

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen normas en relación con la ayuda a los planes estratégicos que deben elaborar los Estados miembros en el marco de la política agrícola común (planes estratégicos de la PAC), financiada con cargo al Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) y al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader), y por el que se derogan el Reglamento (UE) n.º 1305/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo y el Reglamento (UE) n.º 1307/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo

[COM(2018) 392 final – 2018/0216 (COD)]

sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la financiación, la gestión y el seguimiento de la política agrícola común y por el que se deroga el Reglamento (UE) n.º 1306/2013

[COM(2018) 393 final – 2018/0217 (COD)]

y sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica los Reglamentos (UE) n.º 1308/2013, por el que se crea la organización común de mercados de los productos agrarios, (UE) n.º 1151/2012, sobre los regímenes de calidad de los productos agrícolas y alimenticios, (UE) n.º 251/2014, sobre la definición, descripción, presentación, etiquetado y protección de las indicaciones geográficas de los productos vitivinícolas aromatizados, (UE) n.º 228/2013, por el que se establecen medidas específicas en el sector agrícola en favor de las regiones ultraperiféricas de la Unión, y (UE) n.º 229/2013, por el que se establecen medidas específicas en el sector agrícola en favor de las islas menores del mar Egeo

[COM(2018) 394 final – 2018/0218 (COD)]

(2019/C 62/35)

Ponente: **John BRYAN**

Consulta	Parlamento Europeo, 11.6.2018 Consejo de la Unión Europea, 22.6.18
Fundamento jurídico	Artículo 43, apartado 2, y artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Decisión de la Mesa	22/05/2018
Sección competente	Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente
Aprobado en sección	5.10.2018
Aprobado en el pleno	17.10.2018
Pleno n.º	538
Resultado de la votación	201/11/19
(a favor/en contra/abstenciones)	

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. Para la UE, así como para sus ciudadanos, es esencial contar con una PAC fuerte, que disponga de un presupuesto sólido y se base en el modelo europeo de agricultura y producción de alimentos, que apoye una política agrícola europea y un sector agrícola sostenibles desde el punto de vista económico, social y medioambiental que se rijan por las normas más exigentes, y que contribuyan a garantizar un sector agrícola competitivo. La modernización y simplificación de la PAC previstas en la actual reforma son fundamentales para que la política agrícola pueda responder más adecuadamente a la necesidad de una agricultura y un sector agrícola europeos más sostenibles y viables en toda Europa, así como para afrontar los nuevos retos en materia de cambio climático y medio ambiente.

1.2. Las propuestas de reducir el presupuesto de la PAC son inaceptables. Mantener una dotación financiera adecuada para la PAC es una condición previa para la sostenibilidad —económica, medioambiental y social— de la agricultura de la UE, con el fin de preservar puestos de trabajo e ingresos y garantizar la producción de bienes públicos medioambientales,

contribuyendo así de manera decisiva a la vitalidad del medio rural y a la estabilidad de la economía en su conjunto. El CESE apoya la idea de que el presupuesto de la UE debe incrementarse hasta el 1,3 % de la RNB a fin de proporcionar la financiación adecuada para la PAC y los nuevos objetivos y desafíos políticos.

1.3. El CESE acoge favorablemente la nueva orientación propuesta para la PAC en materia de subsidiariedad, que brinda a los Estados miembros mayor responsabilidad y flexibilidad gracias a los planes estratégicos de aquella y al nuevo modelo de aplicación. No obstante, el CESE desea que la PAC siga siendo una política común fuerte en todos los Estados miembros y que se preserve plenamente el mercado único. Es fundamental mantener la actual estructura en dos pilares, con pagos directos importantes con cargo al primer pilar para sostener la renta agrícola, y con medidas de desarrollo rural con cargo al segundo para apoyar a los sectores y regiones vulnerables, impulsar las estructuras sociales y favorecer la transición de las explotaciones hacia una mayor sostenibilidad e innovación. La organización común de mercados y un mercado único efectivo también son cruciales.

1.4. Asimismo, el mayor énfasis y nivel de ambición puestos en las cuestiones relativas al cambio climático y el medio ambiente se consideran positivos. Los objetivos específicos son claros y contundentes, y cubren asuntos clave como el agua, el aire y el suelo, así como el paisaje y la biodiversidad y la producción sostenible de alimentos de calidad. No obstante, las medidas para lograr estos objetivos que figuran en el texto del Reglamento deberán describirse y concretarse de forma considerablemente más clara. Para conseguir estos objetivos, resulta indispensable que la PAC cuente con un presupuesto adecuado, que incluya pagos incitativos apropiados para los agricultores.

1.5. El 40 % del gasto agrícola está destinado a cumplir los objetivos de la UE de protección del clima. El CESE acoge este objetivo con satisfacción, pero espera que la UE facilite una lista claramente definida de medidas a tal efecto.

1.6. El CESE está firmemente convencido de que los compromisos de simplificación para las explotaciones agrícolas, tantas veces prometida en reformas previas de la PAC, deben cumplirse en la actual reforma. No obstante, expresa su preocupación por el hecho de que las nuevas disposiciones sobre subsidiariedad y condicionalidad, que conllevan planes estratégicos para ambos pilares, así como, adicionalmente, los requisitos legales de gestión y las buenas condiciones agrarias y medioambientales (BCAM), no reducirán, sino más bien incrementarán la carga burocrática de los agricultores individuales.

1.7. Los pagos directos del primer pilar y la financiación del segundo pilar deben estar plenamente protegidos, a fin de garantizar que las explotaciones agrícolas sean viables y sostenibles. Solo los agricultores genuinos deben beneficiarse de los pagos directos, y es preciso adoptar criterios objetivos a nivel de la UE para determinar con mayor claridad quiénes lo son.

1.8. El incremento de las ayudas destinadas al relevo generacional y los jóvenes agricultores es positivo. Es necesario que este incremento de ayudas vaya acompañado de medidas adicionales, que permitan un verdadero relevo generacional.

1.9. Toda propuesta relativa a la convergencia interna y externa, la nivelación, la degresividad y la redistribución deberá basarse en criterios objetivos y no discriminatorios, y no puede permitirse que perjudique a las explotaciones viables ni a las condiciones de competencia equitativas ni a la competitividad de los agricultores de las diferentes regiones de la UE.

