



**TRABAJO FIN DE GRADO
GRADO EN ECONOMÍA
CURSO ACADÉMICO 2023/2024
CONVOCATORIA: JUNIO**

ANÁLISIS DE LA POLÍTICA AGRARIA COMÚN PARA EL PERIODO 2023-2027

AUTORA: Balboa de la Blanca, María

DNI: 26510834E

En Madrid, a 17 de mayo de 2024

ÍNDICE

| | |
|--|----|
| JUSTIFICACIÓN DEL TEMA | 1 |
| OBJETO DE ESTUDIO..... | 2 |
| METODOLOGÍA | 3 |
| INTRODUCCIÓN | 4 |
| Transformación a la nueva política agraria común. | 5 |
| I. Introducción. | 5 |
| II. Marco Jurídico. | 6 |
| 1. REGLAMENTO (UE) 2021/2115 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 2 de diciembre de 2020. | 6 |
| 2. REGLAMENTO (UE) 2021/2116 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 2 de diciembre de 2021. | 6 |
| 3. REGLAMENTO (UE) 2021/2117 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 2 de diciembre de 2021 | 6 |
| III. Repercusión de la Pandemia Covid-19 | 7 |
| FINANCIACIÓN | 8 |
| IV. Pilar I..... | 10 |
| 1. La Organización Común de Mercados Agrícolas. | 10 |
| 2. Los pagos directos a las explotaciones..... | 11 |
| V. Pilar II | 12 |
| EVOLUCIÓN DEL GASTO DE LA POLÍTICA COMÚN AGRARIA | 13 |
| REGLAMENTO (UE) 2021/2115 Y LA POLÍTICA AGRARIA COMÚN PARA 2023-2027 | 15 |
| I. Introducción | 16 |
| II. Objetivos | 16 |
| III. Planes Estratégico | 18 |
| IV. Condicionalidad | 20 |
| 1. Condicionalidad Reforzada | 20 |
| 2. La Condicionalidad Social | 21 |
| 3. Requisitos Legales de Gestión. | 21 |
| 4. Buenas Condiciones Agrarias y Medioambientales..... | 22 |
| 5. El Greening | 24 |
| RELACIÓN ENTRE EL PACTO VERDE EUROPEO Y LA POLÍTICA AGRARIA COMÚN..... | 25 |
| INDICADORES Y SEGUIMIENTO..... | 26 |
| I. CAP 2014 – 22..... | 27 |
| 1. Indicadores de contexto..... | 28 |
| II. CAP 2023 – 27..... | 28 |

| | |
|--|----|
| 1. Panel de indicadores de resultados..... | 29 |
| 2. Catálogo de intervenciones de la PAC..... | 29 |
| 3. Dotación financiera de los objetivos específicos de la PAC..... | 31 |
| 4. Resultados de planificación por resultados..... | 31 |
| DESAFÍOS Y TENDENCIAS ACTUALES EN EL SECTOR AGRÍCOLA..... | 32 |
| CONCLUSIONES..... | 33 |

ÍNDICE GRÁFICOS ILUSTRACIONES Y TABLAS

| | |
|--|----|
| GRÁFICO 1 CRONOLOGÍA PERIODO DE TRANSICIÓN..... | 7 |
| GRÁFICO 2: DISTRIBUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE LA POLÍTICA AGRARIA COMÚN 2021-2027 | 9 |
| GRÁFICO 3 GASTO DE LA PAC COMO TOTAL DEL PRESUPUESTO DE LA UE..... | 13 |
| GRÁFICO 4 GASTO DE LA POLÍTICA AGRARIA COMÚN Y SUS REFORMAS..... | 14 |
| GRÁFICO 5: PRESUPUESTO DE LA PAC DESGLOSADO POR EL TIPO DE FINANCIACIÓN..... | 31 |
| | |
| ILUSTRACIÓN 1. OBJETIVOS BASADOS EN LOS TRES PILARES DE SOSTENIBILIDAD..... | 18 |
| ILUSTRACIÓN 2. NORMAS DE CONDICIONALIDAD REFORZADA DESGLOSADAS EN SUS DIFERENTES ÁMBITOS..... | 23 |
| | |
| TABLA 1 ASIGNACIONES TOTALES POR RÚBRICA DEL MARCO FINANCIERO PLURIANUAL 2021- 2027 Y NEXT GENERATION UE..... | 8 |
| TABLA 2 NÚMERO DE INTERVENCIONES POR ESTADO MIEMBRO..... | 30 |

ABREVIATURAS

UE: Unión Europea

MFP: Marco Financiero Plurianual

PAC: Política Agrícola Común

FEADER: Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural

NGEU: NextGenerationEU

OCM: Organización Común de Mercados

PVE: Pago Verde Europeo

BCAM: Buenas Condiciones Agrarias y Medioambientales

RLG: Requisitos Legales de Gestión

TFUE: Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea

CE: Comisión Europea

MRSE: Marco de Referencia Estratégico Nacional

MCSE: Marco Común de Seguimiento y Evaluación

JUSTIFICACIÓN DEL TEMA

Claramente, la Política Agraria Común (PAC) de la Unión Europea (UE) es uno de los programas de política más importantes y antiguos de la UE, y es clave para el desarrollo de la agricultura y la alimentación en Europa. La nueva PAC, enfocada en el periodo 2023-2027, ha sido objeto de atención y discusión en los últimos tiempos debido a las nuevas prioridades y enfoques que se han planteado para lograr un mayor desarrollo sostenible y mejorar la resiliencia del sector agrícola europeo. Por lo tanto, entender las novedades y los cambios que se han realizado en la nueva PAC es esencial para todos aquellos interesados en el futuro del sector agrícola y alimentario europeo.

Entre los principales cambios en la nueva PAC, se encuentran la implementación de nuevos indicadores para medir el desempeño y la efectividad de la política. Estos indicadores, como el porcentaje de tierras agrícolas gestionadas por agricultores jóvenes, la diversificación de cultivos, la contribución de la agricultura a la lucha contra el cambio climático, entre muchos otros, buscan promover la sostenibilidad ambiental y social del sector agrícola. Por lo tanto, conocer y entender el significado y el impacto de estos nuevos indicadores es crucial para los agricultores y el público en general.

Además, la nueva PAC busca mejorar la resiliencia del sector agrícola europeo ante los desafíos actuales y futuros, como el cambio climático, la competencia global, la digitalización, la transición hacia una economía verde o incluso como afrontar posibles crisis de seguridad al. En este sentido, la PAC se enfoca en promover la adopción de prácticas agrícolas sostenibles, el fortalecimiento de la cadena alimentaria, el desarrollo rural y la innovación. Por lo tanto, comprender el nuevo enfoque de la PAC y su impacto en el sector agrícola europeo es fundamental para garantizar la sostenibilidad y la competitividad del sector a largo plazo.

En resumen, el tema de la nueva Política Agraria Común es de gran interés y relevancia debido a los cambios y novedades que se han introducido en el periodo 2023-2027. El enfoque en la sostenibilidad ambiental y social, la mejora de la resiliencia del sector agrícola europeo y la implementación de nuevos indicadores son algunos de los aspectos que hacen de la nueva PAC un tema de gran importancia y que requiere de un conocimiento profundo y actualizado. Por lo tanto, explorar y entender la nueva PAC es esencial para todos aquellos interesados en el futuro de la agricultura y la alimentación en Europa.

OBJETO DE ESTUDIO

El análisis realizado a lo largo de este trabajo tiene el objetivo de aproximarnos a cuáles han sido los cambios fundamentales en el nuevo Pacto Agrícola Común promulgado por las instituciones europeas y que tendrá vigencia en el periodo 2023-2027. Un nuevo enfoque hacia la renovación del Pacto Verde ha quedado claro, entre los objetivos se han establecido diez metas que representan la voluntad.

Una parte central del análisis presenta el novedoso sistema de condicionalidad reforzada que se ha implantado, detallando sus bases jurídicas. La mayor condicionalidad que se propone para este periodo se divide en tres vertientes condicionalidad social, las normas RLG y las BCAM, estas tres vertientes se detallaran en el apartado IV de Condicionalidad en el Título referente al nuevo Reglamento (UE) 2021/2115.

El trabajo se centrará en una explicación del cambio en el seguimiento y evaluación de las medidas e indicadores, así como las repercusiones económicas que puede tener este cambio de objetivos en los que la que el bloque medioambiental y social tiene más peso que nunca, finalmente se estudia el tipo correlación entre los objetivos de la PAC y los desafíos actuales en la realidad agraria.

METODOLOGÍA

En cuanto a la metodología empleada en el trabajo, se utilizó una combinación de fuentes primarias y secundarias para analizar la nueva Política Agraria Común. Las fuentes primarias se centraron en los reglamentos europeos y las leyes que rigen la política agrícola de la UE, así como una visión general de los Planes Estratégicos y los índices propuestos que fueron la base para entender los cambios y novedades en la nueva PAC.

Por otro lado, las fuentes secundarias incluyeron artículos y ensayos de expertos, así como comunicados y opiniones de organizaciones agrarias formadas en el tema, también incluye comunicados de prensa de instituciones europeas y representantes de los países miembros. Estas fuentes secundarias se utilizaron para contextualizar los cambios en la PAC y para analizar las implicaciones sociales, económicas y ambientales de la nueva política agrícola. Además, se utilizaron para comparar y contrastar las opiniones y perspectivas de diferentes actores involucrados en el sector agrícola europeo. En conjunto, la combinación de fuentes primarias y secundarias permite un análisis integral y riguroso de la nueva Política Agraria Común y sus implicaciones en el futuro del sector agrícola y alimentario en Europa.

INTRODUCCIÓN

La política Agraria Común, en adelante la PAC, es un conjunto de leyes adoptadas por la Unión Europea, que constituye la política unificada en materia agraria de carácter internacional sin precedentes. Fue puesta en marcha por los países fundadores de las Comunidades Europeas en 1962, lo que la constituye en la política más antigua de la UE aún en vigor.

El origen, lo encontramos en el trasladado ahora al nuevo Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)¹, concretamente el TÍTULO III denominado AGRICULTURA Y PESCA en el cual se engloban los artículos del 38 al 44 asientan el marco legislativo necesario para la creación de la PAC tal y como la conocemos.

En su artículo 38, apartado 1, encontramos:

“La Unión definirá y aplicará una política común de agricultura y pesca. El mercado interior abarcará la agricultura, la pesca y el comercio de los productos agrícolas.” (Diario Oficial de la Unión Europea, 2010)

El Reglamento (UE) 2021/2115 especifica cuales son los nuevos objetivos, define nuevos tipos de intervención, así como requisitos comunes, siendo el principal cambio que cada estado deberá implicarse creando un Plan Estratégico en el que le debe dar una solución específica a cada objetivo, dando así cierta flexibilidad a los países a hacer intervenciones personalizadas y adaptadas a las circunstancias del propio país, dándole a los gobiernos nacionales mayor responsabilidad.

Otro importante cambio a tener en cuenta es la inclusión de la llamada “condicionalidad social” de las ayudas, es decir, la obtención de las ayudas está ligada al cumplimiento estricto de una serie de normas en materia de medio ambiente, cambio climático, salud pública, sanidad vegetal y bienestar animal. (Reglamento (UE) 2021/2115 de gestión legal especificadas en Reglamentos y Directivas Europeas, así como normas en materia de Buenas Condiciones Agrarias y Medioambientales de la tierra (BCAM).

Los nuevos objetivos que debe enfrentar la PAC a día de hoy ya se vienen trazando desde 2017 (Comunicado de la Comisión “El Futuro de los Alimentos y de la agricultura”). Estos objetivos se pueden dividir en tres temáticas, la primera sería una orientación hacia el mercado y los objetivos de creación de valor en los resultados económicos agrícolas, en segundo lugar, impulsando la sostenibilidad social, medioambiental y climáticas de las zonas agrícolas. Por último, otro eje del cambio debía ir orientado a reducir la burocracia y la carga administrativa para hacer más accesible el beneficio de las medidas.

Como se establece en el Reglamento (UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento Europeo y del Consejo, la ejecución del presupuesto se determinará a través de subvenciones, contratos públicos, premios y ejecución indirecta. Estos serán los medios que se utilizarán para hacer llegar el presupuesto a los beneficiados.

A la vista de los nuevos Planes Estratégicos presentados por todos los países, así como la nueva metodología de seguimiento, en este trabajo se busca extraer una primera observación,

¹ Las disposiciones relativas a la PAC ya se encontraban en el Tratado de la Comunidad Económica Europea (TCEE), también conocido como Tratado de Roma, este entró en vigor en 1958 y delimitó el marco de la acción legislativa para las instituciones comunitarias de la época: la política agraria común, la política de transportes y la política comercial. (Sokolska, 2023)

si realmente se cumplen medidas que creen una renta agrícola viable y apoyen la resiliencia económica de los agricultores para que mejoren su posición en la cadena de valor.

TRANSFORMACIÓN A LA NUEVA POLÍTICA AGRARIA COMÚN.

I. Introducción.

La transición entre los antiguos reglamentos y los referentes al nuevo periodo ha sido ciertamente dura y dilatada, aunque las negociaciones empiezan en 2018 esperando así que entre en vigor a principios del año 2020, este hecho debido a la prolongación de las negociaciones en varios ámbitos se acabó aplazando dos años por lo que la nueva regulación entro en vigor el 1 de enero de 2023.

No existe ninguna ley en concreto que establezca el cambio de la Política Agraria Común sea cada siete años. Sin embargo, el marco financiero plurianual de la Unión establece un periodo de financiación de siete años para la mayoría de sus programas, entre los que podemos encontrar incluida la PAC.

La PAC se ha venido actualizando periódicamente para ir adaptándose a las necesidades de la sociedad y sector agrícola, aunque en los últimos periodos se ha cumplido este plazo de siete años, la duración de los ciclos de la reforma de la PAC puede variar, y no está establecido por la ley.

