



Comité Económico y Social Europeo

NAT/703
Una posible remodelación de la PAC

DICTAMEN

Comité Económico y Social Europeo

Una posible remodelación de la Política Agrícola Común
(Dictamen exploratorio)

Ponente: **John BRYAN**

Consulta	Comisión, 10.02.2017
Fundamento jurídico	Artículo 302 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea Dictamen exploratorio
Decisión de la Mesa	21/02/2017
Sección competente	Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente
Aprobado en sección	17/05/2017
Aprobado en el pleno	01/06/2017
Pleno n.º	526
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	229/4/5

1. Conclusiones y recomendaciones

- 1.1 El CESE considera que la Política Agrícola Común (PAC) es una política esencial de la UE, que debe ofrecer a los ciudadanos europeos y al sector agrario una verdadera política común y que ha conseguido sus objetivos fundamentales establecidos en el Tratado de Roma. Aunque el dictamen exploratorio solicitado hace referencia a la remodelación de la PAC, el CESE hace hincapié en que lo importante, en interés de las personas afectadas, es mejorar la PAC de modo prudente y orgánico. La mejora de la PAC debe abordarse de forma positiva y el presupuesto de la PAC debe ser adecuado para hacer frente a las exigencias actuales y nuevas, tanto respecto de la economía agrícola como de los criterios sociales y medioambientales.
- 1.2 Una PAC remodelada debe satisfacer las necesidades de los nuevos desafíos que afronta Europa, incluidos los compromisos contraídos por la UE en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de las Naciones Unidas y los compromisos asumidos en materia de cambio climático en el marco de la 21.ª Conferencia de las Partes (COP21), los acuerdos comerciales bilaterales y la volatilidad del mercado.
- 1.3 La PAC debe apoyar firmemente el modelo agrícola europeo, caracterizado por explotaciones familiares tradicionales, cooperativas y sociedades agrícolas, así como resolver las grandes desigualdades de renta entre las zonas rurales y las urbanas, y en el sector agrícola, con la participación de las organizaciones sectoriales.
- 1.4 A la hora de garantizar un abastecimiento sostenible de alimentos seguros y de calidad a más de 500 millones de ciudadanos de la UE y exportaciones por valor de 131 000 millones de euros, lo que representa el 7,5 % de las exportaciones totales de la UE, el presupuesto de la PAC, que supone el 38 % del presupuesto total de la UE, debe mantener una relación calidad-precio equilibrada. La futura financiación debe ser suficiente para satisfacer las necesidades financieras adicionales impuestas por el *brex*it, la presión sobre la renta agraria y el incremento de la demanda de bienes públicos.
- 1.5 El CESE apoya el mantenimiento del modelo de dos pilares de la PAC. Los pagos directos del primer pilar deben sostener la renta agraria, las medidas para la gestión del mercado y un mayor suministro de bienes públicos. Las ayudas al desarrollo rural del segundo pilar de la PAC deben centrarse en los programas económicos, medioambientales y sociales basados en los objetivos fijados en Cork 2.0 para apoyar a los sectores y regiones vulnerables, y deben asegurar un enfoque centrado específicamente en el suministro de bienes públicos.
- 1.6 Se subestima la valiosa contribución de la agricultura al medio ambiente. Los sumideros de carbono en los pastizales, bosques, turberas y setos tienen que ser tenidos en cuenta, protegidos y mejorados en las ayudas del primer pilar y el segundo pilar de la PAC.
- 1.7 Hay que aplicar sólidos programas específicos que se centren en los jóvenes agricultores, en particular las mujeres, y proceder a jubilaciones para resolver la importante cuestión del relevo generacional. Además, habría que adoptar programas destinados a potenciar en general el papel de las mujeres en la agricultura.

- 1.8 La simplificación debería ser un elemento clave de una PAC remodelada con el uso de tecnologías modernas para simplificar y reducir la carga burocrática que cada vez pesa más sobre los agricultores. Habría que introducir cambios en el proceso de inspección/auditoría que incluya un modelo de liquidación, el sistema de tarjeta amarilla, la reducción de los requisitos en materia de condicionalidad y una mayor tolerancia, todo ello centrado en la simplificación y una mejor prestación de las ayudas.
- 1.9 Una PAC remodelada debería mantener el principio de la preferencia comunitaria y de una soberanía alimentaria equilibrada entre los territorios, con alimentos de la UE para los ciudadanos de la UE. Hay que subrayar el potencial de la agricultura en todos los acuerdos comerciales bilaterales o multilaterales sin sacrificar el sector para obtener beneficios en otros ámbitos. Todos los alimentos importados en la UE deben cumplir plenamente las normas de la UE en materia de condiciones sanitarias, fitosanitarias, laborales y medioambientales, sin dejar de respetar el principio de conformidad.
- 1.10 Habría que reforzar la posición del agricultor en la cadena alimentaria. Habría que adoptar y aplicar las recomendaciones positivas del Grupo operativo sobre mercados agrícolas de la UE. Por lo tanto, es vital fomentar nuevamente, e incluso en mayor medida, una cooperación de orientación regional y sectorial entre los productores y las cooperativas y organizaciones de productores actuales, especialmente las más pequeñas. En particular, habría que hacer hincapié sobre todo en aquellos sectores y regiones en los que la cooperación sea escasa.
- 1.11 Tanto un primer como un segundo pilar fuertes son esenciales para una nueva PAC con programas de desarrollo rural flexibles en todos los Estados miembros, incluidas las zonas con limitaciones naturales, centrados en sectores y regiones vulnerables.
- 1.12 Es preciso seguir armonizando el importe de las ayudas directas que se pagan a los agricultores en cada uno de los Estados miembros de la UE, a fin de crear unas condiciones de competencia equitativas para los agricultores en todos los Estados miembros que permitan impulsar el desarrollo equilibrado de las zonas rurales de toda la UE.