1.10. Cualquier recorte en los fondos del segundo pilar es inaceptable, ya que contar con un programa de desarrollo rural sólido resulta fundamental para dar respaldo a las áreas y sectores más vulnerables y avanzar hacia un desarrollo territorial más equilibrado.

2. Cuestiones clave de la reforma de la PAC 2021-2027

Introducción

2.1. El CESE toma nota de las propuestas legislativas sobre la reforma de la PAC y, en particular, el mayor énfasis y nivel de ambición puestos en las cuestiones relativas al cambio climático y el medio ambiente; se opone a los recortes del presupuesto de la PAC, ya que se necesita un presupuesto sólido para garantizar un sector agrícola sostenible y para mantener los ingresos agrícolas; asimismo, toma nota de los cambios relativos a la subsidiariedad y considera esencial que la simplificación sea palpable para las explotaciones.

2.2. El CESE emite el presente dictamen sobre las propuestas legislativas, que incluye una serie detallada de cambios y modificaciones, y pide que se tenga en cuenta en los futuros debates en el Parlamento Europeo y el Consejo.

El modelo europeo de agricultura y producción de alimentos

2.3. Disponer de una PAC fuerte que apoye una política agrícola y un sector agrícola europeos sostenibles en términos económicos, sociales y medioambientales es vital para la UE, pues de ellos depende la seguridad y la soberanía alimentarias y la capacidad de responder a la demanda creciente de alimentos de calidad de los 512 millones de ciudadanos de la Unión ⁽¹⁾. Además, la UE debe ser consciente del crecimiento de la población mundial, que se estima alcanzará los 9 500 millones de personas de aquí a 2050, de los cuales 3 000 millones en zonas con déficit hídrico, lo que resultará en un aumento de la escasez de alimentos y la hambruna. Por este motivo, el CESE considera necesario que la UE se centre en la transferencia de conocimientos y el intercambio de experiencias sobre cómo aumentar la producción local y sostenible de alimentos de mayor calidad en otras partes del mundo.

2.4. La PAC debe llevar a la práctica los objetivos fundamentales establecidos en el Tratado de Roma, en beneficio de todos los ciudadanos y comunidades rurales europeos, además de responder a los nuevos retos en materia de clima y desarrollo derivados de los compromisos de la UE en el marco del Acuerdo de París, así como de los objetivos de desarrollo sostenible.

2.5. El CESE está firmemente convencido de que la política de la PAC 2021-2027 deberá apoyar y facilitar el modelo europeo de agricultura y producción de alimentos en toda Europa, caracterizado por la estructura de explotaciones familiares, cooperativas, grupos de productores y otras formas de agricultura y una producción sujeta a las normas más exigentes a escala mundial ⁽²⁾. La nueva PAC debe solventar mejor la cuestión de las bajas rentas agrícolas y cerrar la brecha creciente entre los ingresos agrícolas y los salarios en el conjunto de la economía ⁽³⁾. El modelo agrícola europeo no se conseguirá en las condiciones y a los precios del mercado mundial. Por consiguiente, está hoy más amenazado que nunca, dada la evolución actual, por lo que es necesario apoyarlo e impulsarlo mediante una PAC fuerte ⁽⁴⁾.

2.6. Aunque reconoce los beneficios que el comercio aporta al sector agrícola, considera esencial que la política agrícola salvaguarde, gracias a la PAC, el nivel normativo más estricto del mundo en las áreas de la agricultura, la producción de alimentos, los controles medioambientales, la salud y seguridad y los derechos de los trabajadores. El CESE opina que la UE debe adoptar un enfoque estratégico mucho más coherente con los acuerdos internacionales de comercio en lo que respecta a los sectores agrícola y alimentario y la PAC ⁽⁵⁾. Aunque la PAC se esfuerza por mantener las normas más exigentes, en algunas negociaciones comerciales, como con el Mercosur, la UE está aceptando importaciones de alimentos que no cumplen las normas de seguridad alimentaria de la UE y cuya producción se rige por normas medioambientales menos estrictas que las europeas. No puede permitirse que la globalización mine las normas y los mercados europeos y perjudique a los ciudadanos de la UE.

2.6.1. Al Comité le preocupa que un gran número de agricultores en el Reino Unido votara a favor del Brexit, al parecer debido al carácter intrusivo y a la complejidad de la PAC sobre el terreno. Para evitar situaciones similares en otros Estados miembros, lo que contribuiría a aumentar las presiones populistas y antieuropeas, el CESE pide a la Comisión que vele por la inclusión de medidas de simplificación efectivas y de carácter práctico, aplicables a nivel de las explotaciones, como parte esencial de las propuestas de la PAC para 2021-2027.

2.7. Habida cuenta de la diversidad de la agricultura europea, su patrimonio culinario y sus perspectivas de mercado, la diferenciación cualitativa es un objetivo estratégico y parte integrante del futuro de la agricultura europea, junto con los esfuerzos por mejorar la eficiencia y la competitividad. Por este motivo, la PAC debería brindar diferentes posibilidades de apoyar la política en materia de calidad, como ha sido el caso en el pasado. Para alcanzar este objetivo, este aspecto cualitativo también debe destacarse a la hora de elaborar los planes estratégicos de la PAC.

2.8. Para cualquier propuesta de modificación de la PAC relacionada con la subsidiariedad, deberá garantizarse que el mercado único no se vea afectado y siga operando como tal de forma sólida y eficiente. Es esencial que los planes estratégicos nacionales de la PAC no interfieran en el funcionamiento del mercado único.

⁽¹⁾ Eurostat — Población de la UE a 1 de enero de 2017.

⁽²⁾ Dictamen del CESE «Una posible remodelación de la política agrícola común» (DO C 288 de 31.8.2017, p. 10).

⁽³⁾ Presentación de R. Ramon Sumoy, DG AGRI, Unidad C.1, ante el Grupo de Estudio del CESE el 25 de junio de 2018.

⁽⁴⁾ DO C 354 de 28.12.2010, p. 35.

⁽⁵⁾ DO C 283 de 10.8.2018, p. 69, puntos 10.2, 10.3 y 10.4.

