



Universidad de Valladolid

**XVI CURSO DE VERANO SOBRE POLÍTICAS COMUNITARIAS
INSTITUTO DE ESTUDIOS EUROPEOS**

CURSO: *POLÍTICAS COMUNITARIAS*
TEMA: *POLÍTICA AGRÍCOLA COMÚN Y DE DESARROLLO RURAL*

MATERIAL DOCENTE
POLÍTICA AGRÍCOLA COMÚN Y DE DESARROLLO RURAL
CURSO ACADÉMICO 2018-2019

Valladolid, 8 de julio de 2019

PROFESORA DRA. BELÉN MIRANDA ESCOLAR
DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA APLICADA

Política Agrícola Común y de Desarrollo Rural

1. Orígenes y evolución de la Política Agraria Común: Una larga historia.
2. Contenido de la Política Agraria Común.
 - 2.1. Objetivos y principios de la PAC: Del *Tratado de Roma* a la *Estrategia Europa 2020*.
 - 2.2. La financiación de la PAC: El *Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA)* y *Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER)*
3. Crisis de la Política Agraria Común: De reforma en reforma
4. El período de programación 2014-2020 y la *Estrategia Europa 2020*
5. La PAC post2020: Una PAC más inteligente, moderna y sostenible
6. Buenas prácticas en desarrollo rural financiados con *FEADER* en Castilla y León: Algunos ejemplos de la experiencia reciente: Catálogo de “*Buenas Prácticas*”

Referencias Bibliográficas:

- ANAYA TURRIENTES, A. y JUSTE RUIZ, J. (1986): *La política agrícola y de pesca en la Comunidad Europea*. Madrid. Editorial Trivium.
- COLSON, F. (1985): “Crisis de la PAC y PAC de la crisis”. *Información Comercial Española*, nº 627-628, noviembre-diciembre.
- COMISIÓN EUROPEA (2000): *La Agenda 2000. Fortalecer y ampliar la Unión Europea*. Bruselas. Comisión Europea.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (2004): *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*. Luxemburgo. Comisión de las Comunidades Europeas.
- COMISIÓN EUROPEA (2019): *La PAC post2020. Los futuros Planes Estratégicos: Cómo avanzar hacia una PAC más eficaz y basada en resultados*. Bruselas. Comisión Europea.
- EUROPEAN COMMISSION. AGRICULTURE AND RURAL DEVELOPMENT (2014): *Capturing the Success of your RDP: Guidelines for the Ex post Evaluation of 2007-2013 RDPs*. European Evaluation Network for Rural Development. June.
- FONDO AGRARIO (2000): *La reforma de la PAC de la Agenda 2000 y la agricultura española*. Madrid. Ediciones Mundi-Prensa.
- GARCÍA SANZ, B. (2003): “La industria agroalimentaria y el desarrollo rural”. *Papeles de Economía Española*, Nº 96.
- LAMO DE ESPINOSA, J. (1998): *La nueva Política Agraria Común de la Unión Europea*. Madrid. Ediciones Encuentro.
- LAMO DE ESPINOSA, J. (2001): “Rumbos nuevos para una nueva PAC”. *Cuadernos de Información Económica*, nº 162.
- MALUENDA GARCÍA, M^a.J. (1999): “El sector agroalimentario de los PECOS y su futura adhesión a la UE”. *Boletín Económico de Información Comercial Española*, Nº 2.627.
- MALUENDA GARCÍA, M^a.J. (2003): “Las leyes agrarias en Estados Unidos y en la Unión Europea”. *Boletín Económico de Información Comercial Española*, Nº 2.760.
- MASSOT MARTÍ, A. (2000): “La Política Agrícola Común frente a la Ronda del Milenio. En defensa de la multifuncionalidad agraria”. *Boletín Económico de Información Comercial Española*, Nº 2.651.
- MASSOT MARTÍ, A. (2002): “La Política Agrícola Común y la ampliación hacia el Este”. *Boletín Económico de Información Comercial Española*, Nº 2.731.
- MASSOT MARTÍ, A. (2004): “La reforma de la Política Agrícola Común de junio de 2003. Resultados y retos para el futuro”. *Boletín Económico de Información Comercial Española*, Nº 2.817.
- MILÁN DÍEZ, R. (1991): “Reforma de la Política Agrícola Común”. *Boletín Económico de ICE*, nº 2.269.
- MILÁN DÍEZ, R. (1991): “Las negociaciones sobre agricultura en la Ronda Uruguay del GATT”. *Boletín Económico de ICE*, nº 2.273.
- MIRANDA DE LARRA Y DE ONÍS, J. (1990): “El futuro de la agricultura en la CEE del futuro”. *Boletín Económico de ICE*, nº 2.231.
- MIRANDA ESCOLAR, B. (2013): “Estrategias integrales de desarrollo rural: Experiencias metodológicas para su evaluación (Algunos ejemplos desde Castilla y León)”. *Dictamen elaborado para la Sociedad Española de Evaluación*. Universidad de Sevilla. Sevilla.
- MORILLAS GÓMEZ, J. (2003): “Hacia un nuevo marco para el sector agrario español. La revisión intermedia de la PAC”. *Boletín Económico de Información Comercial Española*, Nº 2.754.
- PONCE, B. (1980): “La política agrícola común europea”. *Boletín de Estudios Económicos*, nº 109.
- REIG, E. (1997): *La política agrícola común*. En: JORDÁN GALDUF, J.M^a. (Coord.): *Economía de la Unión Europea*. Madrid. Editorial Cívitas.

- RIES, A. (1985): "La política agrícola común". *Información Comercial Española*, nº 627-628.
- SECRETARIA GENERAL DE COMERCIO EXTERIOR (1999): "La crisis de las dioxinas". *Boletín Económico de Información Comercial Española*, Nº 2.627.
- SUBDIRECCIÓN GENERAL DE COMERCIO EXTERIOR DE PRODUCTOS AGROALIMENTARIOS (1999): "La reforma agrícola en la Agenda 2000". *Boletín Económico de Información Comercial Española*, Nº 2.616.
- VILLAR MIR, C. y CARBONELL SEBARROJA, J. (1996): *La agricultura europea y la política agraria comunitaria*. Madrid. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

Normativa

- Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. The Future of Food and Farming Brussels, 29.11.2017 Com(2017) 713 Final.
- Reglamento (CE) nº 1290/2005 sobre la financiación de la política agrícola común.
- Reglamento (CE) nº 1698/2005 del Consejo, de 20 de septiembre de 2005, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER).
- Reglamento (CE) nº 473/2009 del Consejo, de 25 de mayo de 2009, que modifica el Reglamento (CE) nº 1698/2005 relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) y el Reglamento (CE) nº 1290/2005 sobre la financiación de la política agrícola común.
- Reglamento (UE) nº 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de diciembre de 2013 por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, incluidos en el Marco Estratégico Común, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión y se deroga el Reglamento (CE) nº 1083/2006 del Consejo. (DOUE L 347/320 de 20.12.2013).
- Reglamento (UE) nº 1305/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de diciembre de 2013 relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) y por el que se deroga el Reglamento (CE) nº 1698/2005 del Consejo. (DOUE L 347 de 20.12.2013).
- Reglamento (UE) nº 1306/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de diciembre de 2013 sobre la financiación, gestión y seguimiento de la Política Agrícola Común, por el que se derogan los Reglamentos (CE) nº 352/78, (CE) nº 165/94, (CE) nº 2799/98, (CE) nº 814/2000 (CE) nº 1290/2005 y (CE) nº 485/2008 del Consejo (DOUE L 347 de 20.12.2013).
- Versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (DOUE L 326 de 26.10.2012).

Webs relacionadas. Direcciones de interés

- Análisis de la Política Agraria y Perspectivas: http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/perspec/index_en.htm
- Chequeo médico de la PAC: http://ec.europa.eu/agriculture/healthcheck/index_en.htm
- DG Agriculture and Rural Development. Política de Desarrollo Rural 2007-2013. Marco Común de Seguimiento y Evaluación: <http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/eval/>
- European Evaluation Network for Rural Development: <http://www.ruralevaluation.eu>
- La agricultura en la Unión Europea y la reforma de la PAC: http://ec.europa.eu/agriculture/index_en.htm
- Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente: <http://www.mapa.gob.es>
- Política de Desarrollo Rural de la Unión Europea 2007-2013: http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/index_en.htm
- Red Europea de Desarrollo Rural: <http://enrd.ec.europa.eu>

La Política Agrícola Común y de Desarrollo Rural

1. ORÍGENES Y EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA AGRARIA COMÚN: UNA LARGA HISTORIA

Originariamente la agricultura y la ganadería eran actividades nacidas para atender una necesidad básica del ser humano: la alimentación. Pero son también actividades económicas expuestas a riesgos de mercado con un elevado componente sistémico, tanto por el lado de la demanda (estacionalidad, confianza del consumidor,...) como, sobre todo, por el de la oferta (climáticos o biológico-sanitarios). El resultado es una gran variabilidad de sus parámetros productivos (rendimientos, calidad y costes), una alta volatilidad de precios y rentas, y una capacidad de respuesta muy condicionada por factores estructurales (acceso a la tierra, al agua o a la mano de obra no familiar).

Se trata pues de un sector estratégico que históricamente ha merecido la atención prioritaria por parte de la política económica, independientemente del lugar del planeta en el que nos situemos¹. Por ello, tradicionalmente, los poderes públicos han intervenido activamente para atenuar estos riesgos de mercado con una larga lista de mecanismos de regulación (precios de garantía con gestión pública de existencias, medidas de orientación, organización y control de la oferta, ayudas directas a la producción, al almacenamiento, a la transformación, o a la promoción comercial,...). Pero, a medida que se liberalizan las políticas agrarias, al tiempo que se van difuminando estos instrumentos (considerados distorsionadores de la producción y el comercio), se incrementan los riesgos de crisis de mercados.

En el caso de la Unión Europea, la agricultura ha estado entre las prioridades de los responsables políticos europeos desde su origen, y más aún durante la negociación del *Tratado de Roma*, cuando todavía permanecía en la memoria de aquellos hombres el recuerdo de la penuria alimenticia de la posguerra. Así pues, desde el primer momento, la agricultura ha constituido un elemento fundamental de la antigua Comunidad Europea. De hecho, la base jurídica de la Política Agrícola Común (PAC) se recogió en los artículos 32 a 38 del Título II del *Tratado de Roma* de 1957. Asimismo, en el *Tratado* se definieron los objetivos generales de la PAC, cuyos principios se establecieron en la conferencia de Stresa de julio de 1958. Dos años más tarde los seis Estados fundadores adoptaron los mecanismos de la PAC que entraría en vigor en 1962.

Sin embargo, desde su creación, la PAC ha sido objeto de grandes debates dentro y fuera de la Unión. Al margen de la trascendencia que supone la existencia de una política común como ésta, quizá su principal logro haya sido el haber acompañado la inevitable mutación que ha transformado a lo largo de los últimos cincuenta años la agricultura europea, reduciendo gran parte de los costes sociales de dicho proceso².

