

2022



POLÍTICA
AGRÍCOLA COMÚN (PAC)



ÍNDICE

- A) Introducción
- B) La PAC en los Tratados
- C) Panorama histórico y cronología
- D) Principales realizaciones de la UE en materia agraria
- E) Organismos relevantes
- F) Instrumentos financieros
- G) Recursos web y bibliografía
- H) Directorio y puntos de información
- I) Resumen
- J) Glosario
- K) Test de evaluación





A) INTRODUCCIÓN

La Política Agrícola Común (PAC) ha sido uno de los pilares fundamentales de la integración europea. Cuando el Tratado de Roma de 1957 instituyó el Mercado Común, la intervención pública de los mercados agrarios era la regla general en los seis países fundadores de la Comunidad Económica Europea (CEE): Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, y República Federal de Alemania. Tal proceder respondía a la especificidad de un sector muy dependiente de las condiciones agronómico-climáticas y, por ende, sujeto a recurrentes desequilibrios entre la oferta y la demanda y a una gran volatilidad de los precios de los alimentos. En este contexto, la PAC reemplazó las seis políticas nacionales existentes a fin de armonizar los mecanismos de intervención pública a escala comunitaria y permitir la libre circulación de los productos agrarios en el seno del Mercado Común (artículo 38 del TCEE).

B) LA PAC EN LOS TRATADOS

Las bases jurídicas de la PAC, actualmente desplegadas en los artículos 38 a 44 del Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE), han permanecido inalteradas desde el Tratado de Roma con dos notables excepciones: su naturaleza competencial y su procedimiento decisorio.

El Tratado de Lisboa estableció en 2010 una competencia “compartida” entre la Unión y los Estados miembros en el ámbito de la agricultura (artículo 4, 2, d), incluida la política de mercados, hasta entonces considerada como una competencia comunitaria exclusiva. Con ello se abrió paso a una creciente participación de las autoridades internas en la gestión de los mecanismos de la PAC de acuerdo con el denominado “principio de subsidiariedad”, aplicable en las políticas comunes de naturaleza compartida. Complementariamente, se consagró la codecisión como “procedimiento legislativo ordinario” de la PAC (artículos 42 y 43 del TFUE) en sustitución del procedimiento de simple consulta dispuesto en el Tratado de Roma. Se reconocían de esta guisa al Parlamento Europeo los poderes legislativos que anteriormente sólo ostentaba el Consejo de Ministros en materia agraria.

El artículo 39 del TFUE desglosa los objetivos de la política agrícola común copiando literalmente el redactado inicial del artículo 39 del TCEE:

- a) Incrementar la productividad agrícola, fomentando el progreso técnico, asegurando el desarrollo racional de la producción agrícola, así como el empleo óptimo de los factores de producción, en particular, de la mano de obra;
- b) Garantizar así un nivel de vida equitativo a la población agrícola, en especial, mediante el aumento de la renta individual de los que trabajan en la agricultura;
- c) Estabilizar los mercados;
- d) Garantizar la seguridad de los abastecimientos;
- e) Asegurar al consumidor suministros a precios razonables.

Constituyen un conjunto de objetivos que compaginan la defensa de los intereses de los productores y de los consumidores. Una interpretación flexible de los mismos por parte de las autoridades comunitarias y la jurisprudencia ha permitido que el redactado original del TCEE acogiera sin cambios las sucesivas reformas de la PAC adoptadas desde los inicios de los años 90.



A modo de complemento de los objetivos específicos de la PAC del artículo 39, diversas disposiciones del TFUE definen objetivos horizontales, aplicables al conjunto de políticas comunes. De lo que se desprende que la PAC hace suyas: la promoción de un nivel de empleo elevado (artículo 9); la protección del medio ambiente con objeto de fomentar un desarrollo sostenible (artículo 11); la protección de los consumidores (artículo 12); las exigencias en materia de bienestar de los animales (artículo 13); la protección de la salud pública (artículo 168, apartado 1); la cohesión económica, social y territorial (artículos 174 a 178); y, en fin, los principios generales de la política comercial común en la regulación de los intercambios de los productos agrícolas (artículo 207).

Sobre estas bases en el Derecho primario, los sucesivos Reglamentos agrícolas adoptados a golpe de reformas de la PAC han ido definiendo una serie de objetivos operativos para mejor orientar su desempeño a la luz de las sucesivas prioridades de las Instituciones europeas, la evolución de los mercados y espacios agrarios, y las nuevas exigencias en materia de alimentación de los consumidores.

C) PANORAMA HISTÓRICO Y CRONOLOGÍA DE LA PAC

Con los fundamentos de la Política Agrícola Común ya trazados en el Tratado de Roma, la Conferencia de Stresa (Italia) de 1958 concretó su diseño. Hubo que esperar no obstante hasta 1962 para que iniciara su andadura efectiva con la publicación de las primeras «Organizaciones Comunes de Mercado» (OCM) o regulaciones por sector (cereales, oleaginosas, vacuno, porcino, leche, etc.).

El Cuadro 1 resume los tres grandes ciclos que se pueden distinguir en su historia:

- El de la “PAC del Mercado Común”, de 1962 a 1991, orientado a la consolidación de una política de precios a fin de garantizar el abastecimiento alimentario de la CEE;
- El de la “PAC de la Globalización”, de 1992 a 2022, marcado por una ristra de reformas para adaptar sus mecanismos a la inusitada expansión comercial desatada por el hundimiento del bloque socialista;
- Y el ciclo de la “PAC de la Gobernanza Multifuncional” para una UE a 27, tras la consumación del “Brexit”, a inaugurar en enero de 2023 con un nuevo modelo de gobernanza convertido en la matriz de su futuro desarrollo.

I. LA “PAC DE LOS PRECIOS” EN FAVOR DEL MERCADO COMÚN AGRÍCOLA (1962–1991)

El radio de acción del primer ciclo de la PAC cubrió nada menos que 30 años, desde su primer despliegue normativo en 1962 hasta la reforma de 1992. Tal como avanzamos, el Tratado Constitutivo de la CEE estableció que la PAC apuntalara la consolidación del Mercado Común en el ámbito primario. Una unión aduanera que, con las ampliaciones de 1973, 1981 y 1986 (con España incluida) se fue expandiendo hasta sumar doce Estados Miembros en 1992. En esa fecha pasó el relevo al Mercado Interior Agroalimentario, un espacio económico libre de cualquier obstáculo, tarifario y no tarifario, que permitió a su vez cerrar el periodo transitorio agrario aplicado a España tras su adhesión.

Con el objetivo de garantizar la seguridad del abastecimiento del Mercado Común Agrícola, la PAC inicial se fundó en un productivismo a ultranza de la mano de las ya citadas Organizaciones Comunes de Mercado sectoriales y un generoso Fondo Europeo de Orientación y Garantía (FEOGA) – Sección Garantía, a la sazón



la principal partida del presupuesto comunitario en aquel entonces. El Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (“GATT”), al excluir prácticamente de su órbita a la agricultura, permitió a la CEE erigir un sistema de intervención pública de los mercados extraordinariamente novedoso y eficaz basado en tres instrumentos: a) precios de garantía para los productos que no encontrarán salida dentro del territorio comunitario; b) derechos variables en frontera para impedir el acceso al Mercado Común de producciones foráneas con precios inferiores al precio mínimo europeo; y c) restituciones (subvenciones) a la exportación para evacuar los productos excedentarios a precios mundiales, por regla general mucho más bajos.

CUADRO 1: 60 AÑOS DE POLÍTICA AGRÍCOLA COMÚN (1962–2022)

	¿POR QUÉ?	¿PARA QUÉ?	¿EN QUÉ CONTEXTO?	¿CÓMO?	¿CON QUÉ?
La PAC del Mercado Común (1962–1991)	Acompañar el Mercado Común Agrícola.	Fomentar la producción agraria y la seguridad alimentaria.	<ul style="list-style-type: none"> • Acuerdo GATT. • Ampliación del Mercado Común (CE6 a CE12). 	Organizaciones Comunes de Mercado (OCMs) con precios de garantía.	Gasto del FEOGA, al alza hasta el MFP 1988.1992.
La PAC de la globalización (1992–2022)	Adaptación a la globalización comercial y a las sucesivas ampliaciones (1995, 2004, 2007 y 2013).	Desconectar el apoyo de la producción siguiendo las pautas del Acuerdo Agrícola de la OMC en vigor desde el 1 de enero de 1995.	<ul style="list-style-type: none"> • Mercado interior en expansión (UE-28). • Multilateralismo comercial (OMC). • Cumbre de Río 1992 y Protocolo de Kyoto. • Reformas de la PAC de 1992, 2000, 2003, 2009 y 2013. 	<ul style="list-style-type: none"> • Pilar 1: ayudas a la Ha y red de precios de seguridad. • Pilar 2: política de desarrollo rural. • Codecisión a partir de 2013. 	FEAGA y FEADER, a la baja con los MFP de: 1993–1999, 2000–2006, 2007–2013 y 2014–2020
La PAC de la nueva gobernanza multifuncional (2023 – hasta hoy)	<ul style="list-style-type: none"> • Instaurar un sistema alimentario inclusivo, saludable, sostenible y resiliente. • Gestionar las transiciones verde y digital de las agriculturas de la UE a 27. 	Conectar el apoyo a bienes y servicios públicos y fomentar la sostenibilidad y resiliencia de las explotaciones.	<ul style="list-style-type: none"> • Era del cambio climático y de la globalización multipolar (en bloques). • Brexit (UE-27). • Reforma de 2021 bajo el Pacto Verde y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). • Multilateralismo climático-ambiental. • Posibles nuevas adhesiones. 	<ul style="list-style-type: none"> • Cambio radical de gobernanza. • Pagos directos multifuncionales. • Agricultura inteligente. • Enfoque de cadena para mejorar el reparto del valor añadido. 	<ul style="list-style-type: none"> • MFP 2021–2027 con caída de la PAC. • Plan ‘Próxima Generación UE’ (PGUE). • Planes de contingencia a causa de la pandemia y la guerra de Ucrania.

