



Albert Massot Martí
Parlamento Europeo - Dirección
General de Políticas Internas
Departamento de Estudios -
Agricultura y Desarrollo Rural

“E pur si muove” A pesar de la pandemia, la PAC se mueve

■ En este artículo, su autor resume los jalones alcanzados en la formulación de la PAC pos-2020, presentando la situación actual de las negociaciones agrarias en curso a la espera del acuerdo final, previsiblemente antes del verano de 2021. Finalmente, analiza en su contexto uno de los puntos más controvertidos en los debates habidos en España, como es el tema de la convergencia de los pagos básicos.

Palabras clave:

Unión Europea | PAC | Política agraria
| Presupuesto agrario | Pacto Verde |
Covid-19.

A mediados de 2018, la Comisión Europea lanzó la última reforma de la Política Agraria Común (PAC) con la presentación del proyecto de Marco Financiero Plurianual (MFP) 2021-2027 y los reglamentos correspondientes para el mismo periodo. Quedaban entonces dos años y medio por delante para alcanzar un acuerdo sobre la PAC pos-2020.

En el interregno hubo elecciones en el Parlamento Europeo, se inauguró con ellas un nuevo periodo legislativo, se constituyó la Comisión Von der Leyen, se iniciaron las negociaciones para la salida del Reino Unido y se lanzó el denominado *Pacto Verde* como enseña distintiva de una nueva Unión a 27. Pero estos avatares institucionales fueron inmediatamente subsumidos por la covid-19 y la irrupción, tan profunda y extraordinaria como repentina, de la recesión global.

La lentitud de la reacción de la UE ante la crisis financiera de 2008, y los errores cometidos en el diseño e implementación de sus medidas de choque por parte del Banco Central Europeo y las instituciones comunitarias, no auguraban en principio nada bueno. Apenas iniciada la recuperación de

la crisis de 2008 llovía sobre mojado, y el impacto del coronavirus puso a prueba una vez más las costuras de la UE, con el riesgo añadido de paralizar su actividad legislativa.

Afortunadamente, estos temores se mostraron infundados. Parafraseando a Galileo Galilei (*e pur si muove*), pese a todo la UE siguió avanzando, aunque siempre en el filo de la navaja y tras durísimas y prolongadas negociaciones. De esta guisa, en 2020 se consumó, a trancas y barrancas, la salida del Reino Unido, prosiguió su camino el desarrollo legislativo del Pacto Verde y se aprobó el Marco Financiero Plurianual (MFP) para el periodo 2021-2027, apuntalado por un plan específico de recuperación económica contra la crisis pandémica como nunca antes se había visto.

2020: despejando el camino a la futura PAC

Si bien es cierto que no se ha respetado el calendario previsto, y no pudo suscribirse el acuerdo final sobre la nueva PAC antes de diciembre de 2020, el segundo semestre de ese año dejó expedita la ruta para concluir



Bajo la enseña de la simplificación legislativa, se aboga por un nuevo sistema de aplicación de la PAC fundado en los principios de subsidiariedad, flexibilidad y corresponsabilidad. Se parte de un *Marco común* que incluye los objetivos agrarios a alcanzar a nivel europeo, las intervenciones con financiación comunitaria disponibles para conseguirlos, y los indicadores para supervisar su evolución. Bajo este paraguas, las autoridades nacionales deberán redactar *Planes Estratégicos* con subobjetivos nacionales y un menú particular de intervenciones adaptado a la especificidad de sus sistemas agronómicos

las negociaciones en 2021 con sustanciales avances en tres ámbitos: 1) el establecimiento de las posiciones o mandatos de los dos colegisladores (Consejo y Parlamento Europeo) sobre los textos reglamentarios de la futura PAC; 2) la adopción del MFP 2021-2027 y, con él, el consiguiente presupuesto agrario; y 3) la adopción y publicación del Reglamento de medidas transitorias para el periodo 2021-2022.

Formalización de las posiciones negociadoras del Consejo y el Parlamento

Bajo el impulso de la presidencia alemana, los Estados aprobaron finalmente su mandato negociador agrario el 21 de octubre de 2020. Por su lado, el Parlamento recién constituido tras las elecciones europeas no perdió la ocasión de dejar su impronta y reabrió el plazo de enmiendas a los textos reglamentarios en el seno de sus Comisiones de Agricultura (COMAGRI) y de Medio Ambiente (COMENVI). La diversidad de enfo-

que de los diputados de ambas comisiones parlamentarias impidió el deseado consenso y el 23 de octubre tuvo que terciar el Pleno del Parlamento Europeo para fijar las enmiendas finales sobre la nueva PAC.

Como luego se comenta, ambos mandatos de los colegisladores difieren sustancialmente en numerosos puntos, objeto de los denominados “trilogos” entre los representantes del Consejo, del Parlamento y la Comisión sobre los reglamentos agrarios que se iniciaron a finales del año pasado, pero coinciden en dar por bueno la que constituye la gran novedad de la reforma de la PAC en curso: el cambio en el “*modelo de gobernanza agraria*”.