Necesidad de un presupuesto de la PAC sólido

2.9. El CESE juzga inaceptables las propuestas de reducir el presupuesto de la PAC del actual 38 % del presupuesto de la UE para el período 2014-2020 al 28,5 % para el período 2021-2027, en particular si se toma en consideración el aumento global previsto del presupuesto global de la UE. Los recortes del presupuesto de la PAC varían entre el 3 % y el 4 % en precios corrientes y entre el 11 % y el 16 % en precios de 2018 (teniendo en cuenta una inflación del 2 % anual), según el método de cálculo utilizado ⁽⁶⁾. Para los fondos de desarrollo rural, los recortes propuestos en precios de 2018 son superiores al 25 %.

,000 €	2014-2020 (EU28+FED)	7*2020 EU27+FED	2014-2020 (EU27+FED)	2021-2027	% variación respecto de EU27 2020*7	% variación respecto de EU27 2014-2020
MFP (precios corrientes)	1 115 919	1 151 866	1 063 101	1 279 408	+ 11 %	+ 20 %
% RNB	1,03 %	1,14 %	1,16 %	1,11 %		
PAC (precios corrientes)	420 015	394 659	391 849	378 920	-4 %	-3 %
MFP (precios de 2018)	1 136 105	1 107 138	1 082 320	1 134 583	+ 2 %	+ 5 %
PAC (precios de 2018)	428 354	379 334	399 608	336 623	-11 %	-16 %

Fuente: Documento de trabajo de los servicios de la Comisión Europea sobre la comparación de las propuestas del MFP 2021-2027 y el MFP 2014-2020.

2.10. En consonancia con la opinión de la Comisión de Presupuestos del Parlamento Europeo, el CESE está firmemente convencido de que el presupuesto de la UE debería incrementarse hasta el 1,3 % de la RNB. El presupuesto de la PAC debe mantener su actual porcentaje de financiación del presupuesto de la UE. Se aseguraría así un presupuesto de la PAC con fondos adecuados para cumplir los objetivos y las aspiraciones de esta política y afrontar otros retos importantes, como el Brexit. Sin un presupuesto de la PAC adecuadamente financiado no será posible alcanzar los objetivos establecidos en las propuestas legislativas de la Comisión.

2.11. Los recortes del presupuesto de la PAC no son coherentes con los objetivos generales de esta política establecidos en el artículo 39 del TFUE, a saber:

- garantizar un nivel de vida equitativo a la población agrícola, en especial, mediante el aumento de la renta individual de quienes trabajan en la agricultura;
- asegurar al consumidor suministros a precios razonables.

El CESE se opone firmemente a los recortes en la financiación del segundo pilar de la PAC (Feader) esbozados en las propuestas, ya que ello afectará de forma desproporcionadamente grave a muchos Estados miembros en los que el porcentaje del segundo pilar en los recursos totales de la PAC es comparativamente mayor, y señala que los fondos del segundo pilar apoyan a los sectores y zonas más vulnerables, así como la inversión, la modernización, la generación de conocimientos, la eficiencia en el uso de los recursos y el bienestar de los animales en el sector agrícola europeo.

⁽⁶⁾ Documento de trabajo de los servicios de la Comisión Europea sobre la comparación de las propuestas del MFP 2021-2027 y el MFP 2014-2020.

Transferencias entre pilares y cofinanciación

2.12. El CESE expresa su preocupación por el nivel de flexibilidad acordado a los Estados miembros en relación con las transferencias de fondos entre los pilares de la PAC. Para evitar que los Estados miembros eludan sus obligaciones en materia de cofinanciación en el marco del segundo pilar, el CESE considera que solo debería permitírseles utilizar la flexibilidad para transferir fondos entre pilares si cofinancian íntegramente estas transferencias. El CESE no está a favor de autorizar que los Estados miembros puedan transferir fondos del segundo pilar al primer pilar ⁽⁷⁾.

Estructura de la PAC y nuevas medidas

2.13. Las propuestas legislativas conservan los componentes clave de la PAC (primer pilar sobre los pagos directos, segundo pilar sobre las medidas de desarrollo rural y la organización común de mercados (OCM), que incluye medidas de apoyo al mercado), de conformidad con la promesa formulada por el comisario Hogan de que esta reforma sería una evolución y no una revolución.

2.14. El CESE acoge favorablemente la propuesta del artículo 14 de prever un total de cuatro formas diferentes de pagos disociados, además de pagos asociados, para contribuir a la estabilización de la renta:

- la «ayuda básica a la renta»; el CESE propone que se suprima en este punto la expresión «para la sostenibilidad» y se incluya en el título del artículo 14, ya que solo una combinación verdaderamente equilibrada de los cuatro pagos disociados puede lograr una sostenibilidad mayor y suficiente;
- la «ayuda redistributiva complementaria a la renta»; (también en este caso debería suprimirse la expresión «para la sostenibilidad» e incluirse en el título);
- la «ayuda complementaria a la renta para jóvenes agricultores», y
- los «régimenes en favor del clima y del medio ambiente».

2.15. Las propuestas contienen nuevas medidas sobre una condicionalidad adicional en materia de medio ambiente y cambio climático para todos los pagos de la PAC (primer pilar y segundo pilar), así como nuevas propuestas de subsidiariedad en el marco del nuevo modelo de aplicación (planes estratégicos de la PAC) concebido para dar a los Estados miembros mucha más responsabilidad y flexibilidad en cuanto a la forma de alcanzar objetivos específicos, de solventar asuntos problemáticos concretos y de asegurar la aplicación y el cumplimiento. Esa mayor subsidiariedad no debería conllevar un incremento de la renacionalización sino, en todo caso, una adaptación de las medidas generales a las circunstancias específicas de cada territorio.

2.16. El CESE acoge con satisfacción el mantenimiento de los aspectos clave de la PAC en lo que se refiere a los pagos del primer y el segundo pilar, destacando la importancia de los pagos directos para los agricultores y los ingresos agrícolas, al mismo tiempo que se congratula de la mayor atención prestada a la condicionalidad y el rendimiento en materia medioambiental y de cambio climático.