Para hacer frente a todos los cambios que se planteaban para el proyecto de transición, podemos encontrar un amplio despliegue jurídico. Se tuvieron que derogar y modificar los Reglamentos (UE) nº 1305/2013 y (UE) nº 1307/2013 correspondientes al periodo 2014-2020. Esto, sin embargo, suponía un gran reto principalmente por el agregado de dos motivos, las negociaciones con del Marco Financiero Plurianual (MFP) y la salida de Reino Unido de la Unión Europea.

La salida del Reino Unido de la UE suponía la salida de uno de los principales contribuidores al presupuesto que tendrían subsanar con un enfoque equilibrado, así como con la integración de nuevos recursos, ahorros o redirección de otros programas existentes. Ante este importante cambio, ya se admitió en 2018, que las negociaciones sobre el presupuesto, ya se estaban demorando, lo que no solo puede representar una dificultad administrativa si no que repercute en los proyectos de gran importancia que tendrán que esperar para ver salida.

Más tarde esta dilatación de las negociaciones se vería también afectada por el impacto de la pandemia de Covid-19, la cual supuso un periodo de conmoción y la detención de estas negociaciones debido a la incertidumbre, como medida de recuperación podemos destacar los fondos Next Generation UE pasaron a integrarse en el periodo de transición.

II. Marco Jurídico.

El marco legal que hace posible la PAC se encuentra compuesto de numerosas regulaciones, se compone fundamentalmente por tres Reglamentos, actualmente en vigor encontramos:

1. **REGLAMENTO (UE) 2021/2115 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 2 de diciembre de 2020.**

Este reglamento es el más general y el que especifica contenido función y objetivos que deben tener los planes estratégicos. Entró en vigor el 1 de enero de 2023, el cual se analizará en profundidad en el título del Reglamento en específico.

2. **REGLAMENTO (UE) 2021/2116 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 2 de diciembre de 2021.**

Más conocido como el reglamento financiero, es un reglamento horizontal sobre financiación, gestión y seguimiento de la PAC y por el que se deroga el antiguo Reglamento (UE) n.º 1306/2013. En este reglamento la legislación europea nos explica las medidas de la PAC con cargo al presupuesto general de la Unión se efectuarán a través del Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) y del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER). En este documento se encuentra detallado cual es el ámbito de gasto de estos fondos. Regula también aspectos como la relación con las autoridades, definición de los pagadores, organismos de coordinación y certificación, financiación de gastos o pagos mensuales entre otros.

3. **REGLAMENTO (UE) 2021/2117 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 2 de diciembre de 2021**

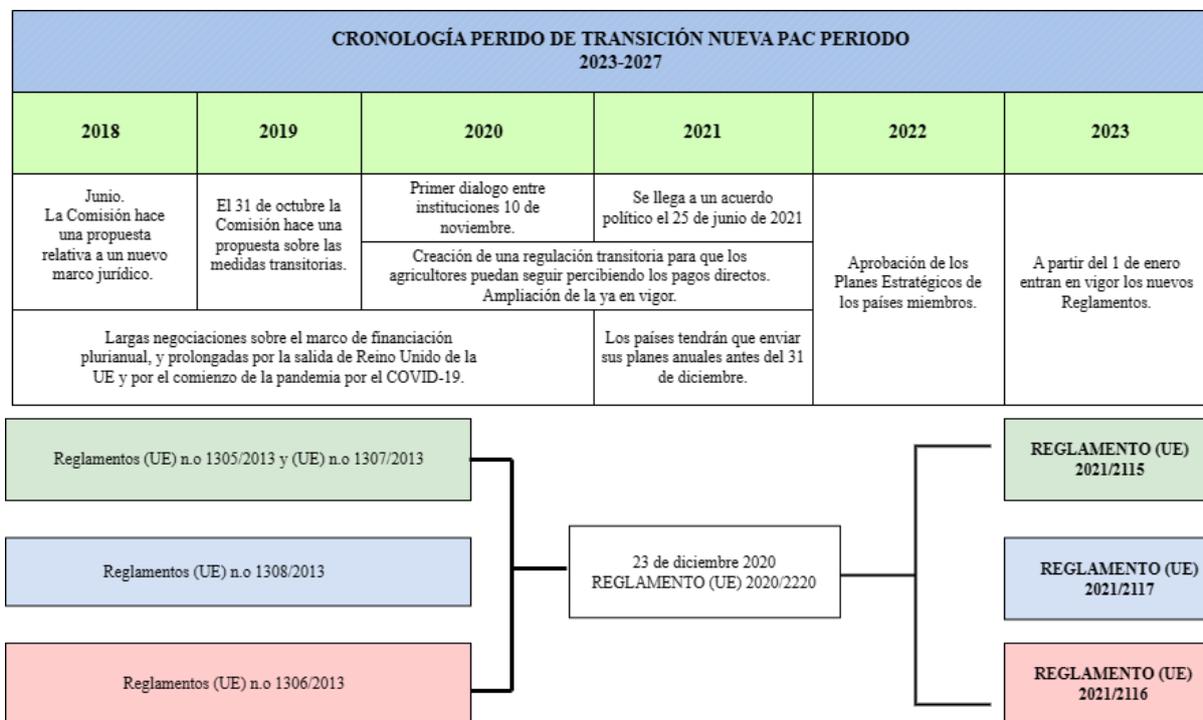
Este Reglamento se centra en la modificación de los reglamentos previos, concretamente los Reglamentos n.º 1308/2013, n.º 1151/2012 y el n.º 251/2014. Con la modificación de los anteriores se reforman aspectos como el funcionamiento de la organización común de mercados productos agrarios, definiciones, presentaciones, etiquetados de diferentes productos y medidas destinadas a las regiones ultraperiféricas de la Unión.

Resumiendo, el recorrido jurídico de la transición hacia los Reglamentos finales 2021/2115, 2021/2116, 2021/2117 ha sido extensa, después de largas negociaciones y momentos de incertidumbre, se logró que esta fuese una transición en la que los estados tuvieran un amplio margen de tiempo para adaptarse al nuevo propósito de la PAC, creando individualmente Planes Estratégicos detallados que adaptaran los requerimientos y condicionalidad que presenta este último Reglamento a la situación específica de cada uno de los países miembros.

Se tuvo que crear un reglamento transitorio, en este caso el primero el Reglamento (UE) 2020/2220, y otras disposiciones transitorias que hicieron posible que las medidas de los reglamentos del periodo anterior se prolongaran en los años 2021 y 2022. Estos reflejan principalmente una prolongación del reglamento anterior introduciendo poco a poco pinceladas del contenido del Reglamento 2021/2115.

El Reglamento transicionales extendió la mayoría de las normas del período de la PAC 2014-2020, incluyendo elementos de la propuesta del Pacto Verde Europeo.

Gráfico 1 Cronología Periodo De Transición



Elaboración propia a partir de https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/cap-overview/cap-2023-27_en#legalbases

III. Repercusión de la Pandemia Covid-19

Ante las duras repercusiones económicas generadas por la crisis y los largos períodos de confinamiento la Unión Europea no solo tenía el deber de ayudar a los agricultores y ganaderos, uno de los principales desafíos consistiría en preservar la seguridad alimentaria en toda la Unión Europea, y garantizar preservar las cadenas de suministro de alimentos durante la pandemia.

Como principios básicos de la respuesta de apoyo por parte de la UE a los agricultores encontramos, el reconocimiento de la profesión como trabajadores esenciales, más flexibilidad en los plazos de solicitudes y flexibilidad entre los programas existentes, así como más ayudas económicas directas y al desarrollo rural.

El presupuesto para estos dos años de transición se consiguió a través de los fondos que en un principio se iban a destinar al periodo 2020-27 y contando también con la aportación de 8.07 billones de euros del fondo recuperación para los ganaderos, siendo distribuido el treinta por ciento durante 2021 y el setenta por ciento durante 2022, este presupuesto estaba condicionado a ser empleado en medidas verdes y de bienestar animal, así como para apoyar la transformación social y tecnológica.

De esta forma la PAC y el sector agrícola y ganadero paso a ser uno de los principales pilares de inversión que tendría la Unión Europea durante el período de crisis económica del Covid-19 para apoyar el crecimiento económico y la resiliencia en época de crisis.

FINANCIACIÓN

La Política Agraria Común siempre ha sido una de las políticas más importantes que ha promocionado la Unión Europea, y un ámbito al que se le ha concedido un presupuesto proporcionalmente importante. A principios de la década de los ochenta se le concedía hasta un 66% del presupuesto europeo, pero el despliegue de la Unión en otros ámbitos ha hecho que se reduzca, en el periodo 2014-2020, el presupuesto de la PAC con respecto al MFP pasa a representar un 37.8% y en este último período ha descendido hasta un 31%.

Desde el Tratado de Lisboa, el Marco Financiero Plurianual pasa a establecerse mediante la adopción de un reglamento, cuya atribución es la garantía de una ordenada evolución de los gastos del presupuesto de la Unión Europea, estableciendo límites de gasto en determinadas categorías. (Parlamento Europeo, 2023)

La financiación para el periodo 2021-2027 está especificada principalmente en el MFP, el cual consta de 1.074.400 (1.216) billones de euros², excepcionalmente para ese periodo como medida extraordinaria para fomentar las políticas de desarrollo y mitigación del Covid-19, también se cuenta con el paquete de recuperación Next Generation EU (NGEU) el cuál aportara 750.000 (806.900) millones de euros. En total la combinación de estos fondos asciende a 1,8 billones de euros, que se diversificaran en siete campos de acción o rúbricas:

Tabla 1 Asignaciones Totales Por Rúbrica Del Marco Financiero Plurianual 2021-2027 Y Next Generation UE

| Rúbrica | Aportación MFP | Aportación NGEU |
|---|---------------------------|-------------------------|
| 1.Mercado único, innovación y economía digita | 149.500 millones | 11.500 millones |
| 2.Cohesión, resiliencia y valores | 426.700 millones | 776.500 millones |
| 3.Recursos naturales y medio ambiente | 401.000 millones | 18.500 millones |
| 4.Migración y gestión de fronteras | 25.700 millones | - |
| 5.Seguridad y defensa | 14.900 millones | - |
| 6.Vecindad y resto del mundo | 110.600 millones | - |
| 7.Administración pública europea | 82.500 millones | - |
| TOTAL MPF | 1.210.900 millones | 806.900 millones |

Fuente: (Comisión Europea)

En la rúbrica de Recursos naturales y medio ambiente es donde se incluye el presupuesto de la PAC, la aportación del MPF a la PAC asciende a un total de 387 millones de euros para el periodo de 2021-27, se divide en un total de 29.100 millones de euros dirigidos al FEAGA y 95.500 millones dirigidos al FEADER. Mientras que este último también incluirá la aportación

² Precios corrientes.

del fondo de recuperación Next Generation UE, sumando al presupuesto 8.000 millones de euros estipulado para ayudar a las zonas rurales en los cambios necesarios que les permitan alcanzar los objetivos del Pacto Verde Europeo y transición digital. (Comisión Europea, 2023)

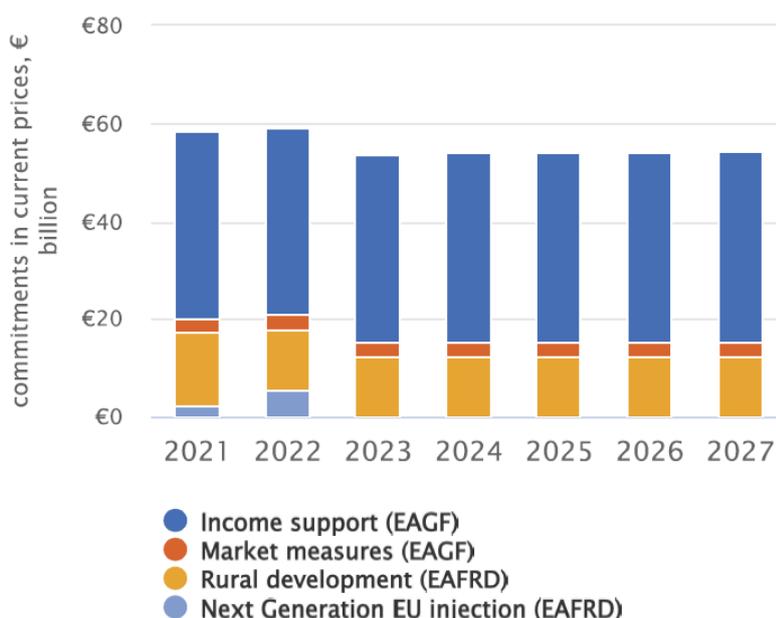
El nuevo modelo de aplicación de los fondos separa financieramente los fondos FEAGA y FEADER, las normas de gestión financiera de los fondos se establecen de manera separada para cada uno de estos. Mientras que el FEAGA seguirá financiando los pagos directos e intervenciones en sectores concretos, el FEADER se enfocará en la financiación de intervenciones de desarrollo rural.

Aunque la PAC ha visto mermada su visibilidad, con respecto a otros programas y, especialmente en este presupuesto en el que se ha dedicado un gran apoyo a la recuperación y reparación de los daños causados por la pandemia de Covid-19 que se ve reflejado en la aportación del fondo NGUE a la rúbrica de cohesión, resiliencia y valores, se puede ver que el presupuesto para la política agraria sigue siendo una de las principales fuentes de recepción de recursos de la Unión.

Desde la entrada en vigor del Reglamento de 2013, se consolidaron los dos pilares de la PAC, estos pilares tendrían la función de hacer de la PAC un instrumento con un enfoque más global e integrado. Para llegar al objetivo final de convertir un conjunto de ayudas disociadas e inconclusas en un paquete multifuncional y bien definido, consiguiendo así que cada ayuda se centre en un objetivo específico, la reforma se apoyaría en la creación de dos Pilares que a día de hoy siguen vigentes y se han visto reforzados con la nueva reforma.

La nueva arquitectura verde de la PAC se basa, por un lado, en la condicionalidad reforzada de los pagos directos, por otro, en la implantación de programas ecológicos o eco-esquemas, correspondientes al primer pilar y acciones contra el cambio climático en el segundo, ambos integrados en los planes estratégicos de los países (Foundation Robert Schuman, 2021).