Fuente: Elaboración propia (A. Massot)



Su éxito fue tan rotundo que en apenas veinte años la penuria alimentaria que padecía la Europa de la post guerra desapareció para dar paso a excedentes en los mercados más relevantes. La situación con el tiempo fue empeorando hasta hacerse insostenible en términos económicos y financieros. A modo de ejemplo: la CEE se convirtió en uno de los mayores exportadores mundiales de cereales y, paradójicamente, también en una gran importadora de productos sustitutivos para la alimentación del ganado a fin de abaratar los elevados costes de sus formulaciones, impulsados por los precios de garantía. Del mismo modo, numerosas transformadoras lácteas se fueron acostumbrando a trabajar para la intervención y a exportar sistemáticamente sus productos (leche en polvo, mantequilla) con restituciones. Como resultado de estas perversas dinámicas, el gasto del FEOGA se fue disparando en beneficio de las grandes explotaciones (con mayor cantidad de productos disponibles para la intervención), sin que por ello mejorara la renta de la pequeña agricultura familiar.

El Informe Mansholt de 1968 ya había apuntado que la política de precios no podía resolver los déficits estructurales de la agricultura europea y mejorar su competitividad en los mercados internacionales. Propuso reforzar para conseguirlo la modernización y aumento de la dimensión media de las explotaciones. En su estela, en los años 70 se implantaron las primeras Directivas de política agro-estructural a cargo del FEOGA-Sección Orientación destinadas a fomentar las inversiones en las explotaciones agrarias, el cese en la actividad agraria de los agricultores en edad de jubilarse para promover el relevo generacional e incrementar el tamaño de las explotaciones, y la formación profesional. En 1975 se sumó una Directiva específica de apoyo a los agricultores de las zonas de montaña y otras áreas desfavorecidas. Estas Directivas estructurales sin embargo tuvieron efectos muy limitados.

En 1985 la Comisión Europea presentó un Libro Verde sobre el futuro de la PAC, planteando abiertamente la necesidad de revisar el papel del mecanismo de los precios de intervención. La primera reacción de las Instituciones comunitarias fue atenuar los efectos indeseados de la sobreproducción inducida por los altos precios de garantía. Se congelaron sus importes, se fijaron cuotas de producción, y se generalizaron los denominados estabilizadores agro-presupuestarios en las OCMs. Pero tras el primer Marco Financiero Plurianual (MFP) de 1988-1992 (Paquete Delors I) era ya patente la urgencia de cambiar el instrumento mismo de los precios de garantía y convertir la PAC en una política de ayudas directas. Un cambio que se inspiró en los grandes ejes de las negociaciones iniciadas en 1986 en el GATT (“Ronda Uruguay”) al calor de caída del bloque socialista y del consecuente impulso a la globalización comercial.

Estas negociaciones tenían como objeto definir un marco de regulación multilateral del apoyo público a la producción y el comercio agrícolas. Su resultado fue la creación en 1995 de la “Organización Mundial del Comercio” (OMC) y en su seno se firmó un acuerdo para disciplinar los volúmenes de las tarifas aduaneras, el apoyo interno (precios y ayudas), y las subvenciones a la exportación de los productos agrarios. El Acuerdo Agrícola de la OMC se convirtió de este modo en el marco de referencia para las reformas del siguiente ciclo y dio como fruto una PAC mejor adaptada a la globalización de los mercados.

II. LA “PAC DE LAS REFORMAS” AL COMPÁS DE LA GLOBALIZACIÓN COMERCIAL (1992-2022)

El segundo ciclo de la PAC abarcó como el anterior 30 años, de 1992 a 2022. Se inició formalmente a partir de tres vectores: a) la ya comentada conversión del Mercado Común agrícola en un Mercado Interior agroalimentario en 1992; la paulatina reforma de sus mecanismos; y el creciente interés tras la Cumbre de la Tierra celebrada en Río en 1992 por integrar las cuestiones medioambientales en las políticas agrarias.

En cuanto al primer vector, la ola globalizadora derivada del colapso de las economías europeas socialistas condujo a un inusitado reforzamiento del proyecto de integración. En consecuencia, tras las adhesiones de Austria, Finlandia y Suecia de 1995 y las sucesivas ampliaciones hacia el Centro y el Este de Europa de 2004, 2007 y 2013, el Mercado Interior agroalimentario contó con 28 Estados Miembros. Es de destacar el impacto que en la PAC tuvo la adhesión



de los PECOS, que llegó a duplicar el número de activos agrarios de la Unión, y que, en atención a sus grandes déficits estructurales y el subdesarrollo de sus zonas rurales, desembocó en un gran impulso a la cohesión económica, social y territorial del medio rural. La expansión del Mercado Interior registrada durante este ciclo concluyó con la salida del Reino Unido de la Unión («Brexit») a partir de 2021.

En cuanto al vector instrumental, se consagró progresivamente una PAC basada en ayudas directas y en la que los precios de intervención jugarían el papel de una simple red de seguridad frente a la volatilidad de los mercados. Este cambio se efectuó mediante sucesivas reformas.

a) La primera de ellas, en 1992, bajo la égida del Comisario Mac Sharry, redujo significativamente los precios de garantía de los grandes cultivos y las pérdidas de ingresos resultantes fueron compensadas en su totalidad por pagos directos a la hectárea. En cuanto a la ganadería, la disminución de los precios de intervención de la carne de bovino se compensó con primas por cabeza de ganado.

En materia estructural se crearon tres medidas de acompañamiento (ayudas agroambientales; ayudas a la jubilación anticipada en la agricultura; y ayudas a la reforestación de superficies agrícolas). Y en materia presupuestaria, el FEOGA se incorporó al acuerdo interinstitucional de disciplina financiera para el periodo 1993-1999 (Paquete Delors II).

b) La segunda gran reforma de la PAC, la denominada “Agenda 2000”, retomó el objetivo del Consejo Europeo de Luxemburgo de 1997 de instaurar una agricultura multifuncional, sostenible, competitiva y repartida sobre la totalidad del territorio europeo.

Siguiendo la tónica de la reforma de 1992, efectuó un nuevo ajuste a la baja de los precios de garantía y acrecentó los montantes de los pagos directos sectoriales a la hectárea de superficie cultivada y por cabeza de ganado. En línea con la declaración de la Conferencia de Cork de noviembre de 1996, se reforzaron las acciones estructurales en el marco de una nueva “política de desarrollo rural”.

c) Bajo el manto del Acuerdo Agrícola de la OMC en vigor desde 1994, la reforma del Comisario Fischler de 2003 tuvo cuatro objetivos principales: conectar la agricultura europea con los mercados mundiales; preparar la ampliación de la Unión Europea al Este y el Centro de Europa a partir de 2004; responder a las crecientes exigencias de los ciudadanos europeos en materia de medio ambiente y calidad de los alimentos; y reducir las distorsiones en el comercio agrario con terceros países. Con tales mimbres se efectuó un cambio radical en el diseño de la PAC:

1) se eliminó la conexión del grueso de los pagos directos respecto a los volúmenes producidos (desacoplamiento) con vistas a mejorar la capacidad de los agricultores para reaccionar ante las señales del mercado;

2) en su virtud, los montantes percibidos por las precedentes ayudas sectoriales compensatorias se sumaron para dar lugar a unos pagos homogéneos a la hectárea dentro de cada explotación, a modo de colchón de ingresos para estabilizar la renta agraria frente a la volatilidad de los precios mundiales (“Régimen de Pago Único”);

3) el cobro del “Pago Único a la explotación” se supeditó al cumplimiento de una serie de normas en materia de medio ambiente, bienestar animal y seguridad de los alimentos, así como mantener las tierras agrícolas en buenas condiciones (“régimen de condicionalidad”);



4) los mecanismos de la PAC se estructuraron dentro de dos grandes pilares: el “Primer Pilar” para los pagos directos desacoplados y las medidas de regulación de los mercados (OCM), a cargo por entero del nuevo Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA), y el “Segundo Pilar de la PAC” para las acciones de desarrollo rural, a cargo del nuevo Fondo Europeo Agrario de Desarrollo Rural (FEADER) en régimen de cofinanciación con las autoridades internas;