Una mayor ambición en materia de medio ambiente y cambio climático

2.17. El CESE, al tiempo que recuerda que los agricultores ya están contribuyendo a la protección del medio ambiente y el clima, toma nota del mayor énfasis y la mayor ambición de las propuestas en relación con el medio ambiente y el cambio climático, así como de su adecuación a los compromisos de la UE en el marco del Acuerdo de París y a los objetivos de desarrollo sostenible (ODS). No obstante, el CESE señala que la consecución de estos ambiciosos objetivos no debe suponer un obstáculo para la competitividad del sector y requerirá un presupuesto de la PAC adecuado.

2.18. La sociedad exige que la agricultura y la producción alimentaria sean sostenibles desde el punto de vista medioambiental, y es fundamental que la PAC se modernice y se centre en satisfacer estas demandas. La sostenibilidad consta de tres ejes indisolubles: el económico, el social y el medioambiental; los tres son igualmente importantes. La actuación en materia de cuidado del medio ambiente y las medidas contra el cambio climático son esenciales en la nueva PAC. El CESE se congratula de que uno de los tres objetivos generales establecidos en las propuestas consista en «intensificar el cuidado del medio ambiente y la acción por el clima y contribuir a alcanzar los objetivos climáticos y medioambientales de la UE» ⁽⁸⁾. Tales medidas deben contar con un respaldo presupuestario suficiente que no ponga en peligro la rentabilidad global de las explotaciones agrarias de carácter familiar.

⁽⁷⁾ DO C 283 de 10.8.2018, p. 69, punto 7.13.

⁽⁸⁾ COM(2018) 392 final, Artículo 5 — Objetivos generales, p. 45.

2.19. El CESE celebra que, de los nueve objetivos específicos establecidos en las propuestas, tres estén dedicados a la mejora del medio ambiente y del cambio climático. Concretamente, dichas propuestas:

- contribuyen a la atenuación del cambio climático y a la adaptación a sus efectos, así como a una energía sostenible;
- promueven el desarrollo sostenible y la gestión eficiente de recursos naturales tales como el agua, el suelo y el aire, y
- contribuyen a la protección de la biodiversidad, mejoran los servicios de los ecosistemas y preservan los hábitats y los paisajes;
- es fundamental que las acciones y programas en virtud de los regímenes en favor del clima y el medio ambiente se respalden con un componente incitativo, que contribuiría a su aceptación entre los agricultores y enviaría una señal clara a los ciudadanos.

2.20. El nuevo «enfoque global de la PAC», que se incluirá en los planes estratégicos de los Estados miembros, implicará intervenciones y condicionalidad tanto en el marco del primer como del segundo pilar. La nueva condicionalidad reforzada implica propuestas adicionales de condicionalidad y ecologización, que cubren:

- la mitigación del cambio climático, como el mantenimiento de pastos permanentes, la protección adecuada de los humedales y las turberas y la prohibición de la quema de rastrojos cultivables;
- la protección del agua mediante la aplicación de la acción comunitaria en materia de política de aguas, el control de la contaminación por fosfatos, la Directiva sobre nitratos y el establecimiento de franjas de protección a lo largo de los cursos de agua, así como el uso de herramientas sostenibles para los nutrientes (planes de gestión de los nutrientes);
- la protección y la calidad de los suelos, centradas en la gestión de la labranza, la reducción del riesgo de degradación de los suelos, la ausencia de suelos descubiertos en los períodos más sensibles y la rotación de cultivos.

2.21. Por lo que se refiere a la biodiversidad y los paisajes, es cierto que las propuestas sobre la condicionalidad establecen los detalles relativos a la conservación de las aves silvestres, los hábitats naturales y la flora y fauna silvestres: «una proporción mínima de la superficie agrícola dedicada a elementos o zonas no productivos, el mantenimiento de las características del paisaje, la prohibición de la tala de setos o árboles durante la temporada de reproducción y cría de las aves y las medidas para evitar las especies invasoras» (BCAM 9), la «creación de franjas de protección en las márgenes de los ríos» (BCAM 4) o la «rotación de cultivos» (BCAM 8). No obstante, el CESE propone que la UE facilite a estas BCAM unos requisitos cuantitativos claros, que deberán ser vinculantes para los Estados miembros.

2.22. El CESE acoge favorablemente el requisito de que los Estados miembros destinen al menos el 30 % del presupuesto del Feader a intervenciones directamente relacionadas con el medio ambiente y el cambio climático, y de que el 40 % del presupuesto total (FEAGA y Feader) sea pertinente para el cambio climático.

2.23. El 40 % del gasto agrícola está destinado a cumplir los objetivos de la UE de protección del clima. El CESE acoge este objetivo con satisfacción, pero espera que la UE facilite una lista claramente definida de medidas a tal efecto.

2.24. El CESE señala que es de vital importancia que los planes estratégicos de los Estados miembros den prioridad a las intervenciones en materia de medio ambiente y cambio climático que contribuyan a la resiliencia y a la rentabilidad a largo plazo de las explotaciones agrícolas, así como al mantenimiento del empleo, y que su aplicación se centre en la consecución de los objetivos.

Subsidiariedad — planes estratégicos de la PAC y nuevo modelo de aplicación

2.25. El CESE apoya el concepto de cambiar el enfoque de la política de la PAC del cumplimiento al rendimiento, y de proporcionar a los Estados miembros más flexibilidad y responsabilidades a través de la subsidiariedad en el marco del nuevo modelo de aplicación y de los planes estratégicos de la PAC.

2.26. No obstante, el CESE desea que la PAC siga siendo una política común en todos los Estados miembros y que se preserve plenamente el mercado único. Los planes estratégicos de la PAC no pueden permitir a los Estados miembros la renacionalización de mercados o la creación de barreras o restricciones a la libre competencia en el mercado interior. En ningún caso la puesta en marcha de estos planes estratégicos puede entenderse como un paso hacia la cofinanciación de toda la PAC.

2.27. Es de vital importancia que se mantengan unas condiciones de competencia equitativas en lo que se refiere a la aplicación en las explotaciones, especialmente en relación con la condicionalidad y las BCAM. Debe evitarse que los Estados miembros y las regiones adopten sobre regulaciones o variaciones ligeras de los planes de ejecución.

