

Objetivos de la política agrícola común

Creada en 1962, la política agrícola común (PAC) es una de las políticas comunes más antiguas y fue creada para asegurar el abastecimiento de alimentos y asegurar las rentas de los agricultores. Sus objetivos son (Comisión, 2021)¹:

- 1) Apoyar a los agricultores y **mejorar la productividad agrícola**, asegurando un suministro estable de alimentos asequibles};
- 2) Garantizar a los agricultores de la Unión Europea un **nivel de vida razonable**;
- 3) Contribuir a la **lucha contra el cambio climático** y la gestión **sostenible** de los recursos naturales;
- 4) **Conservar los paisajes y zonas rurales** de toda la UE;
- 5) **Mantener viva la economía rural**, impulsando el empleo en la agricultura, las industrias agroalimentarias y sectores asociados.

La PAC es una política común para todos los países de la UE. Se gestiona y financia a escala europea mediante los recursos del presupuesto de la UE.

La PAC en la práctica

La agricultura se diferencia de la mayoría de los demás sectores por las siguientes razones:

¹ Comisión 2021. La política agrícola común en pocas palabras. https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/cap-glance_es.

L-5 Objetivos de la política agrícola común 2021-27 por Carlos San Juan Mesonada. Catedrático Jean Monnet. Universidad Carlos III de Madrid.

1. **BAJAS RENTAS AGRARIAS:** los ingresos de los agricultores, pese a la importancia de la producción alimentaria, son alrededor de un **40 % inferiores a los de los trabajadores de otros sectores;**
2. **VOLATILIDAD DE LA OFERTA:** la agricultura depende más del clima y las condiciones meteorológicas que muchos otros sectores;
3. **RETARDO EN RESPUESTA DE LA DEMANDA:** existe un lapso inevitable entre la demanda del consumidor y el momento en el que el agricultor puede satisfacerla: lleva tiempo, por ejemplo, cultivar más trigo o producir más leche.

Además de velar por la rentabilidad, los agricultores deben trabajar de manera sostenible y respetuosa con el medio ambiente, preservando nuestros suelos y nuestra biodiversidad.

La incertidumbre económica y el impacto medioambiental de la agricultura explican el papel que desempeña el sector público en el sector.

Son medidas de la PAC:

1.-la **ayuda a la renta mediante pagos directos** que garantizan la estabilidad de los ingresos y remuneran a los agricultores por practicar una agricultura respetuosa del medio ambiente y por prestar servicios públicos que los mercados no suelen recompensar, como el cuidado del campo;

2.-las **medidas de mercado** para abordar situaciones difíciles en los mercados, tales como desplomes repentinos de la demanda debidos a alarmas sanitarias o caídas de precios debidas a una oferta excesiva en el mercado;

3.-las medidas de **desarrollo rural** consistentes en programas nacionales y regionales para atender a las necesidades y retos específicos de las zonas rurales.

La PAC se financia a través de dos fondos englobados en el presupuesto de la UE:

1.-el **Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA)**, que ofrece ayudas directas y financia medidas de mercado;

2.-el **Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER)**, que financia el desarrollo rural.

Cada país de la Unión Europea gestiona los pagos de la PAC y publica los datos de los beneficiarios de acuerdo con la normativa de la UE sobre transparencia.

Evaluación de la OCDE sobre la ejecución del presupuesto de la PAC

(Fuente: [Agricultural Policy Monitoring and Evaluation: The EU OECD 2020](#) and [Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2021. OECD. 2021](#).)

DESARROLLO RECIENTE DE LA PAC EN RESPUESTA A LA PANDEMIA COVID-19

Gran parte de la actividad política en 2020 se centró en garantizar que los sectores alimentario y agrícola pudieran hacer frente a los impactos del COVID-19. Se implementó una serie de medidas en este frente a nivel de la UE, incluida la flexibilidad en el marco de la Política Agrícola Común (PAC), **medidas de mercado excepcionales y apoyo directo a los agricultores y las zonas rurales**.

Además, las medidas de oferta del mercado laboral intentan asegurar la llegada de los trabajadores críticos para la tarea estacional y el trabajo agrícola (ver Mano de obra²).

A nivel nacional, se introdujeron varias iniciativas dirigidas al funcionamiento de las cadenas de suministro de alimentos³.

En este marco, los Estados miembros respondieron con sus propios paquetes de políticas, dirigidos a los sectores más afectados. En particular, el gasto en iniciativas de ayudas estatales en el marco del marco temporal de ayudas estatales se disparó en 2020 y principios de 2021, con 22 países que implementaron paquetes de ayuda específicos por sector por un total de casi 6.200 millones de euros (7.100 millones de dólares estadounidenses), lo que equivale a más del 11% del gasto de la PAC en 2020.

La Unión Europea también lanzó el **Plan de Recuperación para Europa**, una iniciativa de recuperación a largo plazo de la emergencia COVID-19. En particular, la iniciativa de la próxima generación de la UE en el marco de este plan financiará algunas actividades del sector agrícola para ayudar a los Estados miembros a recuperarse, reparar y salir fortalecidos de la crisis.

Otras iniciativas políticas se lanzaron o estuvieron más cerca de completarse en 2020. En particular, el 27 de noviembre, el Parlamento Europeo y el Consejo acordaron normas transitorias para la PAC en 2021-22 (basadas en el principio de continuidad de la PAC actual) mientras continuaban las negociaciones sobre la reforma de la PAC.

² [Labor](#). OCDE, 2021

³ [Functioning of food supply chains](#). OCDE, 2021

L-5 Objetivos de la política agrícola común 2021-27 por Carlos San Juan Mesonada. Catedrático Jean Monnet. Universidad Carlos III de Madrid.

Además, en mayo, la Comisión Europea dio a conocer más detalles sobre las iniciativas propuestas del **Green Deal** más relevantes para el sector agrícola. Específicamente, las **estrategias de la granja a la mesa** y la de **biodiversidad** buscan detener la pérdida de biodiversidad en Europa, transformar los sistemas alimentarios de la UE en estándares globales para la sostenibilidad competitiva, proteger la salud humana y planetaria y salvaguardar los medios de vida de todos los actores de la cadena de valor alimentaria.

En este marco, los Estados miembros respondieron con sus propios paquetes de políticas, dirigidos a los sectores más afectados. En particular, el gasto en iniciativas de ayudas estatales en el marco del marco temporal de ayudas estatales se disparó en 2020 y principios de 2021, con 22 países que implementaron paquetes de ayuda sectorial por un total de casi 6.200 millones de euros (7.100 millones de dólares estadounidenses), lo que equivale a más del 11% del gasto de la PAC. en 2020.

La Unión Europea también lanzó el **Plan de Recuperación para Europa**, una iniciativa de recuperación a largo plazo de la emergencia COVID-19. En particular, la iniciativa de la Próxima Generación de la UE (*NextGenerationEU*) en el marco de este plan financiará algunas actividades del sector agrícola para ayudar a los Estados miembros a recuperarse y salir fortalecidos de la crisis.

Además, en mayo, la Comisión Europea dio a conocer más detalles sobre las iniciativas propuestas del **Green Deal** más relevantes para el sector agrícola. Específicamente, las estrategias **de la granja a la mesa** y la de **biodiversidad** buscan **detener la pérdida de biodiversidad en Europa**, transformar los sistemas alimentarios de la UE en **estándares globales para la sostenibilidad competitiva**, proteger la salud humana y salvaguardar los medios de vida de todos los actores de la cadena de valor alimentaria.

La estrategia de la granja a la mesa

La estrategia de la granja a la mesa esboza un plan de acción de 27 puntos que cubre cuatro dominios de políticas principales:

- (1) asegurar una **producción sostenible de alimentos**;
- (2) estimular el **procesamiento sostenible** de alimentos y **comercialización de alimentos**; incluyendo la regulación de las prácticas competitivas de venta al por mayor, al por menor y en la hostelería.
- (3) promover el **consumo sostenible** de alimentos y facilitar el cambio hacia **dietas saludables** y sostenibles; y

L-5 Objetivos de la política agrícola común 2021-27 por Carlos San Juan Mesonada. Catedrático Jean Monnet. Universidad Carlos III de Madrid.