Bajo la enseña de la simplificación legislativa, se aboga por un nuevo sistema de aplicación de la PAC fundado en los principios de subsidiariedad, flexibilidad y corresponsabilidad. Se parte de un *Marco común* que incluye los objetivos agrarios a alcanzar a nivel europeo, las intervenciones con financiación comunitaria disponibles para conseguirlos, y los indicadores para su-

pervisar su evolución. Bajo este paraguas, las autoridades nacionales deberán redactar *Planes Estratégicos* con subobjetivos nacionales y un menú particular de intervenciones adaptado a la especificidad de sus sistemas agronómicos.

Nos encontramos, pues, en las vísperas de una *PAC-marco* que consagra la diversidad agronómica/territorial/ambiental como el referente de intervención supranacional y sustituye el actual *enfoque regulatorio* (de conformidad con las normas) por un *enfoque de resultados* respecto a los objetivos comunitarios y nacionales (de cuyo cumplimiento serán responsables últimos las autoridades internas que confeccionen y gestionen los Planes Estratégicos).

La adopción del MFP 2021-2027 y el Plan “Nueva Generación UE” contra la crisis pandémica

En paralelo a los avances en la reforma de la PAC propiamente dicha, en el transcurso de

CUADRO 1
LA PAC Y EL MARCO FINANCIERO PLURIANUAL 2021-2027: PROPUESTAS Y ACUERDO FINAL

MFP - Créditos de compromiso (en millardos de euros a precios constantes 2018)	MFP 2014-2020 estimado para la UE-27 (A)	Propuesta 2021-2027 de la Comisión Europea (mayo 2018) (B)	% B / A (C)	Propuesta 2021-2027 del Parlamento (noviembre 2018) (D)	% D / A (E)	Propuesta 2021-2027 de la Comisión Europea (mayo 2020) (F)	MFP 2021-2027 adoptado el 17/12/2021 (G)	% E / A (H)
1. Total MFP en créditos de compromiso	1.082,2	1.134,6	+5%	1.324,1	+22%	1.100,0	1.074,3	-1%
2. En % de la RNB de la UE-27	1,16%	1,11%	—	1,30%	—	n.c.	1,05% (estimación)	—
3. PAC - Pilar 1 (FEAGA)	286,1	254,2	-11%	286,5	0,0%	258,2	258,6	-10%
4. PAC - Pilar 2 Desarrollo Rural (FEADER)	96,7	70,0	-28%	96,7	0,0%	75,0	77,8 (+)	-19%
5. (3 + 4) TOTAL PAC (Pilares 1 y 2)	382,8	324,2	-15%	383,2	0,0%	333,2	336,4	-12%
6. (5) / (1) PAC en % del MFP total	35,4%	28,5%	—	28,9%	—	30,3%	31,3%	—

Fuentes: Elaboración propia a partir de los proyectos de MFP de la Comisión Europea de 2018 y 2020 y la Resolución del Parlamento Europeo de 14 de noviembre de 2018 (P8 TA (2018) 0449) y el Reglamento (UE, Euratom) 2020/2093 (DO L 433 de 17/12/2020).
(*) El plan de relanzamiento económico (“Nueva Generación UE” - NGUE) suma 7,5 millardos de euros para los ejercicios 2021-2022. En consecuencia, el montante total disponible para el desarrollo rural durante el periodo 2021-2027 asciende a 85,3 millardos de euros.

2020 se aceleraron los trámites para desbloquear el MFP 2021-2027. Recordemos que para el periodo 2014-2020, excluido el Reino Unido a efectos comparativos, el peso del gasto agrícola sobre el total comunitario de los 27 ascendía a un 35,4% (cuadro 1-6.A).

La propuesta inicial de la Comisión del 2 de mayo de 2018 ya dejó entrever la dificultad de preservar incólume el presupuesto agrario a causa de la salida de un contribuyente neto (el Reino Unido) y la necesidad de dinero fresco para financiar acciones consideradas estratégicas para la UE (como la transición ecológico-climática, la revolución digital, las infraestructuras y redes transeuropeas, la seguridad y defensa, o la emigración). El monto total del presupuesto comunitario en el proyecto de la Comisión pasó de significar el 1,16% de la renta nacional bruta (RNB) de la UE a 27 a un escaño 1,11% (cuadro 1 - 2.A y 2.B). Y el

principal pagano resultó ser el gasto agrario, que cayó un 15% en términos reales (precios constantes 2018) en comparación al periodo precedente (cuadro 1 - 5.C).