Gráfico 2: Distribución Del Presupuesto De La Política Agraria Común 2021-2027



Fuente: (Comisión Europea, 2023)

En el anterior gráfico se puede observar la distribución del presupuesto asignado anualmente del total de la PAC, en azul claro se puede distinguir el impulso de los fondos de recuperación Next Generation UE, que hacen ascender el presupuesto de 2022 hasta 59.300 millones de euros. Mientras que la media para los próximos años hasta 2027, se sitúa en 54.020 millones de euros, este descenso supone la terminación de las ayudas de resiliencia tras la pandemia.

Entre las diferentes asignaciones, la más constante es la del FEADER, que salvo para el año de 2021, sitúa su presupuesto para el resto de los años en 12.110 millones anuales. Sin embargo, en el FEAGA, fondo que concentra el grueso del presupuesto, sí que encontramos una tendencia ascendente en la que distribuye una mayor parte del presupuesto en los últimos años. Concretamente, en 2021 la suma de las ayudas a la renta y las medidas de mercado se sitúan en un presupuesto total de 41.200 millones de euros mientras que para 2027 se le dotará a estas partidas de 42.180 millones de euros, un ligero aumento del 2% que se espera será consistente con el aumento de la renta y nivel de vida de los beneficiarios.

La subversión de las ayudas del plan Next Generation UE acompañado de las consecuencias de la guerra de Ucrania, como el encarecimiento de las materias primas, así como de abonos y fertilizantes, unido a la sequía e inclemencias climáticas, puede llegar a producir consecuencias desastrosas a los agricultores (DatosRTVE, 2022).

Ante esta acumulación de factores, en 2022 se previó una reducción en la producción neta de los trabajadores agrícolas, ganaderos o forestales, del 15% al 25% (Agencia tributaria, 2023). Lo que impacta directamente en las rentas agrícolas y hace más necesarias que nunca las ayudas directas de la PAC.

IV. Pilar I

En el primer Pilar se englobará, la financiación a las ayudas directas y medidas de apoyo y estabilización de los mercados, que pasan a ser competencia íntegra del Fondo Europeo de Garantía Agrícola (FEAGA).

Podemos distinguir tres regímenes de pago a los agricultores de la UE que se dan a través del FEAGA, primero, un régimen de pago básico, segundo, un pago por el empleo de métodos agrícolas sostenibles, y, por último, un pago a los jóvenes agricultores.

El FEAGA, a su vez, también financia medidas para el apoyo y estabilización de los mercados. Todas las medidas relacionadas con la operación en los mercados se ejecutan a través de la Organización Común de Mercados Agrícolas (OCM).

1. La Organización Común de Mercados Agrícolas.

Las medidas de mercado de la OCM forman parte del primer pilar de la PAC y por lo general establece los parámetros para intervenir en el mercado agrícola. La OCM contiene y regula el marco de las medidas de mercado previstas a partir de la Política Agraria Común (PAC). Antes de 2007, en cada uno de los Estados regía una propia OCM, hasta que el 22 de octubre de 2007 entra en vigor el Reglamento nº 1234/2007, por el que se crea una organización común de mercados agrícolas especificado en un reglamento único para las OCM.

Los principales objetivos por los que se creó la OCM, fueron entre otros, el fin de garantizar la estabilidad de los mercados, asegurar un nivel de vida equitativo entre los agricultores e incrementar la productividad agrícola. Estos objetivos se trasladan a políticas como normas en materia de competencia, disposiciones y medidas excepcionales; como evitar las perturbaciones del mercado y fluctuaciones de precios, apoyo a los productores en caso de riesgos para la salud pública, y una reserva para crisis de producción o distribución en el sector agrario (Nègre, 2022).

2. Los pagos directos a las explotaciones.

Los pagos directos son la política más representativa de la PAC, abonan directamente al agricultor en base a un régimen de ayuda a la renta. Estos pagos constan de gran importancia, permiten la preservación de la renta de los agricultores de la Unión, n de los principales objetivos es mantener un nivel de vida equitativo y competitivo con otros sectores (Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, 2023).

En el artículo 16, del Reglamento 2021/2115, quedan descritos los pagos directos y que tipo de intervenciones pueden reflejar estos y se dividen en pagos directos disociados y asociados. Los pagos directos disociados incluyen: ayuda básica a la renta para la sostenibilidad, ayuda redistributiva complementaria a la renta, ayuda complementaria para jóvenes agricultores, y regímenes a favor del clima, medio ambiente y bienestar animal. Por otro lado, entre los pagos asociados encontramos: la ayuda a la renta asociada y el pago específico al cultivo de algodón. La diferencia entre estas dos intervenciones es el carácter específico de las ayudas a la renta asociada, dirigida a tipos específicos de explotaciones, enumeradas en el artículo 33 de dicho Reglamento, puedan hacer frente a dificultades de productividad, sostenibilidad o calidad.

Adicionalmente, en el Reglamento queda plasmado que son los Estados miembros, los encargados de velar para que los pagos directos contengan un componente distributivo, como la limitación o la reducción progresiva, así como ayudas complementarias a la renta, por lo que los pagos directos son un fuerte mecanismo que no solo se centra en reforzar directamente a la renta de los agricultores, sino que buscan fomentar las actividades de pequeños agricultores y jóvenes agricultores, conteniendo un fuerte componente redistributivo.

Sin duda, el componente más novedoso que incorporan los pagos directos en la última reforma es la inclusión de estos al nuevo sistema de condicionalidad, una forma de reforzar las garantías de resultados medioambientales. No solo esto, sino, que los Estados deben también garantizar la existencia de eco-esquemas voluntarios que se engloben dentro del marco de pagos directos. (Diario Oficial de la Unión Europea, 2021)

Eco-esquemas:

Los eco-esquemas son una nueva intervención incluida en el primer pilar de la Política Agraria Común (PAC), basada en prácticas agrícolas que benefician al clima y al medio ambiente. Estos esquemas deben cumplir con tres objetivos medioambientales específicos:

- Las prácticas deben contribuir a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y promover la energía sostenible;
- Desarrollo sostenible y gestión eficiente de recursos naturales;

- Protección de la biodiversidad, servicios ecosistémicos y conservación de hábitats y paisajes.

V. Pilar II

El segundo pilar de la política de la PAC engloba toda la política de desarrollo rural de la Unión, este estará financiado por el fondo del FEADER. Consiste en una ayuda técnica a las

A este pilar se le una menor dotación económica con respecto al primer pilar, sin embargo, en esto se refleja la flexibilidad de este fondo, parte de lo otorga s programas son cofinanciados entre la Unión y los Estados o sistemas regionales. Las medidas del FEADER están supeditadas al principio de gestión compartida.

El Fondo FEADER, a diferencia de los pagos directos, no cuenta con una condicionalidad para la prestación de sus ayudas o inversiones, sino que para garantizar que los programas de desarrollo no perjudican al medio ambiente se exigen unas normas de exclusión. Por lo que no se financiaran inversiones que no sean coherentes con los objetivos medioambientales.

En el desarrollo de los programas por el fondo FEADER para el desarrollo social, se ha venido implantando del enfoque Leader, el cual introduce una visión ascendente de las actividades de desarrollo participativo en la economía rural, el cual se puede encontrar descrito en el artículo 31 del Reglamento (UE) 2021/1061. El enfoque ascendente tiene el objetivo de involucrar a la población local y movilizar recursos para estas personas (European Network for Rural Development, 2021). En el nuevo Reglamento, se expone que el enfoque Leader debe ser obligatorio y contar con una asignación mínima del 5% dentro del FEADER (Diario Oficial de la Unión Europea, 2021).

Como se ha anunciado, el FEADER supone una financiación conjunta sobre las inversiones rurales, combinando el presupuesto europeo con la financiación nacional o regional. En el Reglamento se estipula el porcentaje de gasto público subvencionable por parte del FEADER, en el caso más extremos la contribución puede ascender hasta el 85% del gasto público en las regiones menos desarrolladas y un mínimo de contribución del 20%.

Otro mecanismo que permite el Reglamento es la flexibilidad entre las asignaciones de pagos directos y las asignaciones del FEADER, en el artículo 103 del Reglamento se establece que los Estados podrán transferir hasta el 25% de su asignación del FEADER para los ejercicios de 2024 a 2026 a la asignación de pagos directos para los años naturales de 2023 a 2026. De forma inversa la financiación de los pagos directos de los ejercicios de 2023 a 2026 también se puede transferir a los ejercicios de 2024 a 2027 del FEADER.

La combinación de ambos pilares y la flexibilidad que permiten a los estados adaptarse a las nuevas exigencias. Aunque se considere una reforma optimista y con el propósito de gestionar adecuadamente la consecución de los objetivos, siempre hay cláusulas que permiten la revisión de los Planes Estratégicos de los países tanto por parte de los Estados como por la Comisión, con el fin de adaptarse ante posibles cambios o nuevas necesidades.

Por su parte la Comisión toma ciertas responsabilidades con respecto a la evaluación y valoración del rendimiento de estas medidas, como la responsabilidad de establecer un plan

plurianual de evaluación de la PAC, presentar al Parlamento y a la Comisión un informe resumiendo los Planes Estratégicos de los Estados miembros antes del comienzo de 2024, y otro informe antes del 31 de diciembre de 2025 que evalué la aplicación de estos planes. También deberá llevar a cabo una evaluación de intermedia y otra evaluación *ex post* con el objetivo de examinar la eficacia, eficiencia, la pertinencia, la coherencia y el valor añadido que aportan a la Unión el FEAGA y el FEADER.

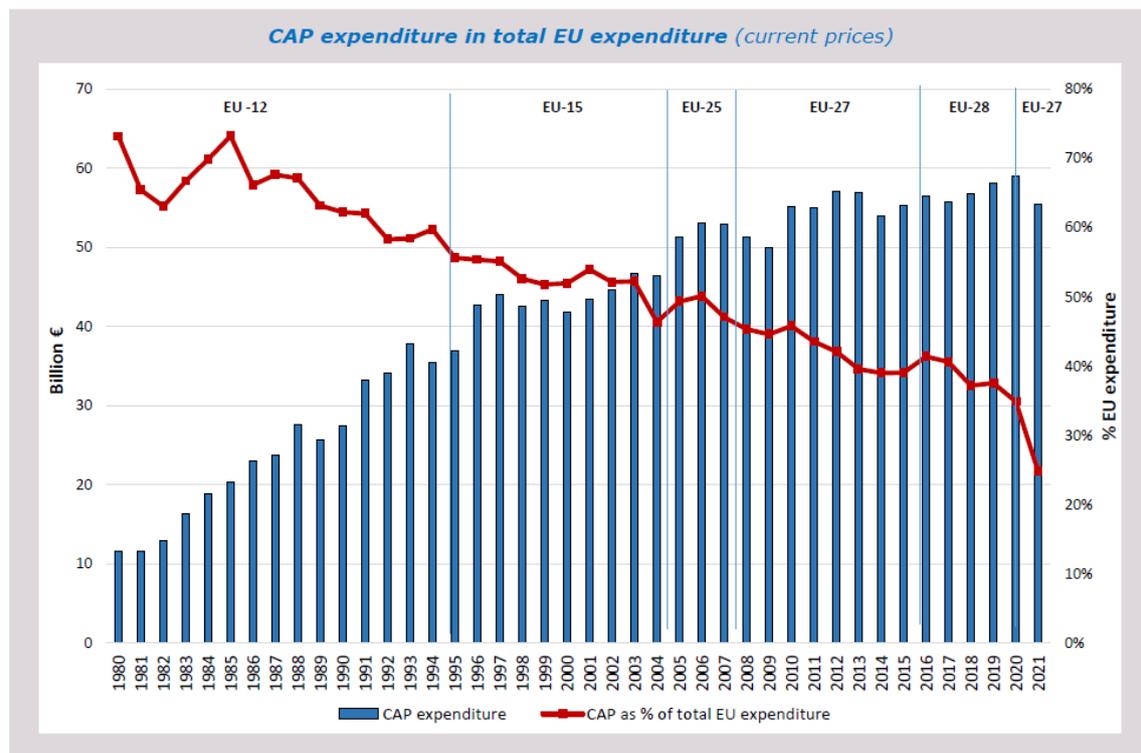
EVOLUCIÓN DEL GASTO DE LA POLÍTICA COMÚN AGRARIA

El gasto de la Unión Europea en la PAC puede ser analizado teniendo en cuenta diferentes variables y desgloses de estas. Podemos llegar a la conclusión de que a pesar de ser una de las partidas más importantes dentro de la política de la Unión, su influencia en el presupuesto ha tendido a decrecer.

En el gráfico 4 podemos ver la evolución del gasto en la Política Agraria Común sobre el total del presupuesto de la Unión Europea. Podemos ver la tendencia de la línea roja que durante los últimos cuarenta años ha decrecido desde un 65,5% en 1980 hasta menos de un 25% en 2021.

A pesar de ver en continuo decrecimiento la proporción del presupuesto que la UE dedica a la PAC, en el gráfico también se intuye que la cantidad del presupuesto que se dedica a esta partida cada año ha ido en ascenso, lo que nos indica que, aunque la PAC se haya visto superada por otras políticas europeas a las que se les destina más presupuesto, la Política Agraria Común sigue siendo uno de los mayores pilares presupuestarios.

Gráfico 3: Gasto De La PAC Como Total Del Presupuesto De La UE.