2. CONTENIDO DE LA POLÍTICA AGRARIA COMÚN

La *Política Agrícola Común* está compuesta por una serie de normas y mecanismos que regulan la producción, el comercio y el tratamiento de los productos agrícolas en la Unión Europea. No obstante, en los últimos veinte años y, sobre todo, desde la aprobación de la *Agenda 2000*, y el acuerdo del Consejo de Ministros de Agricultura

¹ Todos los países desarrollados protegen fuertemente su agricultura. Según datos de la OCDE, en porcentaje sobre el Producto Interior Bruto (PIB), el nivel de apoyo oscila entre el 0,3% de Australia y Nueva Zelanda y el 3,3% de Corea del Sur. La Unión Europea, con un 1,2%, y Estados Unidos, con un 0,8%, se sitúan en un nivel intermedio de protección.

² La importancia de los cambios vividos por el sector agrario de la Unión Europea puede quedar reflejada en la evolución que ha experimentado la población ocupada agraria, que ha pasado de 20 millones de personas, en 1950, a 12 millones en la actualidad, o en la participación de la producción agraria en el conjunto del PIB de la Unión, que se ha reducido de un 4,2% en 1980, a un 1,7% en 2010.

de 26 de junio de 2003, en Luxemburgo, se ha venido consolidando una *estrategia de desarrollo rural*, con una importancia cada vez mayor, hasta convertirse en el *segundo pilar de la PAC*, confirmando así el carácter multifuncional asignado al espacio agrario, además de su misión en la producción de bienes agrarios y alimentarios.

La PAC se considera uno de los ámbitos más importantes de las políticas de la Unión Europea. La razón no es sólo su peso en el presupuesto comunitario (un porcentaje del 37%, actualmente para el período 2014-2020, que ha ido disminuyendo con el paso del tiempo), el gran número de personas a las que afecta y la extensión del territorio donde se aplica directamente, sino también su valor simbólico y la amplitud de la cesión de soberanía efectuada por los Estados miembros en favor de las instituciones europeas.

2.1. Objetivos y principios de la PAC

Los *objetivos* de la PAC, según lo establecido en el artículo 33 del *Tratado de Roma* y en el artículo 39 del *Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea*, son los siguientes:

- incrementar la productividad agrícola, fomentando el progreso técnico, asegurando el desarrollo racional de la producción agrícola, así como el empleo óptimo de los factores de producción, en particular, de la mano de obra;
- garantizar así un nivel de vida equitativo a la población agrícola, en especial, mediante el aumento de la renta individual de los que trabajan en la agricultura;
- estabilizar los mercados;
- garantizar la seguridad de los abastecimientos;
- asegurar al consumidor suministros a precios razonables.

En la elaboración de la política agrícola común y de los métodos especiales que ésta pueda llevar consigo, se deberán tener en cuenta:

- las características especiales de la actividad agrícola que resultan de la estructura social de la agricultura y de las desigualdades estructurales y naturales entre las distintas regiones agrícolas;
- la necesidad de efectuar gradualmente las oportunas adaptaciones;
- el hecho de que, en los Estados miembro, la agricultura constituye un sector estrechamente vinculado al conjunto de la economía.

Para lograr estos objetivos, en el artículo 34 del *Tratado de Roma* y en el artículo 40 del *Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea*, se crea una *organización común de los mercados agrícolas (OCM)* que, según los productos (hasta un total de 21), adoptará una de las siguientes formas:

- normas comunes sobre la competencia;
- una coordinación obligatoria de las diversas organizaciones nacionales de mercado;
- una organización europea del mercado.

Establecidas progresivamente y existentes para la mayoría de los productos agrícolas de la Unión, las organizaciones comunes de mercado son los instrumentos básicos del mercado agrícola común, en la medida en que eliminan los obstáculos al libre comercio intracomunitario de productos agrícolas y mantienen barreras arancelarias

comunes frente a los productos procedentes de terceros países. Sucesivas reformas condujeron a la fusión, en 2007, de veintiuna OCM en una OCM única para todos los productos agrarios. A su vez, las revisiones de la PAC han orientado progresivamente y en mayor medida esta política hacia los mercados y han reducido el alcance de las herramientas de intervención. Estas se consideran ahora “*redes de seguridad*” a las que debe recurrirse solo en caso de crisis.

Tres *principios* fundamentales, definidos en 1962, caracterizan el mercado agrícola común y, por lo tanto, las organizaciones comunes de mercado:

- un *mercado unificado*: implica, por un lado, la libre circulación de los productos agrícolas en el territorio de los Estados miembros y, por otro, la utilización de medios y mecanismos comunes en el conjunto de la Unión para su organización;
- la *preferencia comunitaria*: se da preferencia a los productos agrícolas de la Unión Europea, que se comercializan a precios inferiores a los de los productos importados; además, se protege el mercado interior de las importaciones de terceros países a precios reducidos y de las grandes fluctuaciones del mercado mundial;
- la *solidaridad financiera*: todos los gastos y desembolsos derivados de la aplicación de la PAC se sufragan con cargo al presupuesto comunitario.

2.2. La financiación de la PAC: El Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) y Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER)

Hasta el período de programación 2000-2006, la PAC se financió con cargo a los recursos del *Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA)*, que absorbía una parte sustancial del presupuesto comunitario. El FEOGA se creó en 1962 y se dividió en dos secciones en 1964:

- la *Sección "Garantía"*, que financiaba los gastos (obligatorios) de las organizaciones comunes de mercado (por ejemplo, los pagos directos, las compras de intervención o el almacenamiento de los excedentes, y el fomento de las exportaciones agrícolas a través de las restituciones a la exportación). Además, esta *Sección* también financiaba medidas para las zonas rurales no incluidas en el *objetivo n° 1*³.
- la *Sección "Orientación"*, era un *Fondo Estructural* que fomentaba las reformas agrícolas estructurales y el desarrollo de las zonas rurales (invirtiendo, por ejemplo, en apoyar la diversificación productiva de las zonas rurales). Igualmente, se financiaba con esta *Sección* la *Iniciativa Comunitaria LEADER*⁴.

La *Sección de Garantía* era, con gran diferencia, la más importante y estaba integrada en los gastos obligatorios del presupuesto comunitario. La *Sección de Orientación* formaba parte, como ya se ha señalado, de los *Fondos Estructurales*, que aspiran a

³ El *Objetivo n° 1* de los Fondos Estructurales constituía la principal prioridad de la política de cohesión de la Unión Europea durante el período 2000-2006. Las denominadas “*regiones del Objetivo n° 1*” eran aquellas con un Producto Interior Bruto (PIB) inferior al 75% de la media comunitaria.

⁴ La política de desarrollo rural en la Unión Europea recibió un impulso decisivo en 1988 cuando la Comisión Europea publicó el documento titulado *El futuro del mundo rural*, donde quedaba trazada la estrategia que la Unión tenía prevista para promover el desarrollo en las zonas rurales. La primera experiencia surgió en 1991 con la puesta en marcha de la *Iniciativa LEADER I*, que responde al acrónimo “*Integración de las Acciones para el Desarrollo de la Economía Rural*”, dando así inicio a un modelo de desarrollo rural que, posteriormente, fue consolidándose a lo largo del período 1995-1999 con la *Iniciativa Comunitaria LEADER II*. Su continuidad se manifestó con la aprobación de la *Iniciativa Comunitaria LEADER+ (2000-2006)* y, más recientemente, en el *Eje 4: LEADER* dentro de los *Programas de Desarrollo Rural del período 2007-2013* y en la *Prioridad 6* dentro del *Segundo Pilar de la PAC 2014-2020*.

promover la cohesión y a reducir las disparidades existentes entre las regiones europeas.

Para el período de programación 2007-2013 la Comisión estableció un marco legal único para la financiación de ambos componentes de la *Política Agraria Común*, el *Primer Pilar* y el *Segundo Pilar* y, con este fin, se crearon dos fondos que sustituyen a los dos anteriores y que forman parte del presupuesto general de la Unión Europea:

- un *Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA)*; y,
- un *Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER)*.

Ambos *Fondos* se mantienen para el período 2014-2020, y previsiblemente para 2021-2027, y se ejecutan mediante gestión compartida entre los Estados miembro y la Unión, siempre de acuerdo con la legislación comunitaria. El FEAGA se encarga de financiar el *Primer Pilar*, que integra los pagos directos y las medidas de mercado, y el FEADER es responsable de la financiación del *Segundo Pilar*, que se ocupa de promover el desarrollo rural.

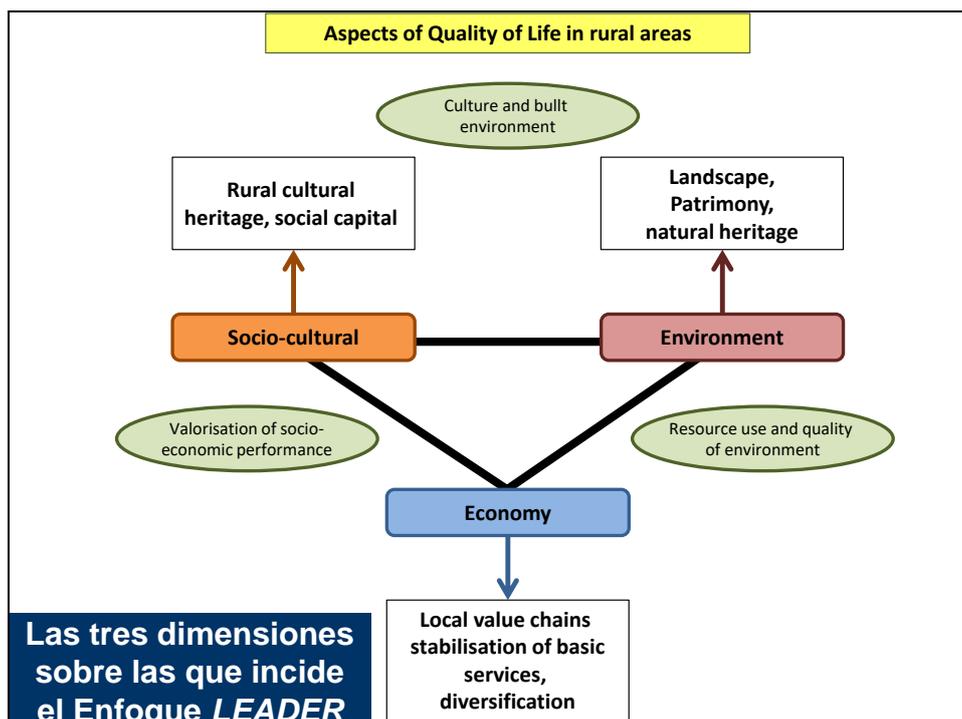
Con cargo al *FEAGA* se financia únicamente lo que tradicionalmente se conocía como la “*política agrícola clásica*” (*Primer Pilar*), es decir:

- *pagos directos* a los agricultores en el marco de la PAC; es decir, una ayuda básica a la renta que reciben los agricultores si cumplen una serie de requisitos estrictos en materia de sanidad pública, salud animal y aspectos fitosanitarios;
- medidas destinadas a la regulación o apoyo de los mercados agrarios (*medidas de mercado*); contempla el conjunto de normas por las que se rigen los mercados agrarios en la Unión Europea como son: las ayudas de la Unión a sectores concretos, los instrumentos de mercado (almacenamiento privado, intervención), el respaldo de una cadena de suministro de alimentos más justa, las medidas de comercio internacional (licencias y aranceles), las reglas de competencia, y las medidas de información y promoción de los productos agrícolas en el mercado interior de la Unión y en terceros países (normas de comercialización, indicaciones geográficas, etiquetado,...);
- medidas destinadas a garantizar la conservación, la caracterización, la recogida y la utilización de recursos genéticos de la agricultura;
- la creación y mantenimiento de los sistemas de información contable agraria;
- los sistemas de investigación agraria

El *FEADER* financia todas las medidas relativas al desarrollo rural (*Segundo Pilar de la PAC, incluido el Enfoque LEADER*), que debe recogerse en los *Programas de Desarrollo Rural* (nacionales o regionales). El *Enfoque LEADER* impulsa las actividades integradas, concebidas y aplicadas por los denominados *Grupos de Acción Local (GAL)*⁵. Su objetivo consiste en incitar y ayudar a los agentes del mundo rural a reflexionar sobre el potencial de su territorio en una perspectiva a más largo plazo y fomentar la aplicación de estrategias originales de desarrollo sostenible, de calidad y destinadas a la experimentación de nuevas formas de: valorización del patrimonio natural y cultural; mejora del entorno económico a fin de contribuir a la creación de empleo; y, mejora de la capacidad de organización de las respectivas comunidades.