5) se mejoró la redistribución de los pagos mediante dos mecanismos facultativos: la modulación, por la que se permitía a los Estados transferir créditos del “Primer Pilar” para reforzar las medidas de desarrollo rural del “Segundo Pilar”; y la constitución de un modelo regional de desacoplamiento por el que los Estados podían armonizar los pagos por hectárea según los territorios;

6) bajo la disciplina del Marco Financiero Plurianual 2007-2013, se congeló el presupuesto del Primer Pilar de la PAC y se impusieron topes anuales obligatorios; y

7) complementariamente a la reforma de 2003, en 2007 se creó una sola Organización Común de los Mercados (OCM única) que codificó los mecanismos de regulación de las 21 OCM sectoriales hasta entonces existentes.

d) El “Chequeo Médico” de 2009 se limitó a consolidar el marco de la reforma de 2003: 1) avanzó en el desacoplamiento total de las ayudas mediante la supresión progresiva de los últimos pagos asociados a la producción, integrándolos dentro del régimen del “Pago Único” por explotación; 2) incrementó los porcentajes de modulación de las ayudas directas en favor del desarrollo rural; y 3) flexibilizó las reglas de intervención pública y de control de la oferta dentro de la OCM única.

e) La reforma de 2013, bajo el mandato del Comisario Ciolos, culminó este proceso de cambios bajo tres grandes objetivos para el periodo 2014-2020: consolidar una agricultura capaz de garantizar una producción viable y la seguridad alimentaria; la gestión sostenible de los recursos naturales y la lucha contra el cambio climático; y el desarrollo equilibrado de las zonas rurales de todos los Estados miembros.

A raíz del Tratado de Lisboa ya comentado, esta reforma aplicó por vez primera el procedimiento de codecisión a la PAC y consagró al Parlamento Europeo como colegislador en el ámbito agrícola. La fase de disociación progresiva de los pagos directos respecto a la producción iniciada en 2003 abrió paso a una etapa de reconexión de los mecanismos de la PAC a objetivos específicos (“multifuncionalización”). Con este telón de fondo, entre los principales cambios operativos adoptados en 2013 se pueden citar:

1) la sustitución del régimen del “Pago único a la explotación” por un estructura de pagos directos por estratos u objetivos basado en un menú de siete pagos, tres de ellos obligatorio para los Estados y el resto facultativos; a) un “pago básico” en apoyo a las rentas (obligatorio), hasta el 65% del total de pagos directos atribuido a cada Estado y sujeto al régimen de “eco-condicionalidad” y a una progresiva convergencia de los importes por hectárea según los territorios; b) un “pago verde” en favor de los bienes públicos medioambientales (obligatorio) por el 30% del total de los pagos directos; c) un “pago complementario a los jóvenes agricultores” hasta el 2% del total de los pagos directos asignados; d) un “pago redistributivo” de carácter voluntario destinado a reforzar los montantes de las primeras hectáreas de una explotación; e) unos pagos voluntarios “acoplados a la producción” para sectores sensibles hasta el 15% del total; f) un pago adicional voluntario a las “zonas con hándicaps naturales”, hasta el 5% del total de los pagos de



cada Estado; y g) un régimen simplificado de ayudas a tanto alzado en favor de los pequeños agricultores (perceptores hasta 1250 Euros en ayudas), hasta un máximo del 10% del sobre de pagos asignado al Estado.

2) la modulación facultativa de las ayudas fue reemplazada por una reducción lineal de los pagos básicos a partir de unos topes (“degresividad”) y se flexibilizó la transferencia entre los dos pilares de la PAC de tal modo que los Estados podían traspasar los fondos inicialmente asignados en ambos sentidos, del primer al segundo pilar hasta el 15% del total, y del segundo al primero hasta el 25%;

3) en cuanto a la OCM, sus instrumentos devinieron simples “redes de seguridad”, a utilizar exclusivamente en el supuesto de crisis graves de los mercados, y se abolieron todas las medidas de control de la oferta (cuotas lácteas y azucareras, y derechos de plantación del viñedo).

4) en la política de desarrollo rural (“Segundo Pilar” de la PAC) se simplificaron las herramientas existentes para concentrarse en la mejora de la competitividad, la innovación, la agricultura basada en el conocimiento, la instalación de jóvenes agricultores, la gestión sostenible de los recursos naturales, y el desarrollo territorial.

5) ya fuera del proceso de reformas de la PAC propiamente dicho, en las postrimerías de este ciclo aparecieron las primeras iniciativas de regulación de la cadena con vistas a mejorar el reparto de su valor añadido en favor de los agricultores. En 2013 vio la luz el Libro Verde sobre prácticas comerciales desleales en la cadena alimentaria, que condujo posteriormente a la publicación de la Directiva 2019/633 y en 2021 de un Código de Conducta sobre prácticas empresariales y de comercialización responsable en el sector de la alimentación.

Es de resaltar que, a causa de las ampliaciones y el paulatino despliegue de nuevas políticas comunes, los Fondos agrarios durante el ciclo de reformas examinado fueron perdiendo peso en los sucesivos Marcos Financieros Plurianuales (1993-1999, 2000-2006, 2007-2013, y 2014-2020). A pesar de ello, la PAC preservó su posición de primera política de gasto en la Unión.

III. LA “PAC DE LA NUEVA GOBERNANZA MULTIFUNCIONAL” (A PARTIR DE 2023)

Tras tres años y medio de negociaciones, y a caballo de dos legislaturas, una nueva reforma de la PAC fue adoptada por las Instituciones Europeas a finales de 2021. Sus textos básicos, los Reglamentos (UE) 2021/2015 a 2021/2017, fueron publicados el 6 de diciembre de ese mismo año. Este acuerdo complementó el pacto alcanzado un año antes sobre el Marco Financiero Plurianual 2021-2027 y el Plan de recuperación económica tras la pandemia de la COVID-19 (Plan “Próxima Generación UE” - PGUE).

El núcleo duro de la reforma lo constituye su «nuevo modelo de gobernanza», convertido en el crisol donde forjar futuras reformas. De soslayo, explica el retraso de su entrada en vigor, hasta el 1 de enero de 2023, para dar tiempo a que las autoridades nacionales pudieran adaptar sus estructuras administrativas, sus sistemas informáticos y sus procedimientos, redactar sus correspondientes Planes Estratégicos Nacionales (PEN), y presentarlos a la Comisión para su verificación y aprobación. A este respecto, el Reglamento (UE) 2020/2220 prorrogó hasta el 31 de diciembre de 2022 las normas del PAC vigentes. Por lo demás, el Plan Estratégico español, conocido comúnmente por las siglas “PEPAC”, fue uno de los primeros planes que obtuvieron la luz verde de la Comisión, en julio de 2022.



En su vertiente externa la PAC post 2023 incorpora el multilateralismo climático-ambiental materializado por el Convenio sobre Diversidad Biológica, en vigor desde 1993, y los sucesivos acuerdos sobre el Cambio Climático desarrollados desde la Conferencia de París de diciembre de 2015 (COP21) hasta la de Sharm El Sheikh (Egipto) de noviembre de 2022 (COP27). Adicionalmente es de suponer que a medio plazo se abrirán camino nuevas adhesiones en los Balcanes y el Este (Ucrania).

La nueva PAC inicia su singladura con un presupuesto sustancialmente inferior al del periodo 2014-2020 (-13,3%) tal como más adelante se comenta. Consagra a su vez una “PAC multifuncional” con nueve objetivos operativos (artículo 6 del Reglamento (UE) 2021/2115). Tres de ellos tienen un carácter “económico-agrario”: mejorar la competitividad y la orientación al mercado; apoyar la renta y la resiliencia de las explotaciones; y mejorar la posición de los agricultores en la cadena de valor. Otros tres son de naturaleza “medioambiental”: la mitigación y adaptación al cambio climático; el fomento de un desarrollo sostenible y una mejor gestión de los recursos naturales; y la protección de la biodiversidad y del paisaje. Y, finalmente, tres son de carácter “socio-territorial”: contribuir a la mejora de la calidad alimentaria y la salud pública; respaldar el empleo y el crecimiento en las zonas rurales; y atraer a jóvenes y nuevos agricultores.