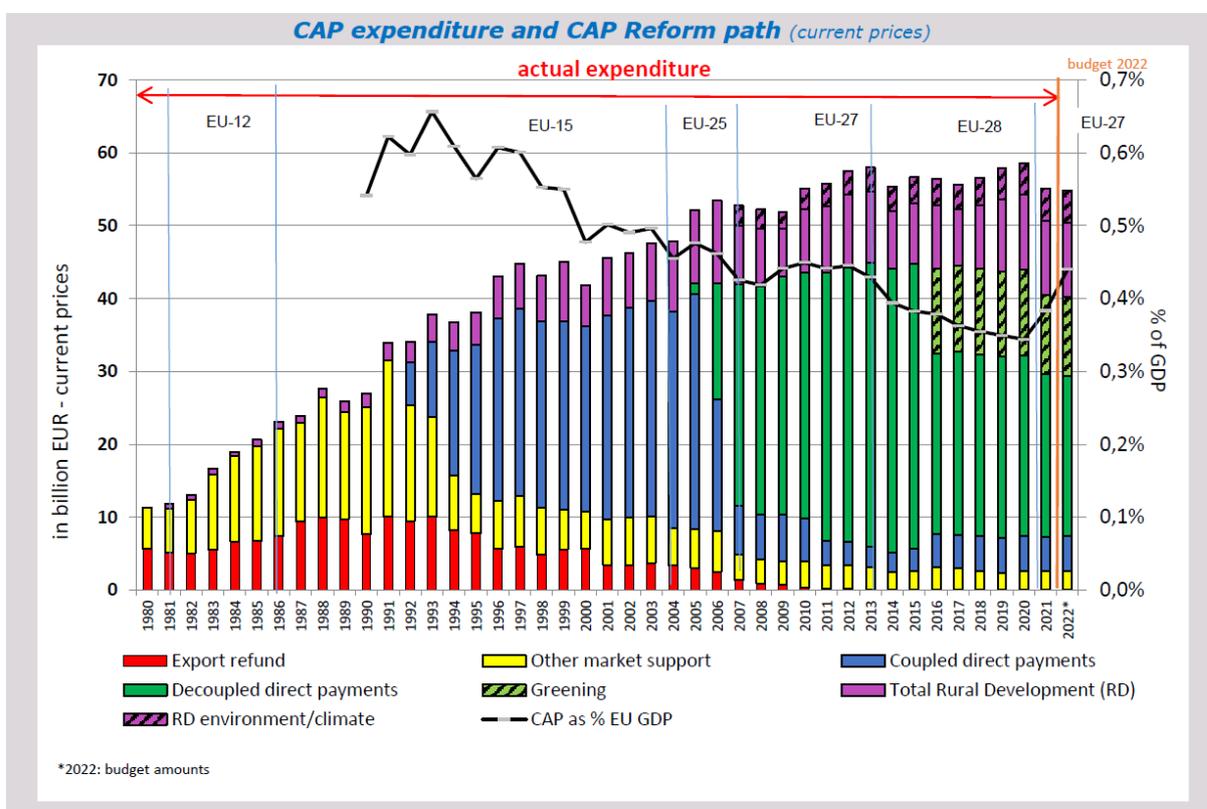
Fuente: (European Commission, 2022)

Podemos señalar que el fuerte descenso que se produce en 2021 tiene que ver con la consolidación de Brexit, el cómputo total del gasto baja ya que se terminan las ayudas destinadas a Reino Unido, por lo que el presupuesto dedicado a la PAC baja en su total por este total.

En el Gráfico 2 se muestra la evolución del gasto de la Política Común Agraria desde 1980, y se puede ver desglosado el presupuesto entre las diferentes asignaciones como, fondos de exportaciones, apoyo a mercados, pagos directos acoplados y desacoplados y el presupuesto al desarrollo rural.

La línea en negro muestra la evolución de los fondos europeos dedicados a la PAC con respecto al gasto total de la UE. Esta sigue la misma tendencia que la vista en el Gráfico 2.

Gráfico 4 Gasto de la Política Agraria Común



Fuente: (European Comission, 2022)

Se aprecia como el grosor del presupuesto se enfoca en los pagos directos, presupuesto que como ya se ha comentado se engloba dentro del primer pilar. Si decidimos ahondar en la diferencia entre los pagos acoplados y los desacoplados, esta radica en los tipos de apoyo económico a las agricultores o granjeros:

Los pagos desacoplados:

- Están vinculados a el área, sin tener el beneficiario que estar sujeto a un objetivo de producción.
- Hoy en día, como se puede apreciar en el gráfico, la mayoría de los ingresos económicos dados a los beneficiarios están vinculados a las hectáreas, no a las cantidades producidas (European Commission, 2023).

- Desde 2015, podemos ver como una parte de los pagos desacoplados empiezan a estar condicionados al “Greening”, por lo que el cuidado al medio ambiente, la salud animal y de los ecosistemas y la contribución a una agricultura sostenible pasan a ser de cumplimiento obligatorio para si los beneficiarios no quieren ver sus pagos reducidos o cesados (European Commission, 2023).

Los pagos acoplados:

- A diferencia de los desacoplados, estos están ligados a la producción, como pueden ser pagos asociados a las toneladas de grano o litros de leche o, por otro lado, ligados a los inputs de producción como el número de ganado. (European Commission, 2022)
- En muchas ocasiones estas dotaciones pueden llegar a ser realmente beneficiosas para reducir el abandono de ciertas producciones e incentivar a los mercados.
- Sin embargo, a lo largo de los años los pagos acoplados tienen una tendencia a reducirse o a limitarse a ciertos sectores ya que de ser utilizado como única medida de pago podría crear un riesgo a los beneficiarios que se vean afectados por años de malas cosechas o factores externos que reduzcan el número de ganado.

A partir del 1 de enero de 2023, se empezarán a aplicar los nuevos cambios de la PAC lo que traerá consigo medidas para asegurar una distribución justa de apoyo económico para los agricultores y granjeros de Europa, apoyo que oscila, cada vez más, hacia la condicionalidad de los pagos.

En la Tabla 5 se evidencia el foco en la sostenibilidad medioambiental, siendo los pagos directos desacoplados condicionados al Greening un 30% del total de los pagos directos. Igualmente, también el 30% de los pagos proporcionados para el Desarrollo rural, deben estar ligados de alguna forma a prácticas relacionadas con la sostenibilidad u orientadas a reducir el cambio climático.

Por último, el gasto dedicado a otros mercados ha quedado relegado al gasto dedicado a programas vinícolas nacionales, organizaciones de productores de los sectores de frutas y verduras, promoción de la educación agraria y de productos agroalimentarios. (European Commission, 2022)

REGLAMENTO (UE) 2021/2115 Y LA POLÍTICA AGRARIA COMÚN PARA 2023-2027

El Reglamento 2021/2115, es el principal instrumento que introduce las novedades y aspectos más generales de la nueva PAC. A diferencia de los otros Reglamentos, el 2021/2116 que concreta las medidas de financiación, la gestión y el seguimiento de las PAC, es decir, dónde se precisa el control y los órganos de financiación, así como el sistema de sanciones en el marco de la condicionalidad o, por otro lado, el Reglamento 2021/2117, el cual supone una revisión y simplificación del Reglamento por el que el crea la organización común de mercados agrícolas.

El presente Reglamento deroga los Reglamentos n.º 1305/2013 y n.º 1307/2013, cada uno de ellos comprendía la financiación e implementación de los fondos FEAGA y FEADER, que mantenían así una normativa separada.

Por su parte, los Estados tienen el deber de transponer el Reglamento Europeo a su legislación nacional, donde se vean plasmadas las disposiciones que el propio Reglamento no deja a flexibilidad del Estado. En esta situación, como es el caso de España, los Estados han mostrado esta transposición en la implementación de los Planes Estratégicos Nacionales, así como con la modificación necesaria de cualquier otra normativa.

I. Introducción

En general, en el Reglamento se establecen normas con el fin de regular tres puntos fundamentales. Primero, establece los objetivos generales y específicos que debe perseguir la financiación de los fondos del FEAGA y del FEADER, así como los indicadores de estas. Segundo, los tipos de intervenciones comunes y disposiciones financieras conexas. Tercero, crea los planes estratégicos de la PAC que son elaborados por los Estados miembros. Por último, regula la coordinación y seguimiento de la presentación y evaluación de informes.

A través de este Reglamento la Unión le muestra a los Estados un sólido camino que seguir para poner en marcha la futura Política Agraria Común. A cambio de una mayor autonomía, se le pide a los Estados un mayor compromiso medioambiental, social y financiero que debe quedar plasmado tanto en la estrategia planteada en los planes de acción como en los resultados que se obtengan a partir de los indicadores que se deben implementar.

II. Objetivos

Los objetivos que nos marca el nuevo Reglamento son una adaptación y ampliación de los anteriores, en este caso encontramos especificados en el Título II, Objetivos e Indicadores, Artículos 5 y 6. Desarrollando el artículo 5 los objetivos generales y el artículo 6 los objetivos específicos. A diferencia de la anterior normativa que separaba en dos Reglamentos las políticas del FEADER y las del FEAGA, teniendo cada uno de los reglamentos diferentes objetivos y enumerados en diferente formato. En el presente documento se da una importante concreción de los objetivos, que era necesaria para entender la PAC como una política integrada y sólida.

Los objetivos generales pasan a ser tres, los cuales están inspirados en los propios objetivos para la PAC, establecidos en el artículo 39 de TFUE. Los objetivos generales se dividen en tres planos, económico, medioambiental y social, en estos planos se desplegarán acciones bajo el principio de subsidiariedad y la ayuda de los fondos FEADER y FEAGA serán el mecanismo necesario para llegar a la total aplicación y adaptación de la Agenda 2030.

El Reglamento 2021/2115 añade a los objetivos establecidos para la PAC en el artículo 39 del TFUE, nuevos objetivos generales, basados en el tripe eje económico, medioambiental y social, que quedan descritos en el artículo 5 del Reglamento 2021/2115 como:

- Fomentar un sector agrícola inteligente, competitivo, resiliente y diversificado que garantice la seguridad alimentaria a largo plazo;
- Apoyar y reforzar la protección del medio ambiente, incluida la biodiversidad, y la acción por el clima y contribuir a alcanzar los objetivos medioambientales y climáticos de la Unión, entre ellos los compromisos contraídos en virtud del Acuerdo de París;

- Fortalecer el tejido socioeconómico de las zonas rurales.

Los objetivos específicos son objetivos más concretos y necesarios para considerar alcanzados los objetivos generales, en el artículo 6 del reglamento se enumeran 9 objetivos específicos y uno transversal.

Los nueve objetivos específicos, se dividen en tres bloques marcados por los objetivos generales, dentro del bloque económico encontramos:

- Apoyo a una renta agrícola viable, justa y que consolida la sostenibilidad económica de los agricultores;
- Mejorar y aumentar la competitividad de las explotaciones agrarias;
- Mejorar la posición de los agricultores en la cadena de valor.

Dentro del bloque medioambiental encontramos:

- Contribuir a la adaptación del cambio climático y a su mitigación;
- Promover el desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente y el uso eficiente de los recursos naturales como el agua, suelo o aire;
- Detener y revertir la pérdida de biodiversidad, potenciar la conservación de los hábitats y paisajes.

Dentro del bloque socioeconómico del tejido rural:

- Atraer y apoyar a los jóvenes agricultores;
- Promover el empleo, el crecimiento y la inserción de las mujeres en la agricultura;
- Mejorar la respuesta de la agricultura ante las exigencias en materia de alimentación y salud.

Estos tres bloques de objetivos deben de estar interconectados mediante el objetivo transversal de la modernización de la agricultura y zonas rurales a través del conocimiento, la innovación y la digitalización en zonas agrícolas y promoviendo su adopción por los agricultores, mediante el progreso en el acceso a la información y la mejora de en el intercambio de la información y conocimientos. (Diario Oficial de la Unión Europea, 2021)

Los bloques y objetivos generales y específicos pueden verse claramente plasmados en la infografía que nos proporciona el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación:

Ilustración 1. Objetivos Basados En Los Tres Pilares De Sostenibilidad



Fuente: (Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Presentación de El Plan Estratégico de la PAC de España, 2022)

III. Planes Estratégico

Las intervenciones de los Estados miembros financiados por los fondos de la PAC, deben ser especificadas en los planes estratégicos, que cada Estado miembro debe elaborar a nivel nacional y posteriormente, pasar a ser aprobado por la Comisión. Estos planes especificaran las acciones que cada Estado propone para invertir la financiación otorgada por parte de la Unión, así como una relación coherente de estas propuestas con los objetivos de los Reglamentos y que deben realizarse durante el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2023 y 31 de diciembre de 2027.

En el nuevo marco jurídico establecido por el Reglamento 2021/2115, se indican los objetivos que deben alcanzarse por medio de la PAC se definen los tipos de intervención, y requisitos que deben aplicar todos los Estados miembros, así como en los campos en los que

los Estados tienen flexibilidad en la intervención, estas intervenciones comunes y específicas debe quedar plasmadas en los Planes Estratégicos. Para el período 2023-2027 se ha presupuestado una intervención integral³ de 307.000 millones de EUR (COMISIÓN EUROPEA, 2023).

La Comisión pide que sean los estados, los que, a través de los Planes Estratégicos como instrumento de planificación, indiquen cuales son las necesidades que ven en su territorio y que, sobre los nueve objetivos específicos y un objetivo transversal, puedan diseñar una intervención que se adapte de la mejor forma posible a las debilidades, fortalezas y amenazas de sus respectivos territorios.

Por esta razón se considera un gran avance en materia de flexibilidad y subsidiariedad a los Estados, son ellos mismos los que pueden decidir qué medidas son las que aportaran mejores resultados teniendo en conciencia a las características específicas de cada Estado, convergiendo con el enfoque ascendente.

El Reglamento 2021/2115 en su Título V establece que, para garantizar la obtención de los datos, seguimiento y evaluación, el contenido de estos planes, los Estados miembros deben llevar a cabo procedimientos formales como una clara especificación de las intervenciones, con puntos comunes comparables y una evaluación de las necesidades concretas de cada Estado que lo lleven a la mejor estrategia de intervención posible.

La Comisión plantea un escenario en el que le brinda a los estados unos objetivos, un presupuesto y el tipo de intervenciones que los estados pueden ejecutar, en este caso podemos dividir las intervenciones en tres grupos; ayudas directas, intervenciones sectoriales e intervenciones al desarrollo rural.

Con este nuevo formato de Planes Estratégicos se pasa a tener una estrategia única y completa para cada país, un documento en el que convergen todas las intervenciones que se darán con respecto a la PAC. Para los países esto representa una mayor coherencia de estas, así como una mayor flexibilidad al poder incluir particularidades nacionales y regionales en los Planes Estratégicos.