En noviembre de 2018, el Parlamento Europeo se opuso a la propuesta de la Comisión, incrementó el porcentaje del presupuesto total del 1,11% al 1,30% de la RNB, y preservó la financiación agraria a precios constantes con la adición de algunos créditos para la reserva de crisis agrarias (cuadro 1 - D).

Por su parte, el Consejo (de Ministros) puso en manos de los jefes de Estado y de Gobierno (el llamado Consejo Europeo) la decisión sobre el MFP en su conjunto, incluidas las disposiciones financieras de los reglamentos agrarios. Pero los sucesivos intentos de acercamiento de posiciones se cerraron invariablemente con sonados fracasos, poniendo en evidencia la profunda división existente entre, de un lado, los paí-

ses defensores de las políticas llamadas “tradicionales” (cohesión y PAC, a la sazón las dos grandes políticas sacrificadas en términos financieros) y, de otro, los más proclives a priorizar los nuevos ámbitos de acción de la UE (investigación, clima, seguridad y emigración).

Y en ese contexto se desató la crisis económica por la covid-19 y la Comisión Europea se vio impelida a reemplazar en mayo de 2020 su anterior propuesta de MFP y a presentar complementariamente un plan extraordinario de recuperación (Plan “Nueva Generación UE”). El nuevo proyecto mejoró levemente la financiación agraria, y la PAC pasó a representar el 30,3% del total presupuestado (frente al 28,5% de la propuesta inicial de mayo de 2018) (cuadro 1 - 6.B y 6.F).

Tras arduas negociaciones interinstitucionales, el 17 de diciembre de 2020 hubo *fumata bianca*. El Reglamento (UE, Euratom)

2020/2023 establece un monto total para el MFP 2021-2027 de 1.074,3 millardos de euros a precios constantes 2018 (cuadro 1 - 1.G), apenas un 1% inferior al periodo 2014-2020. Se incrementa el presupuesto agrario respecto a las propuestas de la Comisión, lo que no quita que la PAC caiga un 12% en comparación con el periodo anterior (cuadro 1 - 5.G) y pierda peso relativo en el conjunto del gasto comunitario (del 35,4% a un 31,3%) (cuadro 1 - 6.A y 6.C).

Es de justicia reconocer, sin embargo, que se disponen créditos adicionales en favor del sector agrario que no se reflejan en el cuadro 1 por razones de coherencia metodológica. El Plan de relanzamiento “Nueva Generación UE”, de nada menos que 750 millardos de euros, añade 7,5 millardos a la política de desarrollo rural para los ejercicios 2021 y 2022. Ello significa que la agricultura europea podrá contar con 340,7 millardos para la totalidad del periodo 2021-2027 y reducir su caída respecto a 2014-2020 hasta el 11% en lugar del 12%. Por otro lado, el nuevo Programa de Investigación “Horizon”, dotado de un presupuesto de 95,5 millardos de euros, pondrá 10 millardos a disposición del sector agrario.

En definitiva, tal como era de prever, la PAC ha perdido algunas plumas en la batalla financiera, pero ha preservado su liderazgo presupuestario en el conjunto de las políticas comunes y cuenta, pese a la fiebre económica provocada por el coronavirus, con unos importes nada desdeñables, en especial en pagos directos a los agricultores.

Con tales mimbres, la pelota pasa ahora al campo de juego de los Estados que, en el diseño de sus respectivos Planes Estratégicos Nacionales, deberán decidir las modalidades de aplicación (y redistribución) de los menguados sobres presupuestarios que reciban (en el caso español, sumándosele a la caída del presupuesto agrario la aplicación de la denominada “convergencia externa”, por tener un nivel de pagos directos ligeramente superior al 90% de la media europea).

Ante ellos se abren diversas posibilidades: una mayor selectividad de los beneficiarios (definición de los “agricultores genuinos”); elegir adecuadamente las prioridades en su menú de intervenciones por objetivos; hacer uso de las transferencias entre los dos pilares; engrosar la cofinan-



La pelota pasa ahora al campo de juego de los Estados que, en el diseño de sus respectivos Planes Estratégicos Nacionales, deberán decidir las modalidades de aplicación (y redistribución) de los menguados sobres presupuestarios que reciban (en el caso español, sumándosele a la caída del presupuesto agrario la aplicación de la denominada “convergencia externa”, por tener un nivel de pagos directos ligeramente superior al 90% de la media europea)

ciación nacional/regional en el segundo pilar para compensar la caída de la contribución comunitaria; reasignar los pagos directos entre las explotaciones mediante topes máximos de ayuda y el denominado “pago redistributivo” en favor de las explotaciones de menor dimensión; y/o impulsar, donde aún no se haya hecho (como es el caso español), la convergencia interna completa de los pagos básicos a la hectárea a fin de eliminar definitivamente las referencias históricas. Volveremos sobre este último (y controvertido) punto al final del artículo.