2. **Introducción**

- 2.1 La agricultura está más integrada en la UE que cualquier otro sector económico. Es el único sector importante con una política común, financiado centralizadamente con el presupuesto de la UE. El sector agrícola y agroalimentario de la UE es un empleador de enorme importancia de la economía con 11 millones de agricultores y 22 millones de trabajadores agrícolas, además de 22 millones de puestos de trabajo conexos en la transformación de alimentos, el comercio minorista de alimentos y los servicios¹. Muchos de los puestos de trabajo se ubican en las regiones rurales más pobres. La agricultura contribuye a la actividad económica de todos los Estados miembros y todas las regiones. En los últimos diez años, el valor de las exportaciones

¹ «European Commission EU Agricultural Spending Focused on Results», septiembre de 2015.

de alimentos y bebidas procedentes de la agricultura de la UE ha crecido una media anual del 8 %, alcanzando los 131 000 millones de euros en 2016².

- 2.2 La PAC es un elemento esencial de la política de la UE, pues aporta un abastecimiento sostenible de alimentos sanos y de calidad para 500 millones de ciudadanos de la UE a precios asequibles. También debe: a) garantizar un nivel razonable de ingresos para los agricultores de la UE y b) velar por un desarrollo económico, medioambiental y social en las zonas rurales. Los agricultores y los silvicultores explotan más del 82 % de la superficie terrestre de la UE³ y, por consiguiente, son un componente esencial de una economía agrícola sostenible que debe ser por naturaleza multifuncional.
- 2.3 Con un presupuesto de 59 000 millones de euros, la PAC presta un apoyo decisivo a los agricultores y sus empresas a través de pagos directos, medidas de apoyo al mercado y programas de desarrollo rural. No obstante, cabe señalar que el apoyo a la PAC está vinculado al suministro de bienes públicos y al cumplimiento de las normas europeas más elevadas. Estos pagos directos del primer pilar están vinculados a las medidas de condicionalidad y los requisitos legales de gestión (RLG) en materia de seguridad alimentaria, niveles de bienestar y salud animal y vegetal, así como controles medioambientales, y son esenciales para ayudar a los agricultores a estabilizar sus ingresos y hacer frente a la volatilidad del mercado. Actualmente, el 30 % de los pagos directos están vinculados a requisitos de ecologización centrados en la calidad del suelo, la biodiversidad y la captura del carbono; sin embargo, aún existen problemas medioambientales y sociales que deben afrontarse. Las medidas de mercado, pese a estar gravemente mermadas en la última reforma de la PAC, son todavía importantes, especialmente en tiempos de crisis del mercado. Es necesario adoptar nuevas medidas para hacer frente a la volatilidad. El programa de desarrollo rural cofinanciado ofrece un fondo esencial en el marco del segundo pilar para los programas económicos, medioambientales y sociales ejecutados tanto en cada explotación agrícola como en las zonas rurales.
- 2.4 Durante las últimas seis décadas, pese a sus deficiencias, la PAC ha reportado importantes beneficios a los ciudadanos, productores, consumidores y contribuyentes de la UE, así como a la sociedad de la UE en su conjunto. Sin embargo, en algunas zonas afrontamos problemas relacionados con la biodiversidad, el medio ambiente y el paisaje que deben resolverse. Ha demostrado ser adaptable y flexible a las exigencias de los tiempos. La estructura exclusiva de la PAC, formada por un primer y un segundo pilar, ha permitido a la política cambiar y centrarse en diferentes objetivos manteniendo a la vez su objetivo general de fomentar el modelo europeo de agricultura y la agricultura familiar.
- 2.5 Los pagos compensatorios en el marco de la PAC han cambiado drásticamente a lo largo de los años, pasando de las ayudas al mercado y los precios a las ayudas disociadas con un importante elemento medioambiental. El segundo pilar se introdujo para apoyar a los sectores y regiones vulnerables. El segundo pilar garantiza que el desarrollo rural inteligente y sostenible esté en el

² European Commission Agri-Food Trade Statistical Factsheet – Extra EU-28 [Ficha de datos estadísticos del comercio agroalimentario de la Comisión Europea – Extra EU-28].

³ Eurostat. «Land cover, land use and landscape», 2016.

centro de la política agrícola de la UE. La agricultura ha de disponer de una política integrada de desarrollo rural.