(4) **reducir la pérdida y el desperdicio de alimentos.** La estrategia incluye varios objetivos específicos de la agricultura, incluida la

- a) **reducción del uso de pesticidas químicos en un 50%,**
- b) **la reducción de la pérdida de nutrientes en al menos un 50% y**
- c) **el aumento de la proporción de tierras agrícolas bajo agricultura orgánica al menos en un 25%.**

La Estrategia de Biodiversidad

La Estrategia de Biodiversidad es un plan a largo plazo para **proteger la naturaleza, revertir los ecosistemas degradados** y desarrollar la **resiliencia** ante amenazas futuras. También contiene objetivos específicos para la agricultura, que incluyen **revertir la disminución de polinizadores** y establecer la caracterización del paisaje rico en **biodiversidad** en al menos el **10% de las tierras agrícolas.**

BREXIT

El 31 de diciembre de 2020, el Reino Unido abandonó el mercado único y la unión aduanera de la UE, poniendo fin a la libre circulación de personas, bienes y servicios.

El proyecto de Acuerdo de Comercio y Cooperación UE-Reino Unido acordado el 24 de diciembre de 2020 establece las normas que rigen el comercio y la circulación entre los dos.

De relevancia para la agricultura, el componente comercial del acuerdo incluye **importaciones libres de aranceles y cuotas en todos los bienes** que cumplen con las disposiciones de las **reglas de denominación de origen.**

Apoyo al productor en la Unión Europea

El apoyo al productor en la Unión Europea, medido por la Estimación del Apoyo al Productor (*Producer Support Estimate*, PSE⁴), está cerca del promedio de la OCDE. **Después de una prolongada caída desde la década de 1990 hasta principios de la de 2000**, el apoyo a los productores de la Unión Europea como porcentaje de los ingresos agrícolas brutos **se estabilizó en alrededor del 19% desde 2010**, similar a la media de la OCDE del 18%.

⁴ La Estimación de apoyo al productor (PSE) es un indicador del valor monetario anual de las transferencias brutas de consumidores y contribuyentes para apoyar a los productores agrícolas, medido a nivel de explotación, que surgen de distintas medidas políticas, independientemente de su naturaleza, objetivos o impactos en la producción o renta agraria.

L-5 Objetivos de la política agrícola común 2021-27 por Carlos San Juan Mesonada. Catedrático Jean Monnet. Universidad Carlos III de Madrid.

Los niveles generales de sostenimiento de los precios del mercado disminuyeron en 2019, ya que la brecha entre los precios nacionales y mundiales se redujo para algunos de los productos más protegidos.

Políticas de apoyo a la agricultura

El apoyo a la agricultura en la Unión Europea viene disminuyendo gradualmente desde la década de 1990.

(Véase Unión Europea: Evolución de las subvenciones a la agricultura⁵)

[Figure 11.1. European Union: Development of support to agriculture](#)

Aunque la ayuda en forma de distorsiones de precios se ha reducido sustancialmente, las medidas de protección no arancelaria siguen en vigor para ciertos productos (incluidas las licencias de importación y exportación, contingentes arancelarios y salvaguardias especiales).

Los niveles generales de sostenimiento de los precios del mercado disminuyeron, ya que la brecha entre los precios internos y mundiales se redujo para algunos de los productos más protegidos.

El apoyo en forma de distorsiones de precios disminuyó sustancialmente con el tiempo. En 2018-20, el sostenimiento de los precios de mercado (MPS⁶) representó el 18% del apoyo a los productores, frente al 46% en 2000-02.

Las distorsiones en la producción derivadas de los pagos también han disminuido desde principios de la década de 2000 y la mayoría de los pagos actuales no requieren producción. Los pagos que no requirieron producción representaron el 41% de la ayuda en promedio en 2017-19.

(Véase Unión Europea: impulsores del cambio en PSE, 2019 a 2020)

[Figure 11.2. European Union: Drivers of the change in PSE, 2019 to 2020](#)

La mayor parte de la ayuda a los productores proviene de ayudas presupuestarias, principalmente en forma de pagos directos. Las distorsiones de la producción derivadas de estos pagos **disminuyeron desde principios de la década de 2000. A partir de 2020, casi la mitad del apoyo presupuestario está desvinculado de la producción; un tercio se basa en la producción actual y el 18% se basa en el uso de insumos.**

(Véase Unión Europea: Transferencia a productos básicos específicos (SCT), 2018-20)

⁵ En la terminología de la OCDE *Producer NPC* significa la relación entre el precio percibido por el agricultor y el precio en frontera. Por tanto si es mayor de uno da el porcentaje de protección al productor agrario (OCDE, 2021).

⁶ El sostenimiento de los precios de mercado (MPS) se calcula neto de los gravámenes al productor y del exceso de coste de los piensos. Los productos de MPS para la Unión Europea son: trigo, maíz, cebada, avena, arroz, colza, girasol, soja, azúcar, leche, carne de vacuno y ternera, carne de ovino, carne de cerdo, aves de corral, huevos, patatas, tomates, vino, plantas y flores. (OCDE, 2021).

L-5 Objetivos de la política agrícola común 2021-27 por Carlos San Juan Mesonada. Catedrático Jean Monnet. Universidad Carlos III de Madrid.

[Figure 11.3. European Union: Transfer to specific commodities \(SCT\), 2018-20](#)

Además, casi el **60% de los pagos a los productores están supeditados a restricciones medioambientales obligatorias**, y un **14% adicional de los pagos a los productores** proceden de **planes agroambientales voluntarios** con condiciones que van más allá de los requisitos obligatorios.

Los gastos en servicios generales al sector (GSSE) en 2018-20 alcanzaron un **promedio del 10,4% del apoyo total**, o el 4,7% del valor agregado agrícola un ligero aumento en comparación con 2000-02 pero **todavía por debajo de la media de la OCDE**. Si bien la importancia relativa de GSSE no ha cambiado en gran medida durante las últimas dos décadas, la composición de los gastos de GSSE ha cambiado. **Los gastos en sistemas de innovación y conocimiento agrícola continuaron predominando**, ya que su participación en el gasto total creció 12 puntos porcentuales hasta el 54% en 2018-20.

Los gastos en marketing y promoción también aumentaron (ahora son responsables del 22% de GSSE), mientras que el apoyo para el desarrollo y mantenimiento de infraestructura y la constitución de existencias públicas disminuyeron.

El apoyo total al sector disminuyó en términos relativos durante los últimos veinte años. En 2018-20, la ayuda total se estimó en el 0,6% del PIB, en comparación con el 1,0% en 2000-02.

Sin embargo, **la composición de GSSE ha evolucionado. El conocimiento y la innovación agrícolas representan el 56% del GSSE**, frente al 42% en 2000-02.

Los gastos tanto en infraestructura como en existencias públicas han disminuido durante el período, cayendo respectivamente del 27% y el 15% en 2000-02 al 15% y 1% en 2017-19.

[El nuevo acuerdo para la PAC 2023-27](#)

La Comisión y el Parlamento Europeo alcanzaron un acuerdo (el 25 de junio de 2021) para aprobar una **nueva PAC que se implementará a partir de enero de 2023** después de una **larga disputa sobre el tamaño del presupuesto**.

[Una PAC más justa](#)

Por primera vez, la PAC incluirá la **condicionalidad social**, lo que significa que los beneficiarios de la PAC tendrán que respetar elementos de la legislación social y laboral europea para recibir fondos de la PAC (Comisión, 2021).

L-5 Objetivos de la política agrícola común 2021-27 por Carlos San Juan Mesonada. Catedrático Jean Monnet. Universidad Carlos III de Madrid.