En cuanto a sus principales novedades instrumentales destacan:

- 1) La ligera modificación del sistema de pagos directos, dando lugar a tres pagos obligatorios (el “pago básico”, los “regímenes ecológicos” o “eco-esquemas” de fomento de prácticas benéficas para el clima y el medio ambiente, en sustitución del pago verde, hasta el 25% del total de los pagos directos; y el “pago redistributivo” en favor de las primeras hectáreas de cada explotación, con la opción de distinguir umbrales y modular importes, por un 10% del total de los pagos) y dos pagos facultativos (a los “jóvenes agricultores”, hasta un 3% del total; y los “acoplados a la producción”, abiertos a todos los sectores, hasta un 15% del total nacional).
- 2) En lo que se refiere específicamente a la redistribución de los pagos directos, se impone su reducción progresiva por encima de los 60 000 euros anuales por beneficiario con un tope máximo de 100 000 euros, con la posibilidad de deducir la mitad de los salarios y costes sociales incurridos por la explotación.
- 3) La nueva “arquitectura verde” gana en flexibilidad tanto en lo que respecta a su diseño como a su gestión, que se encomienda a las autoridades nacionales. A grandes rasgos se funda en: a) una “condicionalidad reforzada”, obligatoria para el cobro de los pagos directos y las acciones de desarrollo rural, basada en el respeto de un listado de “Buenas Condiciones Agrícolas y Medioambientales” (BCAM) y “Requisitos Legales de Gestión” (RLG), o normas en vigor a nivel comunitario; b) la sustitución de los actuales “pagos verdes” dentro del sistema de pagos directos por los ya citados “regímenes ecológicos”, a establecer por los Estados según los diversos sistemas agronómicos imperantes, con importes fijos a la hectárea en función de su contribución al medio ambiente y la lucha contra el calentamiento global; y c) las medidas en favor del medio ambiente y el clima del Segundo Pilar de la PAC, por un 35% del presupuesto total del FEADER.
- 4) A instancias del Parlamento Europeo, en la “condicionalidad reforzada” se añadió la “condicionalidad social”, o respeto de las normas laborales de la UE, si bien solamente exigible a partir de 2025.



5) En cuanto al Segundo Pilar de la PAC: a) el FEADER deja de ser un Fondo Estructural aunque se preserva cierta coordinación; b) el porcentaje de cofinanciación del FEADER se reduce 10 puntos porcentuales; c) se concentran las intervenciones en aras de la simplificación, con un 35% como mínimo a dedicar a los objetivos medioambientales y climáticos, y un especial empeño en el fomento de una agricultura más “inteligente” (digital); y d) las reglas del programa LEADER se trasladan a la política de cohesión aunque su financiación se mantiene a cargo del presupuesto agrario.

6) Y en el ámbito de la política de mercados (OCM) cabe reseñar: la creación de Observatorios de Mercados; la prohibición de importar productos con pesticidas no permitidos; la posibilidad de reducir voluntariamente la oferta en periodos de crisis y de asignar el 3% del Primer Pilar a instrumentos de gestión de riesgos; y la prórroga de los derechos de plantación de viñedos hasta 2045.

Sin embargo, tal como apuntamos, la principal singularidad de la PAC post 2023 la constituye su nuevo “modelo de gobernanza” que, a partir de su diseño inicial y tras un periodo transitorio de maduración, desplegará completamente sus efectos con las sucesivas reformas que se aprueben más allá de 2027. Con la reforma adoptada en diciembre de 2021 emerge:

1) Una “PAC- Marco” que se caracteriza por: a) convertir la diversidad estructural en la base de las intervenciones público-agrarias; b) sustituir el vigente “enfoque normativo de conformidad” por un “enfoque de resultados”, en función de un largo listado de indicadores específicos; c) extender la gestión compartida entre las autoridades comunitarias y nacionales bajo los principios de subsidiariedad y corresponsabilidad; d) delimitar un nivel específico de decisión supranacional para establecer los bienes públicos con valor añadido europeo, los indicadores de seguimiento, y las modalidades instrumentales a utilizar; y e) definir complementariamente un nivel decisional interno bajo el formato de Planes Estratégicos Nacionales (PEN) a fin de concretar los bienes públicos de carácter doméstico, el menú de intervenciones más adecuado para obtenerlos, y el formato de transposición y control de sus resultados.

2) Una “PAC-Marco” que, a su vez, se convierte en una “PAC Multinivel”, llevando hasta el extremo su progresiva multidimensionalidad (económica, social medioambiental y territorial), asume un enfoque de cadena, e impone dentro del nivel decisional comunitario una suerte de co-gobernanza entre la Dirección General AGRI y otras Direcciones de la Comisión sobre los objetivos finales de la PAC y los porcentajes de financiación de los Fondos agrarios a destinar a cada uno de ellos. En este contexto, la DG AGRI circunscribe su actuación a la regulación y el apoyo del eslabón primario de la cadena y a la gestión del territorio agro-rural, pero siempre subsumiendo los objetivos horizontales y requisitos impuestos por otras por políticas comunes.

Con vistas a instaurar un sistema alimentario más justo, saludable, sostenible y resiliente, y facilitar la gestión de las transiciones verde y digital, tres son los ámbitos principales donde, de momento, se materializa la “PAC Multinivel” de acuerdo con “Pacto Verde Europeo” de 2019: el “climático-ambiental”, el de la “biodiversidad”, y el de la “cadena alimentaria”:

1) El eje “climático-ambiental”. En base a los apéndices climáticos del “Pacto Verde Europeo” de 2019, la Ley Europea sobre el Clima y el Paquete “Objetivo 55”, ambos de 2021, en noviembre de 2022 se fijaron los objetivos de reducción de emisiones de efecto invernadero de origen agrario para 2035 y 2050 con vistas a lograr la neutralidad climática en la Unión. A este respecto, los artículos 120 y 159 del Reglamento (UE) 2021/2015 otorgan a la Comisión la facultad de actualizar los actos legislativos de medio ambiente y clima listados en su Anexo XIII. Lo que equivale a crear una cláusula automática de revisión de los PEN.



2) El eje de la “biodiversidad”. La Estrategia “Biodiversidad en el Horizonte 2030” de mayo de 2020 impone que el 10% de la superficie agraria deberá incorporar elementos paisajísticos de gran diversidad. Este objetivo ha sido parcialmente retomado dentro de la «condicionalidad reforzada» de las PAC por la BCAM número 8: el 4% como mínimo de las tierras de cultivo no pueden ser productivas, porcentaje que puede ascender hasta un 7% con el concurso de los “eco-regímenes”. Se apunta igualmente que las producciones ecológicas deberán representar el 25% de las tierras agrarias en el horizonte 2030.

3) El eje de la “cadena alimentaria”. La Estrategia “De la Granja a la Mesa” de mayo de 2020 dispone por su parte tres metas cuantificadas para el eslabón primario de la cadena alimentaria: a) la reducción en un 20% del uso de fertilizantes y, de este modo, acotar en un 50% la pérdida de nutrientes; b) la disminución en un 50% del riesgo y el uso de plaguicidas químicos en general y en otro 50% de aquellos más peligrosos; y c) la reducción del consumo de antimicrobianos por la ganadería en un 50%.

Sin embargo, ninguno de los tres objetivos cuantitativos de la Estrategia “De la Granja a la Mesa”, al igual que el relativo a la superficie ecológica de la Estrategia sobre la “Biodiversidad 2030”, han sido integrados en la parte dispositiva de los reglamentos básicos de la PAC publicados en diciembre de 2021. Son todos ellos, efectivamente, mencionados en los Considerandos 31, 42, 122 y 123 del Reglamento (UE) 2021/2115 y 60 del Reglamento (UE) 2021/2116. Y están además presentes, sin cifras, en los indicadores de resultados y de contexto del Anexo I del Reglamento (UE) 2021/2115. Pero no es obligatoria su transposición en los Planes Estratégicos Nacionales (PEN). Eso se explica porque ambos documentos son simples Comunicaciones que establecen orientaciones políticas, pero no constituyen actos jurídicamente vinculantes para la aprobación de los PEN tal como requiere el artículo 118.4 del Reglamento (UE) 2021/2115.

Lo que equivale a decir que la coherencia entre la nueva PAC y el Pacto Verde no está del todo garantizada y podrían darse distorsiones en la implementación de los PEN. De lo que se deduce que el despliegue de una parte de la PAC post 2023 queda pendiente de la siguiente reforma, cuyas propuestas serán en principio presentadas en 2025 por el Colegio de Comisarios surgido de las elecciones europeas de 2024. En resumidas cuentas, el periodo 2023-2027 será un interregno de aprendizaje de todas las administraciones involucradas en la aplicación del nuevo formato y de comprobación de qué mecanismos de los PEN a 27 obtienen mejores resultados.

D) PRINCIPALES REALIZACIONES DE LA UE EN MATERIA AGRARIA

La PAC ha dedicado tradicionalmente el grueso de sus ayudas a revitalizar las zonas rurales que hoy ocupan el 44% del territorio comunitario, del cual el 45,6% es superficie agraria útil (SAU) y donde se asientan 10,3 millones de explotaciones. Pese a que los agricultores hoy apenas representan el 4,2% del empleo de la Unión y la actividad agraria apenas equivalga al 1,5% del PIB, constituyen la base de una cadena alimentaria de valor que da trabajo directo a 44 millones de personas y registra una facturación equivalente al 7% del PIB europeo.

Los pagos directos son hoy por hoy un colchón indispensable para la estabilidad de los ingresos y la viabilidad de las explotaciones agrarias en un contexto de creciente volatilidad de los precios y costes y recurrentes desequilibrios de los mercados, por lo general por razones exógenas al propio sector (crisis económico-financieras, pandemias como la COVID, conflictos como el de Ucrania, y calamidades naturales de todo tipo, acentuadas por el cambio climático).