2.28. El CESE acoge con satisfacción el requisito establecido en los planes estratégicos de la PAC de que los Estados miembros contribuyan en mayor medida a la consecución de los objetivos medioambientales y climáticos específicos establecidos. Debe brindarse a los agricultores la posibilidad de elegir entre diferentes medidas para adaptarse mejor a sus circunstancias específicas (por ejemplo, la rotación de cultivos no es posible en los arrozales ni en cultivos plurianuales o permanentes).

2.29. La propuesta que exige que los Estados miembros elaboren y presenten planes estratégicos de la PAC tanto para el primer como para el segundo pilar resultará más compleja que el sistema actual. Es esencial evitar que este requisito retrase la aplicación: de ninguna manera y bajo ninguna circunstancia puede retardar la tramitación eficiente y puntual de los pagos directos a los agricultores. Convendría asociar a las regiones y aprovechar al máximo sus conocimientos.

2.30. Paralelamente a los elementos clave formulados en las propuestas, el CESE propone que los planes estratégicos de la PAC a nivel nacional aborden las siguientes cuestiones:

- la manera en que un Estado miembro debe solventar un problema específico en su territorio, por ejemplo el abandono de tierras o la desertificación en algunas partes de Europa meridional, la calidad del agua y los nitratos en algunas partes de Europa noroccidental o la pérdida de biodiversidad en Europa;
- la elaboración de un plan nacional sobre la simplificación para las explotaciones agrícolas;
- la elaboración de un plan de ejecución y la fijación de plazos para todos los pagos de la PAC;
- un sistema de incentivos para un buen rendimiento en términos medioambientales y climáticos, y
- el establecimiento de objetivos de rendimiento y ejecución a nivel nacional.

Simplificación y condicionalidad

2.31. El CESE apoya firmemente la simplificación y considera que el compromiso político al respecto debe cumplirse a nivel de las explotaciones en el marco de las nuevas propuestas de la PAC. Aunque reconoce que hay elementos positivos, considera que el funcionamiento propuesto para el nuevo modelo de aplicación, la condicionalidad reforzada, la introducción de indicadores en el primer pilar y la obligación de elaborar planes estratégicos de la PAC detallados son especialmente preocupantes y van en contra de una verdadera simplificación.

2.32. A pesar de los avances positivos en la simplificación del Reglamento Ómnibus, la ampliación del sistema de la tarjeta amarilla y la adopción de tecnología por satélite para el control de las superficies agrícolas, las propuestas de la PAC siguen incluyendo una cantidad importante de requisitos detallados que conllevan una gran cantidad de trámites, y por tanto una importante carga burocrática, para los agricultores individuales, la gran mayoría de los cuales operan como operadores únicos sometidos a una fuerte presión sobre sus ingresos.

2.33. El CESE expresa su preocupación por el hecho de que, en el planteamiento adoptado en las propuestas de la Comisión, haya contradicción entre la simplificación y la subsidiariedad. Por una parte, la Comisión aboga por la simplificación, mientras que por otra, las nuevas propuestas sobre el modelo de aplicación y los planes estratégicos de la PAC ampliados al primer y segundo pilar, junto con otros requisitos adicionales y más detallados a nivel de las explotaciones, a saber, los requisitos legales de gestión (RLG) y las BCAM (anexo III)⁽⁹⁾, complicarán y harán más burocrática la política agrícola, tanto a nivel de los Estados miembros como de las explotaciones. Las diferentes categorías de exenciones establecidas en el marco del régimen de ecologización 2014-2020 deben transferirse a las normas de condicionalidad para después de 2020.

2.34. Para lograr una simplificación real a nivel de las explotaciones, al tiempo que se mantienen unos controles completos y adecuados, es necesario reducir la cantidad de trámites y la carga burocrática que pesan sobre los agricultores. El sistema actual de aplicación de la PAC se basa en una serie de requisitos detallados a nivel de la UE que incluye disposiciones estrictas sobre controles, sanciones y auditorías⁽¹⁰⁾. Es preciso acometer una revisión y una remodelación completas del sistema de control en la esfera de la explotación: no debe permitirse que un mayor uso de la tecnología, la inspección por satélite y la teledetección, los mayores márgenes de tolerancia y más inspecciones retrasen los pagos⁽¹¹⁾. Por lo que se refiere al mayor uso de la teledetección, determinar de modo correcto y preciso las superficies subvencionables debería ser también una tarea de las autoridades de vigilancia.

⁽⁹⁾ COM(2018) 392 final, Anexo III — Normas de condicionalidad con arreglo al artículo 11.

⁽¹⁰⁾ COM(2018) 392 final, p. 3.

⁽¹¹⁾ DO C 283 de 10.8.2018, p. 69, puntos 1.9 y 6.4.

2.35. El actual sistema de inspección y sanciones está pensado para detectar y sancionar, que no para corregir y mejorar. El CESE sugiere que se introduzca el derecho de rectificación recurriendo a un modelo de liquidación a nivel de las explotaciones, con objeto de permitir que los agricultores puedan corregir eventuales incumplimientos involuntarios sin penalización.

2.36. Se necesitan claramente más simplificación y menos burocracia en relación con los programas del segundo pilar de la PAC, tanto a nivel de la UE como de los Estados miembros ⁽¹²⁾.

2.37. Debería exigirse a los Estados miembros que, como parte de su plan estratégico, elaboraran una sección específica sobre la simplificación y la forma en que proponen reducir la carga burocrática de los agricultores, señalando en qué se diferencia del régimen actual.

El relevo generacional

2.38. El CESE acoge con satisfacción la mayor atención prestada al relevo generacional y las ayudas adicionales propuestas para los jóvenes agricultores, que necesitan un acceso más fácil a la tierra, formación y financiación. Resulta fundamental ofrecer incentivos a aquellos agricultores que se jubilen y transfieran su explotación a un joven agricultor.

3. Propuestas específicas del CESE

Agricultores genuinos

3.1. El CESE apoya firmemente el objetivo de que los pagos directos solo se destinen a los agricultores genuinos. La propiedad de la tierra no debe, en sí misma, dar derecho a recibir pagos directos cuando estas tierras no se cultivan. No obstante, esta situación, que afecta a virtualmente todas las explotaciones agrícolas en toda la UE, debe tenerse en cuenta.