La redistribución de la ayuda a las rentas será obligatoria. Los Estados miembros **redistribuirán al menos el 10% en beneficio de las explotaciones más pequeñas** y deberán describir en su plan estratégico cómo planean hacerlo.

El apoyo a los **jóvenes agricultores** tendrá un nuevo **nivel mínimo obligatorio del 3%** de los presupuestos de los Estados miembros para el apoyo a la renta de la PAC para los jóvenes agricultores (agricultores de hasta 40 años). Esto podría cubrir las ayudas a la renta, la inversión o la puesta en marcha de la explotación por los jóvenes agricultores.

Una PAC más ecológica

Según la OCDE (2021), más pagos están sujetos al cumplimiento ambiental, **más del 60% de los pagos a los productores están condicionados a restricciones ambientales obligatorias**, y un 14% adicional de los pagos a los productores provienen de **esquemas agroambientales voluntarios** con condiciones que van más allá de los requisitos obligatorios.

La nueva PAC apoyará la transición hacia una agricultura más sostenible con una mayor ambición por el clima, el medio ambiente y el bienestar animal. Esto permitirá la implementación a través de los **Planes Estratégicos Nacionales en línea con el Green Deal** y sus estrategias **de la granja a la mesa** y la de **biodiversidad**. También introduce nuevas herramientas que, combinadas con la nueva forma de trabajar, permitirán un desempeño ambiental, climático y de bienestar animal más eficiente y mejor orientado:

Coherencia con el Pacto Verde Europeo:

- 1) La nueva PAC integrará plenamente la legislación medioambiental y climática de la UE.
- 2) Los planes de la PAC contribuirán a los objetivos de las estrategias de la granja a la mesa y de biodiversidad, y
- 3) se actualizarán para tener en cuenta los cambios en la legislación climática y medioambiental del Pacto Verde Europeo.

Condicionalidad:

- 4) los requisitos mínimos que deben cumplir los beneficiarios de la PAC para recibir ayuda son ahora más ambiciosos.
 - a) Por ejemplo, en cada finca al menos el 3% de la tierra cultivable se dedicará a la biodiversidad y elementos no productivos, con la posibilidad de recibir un apoyo a través de **ecosistemas** para alcanzar el 7%.
- 5) **Todos los humedales y turberas estarán protegidos.**
 - a) Será obligatorio que los Estados miembros ofrezcan **Ecosquemas**.
 - b) Este nuevo **instrumento voluntario recompensará a los agricultores por implementar prácticas respetuosas con el clima y el medio ambiente** (agricultura orgánica, agroecología, manejo integrado de plagas, etc.), así como mejoras en el bienestar animal.

L-5 Objetivos de la política agrícola común 2021-27 por Carlos San Juan Mesonada. Catedrático Jean Monnet. Universidad Carlos III de Madrid.

Los Estados miembros deben asignar al menos el 25% de su presupuesto de apoyo a la renta a los ecosistemas, un total de 48 000 millones del presupuesto de pagos directos.

Al menos el 35% de los fondos de desarrollo rural se destinarán a compromisos agroambientales, que promueven prácticas ambientales, climáticas y de bienestar animal.

El presupuesto de la PAC debe contribuir significativamente al gasto climático global de la Unión. Para garantizar un cálculo realista y sólido, para 2025 la Comisión propondrá un enfoque nuevo y diferenciado que vaya más allá de los métodos existentes.

Una PAC más flexible

La nueva PAC introduce una nueva forma de trabajo, en la que cada Estado miembro redactará un plan estratégico nacional de la PAC que describa cómo se lograrán los objetivos de la PAC, así como los objetivos del Pacto Verde, tal como se describen en las Estrategias **de la granja a la mesa** y la de **biodiversidad**.

Además, el nuevo CAP se centra en el rendimiento gracias a:

1.-Normas más sencillas a nivel de la UE. **Pero los agricultores se quejan de que la burocracia (ahora electrónica) ha aumentado y que muchos agricultores mayores tienen dificultades para rellenar tantos formularios en línea. Además, se quejan de un aumento de los controles administrativos para vigilar las mejoras medioambientales pero sin una contrapartida económica suficiente para compensar estas tareas de conservación.**

2.-Un informe anual de cumplimiento que los Estados Miembros presentarán a la Comisión a partir de 2024, complementado con una reunión anual de revisión.

3.-La Comisión revisará el desempeño de los planes estratégicos de la PAC en 2025 y 2027, y será seguido, cuando sea necesario, por una solicitud de acción a los Estados miembros por parte de la Comisión.

4.-Un conjunto de indicadores comunes para seguir el cumplimiento efectivo de la PAC y evaluar el desempeño de los planes estratégicos de la PAC.

Se introducirá una nueva reserva agrícola para financiar medidas de mercado en tiempos de crisis, con un presupuesto anual de al menos 450 millones de euros.

L-5 Objetivos de la política agrícola común 2021-27 por Carlos San Juan Mesonada. Catedrático Jean Monnet. Universidad Carlos III de Madrid.

Próximos pasos

La nueva PAC, que abarca tres reglamentos (horizontal, del plan estratégico y de la organización común de mercados), debe ser aprobada formalmente por el Parlamento Europeo y adoptada por el Consejo antes de que pueda entrar en vigor.

Contexto de la reforma de la PAC

La política agraria ha venido siendo criticada desde distintos puntos de vista que suelen incluir propuestas de reforma para el horizonte presupuestario 2021-2027.

De hecho, estas propuestas, han tenido un primer efecto en la propuesta de presupuesto agrario que la Comisión remitió al Consejo de Ministros de Agricultura, ya que contenía una **reducción del gasto presupuestado para la PAC de entre 6 y el 10 por ciento** de las perspectivas presupuestarias anteriores. De hecho las ayudas a los agricultores han venido cayendo desde 1990 hasta llegar a un nivel similar al del resto de los países de la OCDE. Además, **ha cambiado la estructura de las ayudas, perdiendo peso los fondos dedicados al sostenimiento de los precios y ganando relevancia las ayudas directas a los agricultores (94% en 2020-21** subiendo desde el 89% en 2017-19; OCDE, 2020; 2021). **También han caído las inversiones en infraestructuras y bienes públicos en las zonas rurales** (OCDE, 2020; 2021).

El esfuerzo fiscal de los gastos de la PAC ha caído 4 puntos básicos en términos de PIB entre 2000-02 y 2018-20 (OCDE, 2021).

Futuro de la PAC

La PAC ha ido evolucionando a lo largo de los años en respuesta a circunstancias económicas cambiantes y a las exigencias de los ciudadanos.

El 1 de junio de 2018, la Comisión Europea presentó las propuestas legislativas sobre el futuro de la PAC.

Las propuestas resumen el camino a seguir por la PAC y definen una política más sencilla y eficiente, que incorpora las ambiciones sostenibles del Pacto Verde Europeo. Está previsto que la futura reforma de la PAC se aplique a partir del 1 de enero de 2023, ya que después de una larga discusión sobre el tamaño del presupuesto han llegado a un acuerdo el Parlamento Europeo y el Consejo de la UE.

Alternativas de reforma de la CAP

La política agraria viene siendo criticada desde distintos puntos de vista que usualmente incluyen propuestas de reforma para el próximo horizonte presupuestario 2021-2027. En particular dentro

L-5 Objetivos de la política agrícola común 2021-27 por Carlos San Juan Mesonada. Catedrático Jean Monnet. Universidad Carlos III de Madrid.

del consorcio EconPol se han presentado una serie de documentos de trabajo (Heinemann, F. 2017/01a; Heinemann, F. 2017/01b) en los que se trata de cimentar propuestas para redistribuir los 400 billones presupuestados en el actual gasto de la CAP para financiar otras políticas sociales en el horizonte 2020.