En sus 60 años de existencia la PAC ha garantizado la seguridad del abastecimiento alimentario del mayor mercado del mundo, tras la salida del Reino Unido



formado por casi 450 millones de consumidores. En la actualidad todas las producciones agrarias de la Unión superan con creces el nivel de autosuficiencia con la única y notable excepción del sector de las oleaginosas, a causa de los límites que se impuso en este ámbito a la PAC inicial (por los acuerdos de Blair House) y la importancia de la ganadería intensiva europea, muy dependiente de las importaciones de soja.

En correspondencia con su capacidad productiva, la PAC ha mejorado de forma notable la competitividad agraria europea hasta el punto de convertir a la UE en una exportadora neta de productos agroalimentarios, la mayor parte de ellos de alto valor añadido (quesos, vinos y bebidas alcohólicas en general, foie gras, embutidos, etc.). Además, con la creciente globalización de los mercados, una política agrícola común refuerza el poder negociador de la Unión en los foros internacionales agrarios que difícilmente obtendría de tener veintisiete políticas dispersas con objetivos y mecanismos diferentes.

Por otro lado, las políticas agrarias y rurales en general y la PAC en particular han ido evolucionando. A la función tradicional de abastecer a los consumidores de alimentos a precios asequibles (seguridad alimentaria) y garantizar unos ingresos dignos y estables a los agricultores, ha ido sumando el apoyo a los bienes públicos o funciones de la actividad agraria no remuneradas adecuadamente por el mercado. De esta guisa, hoy la PAC incorpora dimensiones como el desarrollo sostenible, la protección de los recursos naturales, la lucha contra el cambio climático, la gestión del territorio y del paisaje, la diversificación y revitalización de la economía rural, la garantía de la calidad alimentaria y la salud, el reforzamiento del bienestar animal y el fomento de la producción de energía y biomateriales (bioeconomía).

En este contexto, y merced a los innumerables acuerdos firmados con países terceros, la Unión ha hecho valer su peso específico en el comercio mundial y ha coadyuvado de manera decisiva a mejorar los estándares de calidad, salubridad, sostenibilidad, trazabilidad y bienestar animal de los intercambios agroalimentarios internacionales (lo que ha venido significativamente a denominarse como “efecto Bruselas”).

Sin embargo, estos logros, no pueden esconder la persistencia de lagunas que, es de suponer, futuras reformas de la PAC deberían colmar. Sin ir más lejos, a pesar de los avances realizados, la contribución medioambiental de la agricultura europea no es suficiente para cumplir los compromisos climáticos contraídos en la COP21 de París ni los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de las Naciones Unidas. A su vez, la mejora de productividad y de renta por activo agrario se debe en buena parte a la salida continua de mano de obra del sector y en menor medida a inversiones e innovación que deberían ser reforzadas por las autoridades comunitarias e internas a fin de consolidar una agricultura del conocimiento y más inteligente. Asimismo, la cuestión de la equidad en la asignación de los dineros de la PAC (entre agricultores y agriculturas) sigue sin resolverse del todo al igual que el desigual reparto del valor añadido de la cadena alimentaria (hoy tan sólo en un 23% en manos de los productores, en gran medida por su falta de vertebración sectorial y poca capacidad negociadora). La falta de relevo generacional en las explotaciones deviene un problema acuciante en muchas zonas al igual que la despoblación rural (tal como muestra la España vaciada) y el creciente abandono de tierras agrarias (particularmente alarmante en el Cantábrico español a causa del minifundismo). Por último, queda camino por recorrer en la mejora de la resiliencia de las explotaciones ante choques imprevistos de la oferta y la demanda. Al respecto es urgente acortar, diversificar y regionalizar las largas cadenas globales de suministro de insumos agrícolas existentes (energía, fertilizantes, piensos, semiconductores para la maquinaria) para que no se repitan los cuellos de botella registrados con la pandemia y la guerra de Ucrania.

En definitiva, la PAC registra una historia plagada de éxitos incontestables y sin ella seguramente las deficiencias estructurales persistentes serían mucho más graves. El (inacabado) proceso de reformas de la PAC está llamado a proseguir hasta dar cumplida respuesta a los retos ya planteados y a aquellos otros que puedan surgir al calor de la construcción supranacional y la evolución de las diferentes agriculturas y medios rurales de la UE.



E) ORGANISMOS RELEVANTES

Las principales instituciones y organismos que intervienen en materia de agricultura a nivel comunitario son los siguientes:

I. INSTITUCIONES LEGISLATIVAS

La Comisión Europea (Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural – DG AGRI)

La Comisión Europea es el órgano ejecutivo de la UE, representando los intereses de la Unión en su conjunto. Está integrada por 27 Comisarios por áreas que conforman el llamado “Colegio de Comisarios”. El Comisario responsable de la Agricultura y el Desarrollo Rural es en la actualidad Janusz Wojciechowski, de nacionalidad polaca. a cuyo cargo está la Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural (DG AGRI).

La misión de la DG AGRI es promover el desarrollo sostenible de la agricultura europea y asegurar el bienestar de sus áreas rurales. Sus unidades y servicios son responsables de la gestión del presupuesto agrario y la implantación de la política de agricultura y desarrollo rural de una manera efectiva. Consta de diez Direcciones que tratan todos los aspectos de la PAC incluyendo el análisis estratégico, la sostenibilidad económica, medioambiental y territorial de las explotaciones, la gestión de los Planes Estratégicos (PEN), las medidas de mercado, la innovación y la calidad, las relaciones internacionales, los asuntos jurídicos, el control financiero, y la gestión de recursos humanos.

La DG AGRI establece los objetivos y prioridades de actuación, propone las medidas legislativas que estime oportunas a presentar para su adopción a los colegisladores, el Parlamento Europeo y el Consejo, y hace cumplir la legislación europea en vigor, con ayuda del Tribunal de Justicia de la UE si es necesario.

Los colegisladores: el Consejo (de Agricultura y Pesca) y el Parlamento Europeo (Comisión de Agricultura y Desarrollo Rural – COMAGRI)

El Consejo de la UE es la institución que representa los intereses de los Estados miembros. En el ámbito de la agricultura ejerce su actividad en su forma de Consejo de Agricultura y Pesca, integrado por los ministros de todos los Estados miembros, la mayoría representados por un único ministro para ambos sectores, aunque alguno pueda enviar a dos. También participa en sus reuniones el Comisario Europeo de Agricultura y Desarrollo Rural.

El Parlamento Europeo, elegido por sufragio universal directo, ostenta la representación de los ciudadanos europeos. En su seno el trabajo legislativo en materia agraria se prepara a través de la Comisión de Agricultura y Desarrollo Rural (COMAGRI), cuyas responsabilidades incluyen la PAC, la sanidad y el bienestar de los animales, la fitosanidad, la calidad de los productos agrícolas, y la silvicultura. La COMAGRI efectúa enmiendas a las propuestas legislativas de la Comisión (DG AGRI) y redacta informes de iniciativa propia que se votan posteriormente por el Pleno. Es de resaltar que, a medida que las cuestiones ambientales y climáticas ganan peso dentro de la PAC, la Comisión de Medio Ambiente (COMENVI) del Parlamento Europeo se ve directamente implicada cada vez más en los procesos legislativos agrarios.

El Consejo y el Parlamento Europeo adoptan conjuntamente por lo general los actos legislativos de base de la PAC de acuerdo con el ya citado “procedimiento legislativo ordinario”. Sin embargo, el TFUE establece algunas excepciones al principio de codecisión en favor del Consejo. Su artículo 42, párrafo segundo,



prevé, en el marco de la política de competencia, que "el Consejo, a propuesta de la Comisión, podrá autorizar la concesión de ayudas: a) para la protección de las explotaciones desfavorecidas por condiciones estructurales o naturales y b) en el marco de programas de desarrollo económico". Así mismo, el artículo 43, apartado 3, establece que "el Consejo, a propuesta de la Comisión, adoptará las medidas relativas a la fijación de los precios, las exacciones, las ayudas y las limitaciones cuantitativas".

El Parlamento Europeo rechaza estas reservas generales a favor del Consejo por entender que desvirtúan los poderes de codecisión reconocidos por el procedimiento legislativo ordinario, en especial en el ámbito de las grandes reformas de la PAC en las que la fijación de las ayudas, los precios y las cuotas constituyen elementos esenciales. El Consejo por su parte se ha opuesto a toda restricción de las facultades que le atribuye el artículo 43, apartado 3. La sentencia del Tribunal de Justicia de 7 de septiembre de 2016 en el Asunto C-113/14 dio finalmente la razón al Consejo al interpretar de forma extensiva la noción de "fijación de precios". De resultas de ello, el Consejo puede adoptar en solitario los umbrales de referencia de los precios de intervención.

II. ÓRGANOS CONSULTIVOS

Los principales organismos consultivos en materia agraria son el Comité Económico y Social (CES) y el Comité de las Regiones.

