Albert Massot Martí
Consultor - Investigador-
Administrador jubilado del
Parlamento Europeo

Desentrañando la "Visión de la Agricultura y la Alimentación" y el proyecto de Marco Financiero post 2028

En febrero de 2025 la Comisión Europea publicó su esperada "Visión de la Agricultura y la Alimentación". Pretende ser una hoja de ruta para el sistema alimentario en su conjunto en el horizonte 2040, más allá incluso del mandato de la Comisión von der Leyen II. Plasma un enfoque cooperativo con el sector y se pronuncia explícitamente a favor de una PAC más simple y con más incentivos que primen la competitividad, el relevo generacional y las rentas agrarias, aunque en menoscabo de la sostenibilidad medioambiental. Pero sus casi 50 propuestas de actuación se desperdigan en todas las direcciones y es difícil distinguir el hilo conductor de la próxima reforma de la PAC.

Palabras clave:
Unión Europea | Política Agrícola Común | Presupuesto comunitario | Competitividad agraria.

En el transcurso del invierno de 2023/24 los agricultores europeos se manifestaron masivamente contra las exigencias y acelerada aplicación del Pacto Verde en el sector y la burocratización creciente de la Política Agrícola Común (PAC). Ante la magnitud de la protesta, la presidenta de la Comisión Europea, Úrsula von der Leyen, se avino a revisar las obligaciones reglamentarias de la PAC y a simplificar sus procedimientos al tiempo que lanzó un diálogo estratégico sobre el futuro de la agricultura de la Unión.

A tal fin se constituyó un grupo de reflexión compuesto por 29 representantes de todos los eslabones de la cadena agroalimentaria, de la sociedad civil, de las instituciones financieras, y de la universidad. Iniciaron sus trabajos en enero de 2024 y nueve meses más tarde, el 4 de septiembre, entregaron su informe de conclusiones adoptado por unanimidad por sus integrantes (Cuadro 1). Como documento de consenso, el informe reflejó un punto de equilibrio entre las posiciones ambientalistas y productivistas sobre el futuro del sistema alimentario europeo. Sin embargo, sus recomendaciones pecaron por lo general de falta de detalle, dando a entender que le incumbía a la Comisión Europea determinar las medidas más adecuadas y su ritmo de aplicación.

En el *interregno*, en junio de 2024 tuvieron lugar las elecciones al Parlamento Europeo (PE) que dio la mayoría al Partido Popular Europeo (PPE), al tiempo que confirmó el ascenso de los partidos de extrema derecha euroescéptica en numerosos Estados con una influencia creciente en el campo. No obstante, se revalidó la coalición vigente (entre populares, socialistas, liberales y verdes), lo que se tradujo en la reelección de Úrsula von der Leyen como presidenta del Ejecutivo Comunitario. Tras la ratificación de los miembros de su Colegio de Comisarios por el PE, el 1 de diciembre debutó el mandato de la Comisión von der Leyen II por el periodo 2024 a 2029 (Cuadro 1).

Tal como habían avanzado las "Orientaciones políticas" del nuevo Ejecutivo (Cuadro 1), en febrero de 2025 salieron a la luz dos Comunicaciones con las que se dio oficialmente el pistoletazo de salida al proceso de formulación de la PAC post 2027.