De hecho estas propuestas han tenido un primer efecto en la propuesta de presupuesto agrario que la Comisión envía al Consejo de Ministros de agricultura pues contenía una **reducción del gasto presupuestado para la CAP de entre un 6 y un 10 por ciento** respecto a las perspectivas presupuestarias anteriores.

El coste presupuestario de la PAC con respecto a la renta nacional bruta (RNB) de la Unión ha disminuido 22 puntos básicos entre 1990 y la previsión aprobada para el período presupuestario 2021-2027 (OCDE, 2021).

Propuesta de mayo de 2018 de la Comisión sobre el presupuesto 2021-2027

El 1 de junio de 2018, la Comisión Europea presenta las propuestas legislativas sobre el futuro de la política agrícola común (CAP) que había avanzado en mayo de 2018.

Las propuestas legislativas (Comisión, 2018 <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/cap-future-2020/> consultado el 19/10/2018) tienen por objeto adaptar la PAC al futuro y según explica la propia Comisión se trata de tres propuestas legislativas que se debatieron en el Consejo de Agricultura y Pesca del 18 de junio de 2018:

1. un Reglamento sobre los **planes estratégicos de la CAP**
2. un Reglamento sobre la **organización común de mercados (OCM) única**
3. un Reglamento horizontal sobre **financiación, gestión y seguimiento de la CAP**

En esta propuesta de la Comisión destaca que se debe preparar un **plan estratégico de la CAP para cada Estado Miembro**

- a. cada Estado miembro de la UE tendrá que realizar un **análisis exhaustivo de sus necesidades específicas** y elaborar un **plan estratégico de la CAP**.
- b. cada plan concretará la manera en que el Estado miembro utilizará la financiación de la CAP para satisfacer dichas necesidades, incluidos los **instrumentos** que usará, y estableciendo sus propios **objetivos específicos**.

L-5 Objetivos de la política agrícola común 2021-27 por Carlos San Juan Mesonada. Catedrático Jean Monnet. Universidad Carlos III de Madrid.

c. **cada plan estratégico de la CAP requerirá la aprobación previa de la Comisión** para garantizar su coherencia con los objetivos de toda la UE

d. cada año, los países presentarán un **informe de resultados a la Comisión** para indicar cómo han avanzado hacia los objetivos establecidos en relación con los resultados previstos.

En la Comisión se comprobarán los planes estratégicos para garantizar que no distorsionan el mercado Único ni producen cargas excesivas, ni para los beneficiarios ni para las administraciones. **La Comisión revisará a continuación los informes anuales** y propondrá **recomendaciones para mejorar los resultados** si fuera necesario. (Comisión, 2018 <https://www.consilium.europa.eu/es/policias/cap-future-2020/> consultado el 19/10/2018)

Los principales cambios de la propuesta de la Comisión presentada en mayo de 2018 se pueden resumir en:

a. Novedades en el borrador de presupuestos 2021-2027 según la propuesta de la Comisión de mayo de 2018 (Comisión, 2018 http://ec.europa.eu/budget/mff/index2021-2027_en.cfm)

i. **Modulación de las ayudas directas** y se introduce un **techo máximo por explotación**

ii. Se permite que los agricultores y las comunidades rurales puedan **presentar proyectos financiados de I+D**. Se incluye una partida específica para financiar I+D

iii. Se incentiva el **uso de Big Data y nuevas tecnologías de gestión y control**, por ejemplo para el seguimiento de la rotación de cultivos de forma que se pueda verificar el cumplimiento de los objetivos necesarios para recibir los pagos directos

iv. Se favorece la **digitalización de vida rural**

v. Se desarrollará una **plataforma de la UE para lograr una gestión efectiva de los riesgos agrarios**.

L-5 Objetivos de la política agrícola común 2021-27 por Carlos San Juan Mesonada. Catedrático Jean Monnet. Universidad Carlos III de Madrid.

2. Se abre la **posibilidad de una cofinanciación nacional de las ayudas directas** a los agricultores. [Esto abre la puerta a una diferenciación de ayudas entre países ricos y pobres.](#)

Inicialmente el presupuesto 2021-2027 incluye 365 miles de millones de euros y permite que los EM puedan **transferir hasta un 15% de los pagos directos a programas de desarrollo rural.**

Además los EM pueden **transferir otro 15% suplementario del pilar 1 al 2 para medidas ambientales y de mitigación de los efectos del cambio climático sin cofinanciación.**

Se señalan 9 objetivos de la PAC para toda la UE pero se introduce mayor flexibilidad para que los gobiernos nacionales puedan elegir las herramientas más adecuadas para alcanzar estos objetivos. **Cada EM debe presentar un Plan Estratégico que deberá ser aprobado por la Comisión.** Posteriormente de forma anual cada EM debe presentar un **Informe de Cumplimiento del Plan Estratégico** que muestre los progresos realizados de acuerdo con una serie de **indicadores de resultados específicos**. La Comisión revisará estos planes de cumplimiento y tomará las acciones apropiadas a la vista de los resultados.

Modulación

Los pagos directos se reducirán a partir de los 60.000 €/año y se limitarán en el caso de que superen los 100.000 €/año por explotación.

Sin embargo parece que estos límites no se refieren al valor de la producción sino al margen de explotación una vez descontados los costes laborales.

Esta forma de calcular la modulación de las ayudas en principio resultará menos penalizadora para las explotaciones que generan empleo. Sin embargo **puede levantar una barrera competitiva para la agricultura exportadora si no se incluyen los inputs en el cálculo de los márgenes de explotación.**

En la agricultura mediterránea orientada a la exportación generalmente se utilizan más inputs intermedios por unidad de producto que en la agricultura continental con lo cual si en el cálculo del margen de explotación a efectos de modular las ayudas directas no se incluyen los inputs intermedios automáticamente se genera un sesgo a favor de la agricultura continental.

L-5 Objetivos de la política agrícola común 2021-27 por Carlos San Juan Mesonada. Catedrático Jean Monnet. Universidad Carlos III de Madrid.

Ya que las frutas y verduras incorporan más inputs por unidad de producto (p. e.: Agua y energía, fertilizantes y fitosanitarios) que los productos de la agricultura continental, como p. e., los cereales.

Además, la mayor parte de las exportaciones españolas (frutas y hortalizas, aceite de oliva, vino) se producen en la agricultura de regadío (también intensiva el inputs por unidad de producto). Para este tipo de cultivos son clave no solo las ayudas directas sino los **costes de riego que incluyen tanto el agua como la energía**.

Las propuestas de EconPol también han sido recogidas en otras medidas pues se reservan cuotas presupuestarias específicas, además de para los jóvenes agricultores, para acciones medioambientales y agro-climáticas.

Estas últimas deberían recibir al menos el 30% de los fondos nacionales de desarrollo rural y la Comisión espera que el 40% del presupuesto total de la PAC contribuya a financiar las medidas paliativas del cambio climático.

En términos generales lo que se aprecian son movimientos cada vez menos sutiles para incluir cada vez más fondos específicos de otras políticas (p. e. ambiental, innovación y sociales) dentro de la rúbrica de la PAC.

Pero sobre todo, lo más relevante desde el punto de vista de la economía política de las reformas de la PAC es que **se ha pasado de discutir cuanto iba a crecer el presupuesto a ver cómo se reparten los recortes presupuestarios**. **Estos recortes inicialmente podrían suponer entre un 6 y 10 % globalmente**.

Principales cambios en la política agraria común

Las normas de la UE sobre ayudas estatales a los Estados miembros se revisaron en 2019. La Comisión **elevó el importe máximo de ayuda que pueden recibir los agricultores individuales a 20.000 EUR** (22.388 USD) por explotación durante tres años sin necesidad de la aprobación previa de la Comisión Europea.