⁵ Los “Grupos de Acción Local” estarán implantados en territorios rurales de poca extensión que formen un conjunto homogéneo desde el punto de vista físico (geográfico), económico y social. La población del territorio no deberá rebasar, por regla general, los 100.000 habitantes en las zonas de mayor densidad de población (del orden de 120 hab/km²) ni situarse por debajo de los 10.000, aproximadamente. No obstante, en las zonas con una densidad demográfica superior o inferior, pueden admitirse excepciones a este criterio. En el período de programación 2014-2020 se eleva este límite máximo hasta los 150.000 habitantes (artículo 33 del Reglamento (UE) nº 1303/2013).

Los *Grupos de Acción Local (GAL)* o *Grupos de Desarrollo Rural (GDR)* son asociaciones sin ánimo de lucro, cualquiera que sea su forma jurídica, y que en su organización interna se encuentren representados los interlocutores, públicos y privados, de un territorio determinado y cuyo objetivo es la aplicación de un programa regional de desarrollo rural. Los *Grupos* aplican la *metodología LEADER* en su comarca, a través de su propia *Estrategia Comarcal*. De esta manera, la propia sociedad rural puede decidir sobre las prioridades de aplicación de las ayudas. También llevan a cabo proyectos de cooperación interterritorial o transnacional, donde ponen en común situaciones similares y trabajan juntos en buscar soluciones.



3. CRISIS DE LA POLÍTICA AGRARIA COMÚN: DE REFORMA EN REFORMA

Durante todo este tiempo la PAC ha cosechado numerosos éxitos. Éxitos que se han visto acompañados de una serie de efectos colaterales menos positivos: se incrementó la producción sobrepasando el nivel de absorción del mercado y generando enormes excedentes; aumentó exponencialmente el gasto agrícola, que llegó a superar el 70% del gasto total presupuestario en la década de los setenta, alentando un debate permanente sobre la idoneidad de financiar un sector tan poco representativo en la actividad económica de la Unión; desató una preocupación creciente por las consecuencias negativas del modelo productivo intensivo, como la contaminación de suelos y agua o la seguridad alimentaria, con repercusiones sobre la salud de los ciudadanos europeos; favoreció una desigual distribución de las ayudas y pagos a favor de las explotaciones más grandes y potentes; y, adoptó decisiones equivocadas que perjudicaron a algunas producciones como los cereales, la leche o la remolacha. Todo ello explica, en parte, las numerosas reformas que ha experimentado la PAC a lo largo de sus más de cinco décadas de existencia.

La primera tentativa de reforma tuvo lugar en 1968 cuando la Comisión publicó un «*Memorandum sobre la reforma de la PAC*», más conocido como *Plan Mansholt*⁶, que pretendía reducir el número de trabajadores agrícolas y promover la formación de explotaciones más grandes y eficientes.

En 1972 se introdujeron diversas medidas estructurales destinadas a modernizar la agricultura europea. A pesar de los continuos cambios estructurales introducidos a lo largo de los años siguientes, los problemas persistieron; en concreto, se mantuvo el desequilibrio entre la oferta y la demanda de productos agrícolas, lo que trajo consigo un aumento constante de los excedentes.

Once años después, en 1983, la Comisión elaboró una propuesta de reforma integral que formalizó dos años más tarde, en 1985, con la publicación del Libro Verde sobre «*Perspectivas para la Política Agrícola Común*», cuyo objetivo era equilibrar la oferta y la demanda e introducir nuevos mecanismos de reducción de la producción en los sectores más problemáticos y, en general, analizar soluciones alternativas para el futuro de la PAC.

En 1988, el Consejo Europeo acordó una serie de medidas entre las que se incluía una «*directriz de gasto agrícola*», que limitaba el porcentaje de gasto agrícola en el presupuesto global.

En 1991, la Comisión, con Ray MacSharry como Comisario de Agricultura, presentó dos documentos de debate sobre el desarrollo y el futuro de la PAC. Ambos sirvieron de base para un acuerdo político sobre su reforma, adoptado por el Consejo el 21 de mayo de 1992, que supuso un profundo cambio de la PAC: reducción de los precios agrícolas para aumentar la competitividad de los productos en el mercado interior y mundial; compensación de la pérdida de ingresos experimentada por los agricultores; y, diversas medidas relacionadas con los mecanismos de mercado y la protección del medio ambiente.

En general, se considera que la reforma de 1992 fue acertada e incidió positivamente en la agricultura europea. Sin embargo, los acontecimientos ocurridos posteriormente como: la evolución internacional, la ampliación hacia Europa Central y Oriental, las restricciones presupuestarias generadas por la preparación de la Unión Monetaria, la creciente competitividad de los productos de terceros países y la nueva ronda de negociaciones de la Organización Mundial del Comercio, exigieron modificar otra vez la PAC, con una nueva reforma. La Agenda 2000 fue un paso en esa dirección.

⁶ En referencia a Sicco Mansholt, Vicepresidente de la Comisión y responsable de la PAC en aquella época.

En julio de 1997 la Comisión propuso la reforma de la PAC dentro del marco de la *Agenda 2000*, un documento en el que se esbozaba el futuro de las políticas de la Unión Europea bajo la perspectiva de la ampliación prevista en aquel momento. Hasta la fecha, la *Agenda 2000*⁷ ha supuesto la reforma más radical y completa de la PAC desde su creación. En ella, comenzó a consolidarse una *estrategia de desarrollo rural*, que ha ido adquiriendo una importancia cada vez mayor hasta convertirse en el *segundo pilar de la PAC*, reforzando el carácter multifuncional (socioeconómico, medioambiental y territorial) del espacio agrario, además de su misión productora de alimentos.

En particular, la reforma comprendía medidas para:

- la mejora de la competitividad de los productos agrícolas en los mercados nacionales y mundiales;
- el fomento de un nivel de vida equitativo y digno para los agricultores;
- la creación de puestos de trabajo alternativos y otras fuentes de ingresos para los agricultores;
- la elaboración de una nueva política de desarrollo rural, que se convierte en el segundo pilar de la PAC;
- la integración de un mayor número de consideraciones medioambientales y estructurales en la PAC;
- la mejora de la calidad y la seguridad de los alimentos;
- la simplificación de la legislación agrícola y la descentralización de su aplicación, para aumentar la claridad y transparencia de las normas y reglamentaciones, así como su facilidad de acceso.

La reforma establecía las condiciones para el *desarrollo de una agricultura multifuncional, sostenible y competitiva en la Unión Europea*. Además, sus objetivos a largo plazo no solamente incidirían en los países candidatos, sino que beneficiarían también a las generaciones futuras. Ahora bien, aparte de la ampliación hacia el Centro y el Este de Europa, existían cuatro razones que motivaron esta profunda reforma de la PAC y que podemos resumir en las siguientes:

- Un debate permanente sobre el presupuesto comunitario y el coste que representa el gasto agrario.
- Una preocupación creciente sobre la seguridad de los alimentos, cuyo origen último parece estar en los sistemas intensivos de producción aplicados a la agricultura y la ganadería.
- Una estremecedora situación sanitaria en el ganado europeo que ha alterado profundamente los hábitos históricos de consumo.
- Una demanda creciente, por parte de una sociedad urbanizada, de ocio, paisaje, bosque, patrimonio natural, cuya oferta por parte de los consumidores debe ser remunerada de alguna manera.

A continuación, se analiza brevemente cada uno de estos aspectos:

1. *El presupuesto agrario*. El diseño del marco de recursos propios de la Unión ha venido marcado, desde sus inicios, por la evolución de los ajustes que se han ido introduciendo en su principal política comunitarizada: la PAC. Esta política que llegó a

⁷ Las negociaciones de la *Agenda 2000* y, por consiguiente, sobre el acuerdo relativo a la reforma de la PAC, se concluyeron en el Consejo Europeo de Berlín de marzo de 1999.

aglutinar más del 70% del gasto total presupuestario en la década de los setenta, pasó a representar el 43% en el período 2007-2013 y un 37% en el 2014-2020. Este coste afecta a todos los Estados miembro, sin embargo, no todos ellos tienen un desarrollo agrario similar. Así, si consideramos Alemania, Italia, Francia y España, entre estos cuatro países acaparan el 66% de la Producción Final Agraria de la Unión, y si se añade Reino Unido este porcentaje se eleva al 75%. Son, por tanto, estos Estados los que manifiestan una mayor preocupación por la agricultura y la ganadería. Pero, además, la PAC, construida bajo prismas diferentes según los productos, afecta más a unos que a otros⁸.

Ahora bien, ¿Cómo puede un solo sector productivo, el agrario, tan poco representativo en la actividad económica de la Unión Europea, absorber tan alto porcentaje del presupuesto? Para responder a esta pregunta conviene hacer una matización. El presupuesto comunitario no es, en absoluto, comparable al de ningún otro Estado del mundo, por la sencilla razón de que en éste solo se recogen las políticas comunitarizadas. Ni la defensa, ni la sanidad, ni la seguridad social, ni la educación, por no citar más que los mayores consumidores de gastos de cualquier presupuesto, son políticas comunitarizadas y, por tanto, no se incluyen⁹. No obstante, en el fondo de este debate se encuentra no tanto la cuestión de la cuantía de la ayuda sino las razones que legitiman su concesión, la nueva forma de remunerar a sus actores principales no tanto por lo que venden sino por los intangibles que proporcionan. Hacia esta dirección está avanzando la PAC del futuro, como se ha puesto de manifiesto en la nueva PAC que estará en vigor durante el período 2014-2020.

A partir de la reforma de junio de 2003, la estabilización del gasto tomó plena carta de naturaleza en la agricultura mediante la disociación de las ayudas y la introducción del principio de disciplina presupuestaria, que se comentarán posteriormente.