El CES es un órgano consultivo de la Unión Europea compuesto por representantes de las organizaciones de trabajadores y empresarios y otros grupos de interés y participa en el proceso legislativo agrícola de acuerdo con el artículo 43, apartado 2 del TFUE a través de su Sección de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente.

Por su parte el Comité de las Regiones se compone de representantes elegidos, locales y regionales, procedentes de los veintisiete Estados miembros y actúa en los asuntos de agricultura y desarrollo rural mediante su Comisión de Recursos Naturales (NAT).

Por otro lado, existen los denominados "comités consultivos" por los que las organizaciones profesionales de la Unión Europea, a través del Comité de Organizaciones Profesionales Agrícolas (COPA) y de la Confederación General de Cooperativas Agrarias (COGECA), participan de manera indirecta en el proceso europeo de toma de decisiones.

La labor de consulta se ha ampliado últimamente con la creación de "grupos de dialogo civil" con el fin de ayudar a la Comisión a elaborar y aplicar las reglas de la PAC.

III. AGENCIAS DE LA UE

Agencia Ejecutiva de Consumidores, Salud, Agricultura y Alimentación (CHAFEA, por sus siglas en inglés), con cometidos especialmente en el ámbito de la salud, la protección de los consumidores y la seguridad alimentaria.

Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria (EFSA) que asesora sobre riesgos relacionados con los alimentos. Sus competencias incluyen seguridad de alimentos y piensos, nutrición, salud y bienestar de los animales, y fitosanidad.



Oficina Comunitaria de Variedades Vegetales que gestiona el régimen de derechos de las variedades vegetales. Este sistema de protección de obtenciones vegetales se ha establecido de conformidad con la legislación comunitaria y reconoce derechos de propiedad intelectual de las variedades vegetales en toda la UE.

Agencia Europea de Medio Ambiente (AEMA) que ofrece información objetiva sobre el medio ambiente en la que pueden basarse las políticas europeas y nacionales.

F) INSTRUMENTOS FINANCIEROS DE LA PAC

La PAC constituye la principal partida de gasto del presupuesto comunitario desde sus inicios si bien de forma decreciente a causa de las sucesivas adhesiones y el desarrollo de nuevas políticas comunes. En 1962, cuando efectuó sus primeros pasos, contó para su financiación con un fondo específico, el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola, (FEOGA) articulado en dos secciones:

- la Sección Garantía, destinada a sufragar los gastos derivados de la política de precios de las Organizaciones Comunes de Mercados, así como los pagos directos y las medidas de acompañamiento de las primeras reformas de la PAC. Esta sección cubría integralmente estas medidas y constituyó tradicionalmente la parte del león del presupuesto comunitario; y
- La sección Orientación, encargada de financiar inicialmente las acciones de mejora de las estructuras agrarias y posteriormente de desarrollo rural, bajo un régimen de cofinanciación con las autoridades nacionales y, en su caso, regionales.

Desde 1988, mediante el Paquete Delors I, con vistas a frenar el continuo incremento del gasto agrario, los créditos de la PAC fueron sometidos a una estricta disciplina presupuestaria mediante una línea directriz agrícola, posteriormente retomada, a la baja, por los sucesivos Marcos Financieros Plurianuales (MFP) de 1993-1999, 2000-2006, 2007-2013, 2014-2020, y 2021-2027.

Con ocasión de los debates sobre el MFP para el periodo 2007-2013, en 2005 el FEOGA se dividió en dos fondos que desde 2007 constituyen la columna vertebral presupuestaria de la PAC:

- El Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) que financia o, en ocasiones, cofinancia con los Estados miembros los gastos de la organización común de mercados (OCM), las ayudas directas a las explotaciones, la contribución de la Unión a medidas de información y de promoción de los productos agrícolas en el mercado interior y en terceros países, y otros gastos puntuales de la Unión, como las acciones veterinarias o de recogida y utilización de recursos genéticos.
- El Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER), que cofinancia los proyectos de desarrollo rural de los Estados miembros, la mejora de la competitividad de los sectores agrícola y forestal, las medidas agromedioambientales, el aumento de la calidad de vida en las zonas rurales y el fomento de la diversificación de la economía rural, así como las iniciativas de desarrollo local LEADER.



Con el Marco Financiero Plurianual (MFP) 2014 – 2020, ajustado tras el Brexit para una UE a 27, la PAC representaba el 35,8% del total del presupuesto comunitario (Cuadro 2, columna A).

Las negociaciones del último MFP, para el periodo 2021-2027, no fueron nada pacíficas, distorsionadas por la conjunción de distintos factores. A la salida de un contribuyente neto al presupuesto comunitario como el Reino Unido se sumaron la necesidad de dinero fresco para dar cobertura a acciones consideradas estratégicas para el devenir de la UE (transiciones verde y digital, infraestructuras transeuropeas, emigración, seguridad y defensa). En última instancia, la crisis económica derivada de la COVID-19 desembocó en la modificación del proyecto de MFP por la Comisión y la presentación adicional de un Plan extraordinario de relanzamiento (PGUE). El resultado final fue una sustancial caída del presupuesto agrario, en un 13,3% respecto al periodo anterior, a comparar con el 0,8% sufrido por el MFP total (Cuadro 2, columna E).

CUADRO 2: LAS NEGOCIACIONES DEL MARCO FINANCIERO PLURIANUAL (MFP) PARA EL PERÍODO 2021-2027 Y LA PAC

CRÉDITOS DE COMPROMISO (EN MILLONES DE EUROS A PRECIOS CONSTANTES DE 2018)	MFP 2014/2020	PROYECTOS DE MFP DE LA COMISIÓN			ACUERDO FINAL	
	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)
	MFP 2014-2020 estimado para la UE - 27 (+FED)	Proyecto MFP 2021-2027 de la Comisión Europea (Mayo 2018)	Proyecto revisado de MFP 2021-2027 de la Comisión Europea (Mayo 2020)	Proyecto revisado MFP 2021-2027 con el Plan 'Próxima Generación UE' - PGUE (Mayo 2020)	Acuerdo sobre el MFP 2021-2027 sin el Plan PGUE (17 de diciembre de 2020)	Acuerdo del MFP 2021-2027 con el Plan PGUE (17 de diciembre de 2020)
Total MFP en créditos de compromiso	1 083 279	1 134 583	1 100 000	1 850 000 (+750 000)	1 074 300	1 824 300 (+750 000)
% (A)	--	+4,7%	+1,5%	+70,8%	-0,8%	+68,4%
% (B)	--	--	-3,0%	+63,0%	-5,3%	+60,8%
% RNB UE	1,16%	1,11%	n.c.	2,0%	1,05%	1,46%
PAC — Pilar 1 FEAGA	291 485	254 247	258 251	258 251	258 594	258 594
% (A)	--	-12,7%	-11,4%	-11,4%	-11,2%	-11,2%
% (B)	--	--	+1,6%	+1,6%	+1,7%	+1,7%



PAC — Pilar 2 FEADER	96 750	70 037	75 013	90 013 (+15 000)	77 850	83 350 (+7 500)
% (A)	--	-27,6%	-22,4%	-6,9%	-19,5%	-13,8%
% (B)	--	--	+7,8%	+28,5%	+11,1%	+19,0%
Total PAC (P1 + P2)	388 235	324 284	333 264	348 264 (+15 000)	336 444	343 944 (+7 500)
% (A)	--	-16,4%	-14,1%	-10,3%	-13,3%	-11,4%
% (B)	--	--	+2,8%	+7,4%	+3,7%	+6,0%
PAC EN % DEL MFP	35,83%	28,58%	30,29%	18,82%	31,31%	18,85%

Fuente: Elaboración propia (A. Massot)

La nueva PAC cuenta pues con 336.444 millardos a precios constantes 2018, equivalente al 31,31% del MFP total (Cuadro 2, columna E), sin sumar los 7.500 millones añadidos temporalmente (para los ejercicios 2021 y 2022) por el Plan de recuperación (PGUE) (Cuadro 2, columna F).

En este contexto es de resaltar que el FEAGA (responsable de financiar los pagos directos) reduce en mucha menor cuantía su montante (11,2%) que el FEADER (encargado de las acciones de desarrollo rural) (19,5%) (Cuadro 2, columna E). Este proceder se explica por su régimen en cofinanciación (a cargo del FEADER, los Estados y las regiones), en contraste con la asunción completa por el FEAGA del apoyo directo a las explotaciones.

Cabe reconocer de todos modos que, pese a su significativa caída en precios constantes, el presupuesto agrario final mejora las cifras propuestas inicialmente por la Comisión (Cuadro 2, columna B), incrementando su peso relativo sobre el MFP total (del 28,58% al 31,31%) y, si lo calculamos en términos nominales, se sitúa en un orden de magnitudes similar al precedente periodo. En realidad, puede afirmarse que la nueva PAC ha salvado los muebles en una coyuntura particularmente difícil, aunque lo ha logrado en gran medida gracias al papel que le reconocen el Pacto Verde y sus estrategias conexas, “De la Granja a la Mesa” y “Biodiversidad 2030” que, como avanzamos, imponen objetivos cifrados a alcanzar en materia agroalimentaria.