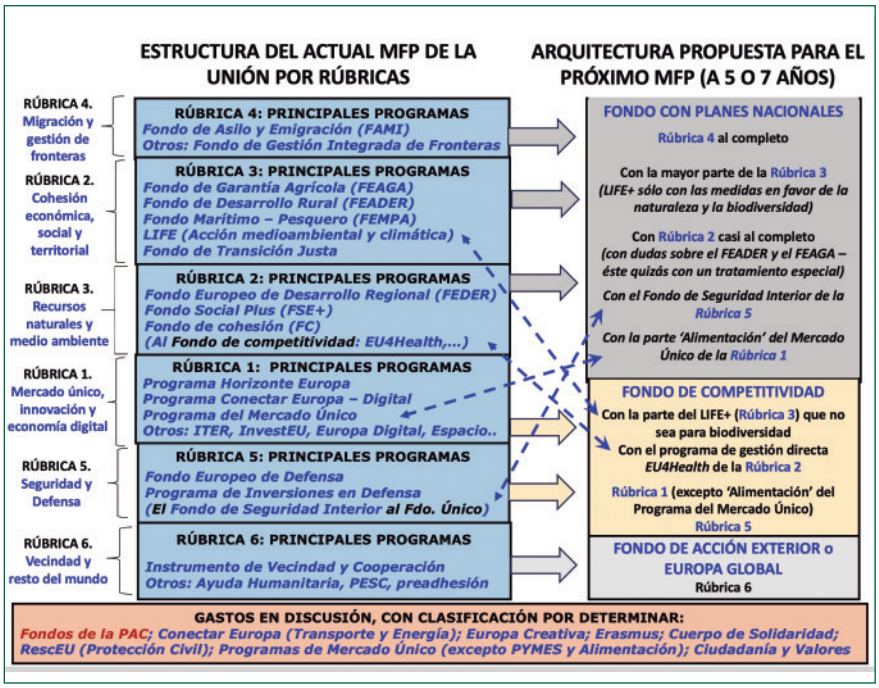
Cuadro 1

Cronología de los principales hitos preparatorios de la reforma de la PAC post 2027 (de enero de 2024 a marzo de 2025)

Fecha	Principales hitos institucionales	Principales propuestas e informes publicados por la Comisión Europea
25 de enero de 2024	—	Inició de los trabajos del Grupo de reflexión sobre el Diálogo Estratégico
6 febrero de 2024	—	Recomendaciones de reducción de emisiones para 2040 (del 90%) (COM (2024) 63)
26 junio de 2024	Agenda Estratégica del Consejo Europeo	—
10 octubre de 2024	—	"Informe Letta" - El futuro del mercado único
17 de mayo de 2024	—	Lanzamiento de la "Brújula para la Sostenibilidad agraria"
22 de mayo de 2024	—	Comunicación sobre la "Unión Europea de la Salud" (COM (2024) 206)
6-9 junio de 2024	Elecciones al Parlamento Europeo	—
18 de julio de 2024	Reelección por el PE de Úrsula von der Leyen como Presidenta de la Comisión	"Orientaciones políticas" de la Comisión von der Leyen II (2024 – 2029)
4 septiembre 2024	—	Informe final sobre el "Diálogo Estratégico sobre el futuro de la agricultura europea"
9 septiembre 2024	—	"Informe Draghi" - El futuro de la competitividad europea
17 septiembre 2024	Presentación de los miembros nominados para Comisarios con sus mandatos	—
30 octubre de 2024	—	"Informe Niinistö"-Más seguros juntos–Reforzar la preparación civil y militar de la UE
4 noviembre 2024	Audición ante el PE de C. Hansen como Comisario de Agricultura y Alimentación	—
27 noviembre 2024	Confirmación por el PE del nuevo Colegio de Comisarios del periodo 2024-2029	—
1 diciembre 2024	El Consejo Europeo confirma la Comisión von der Leyen II. Inicio de su mandato	—
10 diciembre 2024	—	Propuesta de modificación de la OCM y los PEN (COM (2024) 577) para reequilibrar la cadena; y presentación del Informe de perspectivas agrícolas de la UE 2024 - 2035
17 diciembre 2024	—	Recomendación del Grupo de Alto Nivel vitivinícola sobre el futuro del sector
24 de enero de2025	Constitución del Consejo Europeo de Agricultura y Alimentación (CEAA – EBAF)	—
29 de enero de 2025	—	Comunicación sobre la "Brújula para la Competitividad" de la UE (COM (2025) 30)
4 febrero de 2025	—	Evaluación de la Directiva-marco del Agua (COM (2025) 2)
11 febrero de 2025	—	Programa de trabajo de la Comisión Europea para el ejercicio 2025 (COM (2025) 45); Comunicación "La ruta hacia el próximo marco financiero plurianual" (COM (2025) 46) y Comunicación sobre una Europa más sencilla y rápida (COM (2025) 47)
19 febrero de 2025	—	Comunicación "Una Visión para la Agricultura y la Alimentación" (COM (2025) 75)
25-27 febrero 2025	Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Biodiversidad (COP16) en Roma	—
26 febrero 2025	—	Plan para una Energía Asequible y "Pacto por una Industria Limpia" (COM (2025) 79 y 85); Primer paquete Ómnibus de simplificación (COM (2025) 80, 81 y 87) y Segundo Paquete Ómnibus sobre la simplificación en materia de inversiones (COM (2025) 84)
5 de marzo de 2025	—	Comunicación y Plan sobre la Unión de las Competencias (COM (2025) 88 y 90)
7 de marzo de 2025	—	Hoja de ruta sobre los derechos de la mujer (COM 2025) 97)
19 marzo de 2025	—	Libro Blanco de la Defensa (JOIN (2025) 120) y Reglamento. SAFE (COM (2025) 122)
26 marzo de 2025	—	"Estrategia de preparación de la Unión Europea" frente a las crisis (JOIN (2025) 130)
28 marzo de 2025	—	Nueva política vitivinícola en base a las recomendaciones del Grupo de Alto Nivel del 17 de diciembre de 2024 (COM (2025) 137)
14 mayo de 2025	—	Paquete de simplificación agrario (COM (2025) 236)
4 junio de 2025	—	Estrategia de resiliencia hídrica