2. *El modelo productivo.* La aplicación de nuevas tecnologías y de inputs industriales (abonos químicos, energía, fitosanitarios,...) llevó a la agricultura europea, y a la mayor parte de las agriculturas del mundo desarrollado, a un modelo intensivo alcanzando unos índices de productividad altísimos y crecientes pero con consecuencias negativas sobre el entorno natural. La agricultura se ha desarrollado en el último siglo en virtud de la siguiente secuencia:

Agricultura + Fertilizantes + Productos Fitosanitarios + Mecanización (energía) + Mejora genética + Políticas de precios mínimos ⇒ Intensificación de la producción

Consecuencias no deseadas:

Excedentes (hoy regulados) + Degradación del medio ambiente (hoy en el centro de las prioridades) + Desigual distribución a favor de las explotaciones más grandes y potentes ¹⁰ (por lo general ubicadas en las regiones más ricas)

⁸ Sólo tres grandes líneas: cultivos herbáceos, vacuno de carne y de leche, recibían el 64% del presupuesto de gastos del FEOGA-Garantía.

⁹ Si tomáramos el presupuesto de Estados Unidos, en el que la agricultura representa un gasto del 4,2% del total y elimináramos aquellas partidas que no tienen reflejo en el presupuesto de la Unión, dicho gasto se elevaría al 49,8%.

¹⁰ Con datos del ejercicio 2000, 2,6 millones de agricultores (equivalentes al 83,3% de los preceptores registrados) recibían una ayuda anual inferior a 10.000 euros que representaba el 30,9% del total de las ayudas de mercados de la PAC. Al mismo tiempo, 471.000 agricultores (un 15,2% del conjunto de los beneficiarios) percibían entre 10.000 y 50.000 euros (el 45,3% de las ayudas). Y, finalmente, apenas

Así, la PAC aparece como una alta inductora de la producción agraria, que permite dar un gran impulso a la agricultura y la alimentación a partir de los sesenta, pero también como generadora de efectos no deseados y silenciosos, como han sido la contaminación de tierras, suelos, agua, aire,..., por un mal uso o abuso de productos fitosanitarios, abonos químicos, e incluso por el exceso de productos orgánicos derivados de la ganadería (purines).

3. *La seguridad alimentaria.* Cuando el *Tratado de Roma* en su artículo 33 menciona la “*seguridad de los abastecimientos*”, se está refiriendo a cantidad de productos en el mercado. Y cuando la Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), incidía en el tema de inseguridad alimentaria, se refería a los problemas cuantitativos de la alimentación: es decir, al hambre. Hoy, dado que esta inseguridad no es propia de los países desarrollados del planeta, viene a referirse a los problemas sanitarios que pueden derivar de los alimentos. Por desgracia, la Unión Europea cuenta con algunos ejemplos que pueden ilustrar esta situación: la colza, las dioxinas, la encefalopatía espongiforme bovina (“*vacas locas*”), la fiebre aftosa, los benzopirenos,... Todos ellos son manifestaciones de una realidad que genera una gran preocupación entre los ciudadanos europeos. No cabe duda que muchos de estos problemas sanitarios han estado ligados al modelo productivo empleado. La búsqueda de una mayor productividad para lograr la mayor cantidad de alimentos por superficie, por animal o por activo debe tener límites que garanticen la salubridad de aquello que comemos y el respeto al medio ambiente que sustenta dichas actividades. Ello debe realizarse a través de una política alimentaria correcta, y hoy por hoy la política alimentaria, cuando existe, forma parte de las políticas nacionales, no pertenece al ámbito competencial europeo.
4. *La multifuncionalidad.* Hace ya más de una década que la Unión Europea puso en circulación el concepto de “*multifuncionalidad agraria*”, queriendo con ello indicar que la actividad agraria genera bienes, pero también externalidades, positivas y negativas, socioeconómicas, paisajísticas y medioambientales. La sociedad exige a los agricultores y ganaderos que colaboren para mantener un medio ambiente y un paisaje que pueda proporcionar las satisfacciones recreativas y de ocio a una sociedad más urbana. En la medida en que la producción agraria se vea sometida a condiciones limitativas por las prestaciones particulares que los consumidores y ciudadanos solicitan de ella, deberán arbitrarse compensaciones financieras por ello. Alguien deberá remunerar por las externalidades paisajísticas, recreativas,... que los agricultores aportan con su trabajo.

Todos estos aspectos, que ya se contemplaban en la revisión intermedia de la PAC de la *Agenda 2000*, salieron fortalecidos con el acuerdo del Consejo de Ministros de Agricultura de 26 de junio de 2003, en Luxemburgo, un nuevo modelo de apoyo que se justificaba por su mayor orientación al mercado y su idoneidad para hacer frente a la creciente competitividad derivada de una progresiva liberalización agraria y de una mayor exigencia hacia explotaciones multifuncionales. Concretamente, para la política de mercados, se estableció un nuevo modelo de apoyo a las explotaciones que entró en vigor el 1 de enero de 2005 y que se componía de tres nuevos instrumentos y dos nuevos principios.

Los tres nuevos mecanismos de la política de mercados eran:

- La *disociación o desacoplamiento (decoupling)* de las ayudas respecto a la producción, convertidas en un pago único por explotación calculado a partir de los montantes percibidos en el período 2000-2002.

50.000 agricultores (equivalentes a 1,6% del total) obtenían más de 50.000 euros, que suponía el 23,8% del total y, en gran parte, especializados en cultivos herbáceos y vacuno.

- La *condicionalidad* de estas mismas ayudas al cumplimiento de una serie de requisitos no productivos plasmados en un gran número de normas ya en vigor que conciernen a ámbitos tan dispares como: la conservación de aves y hábitats naturales, la protección de aguas contra la contaminación agraria, la identificación y registro de animales, la comercialización de productos sanitarios y fitosanitarios, los principios de la legislación alimentaria, la notificación de epizootias, o las reglas de protección de los animales. La *condicionalidad* viene a reforzar el reconocimiento del papel del sector agrario en el logro de objetivos genéricos de carácter horizontal que se superponen a los objetivos específicos de la PAC, como son: la protección de la salud pública, la defensa de la seguridad y los intereses económicos de los consumidores, el logro de la cohesión económica y social y la protección del medio ambiente.
- La *modulación* o reducción de los importes de las ayudas percibidas por las explotaciones, a partir del umbral de 5.000 euros, a fin de reforzar el presupuesto del desarrollo rural sobre todo en sus capítulos agroambiental y de bienestar de los animales. En definitiva, la gestión del desarrollo rural se llevará a cabo mediante un sistema de programación por Estado con una amplia flexibilidad sobre la base de tres grandes objetivos: competitividad agraria, medio ambiente y territorio y desarrollo endógeno del mundo rural.

Los dos nuevos principios eran:

- El *principio de disciplina presupuestaria*, para garantizar el cumplimiento del estricto marco anual fijado para el gasto agrario.
- El *principio de flexibilidad* en cuanto a su aplicación por parte de las autoridades nacionales.

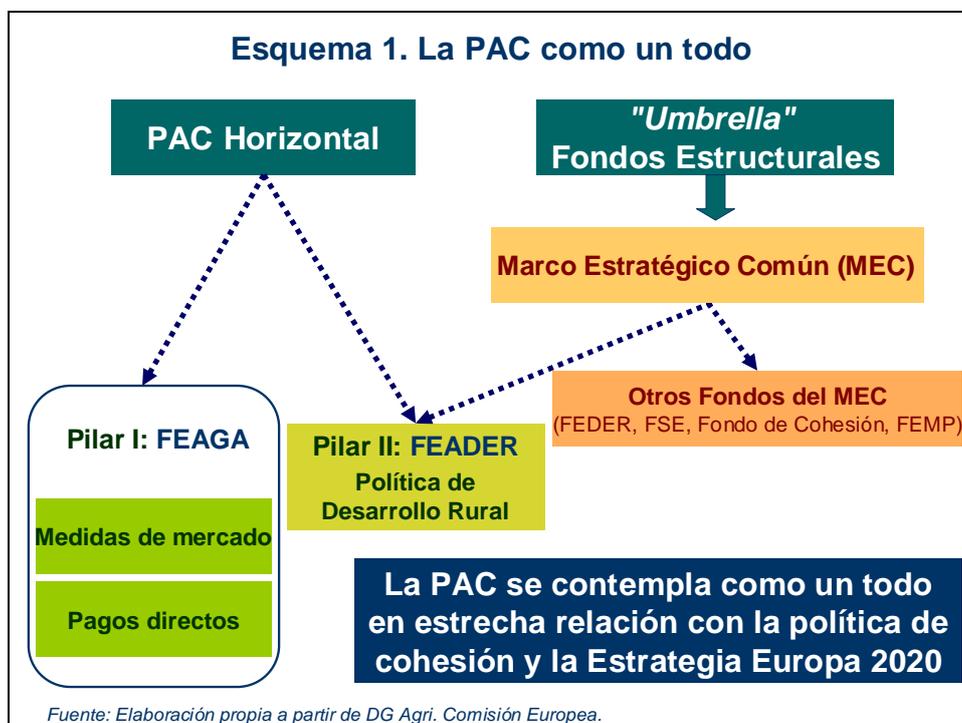
En 2008, el denominado “*chequeo médico*” redujo los subsidios directos hasta un 22% a las explotaciones más grandes en beneficio del desarrollo rural e impulsó la mejora de la calidad y la seguridad de los alimentos y la conservación del medio ambiente, así como la protección financiera a los agricultores en las zonas con dificultades. Un año después, en 2009, se ponen a disposición de los Estados miembro fondos adicionales procedentes del *Plan Europeo de Recuperación Económica*, lo que les obligó a incorporar en sus respectivos *Programas de Desarrollo Rural*, antes del 31 de diciembre de 2009, operaciones relativas a los “*nuevos retos*”: cambio climático; energías renovables; gestión del agua; biodiversidad; medidas de acompañamiento de la reestructuración del sector lácteo; innovación vinculada a los cuatro primeros ámbitos; y, desarrollo de la infraestructura de internet de banda ancha en las zonas rurales.

Este devenir de reformas y contrarreformas pone de relieve que la PAC se considera uno de los ámbitos más importantes de las políticas de la Unión Europea. La razón no es sólo su peso en el presupuesto comunitario (el 43% en el período 2007-2013 y el 37% para el período 2014-2020), el gran número de personas a las que afecta o la extensión del territorio en el que se aplica, sino también su valor simbólico y la amplitud de la cesión de soberanía efectuada por los Estados miembros en favor de las instituciones europeas. La PAC es una política verdaderamente común, la política más *comunitarizada* de la Unión, y sigue teniendo una importancia estratégica.

4. EL PERÍODO DE PROGRAMACIÓN 2014-2020 Y LA ESTRATEGIA EUROPA 2020

Hoy la PAC ya no es sólo una política agraria. Cuestiones como la seguridad alimentaria, la protección del medio ambiente, la lucha contra el cambio climático, o la cohesión social y territorial, entran dentro de su ámbito de actuación, trascendiendo los objetivos que, en sus orígenes, le fueron atribuidos en el artículo 33 del *Tratado de*

Roma (artículo 39 del *Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea*)¹¹. Por ello, en el período de programación 2014-2020¹², el *segundo pilar* de la PAC funcionará en coordinación con el *primer pilar* y con los demás fondos (*Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER)*, *Fondo Social Europeo (FSE)*, *Fondo de Cohesión* y *Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca (FEMP)*). Como ya se ha señalado, con cargo al *Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA)* se financiará únicamente la “*política agrícola clásica*” y el *Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER)* financiará todas las medidas relativas al desarrollo rural (Esquema 1).