Preparando la PAC 2023-2027: el reglamento de medidas transitorias

El retraso en la conclusión de las negociaciones sobre la reforma de la PAC pos-2020 obligó a los legisladores a adoptar un reglamento de transición a la espera del acuerdo final y, de soslayo, para dar tiempo a las autoridades nacionales a preparar sus

Planes Estratégicos y a adaptar sus procedimientos, estructuras administrativas y sistemas informáticos al nuevo modelo de gobernanza agrario inscrito en la nueva PAC.

El Reglamento (UE) 2020/2220 prolonga las reglas vigentes por dos años (hasta el 31 de diciembre de 2022) con algunos retoques. Entre otros, en el marco de la gestión del riesgo, se reduce del 30% al 20% el umbral de desencadenamiento de las compensaciones por caída de las rentas derivadas de incidentes climáticos, epizootias y plagas, se fomenta la autorregulación sectorial (en aceite de oliva, por ejemplo) y se integran en los presupuestos los 7,5 millardos de euros antes citados del plan de recuperación económica poscovid. El 37% como mínimo de estos fondos adicionales deberá dedicarse a los agricultores con producción ecológica y a las medidas medioambientales y de bienestar animal, y el 55% a inversiones en favor de un crecimiento resiliente, sostenible y digital, y a los jóvenes agricultores.

2021: El año de las negociaciones de los Planes Estratégicos Nacionales

Con las negociaciones financieras resueltas y las medidas transitorias adoptadas para el periodo 2021-2022, el principal objetivo de este año 2021 es terminar en Bruselas el debate interinstitucional sobre la reforma de la PAC y, a nivel interno de cada país, elaborar los respectivos Planes Estratégicos Nacionales.

La negociación final de la reforma de la PAC 2023-2027

Portugal, que tomó a partir del 1 de enero de 2021 el testigo de Alemania en la Presidencia rotativa del Consejo, será el responsable de llevar a buen puerto las negociaciones con el Parlamento Europeo sobre la PAC pos-2022. El objetivo formal de la Presidencia portuguesa es rubricar un acuerdo con los eurodiputados en abril de 2021 y publicar los textos reglamentarios agrarios antes del verano.

Sin embargo, es muy probable que este calendario (una vez más) no sea respetado. Las enormes diferencias de enfoque entre los mandatos de los negociadores del Consejo y del Parlamento, el escaso margen de maniobra otorgado por los Estados a la Presidencia lusa (obligada a consultar a un comité de expertos nacionales sobre cada compromiso contraído para su validación) y la estrategia de ir acumulando para el final los asuntos más espinosos apuntan a que habrá que esperar hasta junio para cerrar el acuerdo final.

Las primeras reuniones de negociación (denominados *trólogos* por participar representantes de las tres grandes instituciones europeas), y muy especialmente el supertrólogo del 26 de marzo de este año 2021, han permitido acercar algunas posiciones de los dos colegisladores y alcanzar una serie de acuerdos de principio que deberán ser concretados y validados técnicamente entre abril y mayo.

Por ejemplo, en cuanto al *Reglamento sobre la OCM*, los compromisos contraídos abarcan: 1) la ampliación del número de productos elegibles para la intervención pública, tal como pedía el Parlamento; 2) la prolongación del régimen de derechos de

plantación del viñedo hasta 2045 (a medio camino de 2040, propuesto por el Consejo, y 2050, solicitado por el Parlamento), limitando al 1% el incremento autorizado de la superficie vitivinícola y reexaminando la situación en 2028 y 2040; 3) el tratamiento de los vinos desalcoholizados con denominación de origen o indicación geográfica; 4) el etiquetado nutricional aplicable a los productos vitivinícolas; 5) la gestión de la oferta para los productos con denominación de origen o indicación geográfica.

En cuanto al denominado *Reglamento Horizontal* (régimen financiero y de control), los acuerdos incluyen: 1) los porcentajes de las sanciones a aplicar por el incumplimiento de la condicionalidad de los pagos directos (3% en caso de negligencia, 10% en el supuesto de irregularidades persistentes, y un mínimo del 15% en el caso de existir voluntariedad manifiesta); 2) la muestra de beneficiarios a controlar, fijada finalmente en un 1% (frente al 2,5% solicitado por el Parlamento), y 3) a modo de compensación, el Consejo ha aceptado rebajar el umbral de sanción hasta los 100 euros (cuando originalmente proponía 250 euros), establecer un periodo transitorio para la extracción de datos mediante el sistema *Arachne*, y mejorar la transparencia sobre los beneficiarios de la PAC.