- 2.6 La ganadería y la agricultura en el marco de una remodelación positiva de la PAC, modernizada y simplificada, deben desempeñar un papel fundamental a la hora de conseguir los objetivos europeos en materia de sostenibilidad, medio ambiente y naturaleza, competitividad, inversión, crecimiento y creación de empleo.
- 2.7 Una PAC remodelada debe mantener los aspectos positivos de la actual política y adoptar nuevas medidas para hacer frente a los nuevos desafíos como las demandas sociales para el suministro de bienes públicos, los compromisos contraídos por la UE en el marco de los ODS de las Naciones Unidas y los compromisos asumidos en materia de cambio climático en el marco de la COP21, los acuerdos comerciales bilaterales y la volatilidad del mercado. Una PAC remodelada también debe conseguir un equilibrio adecuado entre las necesidades de los consumidores, los contribuyentes y los productores.
- 2.8 En el marco de una PAC remodelada, la UE debe seguir apoyando firmemente el modelo agrícola europeo y las explotaciones agrarias familiares sostenibles, en contraposición al modelo industrial de producción agrícola desarrollado en otras áreas como Mercosur, los Estados Unidos y Oceanía. Debe prestarse especial atención a las pequeñas y medianas explotaciones. En cuanto a la seguridad alimentaria, los agricultores europeos operan de acuerdo con el principio de cautela, lo que les sitúa en desventaja competitiva en lo que respecta al comercio mundial de productos agrícolas y productos alimentarios de base frente a los agricultores de Norteamérica, Sudamérica, Oceanía y otras áreas, que utilizan sustancias, como las hormonas y beta agonistas, que están prohibidas en la UE.
- 2.9 El modelo agrícola europeo es un contrato social entre los agricultores de la UE y la sociedad por el que los agricultores producen de manera sostenible alimentos de gran calidad y otros bienes públicos, garantizando la protección del medio ambiente y la gestión del paisaje. Por su parte, la PAC debería ofrecer su apoyo para la continuación de las estructuras agrarias familiares, las cooperativas y las empresas con un modelo agrícola sostenible, así como las zonas rurales. Este modelo ha suministrado bienes de inmenso valor a la sociedad europea como proveedor de alimentos diversos, sanos, seguros, asequibles y de calidad, contribuyendo al equilibrio territorial, manteniendo las zonas rurales y ayudando a proteger el medio ambiente y el paisaje.
- 2.10 Por otro lado, la UE necesita realizar más esfuerzos para garantizar la correcta comprensión y el apoyo de la PAC y de sus beneficios por parte de los agricultores y los ciudadanos de la UE.

3. Los retos que afronta la agricultura y la PAC

Ingresos agrícolas

- 3.1 La PAC ha servido bien a Europa y a los ciudadanos de la UE durante los últimos sesenta años, generando beneficios sustanciales para el sector agrícola y una buena relación calidad-precio a los contribuyentes. Sin embargo, en muchos países de la UE existe una creciente desigualdad de

ingresos patente entre el medio rural y el medio urbano, así como en el sector agrícola. Los ingresos agrícolas en la mayoría de los Estados miembros son insuficientes y sustancialmente inferiores a la media nacional o regional. Los precios agrícolas no han subido en consonancia con la inflación ni con el incremento de los precios de los insumos, como los fertilizantes y la energía. En los últimos años la volatilidad de los precios ha provocado problemas en la renta agrícola.

Inversión en las zonas rurales

- 3.2 La actual política de desarrollo rural con su amplia variedad de instrumentos flexibles ha demostrado ser decisiva a la hora de apoyar a las zonas rurales y, en particular, a las zonas con limitaciones naturales. El sólido plan de desarrollo rural establecido en la Declaración de Cork 2.0, «*Una vida mejor en el medio rural*», debe ser una prioridad clave para la PAC remodelada. La remodelación de la PAC tiene entre sus mayores retos la inversión en la viabilidad y vitalidad rural, la mejora de la creación de empleo en las zonas de economía débil y aisladas y el apoyo a la diversificación de la agricultura⁴.

Presupuesto

- 3.3 Como porcentaje del presupuesto de la UE, el gasto de la PAC ha pasado del 65-75 % en los años ochenta al 38 % en la actualidad. Con todo, se espera que la agricultura contribuya cada vez en mayor medida a conseguir los objetivos de la UE fijados en la COP21 y los ODS, además de ofrecer alimentos de calidad asequibles. La salida del Reino Unido de la UE supone un importante reto para la futura financiación de la PAC.

Seguridad alimentaria

- 3.4 En un mundo cuya población se prevé que aumente de 7 000 millones a 9 500 millones de habitantes en 2050, existe la necesidad acuciante de incrementar sustancialmente la producción alimentaria mundial en los próximos años. Uno de los principales ODS establecidos por las Naciones Unidas es reducir drásticamente la prevalencia de la subalimentación, que actualmente sufren una de cada siete personas a nivel mundial según estudios realizados por la Organización Mundial de la Salud (OMS). Resulta evidente que la producción alimentaria mundial tendrá que crecer de forma sostenible si se quiere cubrir la creciente demanda de alimentos y ayudar a erradicar el hambre. La UE y una PAC remodelada deben desempeñar un papel crucial como motores responsables de producción de alimentos a nivel mundial. La política de la PAC también debe ser responsable en términos de exportaciones y seguir animando a los países en desarrollo a mejorar la producción nacional.