A escala nacional, el *Marco Estratégico Común* se traduce en un *Contrato de Asociación* en el que se fijan objetivos y reglas de funcionamiento comunes (Esquema 2). Tanto las políticas económicas de los Estados miembros como todas las políticas de la Unión, incluida la PAC, deben ir encaminadas al logro de los objetivos de la *Estrategia Europa 2020*¹³, una guía que pretende superar la crisis y preparar la economía de la Unión para la próxima década, intentando no repetir los errores y el fracaso de la *Estrategia de Lisboa*, y en la que se defiende un modelo económico basado en: un *crecimiento inteligente*, centrado en el conocimiento y la innovación; un *crecimiento sostenible*, fomentando una economía baja en carbono y eficiente en el uso de los recursos; y un *crecimiento integrador* a favor del empleo, la cohesión social y territorial. Curiosamente, entre las iniciativas previstas en esta *estrategia* no se hacía apenas mención al papel que el sector agrario, en general, y la PAC, en particular, podían desempeñar en el éxito de la misma. Este “*olvido*” fue corregido en el Consejo

¹¹ Recuérdese que éstos eran: incrementar la productividad agrícola, garantizar un nivel de vida equitativo a la población agrícola, estabilizar los mercados, garantizar la seguridad de los abastecimientos, y asegurar al consumidor suministros a precios razonables.

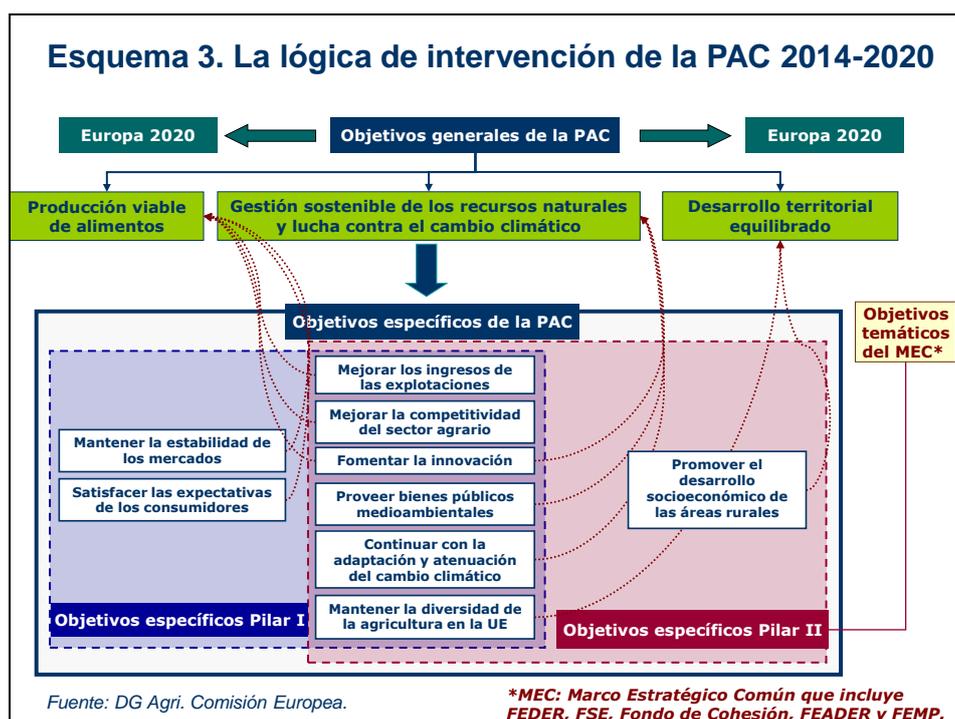
¹² Reglamento (UE) nº 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de diciembre de 2013 por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, incluidos en el Marco Estratégico Común, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión y se deroga el Reglamento (CE) nº 1083/2006 del Consejo. (DOUE L 347/320 de 20.12.2013).

¹³ COM(2010) 2020 (Bruselas, 3.3.2010).

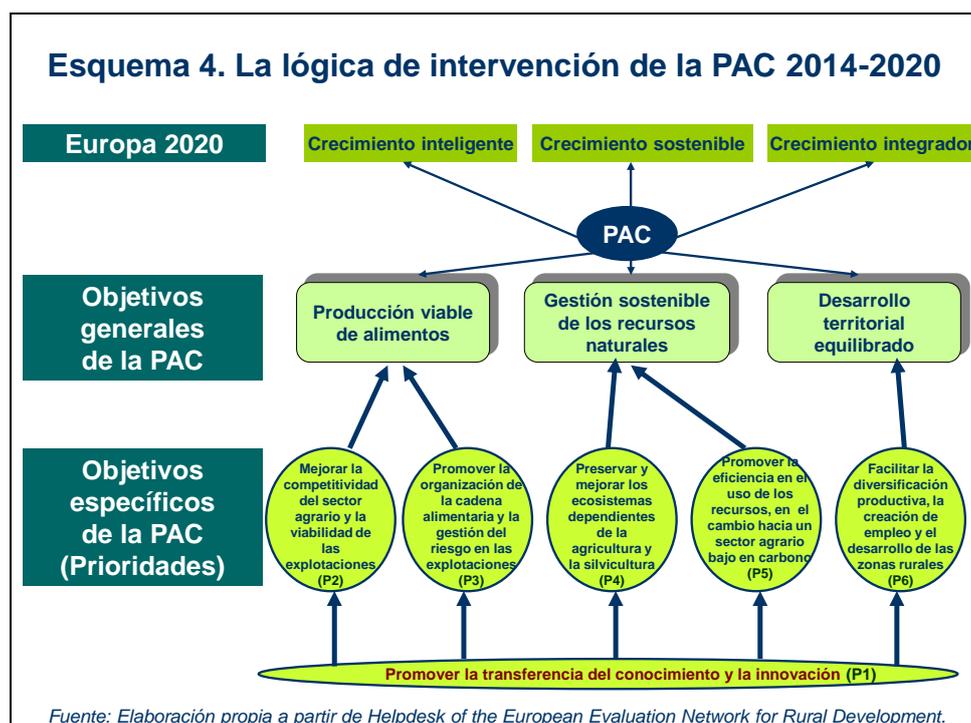
Europeo celebrado los días 25 y 26 de marzo de 2010, bajo presidencia española, en cuyas conclusiones se recogía que *“todas las políticas comunes, en particular la política agrícola común y la política de cohesión, apoyarán la estrategia. Un sector agrícola sostenible, productivo y competitivo contribuirá de forma importante a la nueva estrategia, teniendo en cuenta el potencial de crecimiento y empleo de las zonas rurales, al tiempo que garantiza la competencia leal”*.



En este contexto, dentro del PAC, la política de desarrollo rural sigue teniendo atribuidos, a largo plazo, los objetivos estratégicos de contribuir a la competitividad de la agricultura, la gestión sostenible de los recursos naturales, la acción por el clima y el desarrollo territorial equilibrado de las zonas rurales (Esquema 3).



Estos *objetivos generales* se concretan en seis prioridades (*objetivos específicos*) y en dieciocho “*focus areas*” a las que deberán dirigirse las actuaciones del *segundo pilar*. Estas seis prioridades se resumen en: (P1) promover la transferencia del conocimiento y la innovación que tiene un carácter transversal; (P2) fomentar la competitividad del sector agrario y la viabilidad de las explotaciones; (P3) mejorar la organización de la cadena alimentaria y la gestión del riesgo en las explotaciones; (P4) preservar y mejorar los ecosistemas dependientes de la agricultura y la silvicultura; (P5) promover la eficiencia en el uso de los recursos, apoyando el cambio hacia un sector agrario bajo en carbono; y, (P6) facilitar la diversificación productiva, la creación de empleo y el desarrollo de las zonas rurales (Esquema 4).



Para el período 2014-2020, la Comisión ha asignado 281.800 millones de euros al *primer pilar* y 89.900 millones al *segundo*¹⁴, además de otros 15.200 millones que destinará, entre otras actuaciones, a investigación e innovación, seguridad alimentaria, ayuda alimentaria, y una nueva reserva para futuras crisis agrícolas, de un total de 1,025 billones de euros (a precios constantes de 2011), lo que supone un 37,75%.

Un análisis de la nueva PAC nos llevaría a sintetizar sus principales características en las cuatro siguientes:

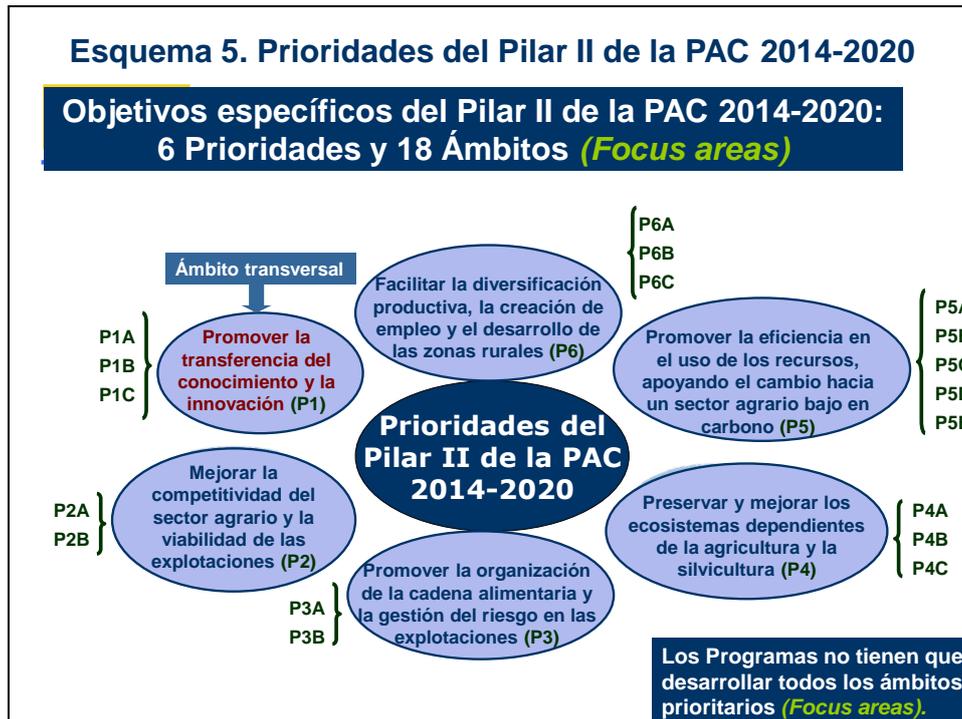
1. *Una PAC más equitativa*, que supone una distribución de los pagos directos de manera más equitativa entre Estados miembro, regiones y agricultores, con las siguientes actuaciones:
 - Se reducirán las diferencias de los niveles de ayuda entre explotaciones de un mismo Estado miembro o de una misma región.
 - Únicamente podrán beneficiarse de una ayuda a la renta los agricultores activos, quedando excluidas ciertas actividades.
 - Se promoverá intensamente la instalación de los jóvenes con el establecimiento de una ayuda adicional del 25% durante los cinco primeros

¹⁴ Comunicación de la Comisión “Un presupuesto para Europa 2020” COM(2011) 500.

años que se aplicará en todos los Estados miembro. Estas ayudas se añadirán a las medidas de inversión en favor de los jóvenes ya disponibles.