Por último, en lo que refiere al *Reglamento sobre los Planes Estratégicos*, se ha pactado lo siguiente: 1) la definición común y obligatoria de “*agricultor genuino*”, si bien de-

jando cierto margen de maniobra a los Estados en su aplicación; 2) la noción de “*nuevo agricultor*”; 3) la lista de indicadores a utilizar para el seguimiento de los resultados (en torno a 22, a medio camino de las respectivas propuestas de los colegisladores); 4) la renuncia por el Parlamento Europeo de un modelo híbrido en la aplicación de la nueva PAC, que mezclaba un cierto grado de control de conformidad a las reglas con el nuevo sistema de control de la eficiencia basado en los resultados, rechazado tajantemente por el Consejo y la Comisión por su carga administrativa; 5) en contraprestación, se ha acordado un examen de eficiencia en base a un informe bianual de la Comisión (en lugar del seguimiento anual propuesto por la Comisión) y un diferencial de tolerancia respecto a los indicadores de los objetivos prefijados en los Planes Estratégicos Nacionales del 35% para el primer examen de 2025 y del 25% para el segundo de 2027 (frente al 45% contemplado originalmente por el Consejo y el 25% propuesto por el Parlamento); 6) el nivel de “*convergencia interna*” a alcanzar en los pagos básicos (del 85% en el horizonte 2026, frente al 75% postulado por el Consejo y el 100% del Parlamento); 7) la definición de “*jóvenes agricultores*” y su nivel de apoyo (equivalente al 3% del total, a repartir entre los dos pilares); 8) la aplicación facultativa del régimen de “*pequeños agricultores*”; 9) la simplificación de la condicionalidad de las ayudas para aquellos agricultores que apliquen medidas equiva-



lentes dentro de los ecoesquemas; y 10) el establecimiento de una lista indicativa de prácticas a integrar en los ecoesquemas, aunque con carácter voluntario.

Pero los *trilogos* realizados hasta ahora han puesto igualmente en evidencia los numerosos puntos de discordia que, al menos de momento, no han encontrado un punto de encuentro aceptable por ambas partes negociadoras. Entre estos desacuerdos se pueden citar los siguientes: 1) la “*condicionalidad social*” (cumplimiento de las normas laborales y de seguridad social) en el pago de las ayudas directas propuesta por el Parlamento, pero que la mayor parte de los Estados no aceptan por estimar que debería ser objeto de una normativa específica y/o exigirse exclusivamente a nivel nacional; 2) los sistemas de redistribución del apoyo mediante la degresividad de los pagos directos, los topes por explotación (facultativos originalmente para el Consejo, obligatorios para el Parlamento) y/o el denominado “*pago redistributivo*” a favor de las explotaciones con menor dimensión física (los negociadores del Parlamento Europeo han rechazado la última propuesta del Consejo de hacer obligatoria la aplicación de al menos uno de estos tres instrumentos, topes, degresividad, y/o pago redistributivo); 3) la extensión de los periodos de intervención pública a todo el año; 4) las “*cláusulas de salvaguardia especial*” defendidas por el Parlamento para permitir imponer derechos adicionales a las importaciones en los supuestos de no conformidad con las reglas medioambientales y sanitarias de la UE (rechazadas por el Consejo por considerarlas incompatibles con las reglas de la OMC); 5) el alcance de los instrumentos de gestión de las crisis agrarias, y 6) el diseño de la nueva “*arquitectura verde*”, donde se multiplican las divergencias en cuanto a temas tales como las prácticas de la ecocondicionalidad (con el Consejo priorizando la diversificación de cultivos y el Parlamento la rotación), el porcentaje de los pagos directos destinado a financiar los ecoesquemas (entre el 20% propuesto por el Consejo y el 30% del Parlamento), el sistema de puntos a aplicar a los ecoesquemas preconizado por el Parlamento (considerado demasiado complejo por el Consejo), y/o los porcentajes de superficies no productivas a imponer por razones de protección de la biodiversidad a las explotaciones.

Para terminar esta breve exposición sobre el estado de las negociaciones agrarias cabe reseñar que estas se han superpuesto a los debates sobre el *Pacto Verde Europeo*, que se iniciaron en diciembre de 2019 con la presentación de una comunicación por parte de la Comisión (COM (2019) 640). El Pacto Verde contempla la construcción de un modelo de crecimiento sostenible y climáticamente neutro para 2050, con consecuencias no desdeñables para la agroalimentación europea.

En el transcurso de 2020 se ha ido publicando un ramillete de propuestas para su desarrollo entre las que hay que destacar a nuestros efectos la Estrategia en favor de “La biodiversidad en el horizonte 2030” y la Estrategia “De la granja a la mesa” de mayo de 2020 (COM (2020) 380 y 381). Ambos documentos incluyen una ristra de objetivos, cuantitativos y cualitativos, a insertar en el acervo legislativo comunitario, a fin de reforzar la seguridad alimentaria, reducir el uso de pesticidas, fertilizantes y antibióticos, fomentar la agricultura ecológica, apoyar la innovación agraria y mejorar la información de los consumidores.