Varios cambios regulatorios fuera de la PAC, pero con implicaciones para el sector agrícola, entraron en vigor en 2019. Estos incluyeron nuevas reglas que **prohibieron ciertas prácticas comerciales desleales en la industria agrícola, inspecciones de alimentos fortalecidas, reglas armonizadas sobre la venta de fertilizantes** y estableció indicadores de riesgo armonizados para

L-5 Objetivos de la política agrícola común 2021-27 por Carlos San Juan Mesonada. Catedrático Jean Monnet. Universidad Carlos III de Madrid.

plaguicidas en todos los Estados miembros con el fin de facilitar el seguimiento de las tendencias en la **reducción del riesgo de plaguicidas** a nivel de la Unión.

A nivel de los Estados miembros, una serie de cambios políticos se centraron en el medio ambiente agrícola y el clima. **Los países implementaron nuevas regulaciones con el objetivo de mejorar la calidad del aire y reducir las emisiones de amoníaco, mejorar la disponibilidad y calidad del agua, mejorar las condiciones del suelo, fortalecer la economía circular y lograr los objetivos climáticos nacionales.**

A. Resumen del presupuesto⁷

El porcentaje que los gastos agrícolas representan en el presupuesto de la Unión disminuye constantemente desde hace varios años.

Mientras que a principios de la década de los ochenta la PAC representaba un 66 % del presupuesto de la Unión, para el período 2014-2020 tan solo ascendía a un 37,8 %, que ha pasado al 31 % para este período 2021-2027. Desde 1992, año de la primera reforma de envergadura de la PAC y del fuerte incremento de las ayudas directas, los gastos agrícolas han permanecido estables en términos reales, exceptuando los años 1996 y 1997 (debido a la crisis de las vacas locas y a la adhesión de tres nuevos Estados miembros).

Por consiguiente, el **coste presupuestario de la PAC con respecto a la renta nacional bruta (RNB)** de la Unión ha disminuido, **pasando de un 0,54 % en 1990 a una previsión del 0,32 % para el período 2021-2027.**

B. Reparto de los gastos por categoría y sector

Los gastos del primer pilar (43 900 millones EUR según el último informe financiero publicado para el ejercicio 2019) **están compuestos en un 94 % de ayudas directas** asignadas a los agricultores (41 330 millones EUR) (Véase Massot, 2021 3.2.10, cuadro V, columna 1, a y b).

El aumento, muy importante, de las ayudas directas desde 1992 ha conllevado como contrapartida una disminución paralela de los demás gastos de la sección «Garantía» del FEOGA/FEAGA: las subvenciones a la exportación casi han desaparecido en 2019 y las otras intervenciones en los mercados (almacenamiento, iniciativas de fomento y de información, programas de distribución en los centros escolares) **solo ascendieron a 2 600 millones EUR (el 6 % del total)** (3.2.4, cuadro 1).

C. Reparto por países y tipo de explotación

⁷ Massot, A. 2021. La política agrícola común en cifras.

<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/104/la-politica-agricola-comun-en-cifras>

L-5 Objetivos de la política agrícola común 2021-27 por Carlos San Juan Mesonada. Catedrático Jean Monnet. Universidad Carlos III de Madrid.

Tal y como muestra el cuadro V, para el ejercicio presupuestario 2019 (3.2.10), **Francia es el primer país beneficiario de la PAC (17,3 %), seguida de España (12,4 %), Alemania (11,2 %) e Italia (10,4 %)**. En cuanto al FEADER, **Francia e Italia se sitúan al frente de los beneficiarios (14,9 % y 10,4 %, respectivamente, de los pagos efectivos en 2019)**, seguidas por Alemania (9,2 %) y España (8,4 %).

Es preciso recalcar la **creciente influencia relativa de los nuevos Estados miembros (EU-13) sobre el FEAGA** (un 26,8 % en 2019). Además, estos países **ya perciben una parte significativa del FEADER** (un 32,2 %), en aplicación de la prioridad concedida a la modernización de las estructuras agrícolas y al desarrollo de las zonas rurales.

El reparto desigual de las ayudas directas de la PAC entre las explotaciones: un 74,9 % de los beneficiarios de la PAC de la Europa de los Veintiocho percibieron en 2019 menos de 5 000 EUR anuales, con un importe total equivalente al 15,1 % del total de las ayudas directas abonadas con cargo al FEAGA, mientras que un porcentaje muy reducido de las explotaciones (121.844 de un total de 6,3 millones, es decir, un 1,93 %) percibieron más de 50 000 EUR, con una cantidad total equivalente a 12 670 millones EUR (el 30,6 % del total de las ayudas directas abonadas en 2019).

Los países con un porcentaje más destacado de **grandes explotaciones (o sociedades) beneficiarias de la PAC son Dinamarca, el Reino Unido, Chequia, Eslovaquia y Francia. Esta situación plantea problemas de legitimación de las ayudas con respecto a los valores del conjunto de los ciudadanos europeos (progresión fiscal, lucha contra las desigualdades y recuperación socioeconómica en respuesta a la pandemia).**

¿Puede convertirse la Política Agrícola Común (PAC) en la política alimentaria de la Unión Europea?

RESUMEN de MASSOT 2024⁸

1. Las reformas de la PAC adoptadas de 1992 a 2013 desactivaron el sistema de precios de garantía a los productos y los convirtieron en una simple red de seguridad para el caso de graves crisis de mercado. De este modo, la PAC 1.0 se transformó en la PAC 2.0 con:

1) el grueso de su apoyo materializado en **pagos directos** a las explotaciones con la posibilidad de ser orientados a diversos objetivos (targets) (primer pilar de la PAC); y

2) **variopintas medidas en favor del desarrollo agrorural** (segundo pilar de la PAC). La secuencia de cambios fue la siguiente:

1) con la reforma de 1992 (McSharry) y la Agenda 2020 se redujeron los precios de intervención al tiempo que aumentaban los importes de las ayudas sectoriales del primer pilar;

⁸ MARTÍ, Albert Massot. ¿Puede convertirse la Política Agrícola Común (PAC) en la política alimentaria de la Unión Europea? Papeles de Economía Española, 2024, núm. 179, p. 21-38.

2) con la reforma de 2003 (Fischler) y el «chequeo médico» de 2009 se desacoplaron prácticamente todas las ayudas respecto a la producción en beneficio de un pago genérico a la renta para cada explotación calculado según el número de hectáreas; y

3) la reforma de 2013 (Ciolos) concluyó el proceso y **consagró la multifuncionalidad mediante un sistema de pagos directos por objetivos específicos con cinco estratos (acumulables):**

- **pagos «básicos» a la renta,**
- **«verdes»,**
- **a jóvenes agricultores,**
- **redistributivos,**
- **a zonas con hándicaps naturales, y**
- **en favor de producciones sensibles.**

2. El segundo pilar estructurante de la PAC fue el lanzamiento del multilateralismo agrocomercial.

No es casualidad que el salto a la PAC de las ayudas directas tuviera lugar a inicios de los años noventa, en la estela de la «hiperglobalización» que siguió al colapso del bloque soviético (Rodrik, 2012; Subramanian y Kessler, 2013). Un proceso que se caracterizó por una exuberante expansión del comercio mundial gracias a la apertura de los mercados de las antiguas economías socialistas, la caída de los costes de la energía y las comunicaciones, la revolución de los contenedores, una masiva deslocalización industrial hacia las economías emergentes, largas cadenas logísticas, y la optimización de las existencias. Y con la hiperglobalización nació la **Organización Mundial del Comercio OMC** a fin de encuadrar las políticas agrarias y domeñar sus posibles distorsiones al libre comercio. Bajo su paraguas, en **1995 entró en vigor el Acuerdo sobre la Agricultura (AA)** que disciplinó las modalidades y niveles permisibles de apoyo público y protección arancelaria. **La primera gran reforma de la PAC de 1992 de hecho se esbozó en paralelo a las negociaciones del AA de 1986 a 1994** (Ronda Uruguay) y su principio de desacoplamiento de las ayudas respecto a la producción se tornó el hilo conductor del proceso de reformas de la PAC.