3.2. El CESE considera fundamental definir de forma clara, contundente y unificada a nivel de la UE una serie de conceptos esenciales, como los de «agricultores genuinos» o «criterios de admisibilidad», a fin de garantizar la igualdad de condiciones, evitar las ventajas o desventajas competitivas y prevenir cualquier debilitamiento de las normas comunes.

3.3. Además de examinar las pruebas de ingresos y los insumos de mano de obra en la explotación, tal como se propone, la definición de «agricultor genuino» debería ampliarse para incluir criterios objetivos y no discriminatorios como los ingresos, los activos, la dedicación, la producción y la formación, entre otros. En consonancia con los recientes cambios introducidos en el Reglamento Ómnibus, los Estados miembros podrían mantener la flexibilidad para orientar mejor la admisibilidad de la ayuda. Por lo tanto, debería ser posible diseñar un marco común, dejando al mismo tiempo la posibilidad de adaptar la definición a las necesidades y condiciones reales de los Estados miembros.

Jóvenes agricultores

3.4. El CESE propone que se revise la definición de joven agricultor para garantizar que los pagos solo se destinen a los jóvenes agricultores genuinos. Las ayudas para la incorporación de los agricultores noveles deberían constituir una medida prioritaria en el marco del segundo pilar.

Objetivos generales

3.5. El CESE desea señalar que no es posible alcanzar los objetivos generales de una agricultura inteligente, resistente y diversificada, y de seguridad alimentaria, cuidado del medio ambiente y acción por el clima, así como de refuerzo del tejido socioeconómico de las zonas rurales, si no se cuenta, antes que nada, con un sector agrícola económicamente sostenible. La consecución de un sector agrícola viable debe ser un objetivo general de la PAC.

Objetivos específicos

3.6. El CESE apoya plenamente los nueve objetivos específicos de la PAC establecidos en las propuestas legislativas. No obstante, el CESE propone que la letra f) incluya el objetivo adicional de evitar el abandono de tierras y proteger las tierras agrícolas del acaparamiento. Además, el CESE considera que el desarrollo territorial equilibrado debe formar parte de los objetivos específicos. Asimismo, el CESE expresa su deseo de que el objetivo 6.1.b «aumentar la competitividad» se reformule de manera más inclusiva y pase a ser «aumentar la viabilidad de las explotaciones en los mercados locales, nacionales o internacionales». Asimismo, el CESE recomienda que se haga hincapié en el objetivo de promoción de la inclusión social y que se consagre como un objetivo específico el desarrollo de las infraestructuras sociales.

⁽¹²⁾ Programas del segundo pilar de la PAC — «Evaluación ex post de los programas de desarrollo rural 2007-2013».

Indicadores

3.7. El CESE considera que la propuesta de introducir indicadores para medir la consecución de los objetivos fijados con hitos y metas cuantificados respecto a los criterios detallados establecidos en el anexo I⁽¹³⁾ solo ha de aplicarse a nivel nacional, y no debe incrementar la carga burocrática que recae sobre los agricultores. Los nuevos indicadores de la PAC deben ser simples, realistas, fácilmente cuantificables, controlables y aplicables a las realidades locales. Asimismo, deben estar directamente vinculados a los objetivos de la PAC fijados.

BCAM

3.8. El CESE propone que se considere la posibilidad de establecer una carga ganadera mínima y máxima para los pastos en el contexto del mantenimiento de las tierras en buenas condiciones agrarias y medioambientales (BCAM).

Servicios de asesoramiento a las explotaciones

3.9. Cabe destacar que las ayudas y el desarrollo ulterior de sistemas de conocimientos e innovación agrícolas (AKIS en sus siglas inglesas), incluidos los servicios de asesoramiento, el intercambio de conocimientos y la formación profesional, son importantes a la hora de ayudar a los agricultores a adoptar las innovaciones y las nuevas tecnologías que, a su vez, mejorarán su competitividad y sostenibilidad. Cualquier iniciativa de la UE relacionada con los servicios de asesoramiento y los sistemas de innovación debe basarse en los sistemas existentes en los Estados miembros y centrarse en aportar valor añadido. Con el presupuesto de la PAC bajo presión, las propuestas legislativas deberían clarificar que no puede haber filtraciones de pagos directos del primer pilar de la PAC a profesionales no agrícolas.

Pagos directos

3.10. El CESE reconoce y apoya plenamente la importancia vital de los pagos directos del primer pilar de la PAC para apoyar los ingresos agrícolas. A este respecto, el CESE considera que los pagos del primer pilar de la PAC deben protegerse plenamente y que cualquier ajuste de la nueva ayuda básica a la renta ha de limitarse a un mínimo absoluto.

Fijación de límites y reducción en los pagos

3.11. En su propuesta, la Comisión prevé dos tipos diferentes de pagos directos, a saber, cuatro pagos directos disociados distintos, así como varios pagos directos asociados.

3.12. Por lo que se refiere a los pagos disociados, el CESE formuló afirmaciones muy claras al respecto en sus dictámenes: «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 beneficiarios de la seguridad social»⁽¹⁴⁾.

3.13. Además, también había recomendado no aplicar el importe máximo a los pagos cuando estos constituyen una recompensa por los servicios públicos prestados, sobre todo los pagos en el ámbito del medio ambiente y el clima, respecto de los que había pedido un sistema de incentivos claro.

3.14. El Comité se pronunció asimismo en favor de una prima más alta para las praderas y pastizales.

3.15. El CESE acoge favorablemente, en principio, la inclusión de los salarios y remuneraciones, de conformidad con el artículo 15, apartado 2, letras a) y b), pero no considera adecuado que el cálculo pueda llegar a aplicarse a un porcentaje del 100 %. No está justificado que los presupuestos públicos financien enteramente los salarios y remuneraciones de una categoría profesional específica, así como los impuestos relativos a ellos, ni que el trabajo no remunerado pueda siquiera ser calculado en su totalidad a efectos contables. La UE debe fijar un porcentaje máximo inferior al 100 %.