El reto medioambiental

- 3.5 La agricultura de la UE y la PAC son aspectos centrales en los compromisos de la UE de cara al cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible de las Naciones Unidas y los ambiciosos objetivos de la UE fijados en el Acuerdo climático de la COP21 a escala mundial. Desde 1990,

⁴ Dictamen sobre el tema «De la Declaración de Cork 2.0 a acciones concretas», (dictamen aún no aprobado).

las emisiones de carbono del sector agrícola de la UE se han reducido en un 23 %, y la concentración de nitratos en los ríos en un 17,7 % desde 1992⁵. Si bien se han logrado avances significativos en el marco de la PAC desde el punto de vista medioambiental, existen todavía desafíos por delante en la remodelación de la PAC para que la agricultura pueda rendir más y desempeñar su decisivo papel de ayudar a Europa a alcanzar los objetivos fijados por la COP21 y los ODS.

Los servicios ecosistémicos

- 3.6 El sector agrícola presta servicios ecosistémicos esenciales, contribuye a la gestión de los hábitats, la conservación de la biodiversidad, los niveles de bienestar animal y la estética paisajística, así como a la protección del suelo y del agua. Asimismo, hay que reconocer que el sector agrícola debe contribuir en mayor grado en el ámbito de la biodiversidad, el medio ambiente y el paisaje. En la producción de una cantidad considerable de alimentos de la UE se utiliza agua natural que, de otro modo, se desperdiciaría. Existe también una gran parte de la agricultura de la UE dedicada al pastizal, la silvicultura y las turberas, que en conjunto constituyen un valioso sumidero de carbono. Todos estos valores ecosistémicos vitales de la agricultura deben ser contemplados y estimulados en una PAC remodelada.

Relación calidad-precio

- 3.7 Gracias a la PAC, los ciudadanos de la UE gozan de una fuerte seguridad alimentaria y un abundante suministro de alimentos seguros a precios asequibles. El porcentaje de ingresos gastado por los ciudadanos de la UE en alimentos ha disminuido del 50 % en el periodo inmediatamente posterior a la Segunda Guerra Mundial al 10 % actual, pese al aumento considerable de los costes de producción. Una PAC remodelada debe garantizar que los consumidores sigan teniendo acceso a alimentos asequibles, seguros y de calidad, cuya producción se ajuste a las normas europeas en vigor.

El relevo generacional

- 3.8 Al situarse la edad de la mayor parte de la población agrícola muy por encima de los 55 años, el sector agrícola sufre problemas de relevo generacional debido a las dificultades de atraer a la población joven. El acceso a la financiación y a las tierras, los bajos ingresos y la transferencia de conocimientos, así como el acceso a la educación, plantean problemas prácticos a los jóvenes. Además, los bajos niveles de renta de los agricultores no permiten ahorrar para la jubilación. El abandono de las tierras está aumentando en algunas zonas, con claras consecuencias tanto sociales como medioambientales, principalmente en las zonas aisladas. El relevo generacional, incluidos los jóvenes agricultores, los nuevos agricultores y los trabajadores agrícolas cualificados, en particular los que ya trabajan en una explotación, y facilitar la jubilación merecen especial atención como ingredientes esenciales en la remodelación de la PAC.

⁵ Comisario Hogan: «Trabajar para los agricultores europeos», 2016.

La mujer en la agricultura

- 3.9 Las mujeres desempeñan un papel muy importante en el sector agrario: efectúan un trabajo considerable en las explotaciones agrícolas y soportan una proporción cada vez mayor de la carga burocrática. En muchos casos, las mujeres están infrarrepresentadas en la propiedad de las explotaciones agrarias. Las mujeres también contribuyen en gran medida a la viabilidad de la empresa agrícola gracias a los ingresos que obtienen fuera de las explotaciones, a través del trabajo asalariado o en calidad de empresarias independientes. Cuando ambos cónyuges trabajan a tiempo completo en una explotación agrícola, esta contribución debería reflejarse y valorizarse en la propiedad de la explotación.

Migración

- 3.10 La agricultura y el sector agroalimentario pueden desempeñar un papel importante en la integración de los inmigrantes en la población activa, así como a la hora de ayudar a los grupos desfavorecidos a través de los programas sociales.

Simplificación

- 3.11 Resulta esencial modernizar y simplificar la PAC en la futura remodelación política. Las reformas anteriores han señalado la necesidad de la simplificación, pero la realidad práctica es que la PAC se ha complicado y burocratizado considerablemente a nivel de explotación. Esto se refleja especialmente en el proceso de inspección y auditoría, así como en la aplicación de los requisitos de subvencionabilidad y condicionalidad con arreglo a los requisitos legales de gestión (RLG) y las buenas condiciones agrarias y medioambientales (BCAM).