- Los Estados miembro podrán destinar mayores ayudas a las zonas desfavorecidas
2. *Una PAC que refuerza la posición de los agricultores en la cadena alimentaria, a través de las siguientes acciones:*
- Se promoverán las organizaciones profesionales e interprofesionales con normas específicas en determinados sectores en materia de derecho de competencia (leche, carne de vacuno, aceite de oliva o cereales).
 - Se suprimirán las cuotas de azúcar en 2017.
 - El régimen de derechos de plantación en el sector vitivinícola se sustituirá, a partir de 2016, por un mecanismo dinámico de gestión de las autorizaciones de plantación que implique en mayor medida a los profesionales.
 - Se establecerán nuevos mecanismos de gestión de crisis (creación de una reserva de crisis; en el marco de los programas de desarrollo rural, los Estados miembros podrán alentar a los agricultores a participar en mecanismos de prevención de riesgos como seguros de renta o mutualidades).
3. *Una PAC más verde (“greening”).* Cada Estado miembro, cada territorio y cada agricultor va a contribuir al desafío de la sostenibilidad y la lucha contra el cambio climático mediante la aplicación de medidas sencillas y con efectos positivos demostrados. Entre 2014 y 2020, se invertirán más de 100.000 millones de euros para ayudar a la agricultura a hacer frente a los desafíos que representan la calidad de los suelos, el agua, la biodiversidad y el cambio climático, mediante los siguientes instrumentos:
- El 30% de los pagos directos estará vinculado al cumplimiento de tres prácticas agrícolas beneficiosas para el medio ambiente: diversificación de los cultivos, mantenimiento de pastos permanentes y conservación del 5%, y posteriormente, a partir de 2018, del 7% de las zonas de alto valor natural.
 - Al menos el 30% del presupuesto de los programas de desarrollo rural deberá destinarse a medidas agroambientales, a la ayuda a la agricultura ecológica o a proyectos vinculados con inversiones o medidas de innovación favorables al medio ambiente.
 - Se reforzarán las medidas agroambientales, que deberán ser más ambiciosas y, por tanto, más eficaces en materia de protección al medio ambiente (garantía de que no haya doble financiación).
4. *Una PAC más eficaz y más transparente.* Los instrumentos de la PAC permitirán a cada Estado miembro cumplir los objetivos comunes, de manera eficaz y flexible, para tener en cuenta la diversidad de los 28 Estados miembro:
- Se duplicarán los medios destinados a apoyar la investigación, la innovación y el intercambio de conocimientos.
 - Se mejorará la coordinación de los programas de desarrollo rural con los demás fondos europeos y se sustituirá el enfoque basado en ejes por un enfoque estratégico nacional o regional más flexible basado en 6 prioridades y 18 *focus areas* (Esquema 5).
 - Se pondrá a disposición de los Estados miembro que lo deseen un esquema simplificado de ayudas a los pequeños agricultores.

- Se harán públicas todas las ayudas de la PAC, excepto en el caso de importes muy pequeños concedidos a pequeños agricultores.



Finalmente, la PAC del período 2014-2020, y en particular la política de desarrollo rural, estarán orientadas hacia los resultados. A tal fin, se ha establecido una batería de indicadores que serán el centro del sistema de seguimiento y evaluación y las herramientas básicas para valorar hasta qué punto se han conseguido los objetivos previstos inicialmente (Esquema 6). Los Estados miembro (y las regiones en el caso de programas de desarrollo rural regionales de los países descentralizados) deberán ser muy prudentes a la hora de establecer los valores de referencia de los *indicadores de objetivos*¹⁵ (*target*) si no quieren verse perjudicados por incumplimiento.

Como ha señalado recientemente el *Director del Departamento de Análisis Económico Perspectivas y Evaluaciones de la DG Agri de la Comisión Europea*: “Hasta ahora ésta ha sido la única Dirección General que ha conseguido escapar de la Unidad de Evaluación sin indicadores de impacto. Pero esta situación no podía mantenerse por más tiempo. Cuando tenemos que justificar los recursos presupuestarios que se asignan a la PAC y no somos capaces de demostrar sus logros, se nos cae la cara de vergüenza”.

¹⁵ De los 24 *target* establecidos de forma coordinada entre la Comisión y los Estados miembro, la mitad están directamente relacionados con cuestiones medioambientales. Esta misma observación cabe realizar sobre los *indicadores de impacto* comunes para los dos pilares de la PAC: de los 16 que finalmente se han aprobado, 7 tienen un carácter medioambiental. Parece clara la orientación hacia una PAC más verde (“*greening*”).

Esquema 6. Indicadores de impacto y nivel geográfico de disponibilidad en las fuentes de datos de la UE

Indicadores	Nivel de desagregación disponible
1. Ingresos de la agricultura empresarial	UE/Estado Miembro
2. Agricultural factor income	UE/Estado Miembro
3. Productividad del sector agrario	UE/Estado Miembro
4. EU commodity price variability	UE
5. Evolución de los precios de consumo de los alimentos	UE/Estado Miembro
6. Balanza comercial agroalimentaria	UE
7. Emisiones GEI procedentes de la agricultura	UE/Estado Miembro
8. Índice de aves en tierras de cultivo	UE/Estado Miembro
9. Tierras agrícolas de alto valor natural (HNV)	UE/Estado Miembro/Región
10. Captación de agua para riego	UE/Estado Miembro/Región
11. Calidad del agua	UE/Estado Miembro/Región
12. Soil organic matter in arable land	UE/Estado Miembro/Región
13. Erosión del suelo por agua	UE/Estado Miembro/Región
14. Tasa de empleo rural	UE/Estado Miembro/Región
15. Nivel de pobreza en el medio rural	UE/Estado Miembro
16. PIB rural per capita	UE/Estado Miembro

Como hemos visto son dos indicadores de impacto que están en el período 2007-2013 y que están dando grandes problemas

5. LA PAC POST2020: UNA PAC MÁS INTELIGENTE, MODERNA Y SOSTENIBLE

El 2 de febrero de 2017, la Comisión Europea puso en marcha una consulta sobre el futuro de la política agrícola común (PAC) con la finalidad de comprender mejor qué aspectos de la política actual se podrían simplificar y modernizar. Durante los tres meses en que estuvo abierta la consulta, la Comisión Europea recibió más de 320 000 respuestas, procedentes principalmente de particulares. En ella se puso de manifiesto que, en su mayoría, los participantes deseaban preservar a escala de la Unión Europea una política agrícola común fuerte, si bien más sencilla y flexible, y centrada en mayor medida en responder a desafíos fundamentales, como garantizar un nivel de vida equitativo a los agricultores, conservar el medio ambiente y combatir el cambio climático.

Estas ideas constituyen la piedra angular de la Comunicación adoptada por la Comisión Europea sobre «*El futuro de los alimentos y de la agricultura*»¹⁶, donde se esbozan los principios que van a permitir que esta política común de la UE, la más antigua de todas, conserve su eficacia en el futuro.

La iniciativa prevé dotar a los Estados miembro de mayores responsabilidades a la hora de decidir cómo y dónde se invierte la financiación de la PAC, con la vista puesta en alcanzar una serie de objetivos comunes y ambiciosos relacionados con el medio ambiente, el cambio climático y la sostenibilidad. En definitiva, una PAC más eficaz y basada en resultados, lo que implica dar un mayor protagonismo a su evaluación.

En declaraciones de Jyrki **Katainen**, vicepresidente responsable de Fomento del Empleo, Crecimiento, Inversión y Competitividad: «*La política agrícola común ha formado parte del menú desde 1962. Si bien tenemos que asegurarnos de que sigue proporcionando, por ejemplo, unos alimentos sanos y apetitosos a los consumidores y generando empleo y crecimiento en las zonas rurales, la PAC también tiene que*

¹⁶ Puede consultarse el contenido completo de la Comunicación en: https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/future-of-cap/future_of_food_and_farming_communication_es.pdf

evolucionar junto con las demás políticas. Nuestra propuesta supone un paso importante hacia la modernización y simplificación de la PAC, habida cuenta de los resultados de la amplia consulta celebrada con las partes interesadas. El nuevo modelo de ejecución que introduce la Comisión acentúa la subsidiariedad, pues corresponde a los Estados miembros elaborar planes estratégicos de la PAC que abarcarán las medidas previstas dentro del primer y segundo pilar, lo que contribuirá a la simplificación, a una mayor coherencia y al seguimiento de los resultados».

Phil **Hogan**, hasta ahora comisario responsable de Agricultura y Desarrollo Rural, ha afirmado: *«La Comunicación del día de hoy va a garantizar que la política agrícola común haga posible el logro de objetivos nuevos y emergentes, tales como impulsar un sector agrario inteligente y resiliente, potenciar la protección del medio ambiente y la acción por el clima y reforzar el tejido socioeconómico de las zonas rurales. También representa un notable cambio en lo que concierne a la forma en que se aplica la PAC. En lugar del sistema actual, se establecerá un nuevo sistema de ejecución, con un grado mucho mayor de subsidiariedad a nivel de los Estados miembro y las regiones».*

Aunque se mantiene la actual estructura de dos pilares, dentro de este enfoque más simple y flexible se fijarán unas medidas concretas para alcanzar los objetivos acordados a escala de la Unión Europea. A continuación, cada Estado miembro elaborará su propio Plan Estratégico, aprobado por la Comisión, donde plasmará de qué forma prevé alcanzar los objetivos en cuestión. Se prestará mayor atención a efectuar un seguimiento del progreso realizado y a garantizar una financiación orientada a resultados concretos, en vez de centrarse tanto en los aspectos relativos al cumplimiento. La sustitución de un planteamiento igual para todos por un planteamiento a la medida de cada uno significa que habrá una mayor proximidad entre esta política, con sus repercusiones en la vida real, y quienes la aplican sobre el terreno.

Se mantendrá la ayuda a los agricultores a través del sistema de pagos directos. La Comunicación no prejuzga ni el resultado del debate sobre el futuro de las finanzas de la UE ni el contenido de la propuesta sobre el próximo marco financiero plurianual (MFP). Sin ánimo de ser exhaustiva, explora algunas posibilidades para contribuir a sostener de forma más adecuada y equitativa la renta de los agricultores.

El cambio climático y las presiones sobre los recursos naturales seguirán afectando a la agricultura y la producción de alimentos, por lo que la futura PAC debe ser más ambiciosa en lo que respecta a la eficiencia de los recursos, la protección del medio ambiente y la acción por el clima.

Además, se recogen otros objetivos como los siguientes:

- Fomentar la utilización de tecnologías modernas para asistir a los agricultores sobre el terreno y aportar al mercado una mayor transparencia y seguridad
- Alentar en mayor medida a los jóvenes a que se dediquen a la actividad agraria, en coordinación con las competencias propias de los Estados miembros en ámbitos tales como la tasación del suelo, la planificación y el desarrollo de capacidades
- Dar respuesta a las preocupaciones de los ciudadanos en relación con la producción agrícola sostenible, abarcando asimismo cuestiones como la salud, la nutrición, el derroche de alimentos y el bienestar de los animales
- Establecer una concertación entre las políticas de la UE en consonancia con su dimensión mundial, en particular en los ámbitos del comercio, la migración y el desarrollo sostenible

- Crear una plataforma a escala de la Unión Europea sobre la gestión de riesgos, para ayudar del mejor modo posible a los agricultores a hacer frente a los imponderables climáticos, la volatilidad de los mercados y otros riesgos.