Por otro lado, aunque el “Brexit” y la crisis del coronavirus puedan considerarse episodios extraordinarios, no lo son la tendencia a convertir determinados porcentajes de los créditos agrarios en acciones finalistas (por objetivos) así como la progresiva extensión del radio de acción supranacional (nuevas prioridades del proyecto de integración). Lo que deja entrever que la cuantía de los futuros presupuestos agrarios dependerá de cómo evolucionen al menos cinco variables:

- Ante todo, de si se acuerda, o no, un incremento de los recursos propios de la Unión a 27 (una asignatura que, como ya es usual, quedó sin resolver con el acuerdo interinstitucional de 2021).



- En segundo término, de la coherencia que la PAC muestre con los proyectos estratégicos de la Unión y su disponibilidad a financiar bienes públicos, medioambientales, territoriales, sanitarios y alimentarios.
- En tercer lugar, de su capacidad para mejorar la selectividad del apoyo agrario y redistribuir sus créditos.
- En cuarto lugar, del nivel y amplitud del régimen de cofinanciación de los pagos directos que se adopte en las próximas reformas de la PAC.
- Y, por último, del grado de implicación de otras políticas comunes en la financiación de aspectos actualmente bajo la casi exclusiva responsabilidad de la PAC (a título simplemente ilustrativo, la despoblación rural, el desarrollo local, o la diversificación económica y resiliencia de las explotaciones).

Con el MFP 2021-2027 España ve garantizada la financiación de sus agriculturas y espacios rurales y sigue siendo la segunda gran beneficiaria de la PAC en términos absolutos, superada solamente por Francia. El Plan Estratégico Nacional (PEPAC), aprobado por la Comisión a finales de agosto de 2022 y a aplicar por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación con el concurso de las Comunidades Autónomas, asigna a los pagos directos el 79,09% de sus créditos de origen comunitario (FEAGA), el 3,43% a intervenciones sectoriales (FEAGA), y el 17,48% a la política de desarrollo rural (FEADER).

El FEAGA cuenta con 5.405,5 millones de euros anuales de media de 2023 hasta 2027, de los cuales 2.460 millones se destinan al pago básico a la renta, 483 millones al pago redistributivo, 1.107 millones a eco-regímenes, 677 millones a pagos acoplados a producciones, 96,5 millones a jóvenes agricultores, y 582 millones a intervenciones sectoriales.

El FEADER por su parte cuenta con 1.080 millones anuales de media entre 2023 y 2027 (7.801,8 millones para el conjunto del periodo), de los cuales el 5% se asigna al Programa LEADER y el 2% contribuyen a reforzar los eco-regímenes del Primer Pilar. El porcentaje de cofinanciación estatal es del 30% (por un total de 1.087,2 millones de euros).

G) RECURSOS WEB Y BIBLIOGRAFÍA

RECURSOS WEB

1. Arc2020 – Agricultural and Rural Convention – CAP (blog en inglés) <https://www.arc2020.eu/tag/cap/>
2. Comisión Europea: DG Agricultura y Desarrollo Rural – Agricultura y Desarrollo Rural https://ec.europa.eu/info/topics/agriculture_es y https://ec.europa.eu/info/departments/agriculture-and-rural-development_es
3. Comisión Europea: DG Agricultura y Desarrollo Rural – La nueva política agrícola común: 2023 – 2027 https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/cap-overview/new-cap-2023-27_es
4. Comité de las Regiones: Comisión de Recursos Naturales <https://cor.europa.eu/es/our-work/commissions/Pages/nat.aspx>
5. Consejo de la Unión Europea: PAC. <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/cap-introduction/> y <https://www.consilium.europa.eu/es/infographics/common-agricultural-policy-cap/>



6. Consejo de la Unión Europea: Política Agrícola Común para el periodo 2023–2027 <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/cap-introduction/cap-future-2020-common-agricultural-policy-2023-2027/>
7. COPA – COGECA (agricultores y cooperativas agrarias de la UE) <https://copa-cogeca.eu>
8. Curia – Tribunal de Justicia de la UE. Base de Datos de jurisprudencia de la UE. Permite búsquedas por materia <http://curia.europa.eu>
9. ECOAGRA – Foro sobre economía agraria y los recursos naturales, Red Iris <https://www.rediris.es/list/info/ecoagra.html>
10. EFE Agro <http://efeagro.com>
11. España. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Política Agrícola Común <http://www.mapa.gob.es/es/pac>
12. España. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, La Política Agrícola Común 2023–2027 y el Plan Estratégico <http://www.mapa.gob.es/es/pac/post-2020/> y <http://www.mapa.gob.es/es/pac/post-2020/divulgacion-del-plan.aspx>
13. España. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Estadísticas <https://www.mapa.gob.es/es/agricultura/estadisticas>
14. EU-AGRI: Europa Agricultura en Facebook <https://www.facebook.com/EUAgri>
15. Eurllex – Repertorio de actos jurídicos comunitarios en materia de agricultura <http://eur-lex.europa.eu/browse/directories/legislation.html?locale=es>
16. Eurllex – Síntesis de la legislación de la UE: Agricultura http://europa.eu/legislation_summaries/agriculture/index_es.htm
17. Fondo Español de Garantía Agraria (FEGA) <http://www.fega.es>
18. Oficina de Publicaciones de la UE: Agricultura, silvicultura y pesca <http://bookshop.europa.eu/es/agriculture-forestry-fisheries-cb8CMKABstrPQAAAE-jO5EY4e5L>
19. Parlamento Europeo: Comisión de Agricultura y Desarrollo Rural <http://www.europarl.europa.eu/committees/es/agri/home.html>
20. Parlamento Europeo: Las políticas sectoriales: Fichas temáticas sobre la Unión Europea – La Política Agrícolas Común <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/section/196/la-politica-agricola-comun-pac>
21. Plataforma de Conocimiento para el Medio Rural y Pesquero <https://www.mapa.gob.es/es/ministerio/servicios/informacion/plataforma-de-conocimiento-para-el-medio-rural-y-pesquero>



BIBLIOGRAFÍA

COMISION EUROPEA: La Política Agrícola Común en detalle, Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural, Oficina de Publicaciones de la UE, 18 de septiembre de 2018. Disponible en: <https://op.europa.eu/es/publication-detail/-/publication/d7b40576-b47c-40db-b41b-4b79a58f9912/language-es/format-PDF/source-275237291>

COMISION EUROPEA: Agricultura y Desarrollo Rural, Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural, Oficina de Publicaciones de la UE, 26 de octubre de 2020. Disponible en: <https://op.europa.eu/es/publication-detail/-/publication/75ba1adf-1816-11eb-b57e-01aa75ed71a1/language-es/format-PDF/source-275237493>

COMISION EUROPEA. Key figures of the European food chain, 2021 edition. <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/15216629/15230598/KS-FK-21-001-EN-N.pdf/20068cf7-5ae8-8020-4ed7-12b0ccadf854?t=1666944507652>

GARCIA AZCÁRATE, T.: Mirando de nuevo a los Planes Estratégicos de la nueva Política Agraria Común (PEPAC) y su futuro, Tierra, 1 de diciembre de 2022 (versión en español), Revista de Estudios Agrosociales y Pesqueros N.º 258, 2022 (versión en inglés). Disponibles en: <https://www.plataformatierra.es/innovacion/mirando-de-nuevo-a-los-planes-estrategicos-de-la-nueva-pac/> (ES) y <https://revistas.uva.es/index.php/reeap/article/view/6767/4945> (EN)

MARTINOS, H. (Coord.): Estudio para la Comisión AGRI – Gobernanza: el proceso de reforma de la PAC después de 2020, desde una perspectiva interinstitucional, Parlamento Europeo, Departamento Temático de Políticas Estructurales y de Cohesión, Bruselas, Junio de 2022. Disponible en: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/699639/IPOL_STU\(2022\)699639\(SUM01\)_ES.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/699639/IPOL_STU(2022)699639(SUM01)_ES.pdf)

MASSOT, Albert: La reforma de la PAC pos 2020 en tiempos de crisis pandémica - Apuntes críticos sobre las propuestas de la Comisión, Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros (REEAP) N.º 257 1/2021, MAPA, Madrid. Disponible en: https://www.mapa.gob.es/es/ministerio/servicios/publicaciones/pdf_reeap_r257_131_222_tcm30-562720.pdf

MASSOT, Albert (2022), Hacia una gobernanza marco y multinivel de la Política Agrícola Común post 2023: un análisis institucionalista, Economía Agraria y Recursos Naturales (EARN), Vol. 22, N.º 2, Diciembre de 2022, Asociación Española de Economía Agraria, Madrid. Disponible en: <https://polipapers.upv.es/index.php/EARN>