3. El sistema de pagos directos por objetivos de 2003 reforzó su carácter multifuncional mediante el régimen de «condicionalidad» que supeditaba su cobro al cumplimiento de una serie de normas ajenas a la PAC («requisitos legales de gestión» - RLG) en materia de salud pública, medio ambiente, sanidad animal y fitosanidad.

El grueso de estas normas provenía del formidable proceso de armonización de legislaciones a que dio pie el **tercer pilar estructurante de la PAC, la ya comentada conversión del mercado común agrícola en el mercado interior agroalimentario con vistas a crear un espacio económico libre de obstáculos a partir de 1992**. Con la armonización, el Derecho Alimentario Europeo obtuvo su blasón como vertebrador jurídico privilegiado de la cadena de valor⁹ (...)

⁹ Se concretó en un rosario de disposiciones en ámbitos tan heterogéneos como: la higiene de los alimentos; la sanidad animal y vegetal; el bienestar animal; los aditivos de alimentos y piensos; los procedimientos de fabricación; la trazabilidad y los controles; los envases y los materiales en contacto con alimentos; la información al consumidor, el etiquetado los perfiles nutricionales; o los nuevos alimentos. Como culmen, el Reglamento C 1782002 fijó los principios generales en cuanto

V. DE LA PAC MULTIFUNCIONAL A UNA ESTRATEGIA ALIMENTARIA MULTINIVEL

En vísperas de la reforma de la PAC de 2021 las sinergias entre las diferentes políticas comunes involucradas en la regulación de la cadena alimentaria, incluida la P , estaban lejos de ser evidentes. Por el contrario, abundaban los ejemplos de incoherencias, en sus objetivos y en sus resultados. A modo de ejemplo, la caída de los precios agrarios resultante de las reformas de la PAC no fue del todo ajena al desarrollo de una alimentación calórica y de bajo coste (Guyomard et al., 2018) y de la consiguiente la explosión de la obesidad Eurostat, 2023b, p. 8 que tras el COVI D adquirió carácter endémico (WHO, 2022).

Otro destacable campo de conflicto lo constituye la creciente demanda de tierras para biomateriales y biocombustibles que, de persistir los incentivos públicos vigentes, podría duplicar el uso de biomasa en el horizonte 2050 (Birk Rasmussen et al., 2023; Material Economics, 2021) y a acelerar la ya constante pérdida de sumideros de carbono en Europa (...)

Lo que propugnaban a fin de cuentas estos estudios de cuño alimentario o ambiental era profundizar en la multifuncionalización en curso de la PAC, si bien que priorizando el sostén a los bienes y servicios públicos a expensas del predominante apoyo a las rentas de los agricultores (por lo demás, muy poco equitativo) (CE, 2023b). **Lo que a la postre comportaba entrar en liza por el presupuesto asignado a los pagos directos por la PAC 2.0. equivalente a más de una cuarta parte del marco financiero plurianual 2014-2020 para los 27** (Massot, 2021). No obstante, proseguir con la multifuncionalización de la PAC no atajaba su pérdida de competencias de regulación de la cadena. Tampoco garantizaba un enfoque coherente del fenómeno alimentario por el conjunto de políticas comunes. no daba un marco de referencia a las cada vez más numerosas iniciativas nacionales en este ámbito, tan dispersas o más que a nivel supranacional, entre ministerios y entre niveles administrativos subestatales (regiones y municipios). No es por azar que algunas de las mejores propuestas sobre el futuro de la política alimentaria en Europa provinieran de Consejos científico-consultivos de algunos Estados (WRR, 2016; BEMEL-WBAE 2018 Y 2020; ZKL, 2021). A , 2018 2020; KLZ, 2021). (...)

VI. LA PAC 3.0: UNA NUEVA GOBERNANZA PARA UNA NUEVA ESTRATEGIA

Tras tres años y medio de negociaciones, en diciembre de 2021 se adoptó la que sería la **PAC 3.0**. Se complementó así el acuerdo interinstitucional alcanzado un año antes sobre el marco financiero plurianual MFP 2021-2027 el plan de recuperación económica que provocó la crisis

a la toma de decisiones en materia de seguridad de alimentos y piensos e instituyó la «Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria» (EFSA) como el máximo organismo científico de asesoramiento y evaluación de sus riesgos dentro de la UE.

L-5 Objetivos de la política agrícola común 2021-27 por Carlos San Juan Mesonada. Catedrático Jean Monnet. Universidad Carlos III de Madrid.

pandémica («Plan ‘Próxima Generación UE’» - PGUE). Es de reseñar que las propuestas de reforma de la PAC y del MFP para el período 2021-2027 habían sido confeccionadas por la Comisión Juncker y presentadas a mediados de 2018. De hecho, el acuerdo de los legisladores que concluyó ambos procesos se dio en la siguiente legislatura con la Comisión von der Leyen que desde sus primeros pasos quiso mostrar una mayor ambición política que la precedente y puso como epicentro de su mandato el lanzamiento de un **Pacto Verde Europeo** (CE, 2019). Este consistía en un paquete legislativo intersectorial en favor de una transición ecológica con vistas a lograr la neutralidad climática en 2050 e incluía una estrategia agroambiental y alimentaria orientada a:

- 1) garantizar la seguridad alimentaria combatiendo el cambio climático y la pérdida de recursos y biodiversidad;
- 2) reducir la huella ambiental y climática del conjunto de la cadena alimentaria;
- 3) reforzar la resiliencia del sistema agroalimentario europeo; y
- 4) liderar a nivel global la transición de la agroalimentación hacia una competitividad sostenible (Massot, 2021).

Hubiera sido lógico que la Comisión von der Leyen adaptase a su agenda política las propuestas de la PAC y del marco financiero plurianual de 2018. De hecho, en mayo de 2020 propuso la modificación del MFP, pero lo hizo impelida por la aparición del COVID. Por el contrario, las propuestas legislativas agrarias de 2018 no fueron revisadas, en buena medida por el retraso que acumulaban las negociaciones entre el Consejo y el Parlamento Europeo. [En resumidas cuentas, la PAC no fue mucho más lejos de lo que la Comisión Juncker había previsto en cuanto a sus objetivos y mecanismos y se limitó a acrecentar formalmente su multifuncionalidad de acuerdo con los nueve objetivos ya citados del reglamento 2021/2115.](#)

Pero se concretó en términos instrumentales básicamente en lo siguiente:

[A. Una nueva estructura del apoyo directo del primer pilar](#), con tres pagos obligatorios y dos facultativos para los Estados [y porcentajes máximos de financiación sobre el total del presupuesto asignado a cada país](#):

- 1) el «pago básico» a la hectárea, con la función de apoyar a la renta agraria;
- 2) los «regímenes ecológicos» (o «[eco esquemas](#)»), de fomento de prácticas benéficas para el clima y el medio ambiente, en sustitución de los «pagos verdes»;
- 3) el «pago redistributivo» en favor de las primeras hectáreas de cada explotación;
- 4) los pagos a los «jóvenes agricultores»; y los «pagos acoplados a la producción».
- 5) Una «condicionalidad reforzada» para el cobro tanto de los pagos directos como de las acciones de desarrollo rural fundada en:

[a\) nueve «buenas condiciones agrícolas y medioambientales» \(BCAM\)](#), ampliadas con nuevas prácticas de fertilización sostenible y de protección de humedales y turberas;

[b\) once «requisitos legales de gestión» \(RLG\)](#) que incluyeron nuevas normas como la Directiva 2009/128 sobre el uso sostenible de pesticidas y la Directiva-marco 2000/60 sobre el agua; y

L-5 Objetivos de la política agrícola común 2021-27 por Carlos San Juan Mesonada. Catedrático Jean Monnet. Universidad Carlos III de Madrid.

c) la instauración, a instancias del Parlamento Europeo, de la **«condicionalidad social»**, o respeto de las normas laborales de la UE para el cobro de las ayudas. En realidad, lo más trascendente de la reforma de la PAC de 2021 fue de carácter formal, el cambio de modelo de gobernanza que la Comisión Juncker priorizó sobre el contenido.(...)