Comercio y globalización

- 3.12 El CESE reconoce los importantes beneficios y el significativo número de puestos de trabajo creados por el comercio y las exportaciones agrícolas. No obstante, los retos que plantean la globalización y los acuerdos comerciales podrían perjudicar gravemente a ciertos sectores y poner en peligro el alto nivel de la UE en materia de seguridad alimentaria y estándares de calidad. Resulta fundamental encontrar el equilibrio adecuado entre la apertura de nuevos mercados y oportunidades y la protección de zonas y sectores sensibles, así como de las normas de la UE. Además, el principio de preferencia comunitaria y de soberanía alimentaria debería mantener un equilibrio territorial⁶.

La volatilidad de los precios y el refuerzo de la posición de los agricultores en la cadena alimentaria

- 3.13 Existe un importante desequilibrio de poder en la cadena de suministro alimentario entre los grandes distribuidores y transformadores y el agricultor, lo que se traduce en una presión a la baja sobre los precios, a menudo por debajo de los costes de producción. Habría que reforzar la

⁶ Dictamen sobre «El papel de la agricultura en las negociaciones comerciales multilaterales, bilaterales y regionales a la luz de la reunión ministerial de la OMC en Nairobi», [DOC173 de 31.5.2017, p.20](#).

posición del agricultor en la cadena alimentaria mediante cooperativas de comercialización que funcionen bien. Convendría elaborar un marco jurídico europeo para luchar contra las prácticas comerciales desleales en las cadenas agroalimentarias y de distribución. Además, con un reducido apoyo al mercado de la UE y una mayor exposición a los mercados mundiales y a las crisis geopolíticas como el embargo ruso, la volatilidad de los precios y los ingresos ha pasado a ser un gran desafío para los agricultores de la UE. La labor a este respecto del Grupo operativo sobre mercados agrícolas de la UE es encomiable y debe avanzar. Hay que combatir las prácticas comerciales desleales y las ventas a precios inferiores a los costes.

Desarrollo territorial equilibrado

- 3.14 La ganadería, la agricultura y la silvicultura son fundamentales para el desarrollo económico y social del medio rural. También tienen un importante papel en el desarrollo de otras iniciativas y servicios económicos relacionados con el medio rural, como el turismo rural, el empleo o las actividades culturales. Una PAC remodelada con un segundo pilar fuerte es vital para hacer frente a los desafíos de desarrollo que afronta el medio rural y mantener una ganadería y una agricultura fuertes en todas las regiones de la UE. El objetivo perseguido debe ser mantener al mayor número posible de agricultores en actividad.

4. Propuestas para una PAC mejorada, modernizada y simplificada

- 4.1 Una PAC remodelada, que apoye firmemente al modelo agrícola de la UE, debe seguir siendo fiel a los objetivos principales fijados en la política agrícola común establecida en el Tratado de Roma en 1957. Asimismo, debe incorporar los compromisos contraídos en el marco de los ODS y la COP21. El artículo 39 del TFUE establece los siguientes objetivos específicos de la PAC:
- 1) incrementar la productividad agrícola, fomentando el progreso técnico y garantizando el empleo óptimo de los factores de producción, en particular, de la mano de obra;
 - 2) garantizar un nivel de vida equitativo a la población agrícola;
 - 3) estabilizar los mercados;
 - 4) garantizar la seguridad de los abastecimientos;
 - 5) asegurar al consumidor suministros a precios razonables.
- 4.2 Una PAC remodelada también debe hacer frente a los desafíos cruciales que plantean la protección del medio ambiente, la mitigación del cambio climático y la protección de la biodiversidad.
- 4.3 La mejor manera de cumplir estos objetivos fundamentales consiste en mantener la estructura actual del modelo de dos pilares de la PAC, en el que el primero se basa en pagos directos a los agricultores activos respaldados por medidas de gestión del mercado, mientras que el segundo se basa en medidas de desarrollo rural, así como también en adoptar la política integradora de las nuevas exigencias en materia de suministro de bienes públicos. Los pagos directos del primer pilar son clave para apoyar los ingresos agrícolas y ayudar con la volatilidad. Estos están vinculados a las medidas de condicionalidad en materia de seguridad alimentaria, niveles de salud y bienestar animal y vegetal, y controles medioambientales. Las medidas del segundo pilar de la PAC ofrecen programas adicionales de apoyo económico, social y medioambiental.