En ese contexto, en diciembre de 2020, la Comisión trasladó a cada Estado miembro una serie de recomendaciones para que fueran incorporadas en los Planes Estratégicos Nacionales de la PAC en trámite de elaboración. La Comisión, consciente de la imposibilidad legal de imponer a los Estados la inserción de unos objetivos cuantitativos que no se encuentran en las propuestas legislativas de 2018, se ha contentado con librar simples recomendaciones que, no obstante, sin ser obligatorias, podrían ser recogidas por algunas autoridades nacionales, acrecentando por consiguiente las discrepancias entre los Planes Estratégicos Nacionales y, a medio plazo, justificar incluso la presentación de una reforma a medio camino de la PAC.

Tengamos muy presente que la Comisión está ya trabajando en una comunicación sobre el futuro a largo plazo de las zonas rurales, que debería estar lista en el transcurso de 2021. No es inverosímil que las propuestas legislativas que sigan a la presentación de esta comunicación incluyan el despliegue de los objetivos cuantitativos listados en las estrategias sobre biodiversidad y “De la granja a la mesa”, al tiempo que refuercen algunas

medidas de desarrollo rural y afinen el nuevo sistema de gobernanza de la PAC a la luz de la experiencia adquirida en la aplicación de los Planes Estratégicos Nacionales.

El diseño de los Planes Estratégicos Nacionales para la PAC-marco 2023-2027

Aun cuando se desconocen los textos reglamentarios de la nueva PAC, 2021 es el año de la elaboración de estos Planes Estratégicos por los 27 Estados de la UE para que puedan ser presentados antes de diciembre y, tras el consabido tira y afloja con la Comisión, sean aprobados y entren en vigor el 1 de enero de 2023.

Al igual que el resto de Estados miembros, España ha iniciado los trabajos sobre su Plan Estratégico. En la medida que se desconoce su formato definitivo, no es este el momento de opinar sobre sus eventuales parámetros. Me limitaré, pues, a comentar el que seguramente ha hecho correr más tinta y declaraciones (político-autonómicas y sindicales) en estos últimos meses: la “convergencia de los pagos básicos” a la hectárea, que, de acuerdo con el RD 21/2021, de 26 de enero, el MAPA está decidido a acelerar durante los dos años de transición hasta el 80% como mínimo del valor medio de los pagos de cada agorregión en 2022. Se ha argumentado por sus oponentes que, con tal proceder del MAPA, se estarían cambiando las reglas de juego en mitad del partido. Nada más lejos de la realidad si tenemos presente que el “partido” comenzó hace ya demasiados años, y que el imperativo uniformizador por parte de la Comisión Europea era conocido desde el primer toque de silbato.

Recordemos que la convergencia interna de los pagos directos no es un compromiso de nuevo cuño que los Estados se vean obligados a instaurar de forma inmediata. Responde a la lógica de la desconexión del apoyo a la producción impuesta por el Acuerdo Agrícola de la OMC (Organización Mundial de Comercio) que entró en vigor en 1995 y que ha inspirado todas y cada una de las sucesivas reformas de la PAC aprobadas desde 1992. Bajo el prisma de la OMC, la libertad de producir ha de comportar un apoyo idéntico a la hectárea para que las ayudas desacopladas no influyan en las decisiones de producción de los agricultores.

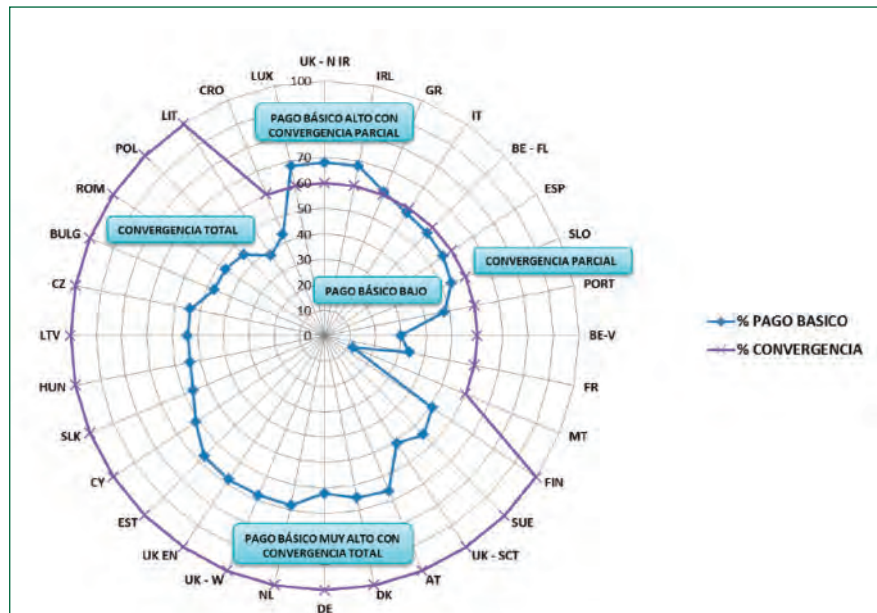
Asimismo, mantener las referencias históricas en el cálculo de los importes de los pagos de la PAC equivale a patrimonializar un apoyo sin ningún sentido económico, en la medida que las producciones reales pueden considerablemente divergir de las producciones que justificaron inicialmente la percepción de los pagos, y pueden también distorsionar la competencia dentro de los subsectores afectados, además de obstaculizar la entrada de nuevos agricultores.