Se busca que los Planes Estratégicos tengan un impacto económico que fomenten la competitividad y productividad de las explotaciones agrícolas, a través de ayudas directas a la renta, ayudas asociadas a la sostenibilidad y calidad de determinados sectores, por último, también a través de inversión en procesos de i+D+i, digitalización y formación.

Por otro lado, los Planes estratégicos también deben tener impacto medioambiental. Gran parte de las medidas deberán tener una contribución medioambiental y climática, en el caso del PEPAC, el 42,7% del gasto está relacionado con estas contribuciones. (Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, 2022) Estas estrategias en los Planes Estratégicos de los países van complementadas con las acciones de planes europeos como la Estrategia de la Granja a la Mesa⁴, la Estrategia sobre la Biodiversidad⁵ y otras iniciativas del Pacto Verde Europeo.

Como se desglosará en el siguiente apartado, IV. Condicionalidad, los Planes Estratégicos pasaran a incluir un sistema de condicionalidad, según el cual los beneficiarios de ayudas directas y que no cumplan requisitos imprescindibles como los requisitos legales de

³ Compuesta por el conjunto de fondos del FEAGA y FEADER junto con la financiación nacional.

⁴ La Estrategia “De la Granja a la Mesa” es una iniciativa de la UE presentada en mayo de 2020 como parte del Pacto Verde Europeo. Su objetivo principal es transformar el sistema alimentario actual de la UE hacia un modelo más sostenible.

⁵ La Estrategia de la UE sobre la Biodiversidad hasta 2030 tiene como objetivo situar la biodiversidad de Europa en la senda de la recuperación para 2030, beneficiando la naturaleza, las personas y el clima.

gestión o las buenas condiciones agrícolas y medioambientales de las tierras. (Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2023)

Por último, en los Planes también tiene que haber cabida al impacto social, por esta parte deben realizarse propuestas que tengan en cuenta, un enfoque de género y de relevo generacional, es importante apuntar que en 2024 estas medidas pasaran también a ser medidas de condicionalidad social.

IV. Condicionalidad

El concepto de condicionalidad con respecto a la PAC se introduce en la reforma del año 2003, como un conjunto de obligaciones que hacen referencia a estándares que tienen la intención de garantizar la salubridad de los alimentos para que tengan unos requisitos mínimos de conservación, así como para mejorar los terrenos de las explotaciones.

Desde este comienzo hasta ahora la condicionalidad ha ido tomando mayor importancia como herramienta que ayuda a incorporar acciones medioambientales en las sucesivas reformas de la PAC.

En la reforma de 2014 continua y se muestra con una mayor ambición mediante el Pacto Verde o Greening, pero es en la última reforma en la que encontramos la condicionalidad reforzada y condicionalidad social.

En una comparación entre la condicionalidad para el periodo 2014-2020 y la que pasa a aplicarse a partir de 2023, destacamos que la condicionalidad reforzada absorbe las obligaciones del Greening más las obligaciones derivadas del desarrollo rural.

Como se ha explicado antes, el Reglamento (UE) n.º 2021/2115 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 2 de diciembre de 2021, estipula quienes serán los beneficiarios de las ayudas económicas de la PAC, financiada con cargo al Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) y al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader). Todos los considerados beneficiarios por estas pasan a ser objeto de la aplicación de las normas de la condicionalidad reforzada y condicionalidad social (BOE, 2022).

Por otro lado, el Reglamento (UE) 2021/2116 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 2 de diciembre de 2021, será el que establezca el sistema de penalizaciones a aplicar a los beneficiarios que no cumplan con las obligaciones referentes al sistema de condicionalidad reforzada (BOE, 2022).

1. Condicionalidad Reforzada

La actual condicionalidad reforzada se centra en contribuir al desarrollo de una agricultura sostenible, presentando unas normas básicas e intentando concienciar a los beneficiarios de la importancia de cumplirlas.

Para el actual periodo, es el Reglamento 2021/2115 el que en su Título III, Capítulo 1, Secciones 2 y 3, aclarara los principios y ámbitos de aplicación del establecimiento de la condicionalidad y condicionalidad social. Así como las obligaciones de los estados relacionados con la condicionalidad.

Los beneficiarios de ayudas de la PAC deberán asumir obligaciones que crea la condicionalidad reforzada, deberán cumplir con los Requisitos Legales de Gestión y con la

Normas en Materia de la Buenas Condiciones Agrarias y Medioambientales, que se especifican en el REGLAMENTO (UE) 2021/2115 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO, en su artículo 12 y que aparecen desglosadas en el ANEXO III, del mismo reglamento. Adicionalmente también deberán cumplir con las normas impuestas en el marco de competencias regional.

En los Planes Estratégicos también se ve reflejada la condicionalidad reforzada, la ayuda a los pagos directos se tendrá que ver supeditada a requisitos de agricultura sostenible, siendo mucho más exigente que en el periodo anterior.

Estos requisitos más exigentes resultan en normas más estrictas para las explotaciones agrícolas, en las que se extenderán los requisitos de condicionalidad del 30% del terreno agrícola hasta el 89% que se espera para este periodo. (MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN, 2022)

Los ámbitos establecidos por la normativa y regulados por las Buenas Condiciones Agrarias y Medioambientales (BCAM) y con los Requisitos Legales de Gestión (RLG), son clima y medio ambiente, salud pública y fitosanidad y bienestar animal.

2. La Condicionalidad Social

Por otro lado, las personas beneficiarias, aparte de las debidas obligaciones nacionales con respecto a materia laboral, deberán cumplir con las normas de condicionalidad social que se especifican en el REGLAMENTO (UE) 2021/2115 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO, en su artículo 14 y que se desarrollan en el ANEXO IV del mismo reglamento.

La reforma de la PAC incorpora por primera vez la condicionalidad social, enfocando la condicionalidad en el bienestar de trabajadores o calidad del empleo por parte de los beneficiarios de la PAC. Estas novedosas normas empezaran a entrar en vigor a partir del 1 de enero de 2024.

Entre las normas encontramos los ámbitos de empleo y salud y seguridad. Con respecto al ámbito de empleo, se examinará que se aplique correctamente la legislación vigente de la Directiva (UE)2019/1152 para que se cumplan las debidas condiciones laborales de forma transparente y previsible.

Con respecto al ámbito de salud y seguridad, sobre el que se aplica la Directiva 89/391/CEE y Directiva 2009/104/CE, las cuales contiene medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud de los trabajadores y grupos de trabajadores.

El mecanismo de la condicionalidad social también tiene en cuenta los distintos marcos nacionales, así como los distintos métodos de negociación colectiva y papel de los interlocutores sociales, sobre los que el Reglamento no impondrá ninguna obligación (Diario Oficial de la Unión Europea, 2021). Debido a esta complejidad adicional que supone implantar normas a nivel autonómico se permite a los Estados miembros empezar a aplicar la condicionalidad social hasta el 1 de enero de 2025.

3. Requisitos Legales de Gestión.

El concepto de Requisitos Legales de Gestión se describe en el artículo 12 del Reglamento 2021/2115, que describe los requisitos legales de gestión como cada uno de los

conceptos enumerados en el anexo III y hacen referencia a determinados aspectos de directivas y reglamentos, los Requisitos Legales de Gestión abarcan abarcar la principal legislación de la Unión en los temas de medio ambiente, salud pública, fitosanidad y bienestar animal, cada una de estas leyes impone obligaciones precisas para los trabajadores agrarios.

4. Buenas Condiciones Agrarias y Medioambientales.

Las normas para las Buenas Condiciones Agrarias y Medioambientales (BCAM) tienen como objetivo contribuir a la adaptación contra el cambio climático, así como a su mitigación, la lucha contra los problemas relacionados con la escasez de agua y la calidad del suelo, también para brindar apoyo a la protección de la biodiversidad. Cada una de las normas BCAM contribuyen a múltiples de los objetivos generales y específicos.

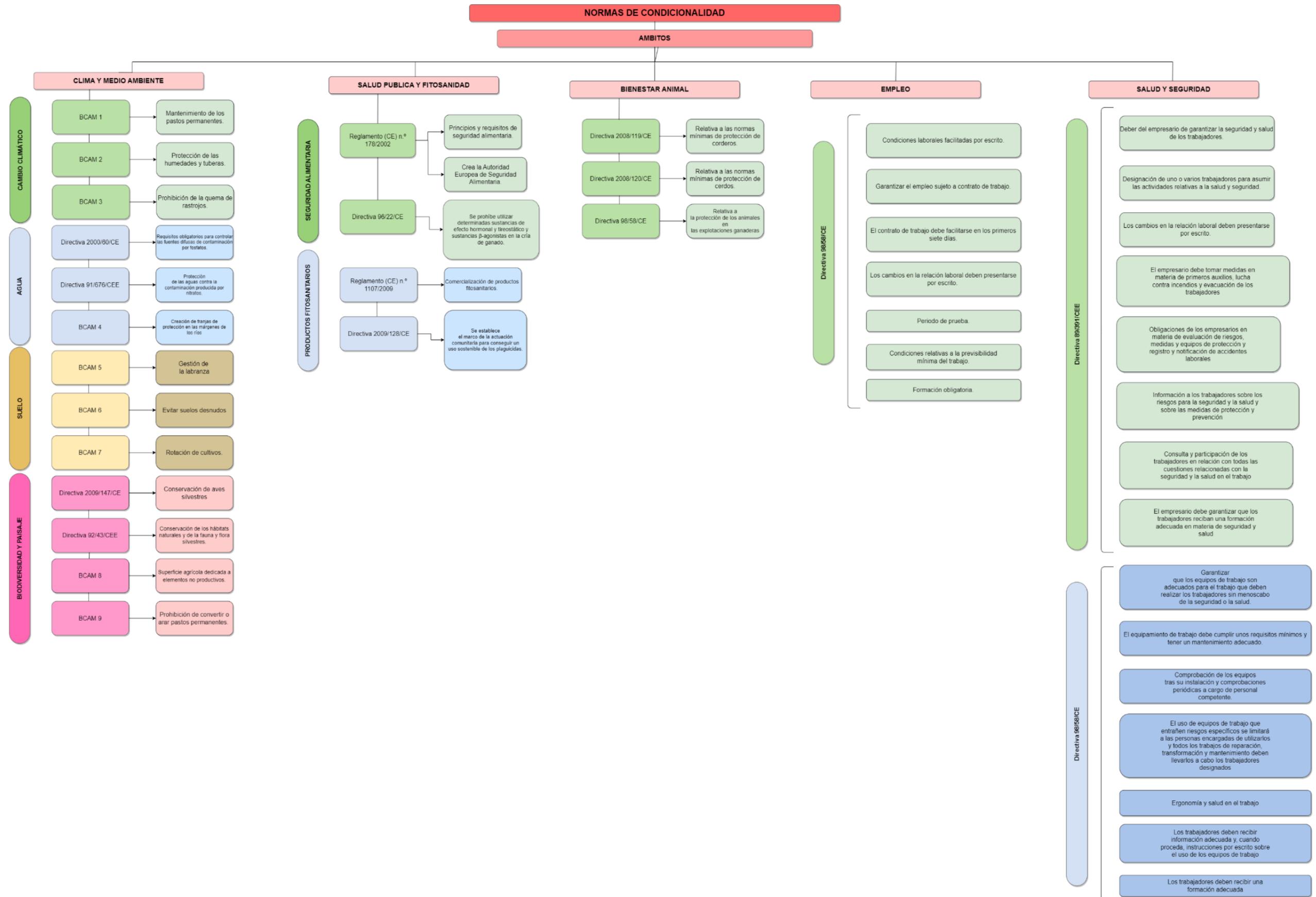
Para aplicar este marco, los Estados miembros tendrán que trasponer las normas establecidas a nivel europeo en normas nacionales. Estas nuevas normas deben tener en cuenta las características específicas de cada área, considerando las condiciones del suelo y del clima, las prácticas agrícolas, las condiciones de agricultura existentes, el uso de la tierra y las especificidades de las regiones más alejadas, entre otras.

Los Estados miembros deben ser capaces de establecer normas nacionales relacionadas con los objetivos principales de las normas BCAM, con el fin de mejorar los resultados medioambientales y climáticos en el marco de las normas BCAM. Teniendo en cuenta las prácticas existentes en el sistema de agricultura ecológica, no se aplicará ningún requisito adicional a los agricultores ecológicos en cuanto a la rotación de cultivos.

Para evitar una carga excesiva las pequeñas granjas, los Estados miembros pueden considerar excepciones en lo que respecta a la rotación de cultivos y porcentajes mínimos de cultivo.

En la Ilustración 2, podemos ver desglosados los diferentes requisitos y normas a las que hacen referencia los requisitos de condicionalidad reforzada y condicionalidad social, como ya hemos comentado en los ámbitos de clima y medio ambiente, salud pública y fitosanidad y bienestar animal se despliegan normas relacionadas con la BCAM y RLG mientras que en los campos de empleo, seguridad y salud encontramos definidas las normas de condicionalidad social.

Ilustración 2. Normas De Condicionalidad Reforzada Desglosadas En Sus Diferentes Ámbitos



Fuente: Elaboración propia a partir de los Anexos III y IV del Reglamento 2021/2115 (Diario Oficial de la Unión Europea, 2021)

5. El Greening

El “Greening”, también conocido como pago directo verde o «ecologización», es la ayuda a los agricultores que mantienen o adoptan prácticas agrícolas que contribuyan a alcanzar objetivos climáticos. De esta forma, la UE recompensa a los agricultores por conservar los bienes naturales. Hoy en día, el 30% de los pagos a agricultores están condicionados por el Greening. (European Commission, 2023)

Para recibir el pago directo verde los agricultores deben cumplir tres prácticas que son beneficiosas para el medio ambiente.

En primer lugar, encontramos la diversificación de los cultivos, al tener diferentes tipos de cultivos se enriquece el ecosistema y el suelo se hace más fuerte. Por ejemplo, en cultivos mayores a 30 hectáreas debe haber tres tipos diferentes de cultivo, en el que el cultivo mayor no supere el 75% de la explotación. (European Commission, 2023)

Como segundo punto encontramos el mantenimiento de los pastos permanentes, los pastos permanentes son zonas sensibles desde el punto de vista medioambiental que los agricultores no van a poder labrar ni explotar.