Convergencia de pagos

3.16. El CESE apoya las propuestas relativas a la convergencia externa para continuar con la armonización del nivel de los pagos directos entre los Estados miembros. La propuesta tiene por objeto disminuir la brecha existente entre la media actual y las cifras de los Estados miembros en relación con los pagos directos, colmando primero el 50 % de esta diferencia hasta alcanzar posteriormente el 90 %, en el período que se extiende entre 2021 y 2027. Con un presupuesto de la PAC adecuado, las propuestas de la Comisión podrían ser, sin embargo, más ambiciosas, sobre todo por lo que respecta a los Estados miembros con el nivel de ayudas más bajo. En opinión del Comité, al final del próximo período presupuestario, el nivel de los pagos directos debería situarse como mínimo en el 85 % de la media de la UE.

⁽¹³⁾ COM(2018) 392, Anexo I — Indicadores de impacto, de resultados y de realización con arreglo al artículo 7.

⁽¹⁴⁾ Véanse DO C 288 de 31.8.2017, p. 10, y DO C 283 de 10.8.2018, p. 69.

3.17. La nivelación de los derechos de pago constituye un enfoque muy burdo y no tiene en cuenta ningún criterio objetivo, como el nivel de inversión realizado en la explotación, el tipo de sistema agrícola, el nivel de ingresos, la necesidad de mano de obra, la viabilidad futura de la explotación o su dependencia de los pagos directos, ni tampoco el compromiso del agricultor.

3.18. Para que los agricultores se beneficien de la convergencia interna de modo que los derechos mínimos de pago asciendan hasta el 75 % de la media a más tardar en 2026, debe exigírseles que cumplan determinados criterios objetivos.

Reserva nacional

3.19. El CESE apoya el concepto de una reserva nacional para los nuevos jóvenes agricultores y para quienes se incorporen por primera vez a esta actividad. Sin embargo, los criterios de asignación de la reserva nacional deben ser tales que no se abuse de la asignación de derechos, y que estos solo se asignen a agricultores genuinos sobre la base de criterios objetivos claros, como la edad, los ingresos, la educación, la dedicación y la producción.

3.20. Además, debe ser obligatorio que cualesquiera derechos que se asignen con cargo a la reserva nacional se activen, y sean utilizados por el beneficiario, durante un período de tiempo mínimo determinado por el Estado miembro, y no debe ser posible que estos beneficiarios de la reserva nacional vendan los derechos asignados antes de finalizar este período.

Ayuda redistributiva complementaria a la renta

3.21. La ayuda redistributiva a la renta ha registrado muy buenos resultados en algunos países; no obstante, en otros contextos puede reducir aún más el nivel de los pagos directos y de los ingresos de los agricultores que más dependen de los pagos directos, muchos de los cuales son agricultores a tiempo completo, y transferir los pagos a los agricultores a tiempo parcial y a los agricultores que dependen menos de los pagos directos en el total de sus ingresos.

3.22. Las propuestas subrayan la importancia de los pagos directos a la renta agraria y dejan claro que asegurar un nivel adecuado de apoyo, y por tanto de renta agraria, sigue siendo un elemento clave para garantizar en el futuro la seguridad alimentaria, las aspiraciones en materia de medio ambiente y clima, y la vitalidad del entorno rural. Sin embargo, el CESE también deja claro que cualquier opción que redistribuya significativamente los pagos directos y los destine a explotaciones y regiones de menor productividad entrañará a corto plazo una reducción de la competitividad de la UE⁽¹⁵⁾ en los mercados internacionales, aunque se corresponderá en mayor medida con las expectativas de los consumidores y ciudadanos de que la PAC se oriente en mayor grado a la satisfacción de las necesidades del mercado interior.

3.23. El CESE considera que, en caso de ser aplicado, el pago redistributivo complementario debe estar financiado únicamente por los fondos liberados de la fijación de límites y, con vistas a reducir las amplias disparidades existentes en el sector, destinarse y dirigirse únicamente a los agricultores que dependen principalmente de la agricultura para obtener sus ingresos.

Ayuda complementaria a la renta para jóvenes agricultores

3.24. El CESE apoya la propuesta de establecer una ayuda complementaria a la renta para los jóvenes agricultores. Para que esto no suponga un perjuicio para los agricultores genuinos, será necesario establecer los mecanismos adecuados, que eviten asignaciones económicas que no supongan una incorporación genuina a la actividad agraria.

Regímenes voluntarios en favor del clima y el medio ambiente («régimen ecológico»)

3.25. El CESE toma nota de la introducción, en el primer pilar, de un régimen ecológico voluntario para el clima y el medio ambiente a nivel de las explotaciones. No obstante, es importante evitar que el «régimen ecológico» propuesto en el primer pilar disuada o desanime a los agricultores a la hora de presentarse y participar en los regímenes medioambientales y de cambio climático del segundo pilar.

3.26. En el marco de esta medida, debe adoptarse una disposición que autorice un pago para los pastos destinados a la producción ganadera con un mínimo y un máximo de carga ganadera. Además, se ha de prever la posibilidad de conceder ayudas para el bienestar animal por cabeza, como es el caso actualmente con este tipo de régimen.

⁽¹⁵⁾ COM(2018) 392 final, p. 7.

Pagos asociados

3.27. Los pagos asociados desempeñan un papel muy importante en la protección de los sectores y las zonas vulnerables. Los pagos asociados pueden brindar pagos directos esenciales, bien dirigidos y más elevados a sectores de renta baja, como el vacuno lechal o el ovino, los cultivos proteicos o la ganadería en zonas montañosas, donde la conservación de la ganadería resulta esencial para el equilibrio del ecosistema. La opción de los pagos asociados debería seguir siendo limitada en general, sin dejar por ello de estar disponible para ayudar a prevenir el abandono de tierras y fomentar y promover la explotación de pastos ⁽¹⁶⁾.

Desarrollo rural

3.28. El CESE apoya las ocho grandes intervenciones de la UE en el ámbito del desarrollo rural. Como se ha señalado anteriormente, el CESE se opone a todos los recortes propuestos de los fondos del segundo pilar, ya que afectarán de manera desproporcionadamente grave a una parte de los Estados miembros y hacen surgir dudas respecto del desarrollo de un sector agrícola inteligente, sostenible y competitivo

3.29. El CESE considera que, en consonancia con la actual PAC, deben preverse intervenciones específicas en materia de bienestar animal en el marco de los programas de desarrollo rural, y opina que estas deberían incluirse en una de las intervenciones generales.