La última reforma de la PAC de 2013 instituyó que la convergencia de los pagos básicos a la hectárea (o valor uniforme nacional o regional) podría completarse en 2015 o alcanzarse progresivamente antes de 2019, con el ritmo y las modalidades de aproximación que las autoridades internas consideraran más oportunos.

En este sentido, como los costes pueden diferir según los sistemas de producción, la PAC permitió que los Estados definieran unas “regiones agronómicas” como marco de referencia del proceso de convergencia y como alternativa a la utilización de criterios político-administrativos (el conjunto del Estado o de una región). Asimismo, en consideración a aquellos Estados con un alto volumen de pagos únicos de carácter histórico, se les permitió excepcionalmente una “convergencia parcial”. Según este supuesto, en 2015 se debía haber iniciado un periodo de transición para reducir al menos un tercio de la diferencia entre el pago percibido y el 90% del pago básico medio de la región o Estado. El derecho de pago resultante no podía ser inferior al 60% del pago medio en 2019. Para facilitar aún más el cambio, los Estados podían limitar hasta el 30% las posibles pérdidas en ayudas de una explotación.

Como es conocido, en 2013 España optó por el formato de convergencia parcial más conservador posible, con una regionalización agronómica en nada menos que 50 tramos (regiones) a fin de reducir al mínimo las variaciones de los importes a la hectárea, y con la red de seguridad por posibles pérdidas de ayudas en el 30%. En un artículo publicado por el que suscribe estas líneas en 2016 sobre “La PAC 2020 y el principio de equidad en la redistribución del apoyo directo a las explotaciones” (*Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, nº 243: pp. 45-94) analicé la previsible situación de la convergencia en 2019/2020 tras las decisio-

GRÁFICO 1
MODELOS DE CONVERGENCIA VS % DE PAGOS BÁSICOS EN 2019/2020 POR ESTADOS



Fuente: MASSOT, A. (2016): “La PAC 2020 y el principio de equidad en la redistribución del apoyo directo a las explotaciones”, *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, 2016, I (243): página 71 (https://www.mapa.gob.es/app/publicaciones/art_datos.asp?articuloId=1413&codrevista=REEAP).

Nota: Los niveles transcritos de convergencia parcial (derecha del gráfico) son siempre los mínimos del 60% sin tener en cuenta el ritmo utilizado para cubrir el diferencial existente hasta el 90% o el 100% de los valores medios según los países en 2019 y, por consiguiente, el nivel de convergencia finalmente alcanzado. Suecia, que optó por una convergencia parcial hasta 2019, logró la convergencia total en 2020, por lo que ha sido situada entre los países con convergencia total (izquierda del gráfico). El caso de Malta es excepcional en lo que refiere al peso del pago básico dadas sus especiales circunstancias y no es significativo.

nes de implementación de la PAC decididas por cada uno de los Estados de la UE. La fotografía que surgía del estudio es del mayor interés para entender la imperiosa necesidad de no postergar más el proceso de convergencia en España y de hacer el mayor uso posible de los instrumentos de redistribución que la PAC pos-2022 pone a disposición de los Estados.

En el gráfico 1, extraído de ese artículo, se puede observar cómo la convergencia total es ya en la actualidad la predominante en la UE, lo cual no es nada sorprendente teniendo en cuenta que la mayor parte de los nuevos Estados miembros (hoy bajo un régimen de pagos a la superficie - RPUS) percibieron un pago homogéneo a la hectárea desde su adhesión y que hubo un cierto número de Estados de la UE-15 que apostaron en las reformas pasadas por el modelo regional y sus híbridos.

En el lado izquierdo del gráfico se concentran 15 Estados (desde Lituania, LT, hasta

Finlandia, FI) que en 2019/2020 deberían haber ya concluido el proceso de convergencia. También se inscriben tres regiones británicas que, con la salida del Reino Unido, han dejado de permanecer en la UE. Entre los países con convergencia total los hay de potentes agriculturas, como Alemania, Dinamarca o los Países Bajos. Es de resaltar a su vez cómo los países más avanzados en términos de convergencia son, por lo general, los que registran el mayor porcentaje de pagos básicos respecto al conjunto total de pagos directos (entre el 51 y el 68% del total) o, lo que es lo mismo, utilizan en menor grado los pagos facultativos (acoplados, por hándicaps naturales y redistributivo), y se limitan a aplicar los pagos obligatorios: verde (30%), a jóvenes agricultores (2%) y básico (68% como máximo).