Por último, encontramos las superficies de interés ecológico, se tendrá que dedicar al menos el 5% de los cultivos a zonas que benefician la biodiversidad, como árboles, tierras en barbecho, hábitats o setos.

A estas normas encontramos excepciones que permiten cierta flexibilidad a la hora de dar las ayudas, por ejemplo, estas normas no son aplicadas a agricultores que adoptan el régimen de pequeños agricultores o los agricultores ecológicos que se entiende que ya generan beneficios medioambientales.

Otras normas de flexibilidad quedan a disposición de los estados, lo cuales pueden dotar a las medidas de ciertos márgenes para que se adapten a las explotaciones de cultivos nacionales o añadiendo alternativas al Greening, como disposiciones alternativas para que los cultivos de regímenes nacionales o de certificación regional también puedan ser beneficiados por estos fondos. También se pueden considerar como practica equivalente los programas agroalimentarios que dependan de programas de desarrollo rural.

Por ahora no hay sanciones directas a los agricultores, pero aquellos agricultores que no cumplan estas prácticas recibirán menos dinero, la reducción de las ayudas se hará teniendo en cuenta el número de hectáreas que no son conformes con el Greening o requisitos de ecologización.

Por otro lado, desde 2017, los gobiernos nacionales si pueden poner sanciones administrativas directas o una mayor reducción de los pagos, para fomentar la adopción de los nuevos requisitos en el tejido agrario, estas sanciones tendrán que ser proporcionales, teniendo en cuenta la gravedad y el alcance del posible incumplimiento (European Commission, 2023).

RELACIÓN ENTRE EL PACTO VERDE EUROPEO Y LA POLÍTICA AGRARIA COMÚN.

La Política Agraria Común 2023-27 y el Pacto Verde Europeo están muy relacionados. La PAC es una herramienta clave para asegurar el futuro alimentario, el de la agricultura y el mantenimiento de grandes áreas forestales, que son, entre otros, unos de los principales objetivos del Pacto Verde Europeo.

El Pacto Verde Europeo es una hoja de ruta ambiciosa que busca la transformación de la economía en la Unión Europea hacia la sostenibilidad y eficiencia, así como a la resiliencia frente al cambio climático.

Aunque las medidas de la PAC están estrechamente ligadas al PVE, tienen orígenes diferentes, el Pacto Verde Europeo se lanza en 2019 como iniciativa de la Comisión Europea, más tarde es aprobado por el Consejo.

El Pacto Verde Europeo sienta el objetivo final de llegar a la neutralidad climática en 2050 y marca un camino que pasa por la transformación de la UE en una sociedad equitativa y próspera, pero con una economía moderna y competitiva.

Conseguir la neutralidad climática en el año 2050 supone lograr cero emisiones netas de gases con efecto invernadero, fundamentalmente bajo los preceptos de reducir emisiones, avanzar en tecnologías verdes e invertir en la protección del medio ambiente.

El compromiso de neutralidad climática de la UE también está presente en la estrategia a largo plazo que presentó la UE en sus objetivos globales bajo el Acuerdo de París⁶.

El Pacto Verde Europeo no solo es un manifiesto sobre la necesidad de un cambio ante los desastrosos efectos que podría tener el cambio climático, sino que está respaldado por la Ley Europea del Clima, que implica establecer objetivos intermedios como, por ejemplo, reducir las emisiones netas de gases de efecto invernadero un 55% para 2030, en comparación con los niveles de emisión de 1990.

Sin embargo, a diferencia de la PAC, el Pacto Verde Europeo no tiene un respaldo reglamentario, salvando lo establecido en La Ley Europea del Clima, implementar todos los objetivos que se establecen en el Pacto todavía está en desarrollo a través de diferentes directivas, se puede destacar el “Objetivo 55”⁷, que forma parte del paquete de medidas presentado por la Comisión Europea con la intención de reducir los gases de efecto invernadero.

Podemos entender que el Pacto Verde Europeo tiene unos objetivos que se marcan en un largo plazo y que abarcan todo tipo de áreas como el clima, la agricultura, el transporte, energía, industria y sistema económico. Las numerosas referencias que encontramos en la PAC al Pacto Verde Europeo muestran el compromiso y la relevancia de esta propuesta.

Aunque el Pacto sea posterior, la tarea de incorporar sus medidas a la legislación parece más complicada en comparación con la PAC. Por lo que el componente medioambiental de la PAC se ha blindado con los valores del Pacto, de esta forma, resulta más fácil que las políticas

⁶ El Acuerdo de París es un tratado internacional adoptado el 12 de diciembre de 2015 en la COP21 de París. Su objetivo central es reforzar la respuesta mundial al cambio climático.

⁷ La expresión “Objetivo 55” se refiere al objetivo de reducción de las emisiones en al menos el 55% que la UE se ha fijado para 2030.

de los países de la UE, los sectores económicos y la sociedad, se identifiquen y contribuyan con estos objetivos.

La principal acción de integración entre ambas políticas es la estrategia “De la Granja a la Mesa” que forma parte del Pacto Verde Europeo y tiene el objetivo de conseguir un sistema alimentario sostenible y que respete el medio ambiente. Esta estrategia también engloba diferentes iniciativas como la Política Agraria Común o la Política Pesquera Común, estos por lo tanto suponen herramientas de apoyo a la transición que presenta el Pacto Verde Europeo (Parlamento Europeo, 2023)

La reforma de la Política Agrícola Común introduce un innovador proceso de toma de decisiones, que apoya en el Pacto Verde Europeo y la Estrategia “De la Granja a la Mesa”, promoviendo un enfoque integrado y fortaleciendo las conexiones entre la PAC y otras políticas del sector agroalimentario, dando lugar a una PAC multinivel para el período posterior a 2020.

Los planes estratégicos nacionales y el modo de implementación de la PAC facilitan a los Estados miembros la creación de medidas personalizadas y orientadas a resultados para el sector agrícola que, entre otros, también tienen como objetivo cumplir con las prioridades de acción del Pacto Verde y la Estrategia “De la Granja a la Mesa”.

La Acción 3 del Pacto Verde Europeo, la Estrategia “De la Granja a la Mesa” nos permite confirmar que los planes estratégicos de la PAC desempeñan un papel importante para alcanzar el objetivo de la Unión Europea de ser el primer continente en lograr la neutralidad climática para 2050. (Parlamento Europeo, 2023)

INDICADORES Y SEGUIMIENTO

La implementación de los indicadores viene dada en el artículo 7 del Reglamento 2021/2115, tras enumerar los objetivos generales y específicos en los artículos 5 y 6, con el fin de evaluar el desempeño de los objetivos, para esto se necesita un conjunto de indicadores comunes relacionados con la realización, resultado, impacto y contexto de un análisis específico.

Con este fin, se establece que será necesaria la implementación de tres tipos de indicadores:

- Indicadores de realización, que muestren en desempeño de intervenciones conseguidas;
- Indicadores de resultado, que relacionen las intervenciones tomadas con los objetivos medioambientales y climáticos;
- Indicadores de impacto, que evalúen el desempeño de los objetivos mencionados en los artículos 5 y 6, relativos a como se ven estos reflejados en los Planes Estratégicos;
- Indicadores de contexto, cada Plan Estratégico deberá incluir un análisis DAFO de cada objetivo específico su situación específica incluyendo información cuantitativa y cualitativa;

Podemos encontrar informes actualizados de dichos indicadores en el Portal de Datos Agroalimentarios en la página web de la Comisión Europea, el cual proporciona datos sobre la agricultura nacional y comunitaria, facilitados por el Departamento de Agricultura y Desarrollo Rural de la Comisión Europea.

En este portal encontramos tres grupos de indicadores: CAP 2014–22, CAP 2023–27 e Indicadores de contexto, cada grupo hace referencia a periodos diferentes y en cada uno de estos grupos se pueden encontrar diferentes indicadores.

I. CAP 2014 – 22

Conocidos como el Marco Común de Seguimiento y Evaluación (MCSE) fue el marco de indicadores que ayudo a evaluar el rendimiento de la pasada PAC 2014-22, consiste en un total de 13 indicadores temáticos.

En el período 2014-22, el MCSE fue herramienta que se utilizó para monitorizar y evaluar las políticas de la PAC en su progreso. En su uso se incluye la utilización de indicadores clave que sirvan para su evaluación y desempeño del impacto que han tenido las medidas para mejorar las intervenciones futuras.

De acuerdo con el Marco Común de Seguimiento y Evaluación, la evaluación se considera una herramienta esencial para medir el impacto de las intervenciones. Para poder hacer esta evaluación es necesario proporcionar evidencia que respalde la toma de decisiones. Además, contribuye significativamente a aumentar la transparencia, fomentar el aprendizaje y promover la rendición de cuentas (Comisión Europea, 2024).

Las evaluaciones de las medidas sobre la ayuda a la renta de los agricultores, el apoyo para el respeto de prácticas agrícolas sostenibles y el respaldo al mercado las realizan externos independientes. Estos pueden ser organismos de investigación, universidades o empresas de consultoría, que operan bajo la supervisión de la Comisión Europea y siguen un plan de evaluación plurianual.

La Comisión ha desarrollado directrices y herramientas⁸ de mejora legislativa que abordan los requisitos y las mejores prácticas aplicables a las evaluaciones de la PAC, para asegurar que las evaluaciones de la PAC se integran en el proceso de formulación de políticas y que se cumplan los criterios de referencia establecidos.

En 2018 se publica el primer informe (COM/2018/790) de seguimiento y evaluación de la PAC para el periodo 2014-2020, que posteriormente es completado en 2021. En este informe se desarrollan tres puntos de evolución generales de la PAC 14-22:

- producción alimentaria viable, con atención especial a la renta agrícola, la productividad agraria y la estabilidad de los precios;
- gestión sostenible de los recursos naturales y acción por el clima, con especial atención a las emisiones de gases de efecto invernadero, la biodiversidad, el suelo y el agua;
- desarrollo territorial equilibrado, con especial atención al empleo rural, el crecimiento y la pobreza en las zonas rurales.

⁸ Las directrices para la mejora de la legislación establecen los principios que sigue la Comisión Europea a la hora de preparar nuevas iniciativas y propuestas y de gestionar y evaluar la legislación existente.

En el conjunto del MCSE encontramos la recolección de estos datos y un análisis que nos permiten interpretarlos, identificando áreas de mejora para contribuir a la eficiencia e impacto de las intervenciones realizadas en el periodo que ocupa.

Los 13 indicadores que se toman como referencia en el periodo del 14 al 22, no son los mismos que se han utilizado en el periodo actual, aunque si comparten similitudes, esto puede ser problemático a la hora de medir el progreso general de los resultados entre diferentes periodos.

Aunque cada periodo de la PAC ocupa diferentes medidas y objetivos por lo que es congruente hacer que tengan diferentes indicadores, empleando indicadores diferentes para cada periodo es imposible obtener información sobre la evolución general de las medidas entre un periodo y otro.

1. Indicadores de contexto

Los indicadores de contexto se centran sobre todo en estadísticas socioeconómicas, sectoriales y medioambientales. Estos indicadores forman parte del MCSE, por lo que están asociados al periodo 2014-22 por lo que solo encontramos información hasta esta fecha.

Estos indicadores nos aportan información sobre el sector agrícola, los encontramos divididos en tres grupos:

- Indicadores Socioeconómicos, abarca 12 indicadores incluyendo información general como la población, edad, desempleo, tasa de pobreza o la productividad del trabajo por sector económico entre otros;
- Indicadores Sectoriales, abarca 18 indicadores especializados en medir el rendimiento del trabajo en áreas específicas como la agricultura, el forestaje o la industria alimentaria;
- Indicadores Medioambientales, abarca 18 indicadores que incluyen información específica sobre la conservación de las áreas agrícolas, como suelo o agua, el cultivo intensivo y los riesgos asociados a estas prácticas.

II. CAP 2023 – 27

A partir de la entrada en vigor del Reglamento 2021/2115, se establece el Marco de Rendimiento Seguimiento y Evaluación (MRSE) que sustituye al pasado Marco Común de Seguimiento y Evaluación (MCSE) y que se aplicara a la PAC de 2023-2027.

Actualmente el marco de seguimiento y evaluación del desempeño vigente establece una serie de indicadores para ayudar a evaluar la actual PAC para así poder mejorar su eficiencia. Los Estados han utilizado estos indicadores para la planificación de sus respectivos Planes Estratégicos.

La reforma de la PAC supuso también un gran cambio en el conjunto y enfoque de los indicadores y marco de evaluación de la PAC. En general, se pasa de centrarse en el cumplimiento de las normas a un enfoque basado en los resultados y el rendimiento, centrandolo la evaluación en los indicadores de impacto y de resultado. Debido a la experiencia del periodo

anterior se consideró reducir el número de indicadores, este cambio hacia el rendimiento supone menos indicadores, pero mejor orientados (Comisión Europea, 2018).

El artículo 128 del Reglamento (UE) 2021/2025, establece todo lo relativo al marco de seguimiento y evaluación del rendimiento. En el anexo I de este mismo reglamento podemos encontrar los 44 indicadores (European Commission, 2024) de resultado que engloban desde un medidor de la mejora de resultados por la inversión en el conocimiento y la innovación hasta la mejora del bienestar animal.

Como bases jurídicas relacionadas destacan el Reglamento (UE) 2021/2290, que establece las normas sobre los métodos de cálculo de los indicadores de realización y resultado y el Reglamento (UE) 2022/1475 de la Comisión, que establece la evaluación de los planes estratégicos de la PAC y el suministro de información para el seguimiento y evaluación.

Los valores objetivos a los que se pretende llegar están fijados en los planes estratégicos de cada país miembro, aunque los estados miembros no planifican un objetivo para los 44 indicadores, sino que solo planifican acciones para aquellos que correspondan con necesidades nacionales.