PARLAMENTO EUROPEO: The common agricultural policy at 60: A growing role and influence for the European Parliament, EPRS – Ex post Evaluation Unit, October 2022. Disponible en: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/734678/EPRS_STU\(2022\)734678_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/734678/EPRS_STU(2022)734678_EN.pdf)

TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO: La Política Agrícola Común y el Clima Informe Especial N.º 16 2021, Oficina de Publicaciones de la UE, Luxemburgo, 26 de agosto de 2021 Disponible en: <https://op.europa.eu/es/publication-detail/-/publication/1a05c772-06e0-11ec-b5d3-01aa75ed71a1/language-es/format-PDF/source-275236859>

TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO: Usos sostenible del agua en agricultura Informe Especial N.º 20 2021, Oficina de Publicaciones de la UE, Luxemburgo, 31 de enero de 2022. Disponible en: <https://op.europa.eu/es/publication-detail/-/publication/7c76f273-8313-11ec-8c40-01aa75ed71a1/language-es/format-PDF/source-search>



H) DIRECTORIO Y PUNTOS DE INFORMACIÓN

Se pueden consultar los siguientes sitios web:

Representación de la Comisión Europea en España http://ec.europa.eu/spain/index_es.htm

Oficina del Parlamento Europeo en España <http://www.europarl.europa.eu/spain/es/portada.html>

Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación <https://www.mapa.gob.es/es/pac/default.aspx>

Red Española de Desarrollo Rural https://enrd.ec.europa.eu/home-page_es

Puntos de Información Contact EU https://european-union.europa.eu/contact-eu/meet-us_es

Red Europea de Empresas - España <http://een.ec.europa.eu/about/branches/spain>

I) RESUMEN

El origen de la PAC se remonta a las negociaciones que hicieron posible la firma del Tratado de Roma de 1957. De hecho, es la política común más antigua y una de las más importantes de la UE, tanto por sus sofisticados mecanismos como por el elevado peso presupuestario que siempre ha representado.

Desde su instauración, en 1962, la PAC ha experimentado sucesivas reformas, tanto por razones institucionales internas (nuevas prioridades supranacionales, adhesión de nuevos Estados miembros) como por la necesidad de adaptar sus instrumentos a la evolución de los mercados agrarios, las nuevas demandas de los ciudadanos europeos, y a las exigencias internacionales (en particular en materia comercial, de la mano de la OMC, y en materia climático-ambiental, por los compromisos contraídos por la UE en las sucesivas COP o Conferencias sobre el Cambio Climático).

A finales de los 80, de resultas de los excedentes acumulados a causa de su productivismo inicial y las consecuentes críticas que generó en sus socios comerciales, la PAC entró en un (inacabado) proceso de reformas de sus mecanismos. De este modo, en un primer momento reemplazó su política de precios de intervención por pagos compensatorios a la producción que, en fases posteriores, bajo las directrices de la OMC, fueron a su vez sustituidos por pagos directos a la renta desacoplados de los volúmenes producidos. En paralelo, su añeja política de modernización de las estructuras se convirtió en una política integral en favor del desarrollo de las zonas rurales.

A sus objetivos tradicionales de mejora de la competitividad de las explotaciones, de garantía de una renta digna y estable a los agricultores, y de permitir un suministro regular de alimentos a precios asequibles, la PAC ha ido paulatinamente sumando nuevas dimensiones, hasta el punto de convertirse en una política multifuncional, con apéndices cada vez más importantes en áreas como la sostenibilidad medioambiental, la lucha contra el cambio climático, el fomento de la calidad y la salud pública, y el empleo rural.



Tras la última reforma de 2021 la PAC tiene atribuido el 31% del presupuesto comunitario, en su mayor parte destinado a pagos directos a la renta de los agricultores y a pagos por sus esfuerzos de adaptación para conseguir producciones más sostenibles y climáticamente neutras. En paralelo, su política de desarrollo rural prosigue su labor de diversificación y revitalización de los territorios rurales.

La nueva PAC post 2023 se caracteriza a su vez por inaugurar un nuevo modelo de gobernanza más descentralizado, con un amplio margen de maniobra en favor de los Estados para aplicarla mediante Planes Estratégicos Nacionales plurianuales según sus singularidades agronómicas y estructurales. Este nuevo modelo de gobernanza hace suyo igualmente un enfoque de cadena e incorpora diferentes líneas de acción derivadas del Pacto Verde Europeo en los ámbitos climático (reducción de emisiones de efecto invernadero), alimentario (Estrategia “De la Granja a la Mesa”) y de la biodiversidad (Estrategia de la “Biodiversidad 2030”).

J) GLOSARIO

BCAM	Buenas Condiciones Agrícolas y Medioambientales
CEE	Comunidad Económica Europea
CHAFEA	Agencia Ejecutiva de Consumidores, Salud, Agricultura y Alimentación
COGECA	Confederación General de Cooperativas Agrarias
COMAGRI	Comisión de Agricultura y Desarrollo Rural del Parlamento Europeo
COMENVI	Comisión de Medio Ambiente del Parlamento Europeo
COP	Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático
COPA	Comité de Organizaciones Profesionales Agrícolas
DG AGRI	Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural de la Comisión Europea
EFSA	European Food Safety Authority (Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria)
FEADER	Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural



FEAGA	Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural
FED	Fondo Europeo de Desarrollo
FEOGA	Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola
GATT	Acuerdo General de Aranceles y Comercio
LEADER	Programa de desarrollo de la economía rural de la Unión
MFP	Marco Financiero Plurianual de la Unión Europea
OCM	Organizaciones Comunes de Mercados
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas
OMC	Organización Mundial del Comercio
PAC	Política Agrícola Común
PECOS	Países del Centro y del Este de Europa
PEN	Planes Estratégicos Nacionales de la PAC
PGUE	Programa de recuperación económica "Próxima Generación UE"
PEPAC	Plan Estratégico español de la PAC
PIB	Producto Interior Bruto
RLG	Requisitos Legales de Gestión
TCEE	Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
UE	Unión Europea



K) TEST DE EVALUACIÓN

1. Entre los objetivos de la PAC se encuentran:

- a) Garantizar la seguridad de los abastecimientos
- b) Garantizar un nivel de vida equitativo a la población agrícola
- c) Asegurar al consumidor alimentos a precios razonables
- d) Todas las respuestas son correctas

2. Los primeros reglamentos de la PAC entraron en vigor en:

- a) 1957
- b) 1958
- c) 1962
- d) 1968

3. En materia agraria el Parlamento Europeo ostenta en la actualidad un poder de:

- a) Simple consulta, no vinculante
- b) Codecisión con el Consejo
- c) Veto final sobre las decisiones del Consejo Europeo
- d) Codecisión con el Consejo, el Comité Económico y Social, y el Comité de las Regiones

4. El proceso de reformas de la PAC se inició en:

- a) 1992, con la reforma del Comisario Mc Sharry
- b) 1994, a causa de la Organización Mundial de Comercio
- c) 2004, con las adhesiones de los PECOS
- d) 2013, con la reforma del Comisario Ciolos



5. El Segundo Pilar de la PAC incluye:

- a) Los pagos directos a las explotaciones
- b) La pesca
- c) La política de desarrollo rural
- d) Las Organizaciones Comunes de Mercado

6. El desacoplamiento en el contexto de la PAC consiste:

- a) En desvincular los pagos directos del Primer Pilar de la PAC respecto a los volúmenes de la producción
- b) En el conjunto de obligaciones que los agricultores y ganaderos deben cumplir para poder percibir íntegramente los pagos directos de la PAC
- c) En un sistema de reducción obligatoria y progresiva de los pagos directos.
- d) En la transferencia de créditos entre los dos pilares de la PAC

7. En qué año las diferentes Organizaciones Comunes de Mercado sectoriales se fusionaron y dieron lugar a una OCM única:

- a) 1962
- b) 1992
- c) 2000
- d) 2007

8. En la actualidad, los principales instrumentos financieros de la PAC son:

- a) El FEOGA con sus Secciones Garantía y Orientación
- b) El FEAGA y el FEADER
- c) El FEOGA y el FEDER
- d) El Programa LEADER



9. La PAC es en la actualidad una competencia:

- a) Exclusiva de la UE
- b) Compartida entre la UE y los Estados miembros
- c) Exclusiva de los Estados miembros
- d) Compartida entre la UE, los Estados Miembros y sus regiones

10. La arquitectura verde de la última reforma de la PAC adoptada en diciembre de 2021 incluye:

- a) Un régimen de “condicionalidad reforzada” para el cobro de las ayudas
- b) Los regímenes ecológicos o eco-esquemas del Primer Pilar de la PAC
- c) Las ayudas agroambientales y climáticas del Segundo Pilar de la PAC
- d) Todas las respuestas son correctas.



SOLUCIONES TEST DE AUTOEVALUACIÓN:

- 1-D
- 2-C
- 3-B
- 4-A
- 5-C
- 6-A
- 7-D
- 8-B
- 9-B
- 10-D

'Las opiniones emitidas por los autores lo son a título estrictamente personal y no comprometen en modo alguno a las Instituciones europeas en las que trabajan o han trabajado'