Fuente: Elaboración propia.

Figura 1
Avance (provisional) comparativo entre la estructura del Presupuesto de la Unión (para el ejercicio 2025) y la (propuesta) nueva arquitectura del MFP post 2028



Fuente: Elaboración propia a partir del Presupuesto de la Unión para el ejercicioio 2025 (DO L de 27.2.2025), la Comunicación COM (2025) 46 de 11.2.2025, y los borradores disponibles del MFP post 2028.

El 11 de febrero se publicó la Comunicación "*La ruta hacia el próximo marco financiero plurianual*" (MFP) (COM (2025) 46) y, tras un corto intervalo, el 19 de febrero se dio a conocer la Comunicación "*Una Visión para la Agricultura y la Alimentación: configurando juntos un sector agrícola y agroalimentario atractivo para las generaciones futuras*" (COM (2025) 75) (Cuadro 1). Era de suponer que ésta última daría cuerpo a las recomendaciones del Informe final del Diálogo Estratégico y concretaría la PAC post 2027. Pero tras su lectura se podía fácilmente advertir que el diseño de la nueva PAC distaba mucho de estar cerrado. Impresión acentuada por la reforma de la estructura del MFP esbozada por la Comunicación del 19 de febrero.

El (habitual) telón de fondo de las reformas de la PAC

Recordemos que una "reforma de la PAC" es el resultado de un proceso de decisión interinstitucional y reflexión colectiva de más o menos dos años y medio de duración en el que la Comisión Europea disfruta del derecho de iniciativa legislativa y presupuestaria. En otros términos, es el Ejecutivo Comunitario quién define el campo de juego de una reforma con sus prioridades políticas y sus propuestas reglamentarias y financieras que las materializan.

A la vista de las reformas de la PAC adoptadas desde 1992 en adelante, puede afirmarse que la decisión final de los colegisladores (Consejo y Parlamento Europeo) sobre los cambios instrumentales de la PAC y sus modalidades de aplicación respetan siempre en lo sustancial el marco establecido por la Comisión, con independencia del número de enmiendas que se aprueben.