Los datos de dichos indicadores que nos proporciona la Comisión Europea para el periodo actual se dividen en tres paneles de datos:

1. Panel de indicadores de resultados

En este panel podemos ver los indicadores de resultados que vinculan las acciones de la PAC con su finalidad. Los Estados miembros fijan objetivos para cuantificar su ambición en la aplicación de la PAC.

Los indicadores de resultado comparan anualmente el valor obtenido para cada objetivo con el valor planteado tanto por la UE como por cada país. El seguimiento de estos indicadores muestra si los avances realizados concuerdan realmente con los objetivos de la PAC.

La continua monitorización y la comparación anual de los resultados con sus correspondientes objetivos permite seguir el progreso de la implantación que nos directamente si se están cumpliendo los objetivos, en este panel, podemos ver que también están marcados objetivos para los años 2028-2029, años para los cuales los estados miembros tienen la opción de incluir sus objetivos.

2. Catálogo de intervenciones de la PAC

El catálogo proporciona información detallada sobre los planes estratégicos de la PAC (2023-2027) y las opciones de aplicación de los Estados miembros. Los objetivos de la PAC son comunes, pero cada estado miembro planifica unas acciones específicas acorde a los planteamientos nacionales.

Los Estados Miembros planean el número de intervenciones y un total de gasto que pretenden implantar y pagar anualmente. En cada Plan Estratégico se establecen las intervenciones ateniéndose a una lógica que tiene que concordar con los objetivos específicos.

La siguiente tabla es uno de los gráficos que nos proporciona el panel de datos de este apartado, muestra el número de intervenciones programadas por cada país, así como el presupuesto que pretende dedicarle en el período 2023-2029. Resulta interesante destacar que

Italia es el país que más intervenciones propone es Italia con un total de 167 y el país que más presupuesto dedicara es Francia con 49.223.309.300€.

Tabla 2 Número de intervenciones por estado miembro

| Member State Code | Number of Interventions | Total Public expenditure € (2023-2029) |
|-------------------|-------------------------|--|
| IT | 167 | 34.745.026.632 |
| PT | 163 | 6.530.775.502 |
| FR | 156 | 49.223.309.300 |
| BE-Flanders | 153 | 1.640.816.990 |
| FI | 126 | 6.634.680.376 |
| LV | 115 | 2.461.935.448 |
| HU | 107 | 9.974.590.896 |
| BG | 105 | 7.740.170.332 |
| ES | 103 | 33.164.881.753 |
| SK | 100 | 4.051.698.348 |
| AT | 98 | 8.622.104.625 |
| CZ | 93 | 7.877.010.560 |
| RO | 91 | 15.649.147.910 |
| EL | 83 | 13.214.832.775 |
| HR | 82 | 3.696.682.419 |
| PL | 82 | 24.956.719.161 |
| SI | 80 | 1.773.534.526 |
| LT | 71 | 4.181.387.509 |
| CY | 68 | 449.986.480 |
| DE | 63 | 34.011.760.276 |
| EE | 54 | 1.614.786.165 |
| BE-Wallonia | 53 | 1.857.432.893 |
| SE | 51 | 5.997.034.924 |
| IE | 42 | 9.787.274.613 |
| DK | 40 | 4.815.952.009 |
| NL | 38 | 4.467.881.374 |
| MT | 33 | 160.338.093 |
| LU | 31 | 465.318.174 |

Fuente: (Directorate-General for Agriculture and Rural Development, 2024)

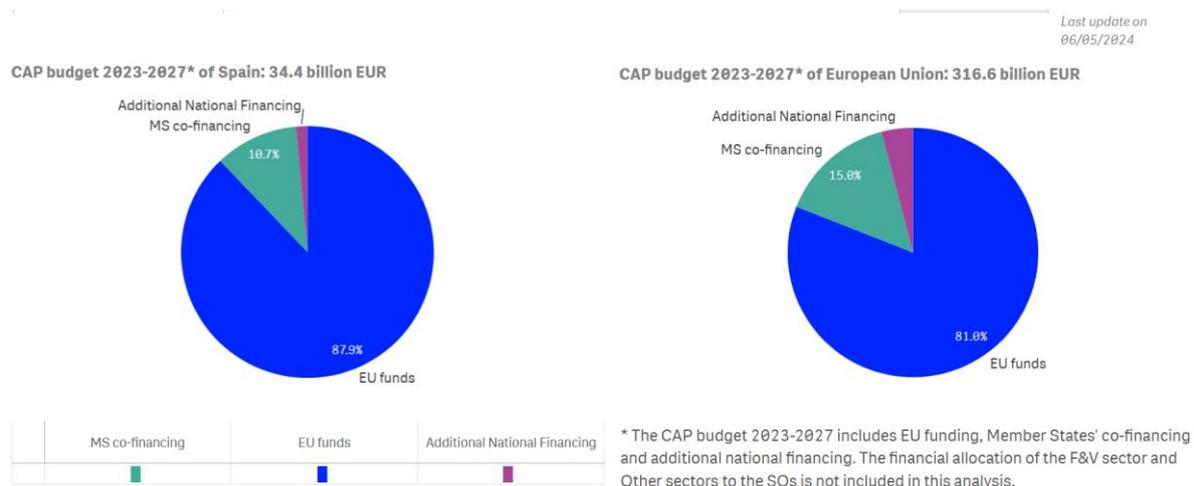
Por otro lado, también cabría destacar la interrelación entre las intervenciones y los indicadores de resultado, ya que el cada intervención está relacionada con un indicador que medirá su progreso, en este sentido el indicador que más intervenciones ha recopilado es el R.10 - Mejor organización de la cadena de suministro: porcentaje de explotaciones agrícolas que participan en agrupaciones de productores, organizaciones de productores, mercados locales, circuitos de distribución cortos y regímenes de calidad subvencionados por la PAC

3. Dotación financiera de los objetivos específicos de la PAC

Este cuadro de mando proporciona información detallada sobre la asignación financiera de las intervenciones a los objetivos específicos de la PAC en función de los vínculos entre las intervenciones y los objetivos específicos establecidos por los Estados miembros en sus planes estratégicos de la PAC.

Este apartado nos permite comparar tanto la procedencia de los fondos del presupuesto de la PAC, como la relación de estos con los objetivos específicos. Por ejemplo, resulta interesante el siguiente gráfico, que nos muestra la distribución de la financiación actualizado a fecha de mayo de 2024, en el que podemos apreciar como la mayoría el 81.0% del presupuesto equivalente a aproximadamente 256,4 miles de millones, la financiación proporcionada por estados miembros asciende al 15.0% lo que representaría 47,4 miles de millones, por último, la financiación adicional que han proporcionado los estados miembros representa un 4.0% que equivale a 12,8 miles de millones.

Gráfico 5: Presupuesto de la PAC desglosado por el tipo de financiación



Fuente: (European Commission, 2024)

Estos son los datos agregados a nivel europeo, sin embargo, la aplicación permite hacer esta misma desagregación con los datos de cada Estado Miembro. En el gráfico anterior se puede ver la distribución de la financiación tanto para España como para la UE.

4. Resultados de planificación por resultados

Este panel de datos nos da información sobre el total de la producción planificada y el gasto total planificado para las intervenciones previstas en los planes estratégicos de la PAC 2023-2027 por indicadores de resultado.

Los indicadores de resultado están asociados con un solo tipo de intervención definida en la Regulación 2021/2115 como los eco-esquemas, inversiones y cooperación. En este panel se presentan los datos en tres categorías, ingresos, medioambiente e inversión.

Los indicadores de resultado se especifican en el Anexo I de la Regulación 2021/2115, con todos los indicadores de impacto, resultado, realización y contexto. En este caso, los 44 indicadores de resultado se relacionan con los objetivos transversales y específicos de la UE, junto con los 29 indicadores de impacto con los que están asociados.

DESAFÍOS Y TENDENCIAS ACTUALES EN EL SECTOR AGRÍCOLA

Siendo la agricultura una actividad fundamental para la economía y la seguridad alimentaria, de forma recurrente los productores agrícolas encuentran un mercado lleno de desafíos.

Una de las principales preocupaciones de los agricultores que ha aumentado con la introducción de la condicionalidad es la carga administrativa que conlleva la PAC: El pasado 12 de marzo la Comisión Europea dio resultados preliminares de una encuesta⁹ para la simplificación, esta encuesta nos da resultados que resulta interesante destacar (REDPAC, 2024).

Por un lado, destacamos que un 33% los agricultores dedican hasta 6 días hábiles a desempeñar tareas administrativas como la solicitud de las ayudas de la PAC o recopilar la documentación de la PAC. Con motivo de la complejidad de estos trámites, hasta el 78% de los productores agrarios necesitan ayudas de gestores privados, bancos, cooperativas o entidades publicas para preparar y presentar sus solicitudes de ayuda de la PAC.

Otra de las acciones ante la que los agricultores han mostrado su disgusto han sido los controles *in situ*, el 52% de los agricultores han recibido entre una y tres inspecciones a lo largo del año. Las inspecciones son un elemento importante para garantizar la calidad, seguridad en la agricultura, sin embargo, a través de la encuesta se conoce que las inspecciones les suponen entre media jornada y un día de trabajo, tiempo que puede ser crucial durante una campaña de recolección.

Es necesario que se planteen acciones a corto y medio plazo encaminadas a reducir la carga administrativa que soportan los agricultores europeos, en general se necesita una simplificación de la solicitud de ayudas de la PAC, así como de las obligaciones de registro y presentación de informes y una revisión para evitar la duplicidad de procedimientos.

Otro de los grandes problemas que destacan las principales asociaciones agrarias¹⁰ son las importaciones de terceros países y la presión que hacen estos productos importados en los precios del mercado interno, las asociaciones agrícolas piden que se introduzcan cláusulas de espejo en los acuerdos de comercio internacional, haciendo así que las condiciones alimentarias se apliquen de una forma simétrica entre ambas partes (ASAJA, 2024).

⁹ La encuesta estuvo disponible desde el 7 de marzo al 8 de abril, periodo en el que se recopilaban cerca de 27.000 respuestas, hasta ahora solo se han presentado los resultados preliminares, los datos finales se publicarán en otoño de 2024 integrados en un análisis de la simplificación normativa desde el punto de vista de los agricultores.

¹⁰ En el ámbito nacional encontramos la Asociación Agraria de Jóvenes Agricultores (ASAJA), la Coordinadora de Organizaciones de Agricultores y Ganaderos (COAG), Unión de Pequeños Agricultores y Ganaderos (UPA) y Coop. Agro-Alimentarias.

En los últimos años, la cesta de la compra para el consumidor ha alcanzado precios muy elevados, en esta subida de precios destaca el precio del aceite de oliva, que paso de 2,35 € el kilo en 2019 a 7,66 € a finales de 2023 (OCU, 2024).

Sin embargo, la subida de los precios no refleja una mayor rentabilidad para los agricultores. El sector agrícola se encuentra en una situación límite, tras aproximadamente dos años en los que se ha unificado un incremento constante de los costes productivos como; regadío, abonos o fertilizantes y combustibles, con una merma considerable de las cosechas debido a la sequía (ASAJA, 2024).

Esta situación llevo a que durante el mes de febrero de este año se dieran en España numerosas manifestaciones de agricultores y ganaderos que a través de tractoradas expresaron su descontento y reclamaciones sobre asuntos como la simplificación y eliminación de la burocracia, una mejor posicionamiento de los agricultores respecto al comercio internacional, que la cadena alimentaria tenga como objetivo garantizar la rentabilidad de las explotaciones agrarias, una política hidráulica que mejore las infraestructuras que incluya financiación ante la sequía, adaptación del mercado laboral a las particularidades del sector agrario, respaldo para la incorporación y permanencia de jóvenes en la actividad agraria y adaptación de los límites de las estimaciones objetivas y directas del IRPF y que se destinen fondos adicionales para atender la elevada siniestralidad que causa el cambio climático (ASAJA, 2024).

Tras un año de aplicación se están empezando a tomar las primeras medidas para introducir cambios en la aplicación de la PAC, el pasado 26 de febrero de 2024, desde el Consejo de la Unión Europea se insta a la Comisión a que presentara una propuesta para modificar los Reglamentos de la PAC de manera que puedan responder eficazmente a las preocupaciones de los agricultores (Consejo de la Unión Europea, 2024).

Las normas que se actualizan buscan reducir y simplificar la carga administrativa y ofrecer una mayor flexibilidad a para cumplir ciertos requisitos medioambientales. Principalmente se relajará la carga administrativa y controles sobre las BCAM 8,7 y 6 que imponen diferentes condiciones sobre la mantención de elementos paisajísticos, rotación de cultivos y la cobertura del suelo en periodos sensibles respectivamente (Comisión Europea, 2024). Esta mayor flexibilidad es decisiva para que las normas que se apliquen sean compatibles con la realidad de los agricultores europeos.

CONCLUSIONES

La principal transformación de la Política Agrícola Común ha sido la introducción de los Planes Estratégicos, los cuales representan un cambio de enfoque hacia el rendimiento en lugar del mero cumplimiento. En los planes estratégicos se ha observado una diversidad considerable en los valores objetivo, intervenciones y requisitos entre los diferentes Estados miembros, reflejando sus diversas necesidades y preferencias.

Si bien los Planes Estratégicos de la PAC representan un paso adelante en la planificación y ejecución de la política agrícola de la UE, su éxito continuo depende de una implementación efectiva, la colaboración sólida entre los Estados miembros y la Comisión, y un enfoque proactivo en la adaptación a los desafíos presentes y futuros del sector agrícola europeo.

A lo largo del trabajo, se ha documentado como los pagos directos continúan siendo el principal instrumento financiero de los Planes Estratégicos de la PAC. La renta agrícola sigue siendo notablemente inferior al salario medio en otras industrias, consecuentemente la viabilidad de las explotaciones agrícolas está profundamente condicionada a las ayudas provenientes de la PAC, estas desempeñan un papel significativo en muchos sectores y Estados miembros, en 2020 representaron de media el 23 % de la renta agrícola (COMISIÓN EUROPEA, 2023).