Con este nuevo formato de gestión emergió una «PAC-marco y multinivel» (Massot, 2021 y 2022):

1. Una «PAC-marco» caracterizada por:

a) convertir la diversidad de estructuras en su eje de intervención; b) sustituir el «enfoque normativo de conformidad» por un **«enfoque de resultados»**;

c) extender la gestión compartida entre las autoridades comunitarias y nacionales bajo los **principios de subsidiariedad y corresponsabilidad**;

d) delimitar un nivel específico de decisión supranacional para establecer los objetivos con valor añadido europeo, sus indicadores de seguimiento, y los mecanismos a utilizar (a la carta) por los Estados; y

e) definir un nivel decisonal interno mediante **«planes estratégicos nacionales»** plurianuales (**PEN**) a fin de concretar los objetivos domésticos, el menú de intervenciones más adecuado para obtenerlos, y el formato de transposición y control de sus resultados.

2. Una **«PAC multinivel»** que formalizó dentro de la órbita decisonal comunitaria una suerte de cogobernanza entre la DG AGRI y otras Direcciones Generales de la Comisión con responsabilidades alimentarias sobre determinados objetivos de la PAC y la asignación de los fondos agrarios a destinar para su logro.

Tomó cuerpo en **tres ejes** que impusieron **«objetivos cuantificados»** para el sector agrario:

a) **El eje climático**. De acuerdo con la Ley Europea sobre el Clima y el Paquete «Objetivo, en abril de 2023 se fijaron los esfuerzos de reducción de emisiones de G para cada Estado (Reglamento 202387. Complementariamente, el Reglamento (UE) 2023/839 cifró un objetivo para la agrosilvicultura, la captura de 310 Mt de CO2 antes de 2030.

b) **El eje de la biodiversidad**. La Estrategia «Biodiversidad en el Horizonte 2030» (CE, 2020a) impuso cuatro metas a la PAC:

1) destinar un 10 por 100 de la superficie agraria a **elementos de gran diversidad biológica**

2) dedicar el 2 por 100 de las tierras agrarias a la **producción ecológica**;

3) **plantar 3.000 millones de árboles** y **restaurar el 30 por 100** de los ecosistemas más degradados antes de 2030 para alcanzar el 100 por 100 en 2050; y

c) **El eje agroalimentario y rural**. La Estrategia «De la Granja a la Mesa» (CE, 2020b) dispuso, por su parte, cinco objetivos cuantitativos para 2030 para el eslabón primario:

L-5 Objetivos de la política agrícola común 2021-27 por Carlos San Juan Mesonada. Catedrático Jean Monnet. Universidad Carlos III de Madrid.

- 1) reducir en un 20 por 100 el uso de fertilizantes [químicos] y acotar así en un 50 por 100 la pérdida de nutrientes;
 - 2) disminuir en un 50 por 100 el uso de **plaguicidas químicos** en general, y en otro 50 por 100 el de aquellos más peligrosos;
 - 3) aminorar el consumo de **antimicrobianos** por la ganadería en un 05 por 100
 - 4) reducir en un 10 por 100 el **desperdicio alimentario**
 - 5) dar cobertura de **banda ancha** al 100 por 100 de las zonas rurales.
- d) convertir al menos el 30 por 100 de la superficie terrestre en zonas naturales protegidas.

1. Los límites de la «PAC-marco»: la dispersión de objetivos e instrumentos

Al cotejar los 28 planes estratégicos aprobados por la Comisión se concluye que la flexibilidad reconocida a las autoridades nacionales en su gestión se ha traducido en:

- 1) **una enorme dispersión de objetivos;**
- 2) **una pluralidad de enfoques e instrumentos** (de los dos pilares) para alcanzar objetivos similares; y
- 3) **una gran heterogeneidad en los indicadores de resultados utilizados**

(...) De todos modos, el mayor peligro no deriva de la múltiple combinatoria de objetivos e instrumentos de los 28 PEN que, al fin al cabo, son simples declaraciones de intenciones. **El meollo del problema radica en su efectividad** o, si se prefiere, qué resultados se obtendrán al implementar las acciones previstas. (...)

2. Los límites de la «PAC multinivel»: el eficiente despliegue del Pacto Verde

El Pacto Verde reforzó la componente agroambiental y alimentaria de la PAC con sus 10 objetivos cuantitativos para el sector agrario dando por supuesto que serían en su momento recogidos por los PEN.

Equivalía a crear una cláusula automática de revisión de los PEN ya aprobados e implicaba que los objetivos cuantitativos agroambientales y climáticos del Pacto Verde tienen asegurada la contribución de la PAC para su logro.

Por el contrario, las **metas cuantificadas de las estrategias de la «Biodiversidad 2030»** y **«De la Granja a la Mesa»** **no fueron integradas en la parte dispositiva** de los reglamentos básicos de la nueva PAC. Estaban además presentes, **sin cifras**, en los indicadores de resultados y de contexto del Anexo 1 del reglamento 2021/2115. **Pero no era obligatoria su transposición en los PEN en tanto que ambos documentos no constituían actos jurídicamente exigibles para la aprobación de los PEN por la Comisión, sino simples Comunicaciones destinadas a fijar orientaciones políticas (Massot, 2022).**

L-5 Objetivos de la política agrícola común 2021-27 por Carlos San Juan Mesonada. Catedrático Jean Monnet. Universidad Carlos III de Madrid.

En el extremo opuesto, hay **metas desmesuradas** como la de dedicar el **25% de las tierras agrarias a la agricultura ecológica en 2030** (situada en un 9,9 por 100 en 2021) (Eurostat, 2023b, p. 18). Pese a que 21 PEN establecen objetivos nacionales específicos en favor de este sistema de producción y que casi se duplica la cobertura financiera a su superficie (**5 6%**, de la SAU en 2020; 9,9 por 100 en 2027 Folkesson et al., 2023, pp. 498 y 562), **se puede dar por hecho que se in cumplirá este objetivo**. También **hay que descartar que el 10 por 100 de la SAU se destine en 2030 a preservar la biodiversidad y los ecosistemas** cuando el resultado previsto por los PEN se cifra de media en un escueto **1,77** por 100 para 2027 Folkesson et al., 2023, p. 506).

Por último, hay **metas cifradas que necesitarán un esfuerzo político adicional** para ser alcanzadas. Son los casos de:

1. **El acceso a la banda ancha** de la totalidad de los hogares rurales en 2030 (en 2021 solo asegurada para un 40 por 100) (DESI, 2022).
2. **La reducción de las ventas de pesticidas más peligrosos** (CE, 2023d), en tanto que se cuantifica solamente con ocho PEN con metas específicas.
3. **El menor uso de fertilizantes fosfatados** (Eurostat, 2023a) y la limitación de la pérdida de nutrientes **choca con el bajo esfuerzo que, de media, reflejan los PEN** para conseguirlos, diecinueve de los cuales ni siquiera mencionan metas específicas en esta materia. (...)
4. **El descenso del desperdicio alimentario** en un 10 por 100 es **una meta complicada de alcanzar por la baja prioridad que le otorgan la mayor parte de los PEN**, Y la ausencia de una metodología armonizada para su cálculo. (...)
5. **Las emisiones de GEI** de origen agrario, si bien han caído en nada menos que un 21,9 por 100 entre 1990 y 2021, respecto al total de los GEI de la UE han aumentado, pasando de representar un 9,8 por 100 en 1990 a registrar un 10,7 por 100 en 2021 (Eurostat, 2023b, p. 96), de lo que se desprende que **habrá que redoblar el empeño para reducirlos**, en especial los procedentes de la ganadería. (...)
6. **La captura de CO₂** por la agrosilvicultura en nada menos que 310 Mt constituye un ambicioso objetivo hoy por hoy difícil de estimar si se logrará pese a que las buenas prácticas del régimen de la condicionalidad deberían hacerse notar que el 3 por 100 de la SAU total de la UE se beneficiará en principio de alguna medida de los PEN en favor de la retención del carbono en los suelos y el incremento de la biomasa (...).
7. **La regeneración de al menos el 30% de los ecosistemas más degradados y la plantación de 3.000 millones de árboles en el horizonte 2030**, es un **objetivo difícil de conseguir** (...)
8. La protección efectiva de los ecosistemas y áreas de alto valor natural hasta un 30 por de la superficie terrestre. De acuerdo con los PEN aprobados, el 30,7 por 100 de la SAU está cubierta por alguna medida de conservación o restauración de la biodiversidad, fundamentalmente **ecoesquemas y pagos compensatorios del segundo pilar** en favor de las zonas Natura 2000 o las áreas con hándicaps naturales.