- 4.4 El presupuesto de la PAC a partir de 2020 debe ser suficiente para satisfacer las necesidades financieras adicionales impuestas por la decisión sobre el *brexit*, la presión de la renta agraria y el incremento de la demanda de bienes públicos.
- 4.5 Con respecto al modelo básico de pago, se propone que los países que hayan adoptado un modelo distinto del sistema de pago básico a tanto alzado puedan mantener este modelo después de 2020 de acuerdo con sus circunstancias. Para algunos países, el modelo de pago a tanto alzado no refleja las diferencias en el nivel de inversión, actividad agrícola y suministro de bienes públicos.
- 4.6 Es preciso seguir armonizando el importe de las ayudas directas que se pagan a los agricultores en cada uno de los Estados miembros de la UE, para tener en cuenta las diferencias en las condiciones y, de ese modo, crear unas condiciones de competencia equitativas para los agricultores en todos los Estados miembros que permitan impulsar el desarrollo equilibrado de las zonas rurales de toda la UE.
- 4.7 Solo deberían darse ayudas directas a agricultores en activo que proporcionan bienes y servicios públicos.
- 4.8 Para apoyar y proteger sólidos pagos directos del primer pilar a los agricultores, de acuerdo con una PAC remodelada, un agricultor activo trabajaría con arreglo a un programa anual o plurianual, centrándose en el medio ambiente, el cambio climático y la biodiversidad, lo que podría incluir un navegador de carbono y un plan de gestión de nutrientes. El programa anual o plurianual incluiría el suministro mensurable de bienes públicos y ofrecería más flexibilidad a los agricultores. La conmensurabilidad ha de basarse en criterios objetivos y normalizados a nivel de la UE.
- 4.9 Los pagos directos del primer pilar deberían limitarse a un nivel justo y razonable para los agricultores individuales (por ejemplo, igual a la renta comparable de un trabajador cualificado). Debería ser posible efectuar ajustes y habría que tener en cuenta las asociaciones, cooperativas y empresas, así como el número de empleados que necesitan un seguro.
- 4.10 Los pagos directos asociados deberían centrarse en los sectores y regiones vulnerables con el fin de evitar el abandono de las tierras y proteger la biodiversidad, principalmente manteniendo la actividad ganadera y los sectores en declive.
- 4.11 En la PAC actual, el 30 % de los pagos del primer pilar están vinculados a la ecologización y el 70 % a los quince requisitos legales de gestión y a las cinco buenas condiciones agrarias y medioambientales que han de cumplirse. En aras de una auténtica simplificación de la PAC sería preferible vincular todos los pagos del primer pilar al suministro de bienes públicos. Para lograr este objetivo, es preciso evaluar correctamente las medidas de ecologización y los requisitos legales de gestión, a fin de que las medidas sigan siendo lo más eficaces y realizables posible, e introducir nuevos objetivos, como los relativos al cambio climático y a la necesidad de incrementar la absorción de carbono por el suelo.

- 4.12 Estos programas implicarían la consecución de resultados cuantificables en torno a la protección medioambiental, la mitigación del cambio climático y la protección de la biodiversidad, basándose en la aplicación de las actuales normas de ecocondicionalidad pertinentes.
- 4.13 Una PAC remodelada debería integrar el concepto de agricultura inteligente, que ofrece la doble ventaja de mejorar los ingresos de las explotaciones, al tiempo que se obtienen beneficios medioambientales. Supondría recurrir a la transferencia de conocimientos y a la tecnología para ayudar a la agricultura de precisión con el objetivo de reducir los insumos de agua, energía y abono industrial, así como otros insumos como plaguicidas, en particular fungicidas e insecticidas.
- 4.14 Habría que mantener las medidas de mercado, como la intervención y las ayudas al almacenamiento privado. Es esencial establecer los volúmenes de activación de estos apoyos en un nivel realista con el fin de ofrecer una importante ayuda económica a los productores cuando proceda.
- 4.15 La protección más eficaz frente a la volatilidad de los ingresos la constituyen unos pagos directos seguros y adecuados del primer pilar y los instrumentos de gestión del mercado. Sin embargo, en tiempos de extrema volatilidad de los precios, se necesitan otras herramientas que deberían tenerse en cuenta, incluidos los sistemas de reducción de la producción. Habría que brindar la posibilidad de utilizar los fondos del segundo pilar para medidas como los regímenes de seguro voluntario.
- 4.16 Las cooperativas de productores vienen demostrando claramente desde hace 140 años que son más resistentes a las turbulencias en los mercados agrícolas y que ayudan a evitar la deslocalización de la producción de alimentos. Por lo tanto, es vital fomentar nuevamente, e incluso en mayor medida, una cooperación de orientación regional y sectorial entre los productores y las cooperativas y organizaciones de productores actuales, especialmente las más pequeñas. En particular, habría que hacer hincapié sobre todo en aquellos sectores y regiones en los que la cooperación sea escasa.
- 4.17 Deben avanzar todos los elementos clave identificados en el Grupo operativo sobre mercados agrícolas de la UE, como la mejora de la posición de los agricultores en la cadena de suministro, una mayor transparencia, la notificación obligatoria de los precios, medidas de gestión de riesgos, la lucha contra prácticas comerciales desleales y otras cuestiones. Se deben adoptar reglamentos en estos ámbitos, así como incorporarlos en su totalidad a una PAC remodelada. Se propone adoptar un reglamento más fuerte que declare ilegales las prácticas comerciales desleales, prohíba las ventas a precios inferiores a los de coste e introduzca la notificación obligatoria de los precios a nivel de productor, transformador y minorista. Además, la posición de los agricultores debe reforzarse mediante el apoyo a la creación de sólidas organizaciones de productores.
- 4.18 Una PAC remodelada debe girar en torno al mantenimiento de un mercado único de la UE que sea eficaz y funcione correctamente. Las últimas tendencias de renacionalización en todo el mercado único son motivo de gran preocupación y causan una mayor divergencia en los precios y el mercado. Además, es fundamental establecer, allí donde no exista, una reglamentación

sobre el etiquetado obligatorio y el origen de los productos agrícolas y alimentarios, necesaria para evitar fraudes y permitir que los ciudadanos tomen decisiones con conocimiento de causa, precisamente para que no se pueda socavar e impedir la libre circulación de bienes en el mercado único de la UE.