Todos estos objetivos pueden visualizarse en las siguientes diapositivas donde, además, se vinculan a su contribución al logro de los *Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)* de Naciones Unidas dentro de la Agenda 2030.



Fuente: La PAC post2020. Los futuros Planes Estratégicos. Cómo avanzar hacia una PAC más eficaz y basada en resultados. Comisión Europea, 2019.

Los 9 objetivos específicos de la PAC y uno transversal



Fuente: Comisión Europea, 2019.

Estos 9+1 *objetivos específicos* de la PAC post 2020 deben contribuir al logro de los tres *objetivos generales* siguientes:

- promover un sector agrícola inteligente, resiliente y diversificado que garantice la seguridad alimentaria;
- intensificar el cuidado del medio ambiente y la acción por el clima, que contribuyen a alcanzar los objetivos climáticos y medioambientales de la UE; y
- fortalecer el tejido socioeconómico de las zonas rurales.

Para cumplir estos objetivos, el sector agrario y las zonas rurales de la UE tendrán que estar mejor conectadas con el desarrollo del capital humano y la investigación, y deberá intensificarse el apoyo a la innovación.



Fuente: *El futuro de los alimentos y la agricultura*. European Commission. COM(2017) 713 final.



Fuente: *El futuro de los alimentos y la agricultura*. European Commission. COM(2017) 713 final.

6. BUENAS PRÁCTICAS EN DESARROLLO RURAL FINANCIADAS CON FEADER EN CASTILLA Y LEÓN: ALGUNOS EJEMPLOS DE LA EXPERIENCIA RECIENTE: CATÁLOGO DE “BUENAS PRÁCTICAS”

Más de veinte años evaluando programas de desarrollo rural en Castilla y León, desde el *Programa Operativo de Castilla y León 1994-1999, FEOGA-Orientación*, hasta el actual *Programa de Desarrollo Rural de Castilla y León 2007-2013*¹⁷, nos han proporcionado la perspectiva suficiente para valorar el papel desempeñado por la PAC en el medio rural de esta región a lo largo de todo este tiempo.

Durante el proceso de evaluación continua del *Programa de Desarrollo Rural de Castilla y León 2007-2013*, parte del equipo de evaluación, el *Grupo Técnico de la Autoridad de Gestión* y los *Servicios Gestores* de algunas de las medidas del *Programa* han estado trabajando conjuntamente para identificar proyectos y actuaciones que sirvieran para elaborar un *Catálogo de Buenas Prácticas en Desarrollo Rural*, conformado por un total de veinticuatro proyectos financiados con cargo al *Programa*. Este *Catálogo* fue presentado públicamente en el *Comité de Seguimiento del Programa*, celebrado el día 1 de junio de 2011, y fue puesto a disposición del público en general, de la sociedad, en la página web de la Junta de Castilla y León en el enlace:

<http://www.jcyl.es/web/jcyl/AgriculturaGanaderia/es/Plantilla100/1284176574889/ / />

El *Catálogo* nació con una clara vocación de continuidad, de manera que a los ocho proyectos con los que se inició se sumaron seis proyectos que fueron objeto de análisis durante la primera mitad de 2012, otros seis que se estudiaron en la primera mitad de 2013, y cuatro en el mes de abril de 2014, formando parte de las actividades de la evaluación continua que se está llevando a cabo desde el comienzo del *Programa*. En la elaboración del *Catálogo* se ha tratado que estuvieran representados proyectos o actuaciones de todas las medidas del *Programa*. Si bien, en algunos casos, dado el interés de los proyectos seleccionados, no se ha tenido en cuenta esta restricción. Así, en las cuatro fases que se han desarrollado, siempre se ha considerado algún proyecto del *Eje 4: LEADER*, por su contribución a la diversificación productiva de las áreas rurales y, en algunos casos, por su capacidad generadora de empleo, aspecto éste de gran trascendencia en los momentos actuales.

El modo de proceder ha sido el siguiente. Una vez seleccionados los proyectos o actuaciones por los técnicos de los *Servicios Gestores*¹⁸ como “Buena Práctica”, han sido objeto de visita, a la que han asistido siempre, como mínimo, dos miembros del *equipo de evaluación* y un *técnico de la Autoridad de Gestión*. En la propia explotación, empresa o institución, se ha realizado una entrevista con el beneficiario que se ha tratado fuera lo más homogénea posible en todos los casos, objetivo no exento de dificultades si nos atenemos a la gran heterogeneidad de los proyectos

¹⁷ Al final del período actual 2007-2013, FEADER habrá aportado al *Programa* 849.045.517 euros (el 43,23% del gasto público total), siempre y cuando la crisis económica que ha convivido con la mayor parte del tiempo de vigencia del *Programa* y la sequía de crédito que ésta ha conllevado permitan afrontar los compromisos de cofinanciación adquiridos. A esta cifra habría que añadir la aportación de la Administración General del Estado (475.779.725 euros) y de la Administración Regional (498.425.350 euros), además de una financiación adicional de la Junta de Castilla y León de 317.440.000 euros y un gasto privado total previsto de 1.478.286.405 euros (con financiación adicional). Datos tomados del *Programa de Desarrollo Regional de Castilla y León, 2007-2013*. Tomo I (Versión 7, marzo 2014). Disponible en:

<http://www.jcyl.es/web/jcyl/AgriculturaGanaderia/es/Plantilla100/1185746059889/ / />

¹⁸ El *Equipo Evaluador* consideró que mejorarían los resultados de la elección que se efectuara si los técnicos de los *Servicios Gestores* de las medidas del *Programa* proporcionaran una primera selección de proyectos de manera que no pasaran desapercibidos a los evaluadores determinados aspectos que podrían ser relevantes. Esta selección debería realizarse anualmente, en diferentes momentos de la ejecución del *Programa*, en el marco de la *evaluación continua*.

seleccionados, atendiendo a uno o a varios de los criterios que se presentan a continuación.

Criterios para la selección de Buenas Prácticas

- Actuaciones que revelen la existencia de **sinergias** con otros Fondos y Programas Europeos, Nacionales o Autonómicos, o **entre diferentes medidas del Programa**.
- Proyectos que contribuyan a mejorar la **calidad de vida** en el medio rural, las **condiciones de trabajo** en el sector agrario y la cualificación del **capital humano**.
- Iniciativas que muestren un efecto real sobre el mantenimiento de la **población** en el medio rural y/o que provoquen cambios en su estructura por edades y por sexos.
- Actuaciones que contribuyan al mantenimiento y/o a la generación de **empleo** en el medio rural, mediante la **diversificación** de las actividades económicas y la **creación de empresas**.
- Proyectos que **incrementen el valor añadido** de los productos agrarios, mejoren su calidad e impulsen su comercialización.
- Proyectos **técnicamente innovadores** y que tengan un **potencial “efecto demostrativo”** para ser replicados en otras áreas rurales de la Unión Europea.
- Iniciativas que fomenten el **movimiento cooperativo y asociativo** en los sectores agrario e industrial.
- Proyectos que mejoren la **articulación social y la gobernanza** de las zonas rurales.
- Actuaciones que favorezcan la conservación de la **biodiversidad** y la *“puesta en valor”* de los recursos naturales.
- Proyectos que muestren un aprovechamiento adecuado de las **energías renovables** y un **uso eficiente del agua**.

Fuente: Elaboración propia.

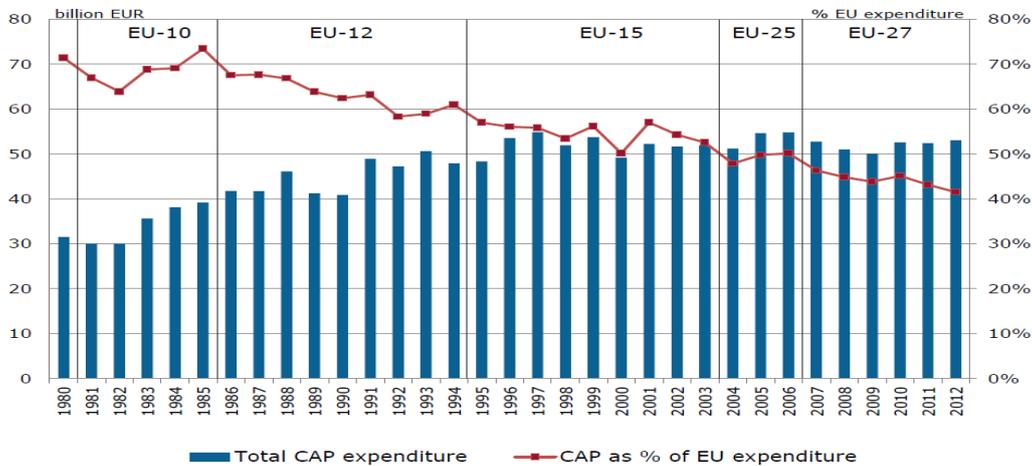
Inevitablemente, los agricultores, ganaderos y habitantes del medio rural de la Unión Europea deberán adaptarse, una vez más, a una nueva PAC. Un proceso que exige no sólo un cambio de mentalidad, sino también, en ocasiones, un cambio de vida. Desde mi punto de vista, esta es la tarea más difícil que tendrá encomendada la futura Política Agrícola Común: acompañar a los actores que deban someterse a estos cambios.

Directrices de la Estrategia Europa 2020 (27-04-2010)

1. Garantizar la calidad y sostenibilidad de las **finanzas públicas**.
2. Reconducir los **desequilibrios macroeconómicos**.
3. Reducir los **desequilibrios de la zona euro**.
4. Optimizar el apoyo a la **I+D+i**, aprovechando el potencial de la **economía digital**.
5. Mejorar la **eficiencia de los recursos** y reducir las emisiones de gases de **efecto invernadero**.
6. Mejorar el contexto empresarial y **modernizar la base industrial**.
7. Incrementar la participación en el mercado de trabajo y reducir el **desempleo estructural**.
8. Desarrollar habilidades en la mano de obra que respondan a las necesidades del **mercado de trabajo**, promoviendo el aprendizaje a lo largo de toda la vida.
9. Mejorar los sistemas de **educación y formación** en todos los niveles e incrementar la participación en la educación universitaria.
10. Fomentar la **inclusión social** y combatir la pobreza.

Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 1. Gastos de la PAC en el gasto total de la UE (En precios constantes de 2011)



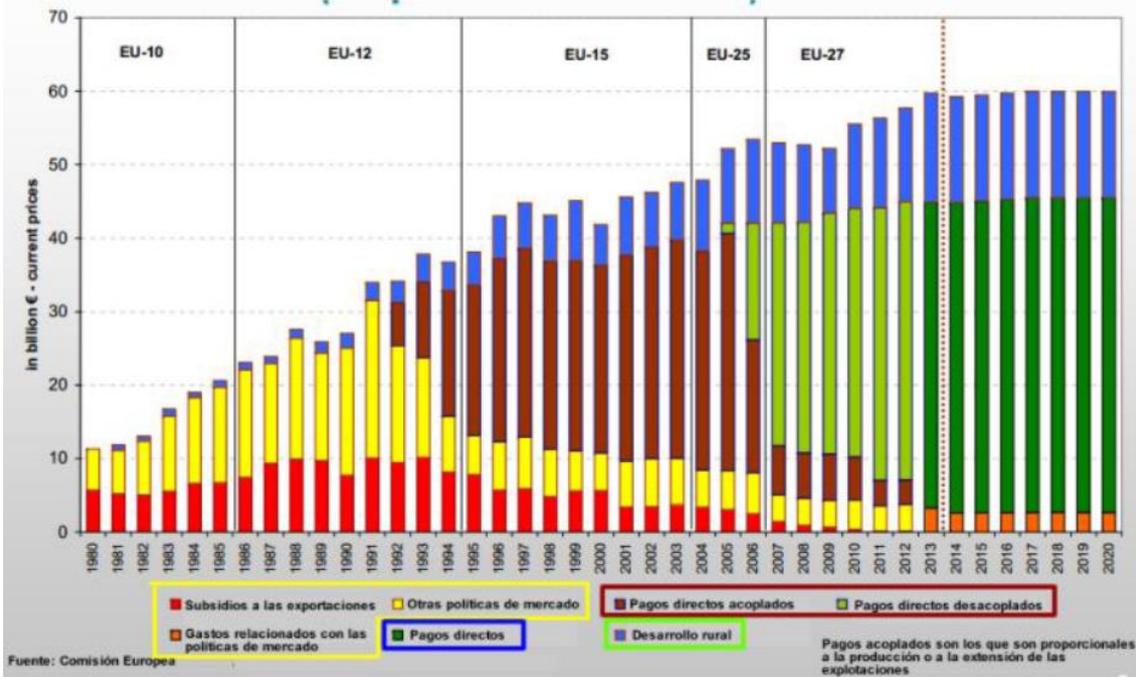
(*) Datos actualizados a principios de 2013, todavía se trata de la UE-27, al no incorporarse Croacia hasta julio de 2013.
Fuente: Comisión Europea, Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural (Informe Financiero).

Presupuesto de la PAC para el período de programación 2014-2020

PRESUPUESTO DE LA PAC 2014-2020	Total 2014-2020 (miles de millones de euros en precios corrientes)	%PAC
MEDIDAS DE MERCADO OCM)	19,002	4,3 %
a) Ingresos afectados	(4,704)	
b) Reserva de crisis	+3,155	
A) TOTAL OCM [a) + b)]	17,453	
PAGOS DIRECTOS (PD)	298,438	71,3%
c) Transferencias al segundo pilar	(7,369)	
d) Transferencias a PD	+3,359	
TRANSFERENCIAS [c) + d)]	(4,010)	
b) Reserva de crisis	(3,155)	
B) TOTAL PD [e) + b)]	291,273	
TOTAL PRIMER PILAR [A) + B)]	308,726	75,6%
MEDIDAS DE DESARROLLO RURAL (DR)	95,577	24,4%
e) Balance neto a favor del segundo pilar	+4,010	
C) TOTAL SEGUNDO PILAR	99,587	
D) TOTAL PAC 2014-2020 [A) + B)+C)]	408,313	100%

Fuente: Parlamento Europeo (2015).

Evolución del gasto de la PAC (1980-2020) por tipo de gasto (precios corrientes)



Fuente: Comisión Europea (2019).

Jefes de explotación por grupos de edad (Unión Europea y Estados miembro). Año 2013

Territorio	Jefes de explotación (total)	Menos de 35 años		Entre 35 y 54 años		55 años y más	
	Número	Número	% del total de jefes de explotación	Número	% del total de jefes de explotación	Número	% del total de jefes de explotación
Unión Europea	10.683.550	644.270	6,0	4.085.260	38,2	5.954.010	55,7
Bélgica	37.760	1.510	4,0	18.140	48,0	18.110	48,0
Bulgaria	254.410	16.300	6,4	80.680	31,7	157.430	61,9
República Checa	26.250	1.200	4,6	10.120	38,6	14.920	56,8
Dinamarca	38.830	990	2,5	17.810	45,9	20.030	51,6
Alemania	285.030	19.520	6,8	162.070	56,9	103.430	36,3
Estonia	19.190	1.440	7,5	7.730	40,3	10.020	52,2
Irlanda	139.600	8.730	6,3	58.390	41,8	72.480	51,9
Grecia	709.500	36.890	5,2	273.990	38,6	398.610	56,2
España	965.000	35.700	3,7	364.530	37,8	564.780	58,5
Francia	472.210	41.640	8,8	244.740	51,8	185.830	39,4
Croacia ¹
Italia	1.010.330	45.680	4,5	328.210	32,5	636.430	63,0
Chipre	35.380	590	1,7	10.020	28,3	24.780	70,0
Letonia	81.800	4.100	5,0	33.360	40,8	44.330	54,2
Lituania	171.800	9.660	5,6	67.840	39,5	94.300	54,9
Luxemburgo	2.080	180	8,7	1.030	49,5	870	41,8
Hungría	491.330	30.170	6,1	168.700	34,3	292.470	59,5
Malta	9.360	360	3,8	3.530	37,7	5.480	58,5
Holanda	67.480	2.080	3,1	33.100	49,1	32.300	47,9
Austria	140.430	15.370	10,9	85.520	60,9	39.540	28,2
Polonia	1.429.010	173.560	12,1	770.940	53,9	484.500	33,9

Territorio	Jefes de explotación (total)	Menos de 35 años		Entre 35 y 54 años		55 años y más	
	Número	Número	% del total de jefes de explotación	Número	% del total de jefes de explotación	Número	% del total de jefes de explotación
Portugal	264.420	6.510	2,5	63.150	23,9	194.760	73,7
Romania	3.629.660	171.960	4,7	1.119.36	30,8	2.338.34	64,4
Eslovenia	72.380	3.470	4,8	29.520	40,8	39.390	54,4
Eslovaquia	23.570	1.910	8,1	9.500	40,3	12.160	51,6
Finlandia	54.400	4.630	8,5	28.390	52,2	21.390	39,3
Suecia	67.150	2.930	4,4	25.260	37,6	38.960	58,0
Reino Unido	185.190	7.190	3,9	69.630	37,6	108.370	58,5

¹ Al incorporarse a la Unión Europea en 2013, no existen datos concluyentes para este país.

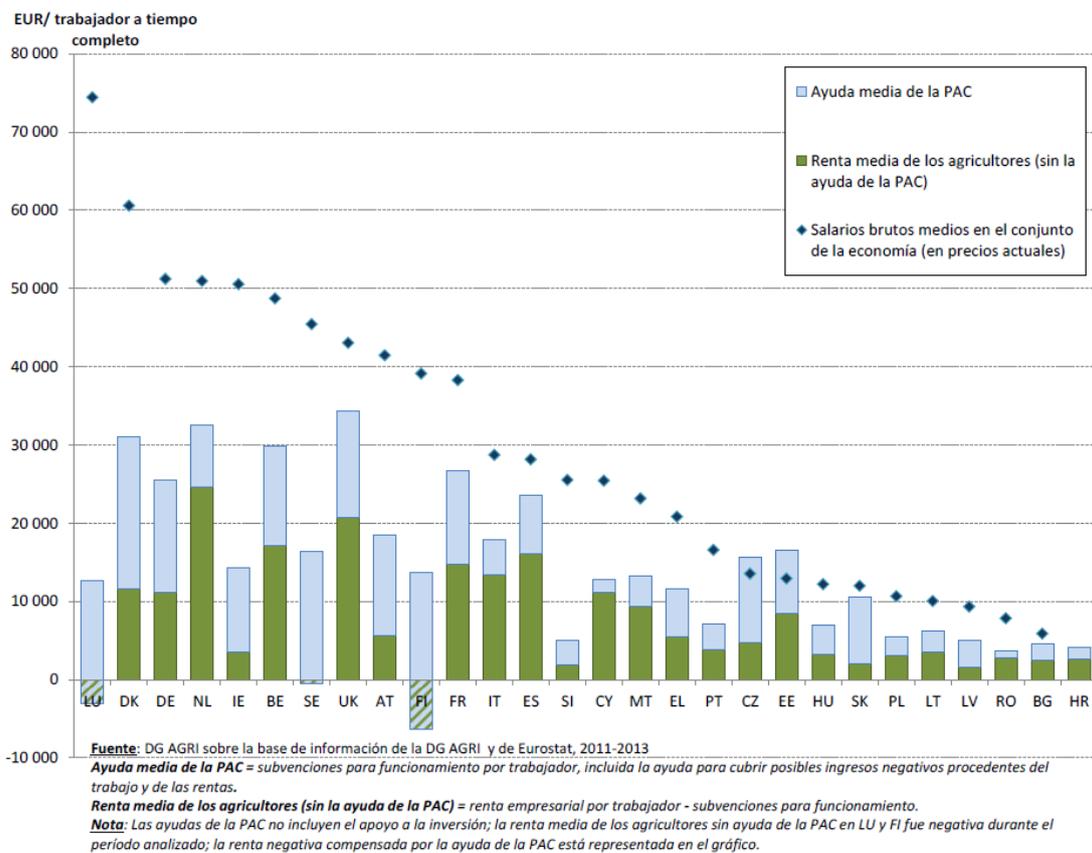
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Eurostat (2013).

Jefes de explotación por grupos de edad (España y Comunidades Autónomas). Año 2013

Territorio	Jefes de explotación (total)	Menos de 35 años		Entre 35 y 54 años		55 años y más	
	Número	Número	% del total de jefes de explotación	Número	% del total de jefes de explotación	Número	% del total de jefes de explotación
España	965.000	35.700	3,7	364.530	37,8	564.780	58,5
Galicia	79.320	2.060	2,6	23.550	29,7	53.720	67,7
Principado de Asturias	23.460	700	3,0	9.030	38,5	13.730	58,5
Cantabria	10.140	560	5,5	4.630	45,7	4.960	48,9
País Vasco	15.840	450	2,8	5.490	34,7	9.910	62,6
Navarra	14.960	580	3,9	5.890	39,4	8.500	56,8
La Rioja	9.730	440	4,5	3.540	36,4	5.750	59,1
Aragón	50.190	1.760	3,5	19.590	39,0	28.840	57,5
Comunidad de Madrid	7.880	280	3,6	2.240	28,4	5.350	67,9
Castilla y León	93.340	3.280	3,5	37.430	40,1	52.630	56,4
Castilla-La Mancha	119.880	4.490	3,7	42.320	35,3	73.070	61,0
Extremadura	64.280	2.680	4,2	22.900	35,6	38.690	60,2
Cataluña	59.100	2.620	4,4	22.300	37,7	34.180	57,8
Comunidad Valenciana	118.130	2.840	2,4	36.290	30,7	79.000	66,9
Islas Baleares	10.340	310	3,0	3.000	29,0	7.030	68,0
Andalucía	244.570	11.100	4,5	110.190	45,1	123.280	50,4
Región de Murcia	30.620	860	2,8	10.690	34,9	19.070	62,3
Canarias	13.220	710	5,4	5.430	41,1	7.080	53,6

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Eurostat (2013).

LOS SALARIOS DE LOS AGRICULTORES SIGUEN SIENDO INFERIORES A LOS SALARIOS DE LA ECONOMÍA EN SU CONJUNTO



Fuente: *El futuro de los alimentos y la agricultura*. European Commission. COM(2017) 713 final.

DISTRIBUCIÓN DE LA AYUDA DIRECTA DE LA UE A LOS AGRICULTORES



Fuente: *El futuro de los alimentos y la agricultura*. European Commission. COM(2017) 713 final.