En el extremo derecho del gráfico 1 se ubican los Estados que se inclinaron por una convergencia parcial en 2020, a partir del

nivel mínimo del 60% tal como se estipulaba en el art. 25 del Reglamento (UE) 1307/2013, entre los que se contaron los países mediterráneos (España, Grecia, Italia), así como Bélgica, Francia, Irlanda y Portugal. Cabe señalar que el ritmo de convergencia de 2015 a 2019 fue distinto según los países: de 1/3 de la diferencia hasta el 90% del nivel medio por lo general, pero de un 71,4% hasta el 100% en Irlanda del Norte y de un 70% hasta el 100% en Francia.

Igualmente es de reseñar que, mientras la mayoría de los Estados aplicaron la convergencia parcial sobre una base estatal (lo que incrementaba el impacto), otros (como España) se pronunciaron por un modelo de “regiones agronómicas” (con capacidad de difuminar notablemente los efectos de la homogeneización). Además, la diversidad en el grupo de países parcialmente convergentes en lo que respecta al peso del pago básico en el conjunto de los pagos directos es enorme: mientras hubo países que no hicieron ningún uso de pagos facultativos (Luxemburgo, Irlanda del Norte e Irlanda) y registraron por consiguiente porcentajes cercanos al 68% en pagos básicos, otros, por el contrario, apostaron decididamente por ellos y en particular por los pagos acoplados (España entre ellos, en un 12%). Dos de los países con un mayor porcentaje en pagos acoplados a la producción: Francia (con un 21,3%) y la Región Valona de Bélgica (15%), optaron a su vez por una fuerte reasignación de importes mediante el pago redistributivo (hasta un 20% del montante total de pagos en Francia y un 17% en Valonia).

Corolario: A propósito de la necesaria reasignación de los pagos directos en España

La aplicación de las sucesivas reformas de la PAC en España se ha caracterizado por negar la anticipación estratégica y apostar sistemáticamente por aquellos formatos que mejor preservaban el *statu quo* (y, cómo no, de refilón garantizaban la paz social y territorial). Fruto de tal enfoque nos encontramos entre el pelotón de rezagados (junto a Luxemburgo e Irlanda) en materia redistributiva en general y en cuanto a convergencia en particular. Ello nos obliga a una recuperación acelerada del tiempo perdido.

Se ha de tener presente que la decisión de acelerar la convergencia y reducir drásticamente el número de tramos regionales constituye una condición previa a un despliegue eficiente de los instrumentos previstos por la PAC en favor de una asignación más justa de sus ayudas. Es un desafío urgente y de enjundia tal como indican los datos de la Comisión. En 2019 existían en España 663.100 beneficiarios de pagos directos de la PAC, que percibían en total 5.104 millardos de euros anuales. De ellos, el 2,15% (en torno a 14.200 explotaciones o empresas) recibieron más de 50.000 euros y acumularon el 26,8% de los pagos (¡nada menos que 1.367 millardos de euros!). Es una situación que se explica sobre todo por la deficiente definición de los actuales beneficiarios de los pagos (“agricultores activos”) y por la poca ambición redistributiva de nuestras Administraciones, pero a lo que coadyuvan también las inusitadas diferencias de los derechos según

los tramos: en las 23 regiones de tierras arables existentes, los valores medios por hectárea van de los 84,50 euros a los 1.430,66 euros, en las 18 regiones de cultivos permanentes van de los 93,79 euros a los 503,81 euros, y en las 9 regiones de pastos se registran importes medios de 60,39 euros a 232,01 euros (datos de la Fundación Savia).

Contra lo que en demasiadas ocasiones se oye, la convergencia interna no atenta contra los intereses de la agricultura española en su conjunto en tanto que traerá consigo un número mayor de ganadores que de perdedores. También es justo admitir que, entre estos últimos, y a pesar de que se mantenga el sistema de “regiones agronómicas” (aunque más simple y concentrado), habrá explotaciones familiares con poca base territorial y marcada orientación ganadera que pueden verse duramente afectadas. Pero para compensarlas se puede jugar a fondo la baza de los pagos acoplados, del pago redistributivo o de la reserva nacional de derechos, si hay voluntad política para ello, y atinar en la nueva redefinición de las regiones. Y de darse a pesar de todo un fuerte impacto territorial (comarcal), los programas de desarrollo rural pueden, y deben, ser utilizados de forma más selectiva que en el pasado.

En definitiva, la PAC-marco pos-2022 y el ejercicio de elaboración del correspondiente Plan Estratégico español imponen a nuestras autoridades un reto de equidad en el reparto de sus fondos, al que, si se pretende preservar su legitimidad ante la ciudadanía europea y española, no se puede dar la espalda por más tiempo. ■