- 4.19 El *brexít* es una amenaza importante para la UE y tendrá un impacto significativo en la PAC y en el mercado único. Los Estados miembros deben compensar íntegramente todo déficit presupuestario de la PAC derivado del *brexít*. Además, es esencial que se mantenga la libertad de comercio sin aranceles de los productos agrícolas y los alimentos entre la UE y el Reino Unido, así como las normas equivalentes en materia de salud animal, bienestar y medio ambiente, al igual que la aplicación del arancel exterior común de las importaciones tanto a la UE como al Reino Unido.
- 4.20 Un objetivo fundamental de la PAC debe ser la preferencia comunitaria, con la prevalencia de los alimentos de la UE para los ciudadanos de la UE. Un principio clave de esta política debe ser el mantenimiento y protección de las normas de la UE en materia de trazabilidad, seguridad alimentaria, control sanitario de los animales y vegetales y la protección medioambiental, así como la total protección de las indicaciones geográficas protegidas (IGP). En todas las negociaciones de política comercial, es fundamental para los consumidores de la UE que esta exija que todos los alimentos importados cumplan las mismas normas. Además, en cualquier negociación comercial futura, es esencial que la UE mantenga una protección arancelaria sólida y adecuada para los sectores sensibles y las zonas vulnerables.
- 4.21 El relevo generacional debe ser un aspecto fundamental en la remodelación de la PAC. Se propone que debería continuar el incremento en los pagos del primer pilar de la PAC a la población agrícola joven menor de 40 años de edad. Se propone revisar la norma de los cinco años con el fin de eliminar las inflexibilidades que deniegan el acceso de la población agrícola joven a niveles de pago superiores. Además, se propone que se apliquen porcentajes de pagos superiores a la población agrícola joven en el marco de las medidas del programa de desarrollo rural. Los niveles de pago para los programas de subvenciones de ayuda estructural dirigidos a la población agrícola joven deberían incrementarse hasta el 70 %. Estas ayudas deberían proveerse asimismo a los jóvenes agricultores y profesionales en el marco de asociaciones, cooperativas y empresas. Es muy importante mantener una reserva nacional eficaz que permita a los jóvenes agricultores y a los nuevos agricultores acceder a las ayudas de manera continua. Debería ofrecerse la opción de aplicar un programa de jubilación efectiva con arreglo al segundo pilar. Los Estados miembros deberían tener flexibilidad para introducir medidas adicionales para los jóvenes agricultores, en particular las mujeres. Es esencial centrarse especialmente en la educación y la mejora de las cualificaciones. Para reforzar la posición de la mujer en la agricultura, habría que facilitar a las mujeres incentivos similares a los ofrecidos a los jóvenes agricultores, a fin de garantizar un acceso equitativo a la tierra, el crédito, la formación y el estatuto profesional.
- 4.22 Podría introducirse la simplificación positiva en virtud de los programas de condicionalidad de las BCAM y del RLG para los agricultores, alejándose del enfoque de la inspección/auditoría y recurriendo a un mayor uso de la tecnología. Debería adoptarse el sistema mediante una lista de verificación con puntos positivos y negativos por el cumplimiento. Los solicitantes que cumplan

los principales requisitos críticos y alcancen el umbral del número de puntos serían compensados con el pago sin sanciones. Esto supondría una ampliación del nuevo sistema de tarjeta amarilla ya introducido. Habría que reducir el número de programas de condicionalidad RLG suprimiendo algunas medidas RLG que ya no son adecuadas o pertinentes. Un buen ejemplo de ello sería suprimir la necesidad de verificar la identificación de los animales en las explotaciones y realizar los controles utilizando la tecnología en los puntos de venta como las plantas cárnicas, puntos de concentración y mercados ganaderos.