Con este telón de fondo, el lanzamiento de una reforma de la PAC se efectúa tradicionalmente en dos tiempos. En una primera etapa la Comisión publica dos Comunicaciones, una sobre los objetivos y ejes de la futura PAC, y otra sobre las prioridades financieras de la Unión. La segunda fase se inicia apenas unos meses más tarde con la presentación casi simultánea de las propuestas legislativas de la PAC, por un lado, y del proyecto de Marco Financiero Plurianual, por otro, que puntualiza las cifras de gasto y asigna los montantes a cada una de las políticas comunes.

Podría parecer por consiguiente que se está cumpliendo al pie de la letra el esquema previsto para la primera etapa de la reforma de la PAC post 2027 ya que contamos con dos Comunicaciones, una sobre el futuro MFP y otra en materia agraria. Pero sería un espejismo. En realidad, nos encontramos ante dos documentos *sui generis*, con un enfoque que diverge del que la Comisión acostumbra a utilizar en el arranque de una nueva PAC.

Una Comunicación sobre el MFP orientada a cambiar la arquitectura presupuestaria de la Unión

La Comunicación sobre el próximo MFP (COM (2025) 46) (Cuadro 1) no se circunscribe a explicar las prioridades del gasto comunitario para el próximo septenio. Su epicentro lo constituye la invitación, a los Estados, el Parlamento Europeo y a la ciudadanía, a debatir sobre la futura arquitectura financiera de la Unión, a dilucidar a lo más tardar en mayo de 2025, antes de la Conferencia anual sobre el Presupuesto.

La Comisión sugiere una nueva estructura del MFP que le dé una mayor flexibilidad y agilidad para que le permita afrontar los cada vez más frecuentes imprevistos (macroeconómicos, comerciales, geopolíticos, de seguridad, meteorológicos…). Sin embargo, la Comunicación no especifica en qué consistirá este cambio. Seguramente lo hace por no tener la certeza de que los Estados y el PE lo acepten y necesita previamente calibrar su alcance con los colegisladores. De llegar a un acuerdo, el Ejecutivo Comunitario conseguiría que la negociación a partir de julio próximo del paquete financiero para el periodo 2028-2034 se centrara en los niveles de los recursos propios disponibles y la asignación de los montantes de gasto.

En definitiva, nos encontramos ante una Comunicación intencionadamente críptica. Sin embargo, se pueden avanzar algunos de los ejes de la nueva arquitectura presupuestaria a base de recopilar las fugas de información de los servicios presupuestarios de la Comisión. De acuerdo con ello, el nuevo

MFP se fundaría en torno a tres grandes fondos:

- El primer Fondo tendría un marcado sesgo territorial y agruparía la mayor parte de los créditos vigentes en favor de la cohesión (Rúbrica 2 del Presupuesto), el grueso del gasto en agricultura y medio ambiente (Rúbrica 3) (sólo con la parte del Programa LIFE dedicada a la protección de la biodiversidad), y la emigración (Rúbrica 4) al completo (Figura 1). Se gestionaría de forma descentralizada mediante planes nacionales (de forma similar a los Planes Estratégicos de la PAC). Con un enfoque de resultados y siguiendo la pauta del Plan de Recuperación económica post pandemia (*Next Generation EU*) subordinaría los sucesivos reembolsos del Presupuesto Comunitario a los Estados miembros al cumplimiento de los objetivos preestablecidos por la Unión.
- El segundo Fondo, en favor de la Competitividad, concentraría el grueso de la Rúbrica 1 (*Mercado único e Innovación*), la vertiente de *Defensa* de la Rúbrica 5 (con los créditos de Seguridad Interior integrados dentro del Fondo Territorial), el programa *EU4Health* de la Rúbrica 2, y la mayor parte del Programa LIFE de acción climática y medioambiental actualmente en la Rúbrica 3. En el supuesto que la nueva arquitectura del MFP tirara adelante, es lógico pensar que el «Fondo Europeo de Competitividad» incrementaría sustancialmente sus créditos para reforzar el efecto multiplicador de la aportación comunitaria a unas inversiones en infraestructuras e innovación en régimen de cofinanciación. Para ello se podría optar por diferentes vías, no excluyentes: 1) la consolidación en su seno de una parte de los programas hoy inscritos dentro del Plan *Next Generation EU*; 2) un eventual aumento de los recursos propios de la Unión; 3) una relajación de las reglas fiscales en vigor (como ya se efectúa con el Plan «Rearmar Europa») (Cuadro 1); 4) el alza de los niveles de endeudamiento comunitario; y, en fin, 5) de no obtenerse la masa crítica inversora suficiente por estas cuatro vías, el trasvase de una parte de los montantes hoy destinados a los Fondos Estructurales, a la acción climático-ambiental, y a la PAC.