L-5 Objetivos de la política agrícola común 2021-27 por Carlos San Juan Mesonada. Catedrático Jean Monnet. Universidad Carlos III de Madrid.

En contraste, **resaltan los buenos resultados registrados por los ejes «recursos naturales» y «climático»**, que incluyen la adopción de cuatro de sus iniciativas estrella:

- 1) la controvertida Ley de Restauración de la Naturaleza (a la espera de publicación), el Reglamento (UE) 2023/839 de reducción de emisiones agrícolas y silvícolas,
- 2) y las dos normativas que constituyen la clave de bóveda de la vertiente externa de la PAC 3.0.
 - a. La primera es el Reglamento 2023/1115 sobre las **condiciones exigibles a los intercambios de productos derivados de la deforestación**, complementada por el
 - b. Reglamento (UE) 20239 relativo al **mecanismo de ajuste en frontera por emisiones de carbono**.

VIII. CONCLUSIONES A LA ESPERA DE LA PAC 3.0 POST 2028

(...) La PAC post-2028, cuyas propuestas deberían en buena lógica ser presentadas en 2027 por el nuevo Colegio de Comisarios, tiene ante sí dos grandes retos:

1. El primero de ellos se refiere a **cómo dará continuidad a su proceso de inserción dentro de la estrategia agroalimentaria multinivel apuntada por el Pacto Verde**. Lo que equivale a dilucidar:

- a) si se añadirán nuevas propuestas y se confirmarán o incrementarán los objetivos cuantificados existentes dentro de los textos reglamentarios agrarios a fin de asegurar la coherencia entre la PAC y el (nuevo) Pacto Verde;
- b) si serán subsanadas las **deficiencias** procedimentales y de plazos observadas en cuanto a la **implementación y evaluación de los planes estratégicos** (García Azcárate, 2022);
- c) si el (renovado) Pacto Verde y, en concreto, su vertiente agroalimentaria, **tendrá su reflejo en los organigramas de las unidades responsables de su gestión** (en particular, las direcciones generales de la Comisión y las Comisiones legislativas del Parlamento Europeo); y
- d) si el nuevo marco supranacional para la agroalimentación tendrá el respaldo del **multilateralismo medioambiental** (Conferencias climáticas y de la biodiversidad) y comercial (OMC) (Lamy et al., 2023). Sobre este último punto, hay que señalar que el margen de maniobra que la PAC tiene dentro de la Caja Ámbar permite una transición no traumática, pero habrá que encontrar nuevas bases legitimadoras del apoyo en el apartado ambiental de la Caja Verde y batirse por la vertiente externa del Pacto, con mecanismos de ajuste en frontera por el carbono, la protección del capital natural (deforestación, suelos, agua), el bienestar animal, la defensa de la salud pública (antimicrobianos, residuos) y el respeto del derecho alimentario europeo en general.

2. El segundo gran desafío de la PAC post-2030 es instrumental y requiere **decidir qué tipo de incentivos serán los más adecuados para acompañar a los agricultores durante la transición verde e impulsarlos al cumplimiento del Pacto Verde** (OECD, 2023b), y si ha de **reconvertir su modelo de pagos directos a las explotaciones en un sistema multifuncional de apoyo a los bienes y servicios públicos**. Lo que implica terciar sobre:

L-5 Objetivos de la política agrícola común 2021-27 por Carlos San Juan Mesonada. Catedrático Jean Monnet. Universidad Carlos III de Madrid.

- a) qué bienes apoyar (agroambientales, climáticos, alimentarios, de salud pública, y/o de seguridad del suministro) y cómo compaginarlos entre sí y respecto a la viabilidad de las explotaciones;
- b) a qué ritmo, asumiendo que el horizonte último de la reforma lo establecerá la adhesión de Ucrania, un evento que imposibilitará de facto mantener el vigente régimen de pagos a la hectárea al sumar nada menos que 41,3 millones de hectáreas de SAU (FAOSTAT 2023 a los 17,4 millones de la -27 urostat, 2023b, p. 13)
- c) qué criterios de selectividad utilizar respecto a los bienes públicos que provengan de las grandes explotaciones;
- d) qué presupuesto necesitará para cumplir con su multifuncionalidad (hoy a todas luces desfasado respecto a sus ambiciones) (García Azcárate, 2022) y si podrá contar con recursos adicionales por el carbono, ya reconocido como un nuevo recurso propio de la Unión; y
- e) con qué grado de cofinanciación en los pagos (si se fusionan los dos Fondos de la PAC). Sobre los aspectos financieros, un reciente estudio ha planteado una profunda reasignación del presupuesto de pagos directos al final del MFP 2028-2034 (Baldock et al., 2023). Propone crear un nuevo fondo de gestión sostenible de la tierra que incluiría partidas reforzadas para los pagos por bienes y servicios públicos ambientales, para las medidas de innovación, investigación, asesoramiento y formación en apoyo de modelos empresariales más sostenibles, y contaría además con ayudas específicas para sostener a los agricultores en su transición. **Se mantendría complementariamente un fondo de desarrollo rural de carácter socioeconómico y territorial.** Nada se dice, por el contrario, sobre el papel de la PAC en el buen funcionamiento de los mercados agrarios y de insumos, olvidándose de los planes de contingencia y el Mecanismo Europeo de Preparación y Respuesta a las Crisis de Seguridad Alimentaria que la invasión de Ucrania obligó a crear. **La política de mercados incluye además cuestiones hoy por hoy mal resueltas como la aplicación de la política de competencia a la agricultura, el trato a la organización colectiva de la producción, y el papel de los seguros agrarios y otros mecanismos de gestión del riesgo frente a la volatilidad.**

En cualquier caso, **parece insensato contraponer sostenibilidad y estabilización de las rentas agrarias como si fuesen dos variables del crecimiento agrario de suma cero.** Ante el alto grado de incertidumbre existente sobre cómo acompañar la transición de los sistemas alimentarios y, en última instancia, sobre qué acomodo estos pueden tener en la «Europa geopolítica» que la UE preconiza, la presidenta von der Leyen, en su discurso sobre el Estado de la Unión de septiembre de 2023, anunció el lanzamiento de un **«diálogo estratégico» sobre el futuro de la agricultura para 2024.** Actualmente en curso, sería deseable que su informe final, previsto para septiembre de 2024, aportara las suficientes propuestas prácticas para reorientar la PAC en el marco interinstitucional de un Pacto Verde renovado.

L-5 Objetivos de la política agrícola común 2021-27 por Carlos San Juan Mesonada. Catedrático Jean Monnet. Universidad Carlos III de Madrid.

Nota: esto es resumen para fines académicos, véase el artículo completo en MASSOT MARTÍ, Albert (2024). ¿Puede convertirse la Política Agrícola Común (PAC) en la política alimentaria de la Unión Europea?. *Papeles de Economía Española*, (179), 21-38.