- 4.23 El régimen de inspección sobre la base de los requisitos de la condicionalidad también debería conceder un derecho de rectificación en un sistema de liquidación en un plazo determinado, sin sanciones. Debería aplicarse un sistema más proporcionado y justo con respecto a las penalizaciones y las tolerancias. La simplificación no debería provocar una reducción de las ambiciones, especialmente en la protección del medio ambiente (ecologización) o en las medidas sanitarias y fitosanitarias.
- 4.24 Las inspecciones no deberían retener los pagos, y debería aplicarse una política de aplicación de penalizaciones en el siguiente año para todos los requisitos de elegibilidad y condicionalidad/RLG.
- 4.25 Un segundo pilar fuerte, mejorado y más eficaz, que satisfaga las exigencias económicas, medioambientales y sociales de las regiones, es crucial para una nueva PAC que se centre en la viabilidad y vitalidad rural, así como en la creación de empleo. Esto debería basarse en los objetivos establecidos en Cork 2.0. Además, es importante que los Estados miembros cofinancien adecuadamente todas las medidas del programa de desarrollo rural, incluidos los pagos a las zonas con limitaciones naturales.
- 4.26 Tras el mayor número de retos en el cumplimiento de los compromisos de Europa establecidos en los ODS de las Naciones Unidas y de la COP21, existe la necesidad de ampliar, adoptar y pagar más medidas medioambientales en el marco del segundo pilar de la PAC. Para ello, es importante que, respetando la actual asignación presupuestaria en virtud del segundo pilar, la futura distribución presupuestaria entre los Estados miembros refleje esta ambición.
- 4.27 El mayor número de medidas y pagos del segundo pilar en materia medioambiental, de cambio climático y de biodiversidad podría dirigirse al suministro de mejores servicios ecosistémicos por parte de la población agrícola, sobre la base de lo siguiente:
1. Pagos por una mejor gestión de los sumideros de carbono en suelos en pastizales, bosques y turberas.
 2. Gestión mejorada de pastos permanentes para mejorar los sumideros de carbono.
 3. Pagos para convertir la labranza en prado.
 4. Opción de programas de reserva y labranza mínima.
 5. Opción para reducir la densidad ganadera en los prados, manteniendo, al mismo tiempo, una densidad ganadera mínima.
 6. Pago por la creación de hábitats y corredores de naturaleza.
 7. Regulación de los márgenes alrededor de las masas de agua.
 8. Gestión de zanjas y setos.

9. Navegación del carbono.
 10. Pago para mantener las turberas.
 11. Protección de la estética paisajística y los yacimientos arqueológicos.
 12. Pago para las medidas de bienestar animal.
 13. Pagos de mayor cuantía en las zonas Natura y para los daños causadas por la fauna silvestre.
 14. Medidas para reducir la desertificación en las zonas secas.
 15. Agroecología y producción ecológica.
 16. Pagos para aumentar el contenido de materia orgánica del suelo, limitar su erosión e incrementar la retención de agua en el paisaje.
- 4.28 Los pagos en virtud del programa de las zonas con limitaciones naturales son críticos para los agricultores en las regiones más pobres y aisladas de la UE.
- 4.29 El suministro de financiación a bajo coste es esencial para impulsar el crecimiento en el sector agrícola, y especialmente para ayudar a los jóvenes agricultores que son fundamentales para el relevo generacional.
- 4.30 Una PAC remodelada debería ser complementaria de una política alimentaria integral que agrupe la agricultura sostenible, el desarrollo territorial equilibrado, la alimentación sana, el empleo y el comercio⁷. Es necesario recalcar la importancia de una dieta sana para los consumidores y los beneficios asociados para la sociedad en términos de calidad de vida, vida saludable, lucha contra la obesidad y reducción del coste sanitario. Se requiere un mayor número de recursos y programas para transmitir este mensaje a los consumidores, además de programas dirigidos a erradicar el desperdicio de alimentos y fomentar el reciclaje.
- 4.31 Para lograr el objetivo de la UE de aumentar el uso de energía renovable hasta al menos el 27 % para 2030, se deberían adoptar medidas dirigidas a asegurar la estabilidad y la certidumbre jurídica. Habría que adoptar los pagos destinados a apoyar la inversión en energía solar, biomasa y energía eólica, así como en la eficiencia energética y los programas de ahorro.
- 4.32 Para mantener la competitividad, es de suma importancia que el sector agrícola disponga de lo más avanzado en investigación e innovación y que ello esté disponible a nivel de explotación. Hay que facilitar y apoyar la transferencia efectiva de conocimientos, educación y buenas prácticas, así como los programas de asesoramiento ampliado.
- 4.33 Con el mayor uso de la tecnología en el sector agrícola y, en particular, para la agricultura inteligente y la simplificación, la cobertura de banda ancha es vital para todas las zonas rurales.
- 4.34 En la nueva economía de la agricultura inteligente, con un mayor uso de la tecnología, es muy importante la protección y confidencialidad de los datos personales de los agricultores. Además, es fundamental que los agricultores sigan siendo los dueños absolutos de todos los datos personales mantenidos en relación con su actividad.

⁷

Dictamen sobre el tema «Contribución de la sociedad civil al desarrollo de una política alimentaria integral en la UE» (dictamen aún no aprobado).

- 4.35 La economía circular puede desempeñar un papel fundamental en la reducción de residuos en todos los sectores. Los modelos tradicionales de agricultura son el paradigma de la economía circular, la economía con cero residuos y la economía eficiente en el uso de los recursos. La agricultura tiene un papel positivo en el sector de la reutilización y el reciclaje, también por lo que se refiere a una gestión eficiente del suelo, el agua y el aire.
- 4.36 Es necesario un período de transición razonable a partir de 2020 para la introducción de una nueva PAC remodelada, en particular para tener en cuenta las cuestiones presupuestarias en torno al *brexit* y otras decisiones políticas⁸.

Bruselas, 1 de junio de 2017

George DASSIS
Presidente del Comité Económico y Social Europeo

⁸ Dictamen sobre «Los principales factores que influyen en la Política Agrícola Común después de 2020», [DO C 75 de 10.3.2017, p. 21](#).