La nueva PAC enfatizará el apoyo a las rentas agrarias y buscará hacer más atractivo el sector a los jóvenes y a los inversores. Para conseguirlo, se propone simplificar y flexibilizar su gestión en favor de las administraciones y de los agricultores y acrecentar los incentivos para avanzar en la transición agroecológica en detrimento de las medidas regulatorias y las sanciones

- El tercer y último Fondo se encargaría de la acción exterior, y coincidiría a grandes rasgos con la Rúbrica 6 (*Vecindad y resto del mundo*) del actual Presupuesto (Figura 1).

El próximo MFP debería contar además con una serie de gastos fuera de los tres grandes Fondos por ser difícilmente subsumibles: por ejemplo, el programa Conectar Europa (Transporte y Energía), Europa Creativa, Erasmus, Protección Civil, Solidaridad, los gastos de funcionamiento de la Comisión, hoy en la Rúbrica 7, y, quizás, los Fondos Agrarios, total o parcialmente).

Una Comunicación sobre el futuro de la agricultura y la alimentación que esconde la próxima reforma de la PAC

Tal como indica su título, la "Visión sobre la Agricultura y la Alimentación" (COM (2025) 75) no trata exclusivamente de la agricultura y, en consecuencia, tampoco sólo de la PAC. Pretende ser una hoja de ruta para el sector agroalimentario en su conjunto, que se despliega en múltiples líneas de actuación. Incluye hasta 49 iniciativas en todas las direcciones, dispersas y sin establecer prioridades, con muy diversas secuencias de implementación y, en fin, a cargo de diferentes políticas comunes. En el Cuadro 2 se listan las 49 líneas de trabajo citadas en la Comunicación con sus respectivos calendarios y páginas de referencia. Abarcan tanto iniciativas legislativas, como propuestas orgánicas (por ejemplo, de creación de Observatorios o foros), nuevas estrategias y evaluaciones de impacto.

La "Visión sobre la Agricultura y la Alimentación" no es, en suma, una Comunicación preparatoria de la PAC post 2027 porque no deja entrever ni su hilo conductor ni su alcance instrumental y financiero. Constituiría más bien, como suele decirse, un buen ejemplo de cómo los árboles (en este caso, las propuestas) no dejan ver el bosque (la reforma de la PAC).

En este contexto, la "Visión" tiene mucho de ejercicio de reafirmación del carácter estratégico de la agro-alimentación en un mundo cada vez más convulso. Propósito

Cuadro 2
Líneas de trabajo de "la Visión de la Agricultura y la Alimentación"