Estas ayudas desempeñan un papel crucial en la seguridad alimentaria, el mantenimiento de la actividad agrícola en zonas rurales y la preservación de paisajes y medios de subsistencia. Por este motivo, existe una preocupación por mejorar la posición de los agricultores en la cadena de suministro alimentario, las tendencias a largo plazo es que los agricultores cada vez perciban una proporción menor del valor añadido de toda la UE. El valor añadido que los agricultores obtienen de su trabajo es bajo, por lo que el salario y supervivencia de buena parte del trabajo agrícola se limita al apoyo de los planes estratégicos de la PAC.

La necesidad de afrontar desafíos sectoriales específicos a largo plazo es una materia recurrente en el contexto agrícola actual. Áreas como la sostenibilidad, la viabilidad económica, la demografía rural y la digitalización son campos que requieren una mayor resiliencia. La implementación efectiva de intervenciones en estos ámbitos es crucial para asegurar un futuro próspero y sostenible para la agricultura.

Las políticas y prácticas agrícolas cada vez más tienen una mayor orientación a enfrentar las realidades cambiantes del clima y garantizar la seguridad alimentaria. Esto incluye la adopción de tecnologías avanzadas, la diversificación de cultivos, la conservación de recursos hídricos y la protección de la biodiversidad. La educación y capacitación de los agricultores en prácticas sostenibles y tecnologías emergentes también juegan un papel vital en este proceso de transformación.

Se reconoce la necesidad de fortalecer la demografía rural a través del apoyo a comunidades agrícolas siendo esencial para mantener la vitalidad de las zonas rurales. Esto implica no solo la inversión en infraestructura y servicios, sino también la promoción de la inclusión digital y el acceso a mercados amplios. La digitalización supone un elemento fundamental que puede ofrecer soluciones innovadoras a problemas antiguos, a través de herramientas como la trazabilidad de los alimentos, la gestión eficiente de los recursos o la optimización de la cadena de suministro.

En general la aplicación de iniciativas de sostenibilidad y digitalización requieren una inversión continua a largo plazo y un enfoque colaborativo entre todos los sectores: agricultores, gobiernos, instituciones educativas y sector privado. Solo así se podrá asegurar un sector agrícola resiliente, sostenible y capaz de alimentar a una población mundial en crecimiento.

Por un lado, la subordinación de las ayudas a un cumplimiento o condicionalidad mejora el rendimiento de las políticas, plasmado en el sistema de medición de índices, así se pueden medir los avances hacia un objetivo y hace que se pueda evaluar el impacto de cada iniciativa para una futura mejor toma de decisiones. Por otro lado, la imposición de la condicionalidad debe ir acompañada de un sistema de información que asegure que los agricultores conocen y pueden cumplir con los nuevos requerimientos.

A pesar de haber conseguido unos indicadores más homogéneos y con objetivos claros, supone un detrimento analítico que los indicadores del pasado período no estén relacionados

con los del periodo actual. Puede ser muy interesante un marco integral de indicadores que se extiendan a todos los periodos de las diferentes Políticas Agrarias que se den en el tiempo. En este caso encontramos que los indicadores establecidos en el MCSE para el periodo 2014-22, dejan de recopilar datos a partir del año 2020, o 2022 en algunos casos, lo que impide la comparación con futuros o anteriores periodos de la PAC.

A lo largo del estudio se puede ver percibir la importancia de la financiación y aunque en este nuevo periodo se hay una diversificación de las iniciativas en ámbitos como la sostenibilidad medioambiental, la digitalización o el apoyo a ámbitos rurales. La esencia de la PAC se caracteriza por los pagos directos, estos permiten la supervivencia de los agricultores a través de una renta mínima que a su vez permite que los alimentos agrícolas tengan un precio accesible, en general se puede entender que los pagos directos son el componente principal de la seguridad alimentaria.

Los reguladores deben entender las particulares características de la agricultura, el año pasado, que se distingue por fenómenos meteorológicos extremos, las consecuencias geopolíticas de la escalada de tensión entre Rusia y Ucrania influyen principalmente en los mercados primarios y en el coste de los factores de producción que acaban reduciendo el margen de los productores.

La primera revisión de la PAC ha tardado un año hasta que se ha modificado para flexibilizar tres de las normas de condicionalidad reforzada, mediante un procedimiento de urgencia que han acordado tanto Consejo, Comisión y Parlamento de la Unión Europea. En este sentido, sería deseable que tanto los Estado Miembros como los Órganos de la Unión Europea tengan la posibilidad de hacer cambios de una forma rápida que permita reaccionar a las situaciones cambiantes del panorama internacional.

Definitivamente se ha podido comprobar que la nueva Política Agraria Común ha mejorado en aspectos como su enfoque a la sostenibilidad ambiental y social, la mejora de la resiliencia del sector agrícola europeo y la implementación de nuevos indicadores. Sin embargo, deberá seguir adaptando sus políticas para mantener la seguridad alimentaria en Europa a partir de la mejor posición de los agricultores en la cadena de valor, al mismo tiempo que elaborar un conjunto de indicadores que sean útiles a lo largo de varios periodos.

BIBLIOGRAFÍA

- Agencia tributaria. (25 de 04 de 2023). *Se reducen para el período impositivo 2022 los índices de rendimiento neto y la reducción general aplicables en el método de estimación objetiva del IRPF para las actividades agrícolas y ganaderas afectadas por circunstancias excepcionales*. Recuperado el 29 de 10 de 2023, de [Se_reducen_para_el_periodo_impositivo_2022_los_indices_de_rendimiento_netoy_la_reduccion_general_aplicables_en_el_metodo_de___s_excepcionales](#)
- ASAJA. (07 de 05 de 2024). “*Agricultura, cuestión de Estado. Unidad de acción y soluciones concretas para el campo*”. Recuperado el 17 de 05 de 2024, de <https://coag.org/post/e2809cagricultura-cuestion-de-estado-unidad-de-accion-y-soluciones-concretas-par-462703>
- BOE. (12 de 27 de 2022). *Real Decreto 1049/2022, de 27 de diciembre, por el que se establecen las normas para la aplicación de la condicionalidad reforzada y de la condicionalidad social que deben cumplir las personas beneficiarias de las ayudas en el marco de la Política Agrícola*. Recuperado el 10 de 12 de 2023, de https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2022-23049
- BOE. (29 de 12 de 2022). *Real Decreto 1049/2022, de 27 de diciembre, por el que se establecen las normas para la aplicación de la condicionalidad reforzada y de la condicionalidad social que deben cumplir las personas beneficiarias de las ayudas en el marco de la Política Agrícola*. Recuperado el 27 de 10 de 2023, de https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2022-23049
- Comisión Europea. (05 de 12 de 2018). *INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO*. Recuperado el 10 de 05 de 2024, de <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52018DC0790>
- Comisión Europea. (2023). *Common agricultural policy funds*. Recuperado el 12 de 03 de 2023, de https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/financing-cap/cap-funds_es
- Comisión Europea. (29 de 10 de 2023). *Plan de recuperación para Europa*. Obtenido de https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/recovery-plan-europe_es
- Comisión Europea. (2023). *Política agrícola común: 2023-2027*. Recuperado el 17 de 06 de 2023, de https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/cap-overview/cap-2023-27_es
- COMISIÓN EUROPEA. (2023). *Resumen de los planes estratégicos de la PAC para el período 2023-2027*. Bruselas. Recuperado el 10 de 12 de 2023
- Comisión Europea. (29 de 02 de 2024). *Marco común de seguimiento y evaluación*. Recuperado el 10 de 05 de 2024, de https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/cap-overview/cmef_es
- Comisión Europea. (15 de 03 de 2024). *Nota informativa sobre el paquete de ayuda de la Comisión a los agricultores de la UE*. Recuperado el 17 de 05 de 2024, de https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/QANDA_24_1494
- Consejo de la Unión Europea. (06 de 2021). *Infografía - Marco financiero plurianual 2021-2027 y Next Generation EU*. Recuperado el 19 de 06 de 2023, de <https://www.consilium.europa.eu/es/infographics/mff2021-2027-ngeu-final/>
- Consejo de la Unión Europea. (13 de 03 de 2024). *El Consejo da luz verde definitiva a una revisión específica de la política agrícola común*. Recuperado el 17 de 05 de 2024, de <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2024/05/13/council-gives-final-green-light-to-a-targeted-review-of-the-common-agricultural-policy/>

- DatosRTVE. (26 de 02 de 2022). *Guerra en Ucrania. El sector agrícola y ganadero, inquieto por la repercusiones de la guerra en Ucrania para los cereales y la energía*. Recuperado el 29 de 10 de 2023, de <https://www.rtve.es/noticias/20220226/sector-agricola-ganadero-inquieto-por-repercusiones-guerra-ucrania-para-cereales-energia/2297920.shtml>
- Diario Oficial de la Unión Europea. (30 de 03 de 2010). *VERSIÓN CONSOLIDADA DEL TRATADO DE FUNCIONAMIENTO DE LA UNIÓN EUROPEA*. Recuperado el 29 de 10 de 2023, de <https://www.boe.es/doue/2010/083/Z00047-00199.pdf>
- Diario Oficial de la Unión Europea. (02 de diciembre de 2021). *REGLAMENTO (UE) 2021/2115 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO*. Recuperado el 17 de 06 de 2023, de <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R2115>
- Directorate-General for Agriculture and Rural Development. (04 de 04 de 2024). *Catalogue of CAP interventions*. Recuperado el 10 de 05 de 2024, de https://agridata.ec.europa.eu/extensions/DashboardCapPlan/catalogue_interventions.html#
- European Commission. (11 de 11 de 2022). *CAP expenditure*. Recuperado el 15 de 07 de 2023, de https://agriculture.ec.europa.eu/data-and-analysis/financing/cap-expenditure_en
- European Commission. (2022). *Voluntary coupled support*. Recuperado el 10 de 12 de 2023, de https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/income-support/additional-optional-schemes/voluntary-coupled-support_en
- European Commission. (28 de 10 de 2023). *Ley Europea del Clima*. Obtenido de Climate Action: https://climate.ec.europa.eu/eu-action/european-climate-law_es
- European Commission. (2023). *Uso sostenible del suelo (ecologización)*. Recuperado el 29 de 10 de 2023, de https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/income-support/greening_es
- European Commission. (2023). *Income support explained*. Recuperado el 29 de 10 de 2023, de https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/income-support/income-support-explained_en
- European Commission. (13 de 05 de 2024). *Financial allocation to CAP specific objectives*. Recuperado el 13 de 05 de 2024, de https://agridata.ec.europa.eu/extensions/DashboardCapPlan/financional_allocation.html#
- European Network for Rural Development. (2021). *LEADER/CLLD, explicado*. Recuperado el 29 de 10 de 2023, de https://ec.europa.eu/enrd/leader-clld/leader-toolkit/leaderclld-explained_es.html
- European Commission. (07 de 03 de 2024). *Result indicators*. Recuperado el 10 de 05 de 2024, de https://agriculture.ec.europa.eu/document/download/0d0cb546-eb04-4a2a-8b08-8549e21e18e8_en?filename=pmez-result-indicators_en.pdf
- Foundation Robert Schuman. (21 de 09 de 2021). *The Common Agricultural Policy*. Recuperado el 29 de 10 de 2023, de <https://www.robert-schuman.eu/en/doc/questions-d-europe/qe-607-en.pdf>
- Livanos, S. (27 de 05 de 2021). *The European Green Deal and the role of the 2023-2027 CAP*. Recuperado el 13 de 06 de 2023, de <https://www.euractiv.com/section/agriculture-food/opinion/the-european-green-deal-and-the-role-of-the-2023-2027-cap/>
- Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. (10 de 2022). *El Plan Estratégico de la PAC Primera sesión. Curso PEPAC sept. 2022 [Vídeo]*. Recuperado el 29 de 10 de 2023, de <https://www.youtube.com/watch?v=GIAxON8BaDU>
- MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN. (22 de 11 de 2022). *PREGUNTAS MÁS FRECUENTES SOBRE LA NUEVA PAC - PAC 2023-2027*.

Recuperado el 29 de 10 de 2023, de https://www.fega.gob.es/sites/default/files/files/document/PMF5-Condicionidad_reforzada_V3_22-11-22.pdf

Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. (2023). *Pagos Directos*. Recuperado el 30 de 06 de 2023, de <https://www.mapa.gob.es/es/agricultura/temas/regulacion-de-los-mercados/pagos-directos/>

Nègre, F. (04 de 2022). *Fichas temáticas sobre la Unión Europea*. Recuperado el 30 de 06 de 2023, de El primer pilar de la PAC: I — La organización común de mercados agrícolas (OCM): <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/108/el-primer-pilar-de-la-pac-i-la-organizacion-comun-de-mercados-agricolas-ocm->

OCU. (11 de 04 de 2024). *El precio del aceite sigue muy alto*. Recuperado el 17 de 05 de 2024, de <https://www.ocu.org/alimentacion/aceite-oliva/noticias/precio-aceite-de-oliva>

Oficina de Publicaciones de la Unión Europea. (01 de 01 de 2023). *Document 32021R2115*. Recuperado el 10 de 07 de 2023, de <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/LSU/?uri=CELEX:32021R2115>

Parlamento Europeo. (04 de 2023). *Fichas temáticas sobre la Unión Europea, El marco financiero plurianual*. Recuperado el 29 de 10 de 2023, de <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/29/el-marco-financiero-plurianual>

Parlamento Europeo. (10 de 2023). *La Estrategia «De la Granja a la Mesa»*. Recuperado el 10 de 05 de 2024, de <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/293547/la-estrategia-de-la-granja-a-la-mesa->

REDPAC. (24 de 04 de 2024). *La Comisión Europea presenta los primeros resultados de la encuesta para la simplificación de la PAC realizada por los profesionales agrarios*. Recuperado el 17 de 05 de 2024, de <https://www.redpac.es/noticia/la-comision-europea-presenta-los-primeros-resultados-la-encuesta-para-la-simplificacion-la>

Sokolska, I. (03 de 2023). *Fichas temáticas sobre la Unión Europea. Los primeros tratados*. Recuperado el 29 de 10 de 2023, de <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/1/los-primeros-tratados>