3.30. El CESE propone que, para aumentar la participación y el aprovechamiento por parte de los agricultores, se asigne una mayor proporción de los pagos a los costes de transacción o a los incentivos.

3.31. El CESE considera que los compromisos de gestión medioambiental, climática y de otro tipo deben poder tenerse en cuenta también cuando excedan los siete años, siempre que la financiación de dichos compromisos esté debidamente garantizada.

3.32. El CESE opina que los pagos destinados a las zonas con limitaciones naturales específicas ⁽¹⁷⁾ deberían ser obligatorios en las zonas pertinentes para evitar el abandono de tierras en los Estados miembros. Además, las medidas deben incorporar medidas de carga ganadera mínima y máxima, y especificar un intervalo de tiempo durante el cual los animales deban pastar. Habría de permitirse que los pagos destinados a las zonas con limitaciones naturales específicas se califiquen como parte del gasto medioambiental en el marco del segundo pilar.

3.33. En el marco de las propuestas sobre las zonas con limitaciones naturales u otras limitaciones específicas, es importante que se establezca el principio de no imponer restricciones sin compensación. Para cambiar las prácticas, es muy importante que se calcule la compensación por las pérdidas totales y que se paguen los incentivos adecuados.

3.34. El CESE se muestra a favor de una lista positiva de propuestas de inversión, en lugar de una lista negativa.

3.35. El CESE considera que las propuestas relativas a los instrumentos de gestión de riesgos deberían ser voluntarias, en contraposición a su obligatoriedad a nivel nacional. Asimismo, opina que la mejor protección contra la volatilidad de las rentas son unos pagos directos sólidos del primer pilar, y que estos no deberían reducirse en modo alguno para transferir fondos a regímenes de seguros o mutualidades. Además, el CESE propone que la financiación de la gestión de riesgos sea específica para cada sector.

3.36. El CESE acoge con satisfacción la nueva flexibilidad y la variedad de ayudas descritas en el marco de los instrumentos financieros.

Reserva de crisis

3.37. El CESE reconoce la necesidad de una reserva de crisis permanente, que sea eficaz y cuente con una financiación adecuada. El CESE propone que la financiación de la reserva de crisis proceda de una nueva partida de gastos al margen del presupuesto de la PAC y que, por consiguiente, no pueda implicar ninguna reducción de los pagos directos a los agricultores. En el marco de la actual legislación de la PAC, los fondos no utilizados de la reserva de crisis de 2020 se devolverán a los agricultores en 2021.

Organización común de mercados

3.38. Las propuestas legislativas apenas modifican la OCM, lo que implica una red de seguridad de intervención pública, almacenamiento privado y medidas excepcionales. Además, la OCM establece normas de comercialización y de cooperación entre los agricultores. El CESE estima que la Comisión debería sopesar la posibilidad de reforzar más la regulación de los mercados para obtener mejores ingresos.

⁽¹⁶⁾ The Policy Roadmap for the EU Sheep Meat Sector (Hoja de ruta para el sector de carne de ovino de la UE) — Recomendaciones del Foro de la UE de carne de ovino, presidido por John Bryan.

⁽¹⁷⁾ Zonas con limitaciones naturales u otras limitaciones específicas.

3.39. El CESE considera que las propuestas deberían reexaminar y reajustar los precios de referencia teniendo en cuenta la evolución de los costes de producción y activar la introducción de un apoyo al mercado a niveles más concretos, con vistas a ofrecer un apoyo al mercado más realista y valioso cuando sea necesario. La Comisión debería centrarse en los instrumentos de gestión de mercado limitando, en particular, las fluctuaciones de los precios de los productos agrícolas, como principal fuente de ingresos para los agricultores.

Pagos

3.40. El CESE propone que los pagos anticipados a partir del 16 de octubre de cada año se aumenten al 80 % para los pagos directos (actualmente se sitúan en el 50 %, aunque a menudo se permiten hasta un 70 %) y al 90 % en concepto de medidas de desarrollo rural (actualmente se sitúan en el 75 %, aunque a menudo se permiten hasta un 85 %).

Calendario

3.41. El calendario del acuerdo sobre el MFP y las propuestas sobre la nueva PAC está poco claro, en particular en el contexto de las próximas elecciones al PE. La propuesta de reforma introduce varios elementos novedosos, como el plan estratégico, un elemento básico de la reforma que no será de fácil aplicación para las administraciones nacionales, y una nueva estructura de la PAC que prevé determinadas obligaciones para los agricultores (nueva condicionalidad reforzada, cumplimiento de los indicadores del plan estratégico, etc.), para las que se necesitará un tiempo antes de que puedan ser integradas y aplicadas por los propios agricultores. El CESE recomienda la adopción de un acuerdo sobre el MFP con la debida antelación respecto de las elecciones al PE de mayo de 2019 y un acuerdo en un plazo oportuno sobre el futuro de la PAC, que permita a los agricultores y el sector agrícola planificar adecuadamente el futuro con certeza. Por tanto, es fundamental que se fije con la suficiente antelación un período transitorio adecuado basado en el actual sistema de ayudas para cualquier período posterior a 2020 y anterior a la entrada en vigor de las nuevas disposiciones.

Cadena alimentaria

3.42. El CESE reitera su llamamiento en favor de una política alimentaria íntegra en la UE⁽¹⁸⁾. En particular, el CESE acoge con satisfacción el hecho de que la Comisión haya destacado el importante papel de la PAC en el fomento de una dieta más sana, al poner a disposición de los ciudadanos de la UE productos nutritivos como las frutas y hortalizas. En este contexto se presentarán propuestas y recomendaciones concretas en un dictamen de iniciativa en curso de elaboración. Asimismo, acoge favorablemente las propuestas para reforzar la posición del agricultor en la cadena de suministro. Es fundamental mejorar la transparencia de los precios de mercado en todos los niveles, del consumidor al productor primario. Además, deberían ofrecerse a las organizaciones de productores mayores incentivos y apoyo.

Bruselas, 17 de octubre de 2018.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Luca JAHIER

⁽¹⁸⁾ DO C 129 de 11.4.2018, p. 18.