	Iniciativas previstas	Fecha	Referencia
Finanzas	1. Proyecto de Marco Financiero Plurianual 2028-2034 de fondo único con un programa para la PAC según la Comunicación de 11.2.25 (COM (2025) 46)	Julio 2025	Página 8
	2. Reserva del acuerdo UE- MERCOSUR (dentro del MFP 2028-2034)	3 T 2025	Página 16
	3. Nueva normativa-marco sobre las ayudas de Estado	2 T 2025	Página 17
Pesca	4. Pacto Europeo de los Océanos (a presentar en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Océanos de junio de 2025)	2 T 2025	Página 4
	5. Visión para el sector de la pesca y la acuicultura para 2040	2 T 2025	Página. 4
Sector agrario	6. Revisión del Reglamento (UE) 1308/2013 (OCM) reforzando la posición de los agricultores en la cadena (complemento de la COM (2024) 577, en curso)	3 T 2025	Página 7
	7. Estrategia de renovación generacional	3 T 2025	Página 11
	8. Observatorio de las tierras agrarias de la UE	3 T 2025	Página 12
	9. Estrategia de almacenamiento (de acuerdo con el Informe Níínistö)	2 T 2025	Página 18
	10. Paquete de simplificación legislativa del sector agrario	2 T 2025	Págs. 16 y 19
	11. Plan europeo de adaptación al cambio climático	2 T 2025	Página 17
	12. Estrategia de resiliencia hídrica	2 T2025	Págs. 17 y 23
	13. Aplicación de las recomendaciones del Grupo 'Vino'(propuesta en firme)	28.3.2025	Página 18
	14. Línea de trabajo ('Work Stream¡) sobre la ganadería	2025	Págs. 18 y 20
	15. Evaluación del Reglamento (UE) 2023/839 UTCUS de emisiones agrarias	4 T 2025	–
	- Revisión del Reglamento (UE) 2023/839 acelerando la reducción de GEI	Sin fecha	Página 20
	16. Evaluación comparativa de la sostenibilidad de las explotaciones	Gradual	Página 21
	17. Evaluación y propuesta de revisión de la Directiva 91/676/CEE de nitratos	2025	Página 23
	18. Actualización del Pacto Rural de 2021 (COM 82021) 345)	2025	Págs. 24 y 25
	19. Actualización del Plan de Acción Rural de 2021 (COM 2025) 345)	2025	Página 24
	20. Política contra la desinformación en el medio rural	Sin fecha	Página 25
	21. Creación de la plataforma de mujeres agricultoras	Sin fecha	Página 25
	22. Estrategia digital para la agricultura	Sin fecha	Página 29
	23. Enfoque estratégico en I+D agro-silvícola y rural	Sin fecha	Página 29
	24. Despliegue agrario de la Unión de las Competencias (COM (2025) 90)	Gradual	Página 30
Cadena alimentaria	25. Evaluación de la Directiva 2005/29/CE de prácticas comerciales desleales	3 T 2025	–
	- Revisión de la Directiva de prácticas comerciales desleales	Sin fecha	Página 7
	26. Estrategia de Bioeconomía	4 T 2025	Página 9
	27. Evaluación de impacto sobre las reglas de bienestar animal	2025	Página 16
	28. Revisión de la legislación sobre bienestar animal	2026	Págs. 16 y 28
	29. Paquete transversal de simplificación administrativa, que incluirá	4 T 2025	Página 19
	30. - Propuesta sobre plaguicidas biológicos		Página 22
	31. Evaluación comparativa de la sostenibilidad del sector agroalimentario	Gradual	Página 21
	32. Instauración del Diálogo anual sobre alimentación	Sin fecha	Página 26
	33. Estudio sobre los efectos del consumo de ultraprocesados	Sin fecha	Página 26
	34. Evaluación de las Directivas de mercados públicos	3 T 2025	–
	- Revisión de la normativa de contratos públicos	En 2026	Página 26
	35. Revisión de los programas escolares	Sin fecha	Página 27
	36. Plataforma Europea de Colaboración de Clústeres	2025	Página 27
	37. Plataforma de vías de transición para el sector agroalimentario	2025	Página 27
	38. Estudio sobre los efectos del marketing alimentario en los niños	Sin fecha	Página 27
	39. Propuesta de etiquetado específico sobre bienestar animal	Sin fecha	Página 28

Cuadro 2 (Continuación)
Líneas de trabajo de "la Visión de la Agricultura y la Alimentación"

	Iniciativas previstas	Fecha	Referencia
Exterior	40. Plan integral de proteínas	Sin fecha	Página 13
	41. Estrategia de profundización de la reciprocidad	2025	Página 14
	42. Evaluación comparativa global de la sostenibilidad	Sin fecha	Página 14
	43. Evaluación de impacto competitivo de plaguicidas prohibidos	2025	Página 15
	44. Evaluación de impacto de la exportación de agroquímicos	Sin fecha	Página 15
	45. Grupo de expertos sobre los controles a las importaciones	Sin fecha	Págs. 15 y 16
	46. Red de Seguridad para la Unidad del Sector Agroalimentario	2025	Página 16
	47. Ampliación del régimen de etiquetado del país de origen	Sin fecha	Página 16
	48. Reforzamiento de la política de promoción	Sin fecha	Página 16
	49. Estrategia de Preparación a las crisis (incluidas las alimentarias)	1 T 2025	Página 17

Fuente: Elaboración propia a partir de la Comunicación COM (2025) 75 de 19 de febrero de 2025 en su versión española (con sus respectivas páginas de referencia) y, complementariamente, para los calendarios y algunas evaluaciones, el Programa de Trabajo de la Comisión Europea para 2025 (COM (2025) 45).

que sin duda tiene la mira puesta en conseguir el mejor trato posible por el futuro MFP. Asimismo, puede ser considerada en su espíritu como un *continuum* del "Dialogo Estratégico" al consagrar una suerte de cooperación permanente con los profesionales agrarios y los operadores alimentario. En este sentido, la Visión refuerza los foros de encuentro con la instauración de los "diálogos anuales sobre la alimentación" (Cuadro 2-32) y diversas redes o plataformas de colaboración (Cuadro 2-21, 36 y 37).

No obstante, que la Comisión se comprometa a proseguir con el enfoque cooperativo del "Dialogo Estratégico" más allá de 2027 no significa que haga suyas todas las recomendaciones formuladas en su informe final ni que preserve el consenso alcanzado en 2024 entre las posiciones agraristas, ecologistas y animalistas.

La "Visión" certifica de hecho que el Pacto Verde, que marcó el rumbo de la Comisión von der Leyen I, será sustituido por la "Brújula de la Competitividad" (Cuadro 1). Es elocuente al respecto que la Comunicación no cite ni una sola vez el Pacto Verde ni sus apéndices, las Estrategias "De la Granja a la Mesa" y "Biodiversidad 2030". Lo que no implica que la sostenibilidad climático-ambiental desaparezca del programa de trabajo de la Comisión von der Leyen II, sino más bien que se pliega a los imperativos productivos y de crecimiento. El reciente Pacto por una Industria Limpia (Cuadro 1) muestra a las claras el progresivo realce de la vertiente industrial de la transición verde.

En el ámbito específicamente agrario, este cambio de derrota se traduce en una PAC post 2027 menos voluntarista que la precedente en materia climática, ambiental, sanitaria y alimentaria, y más inclinada a hacer cumplir las normas ya adoptadas que a ampliarlas o profundizarlas. De soslayo, la nueva PAC enfatizará el apoyo a las rentas agrarias y buscará hacer más atractivo el sector a los jóvenes y a los inversores. Para conseguirlo, se propone simplificar y flexibilizar su gestión en favor de las administraciones y de los agricultores y acrecentar los incentivos para avanzar en la transición agroecológica en detrimento de las medidas regulatorias y las sanciones.

Los interrogantes institucionales sobre la reforma de la PAC en curso

La lectura de las dos Comunicaciones de febrero último deja más interrogantes que respuestas sobre qué dirección tomará la PAC post 2027, cómo se articulará, con qué medios financieros contará, y sobre qué instrumentos se va a fundar. Estos interrogantes se pueden agrupar en tres apartados:

- *Sobre la perspectiva temporal* 2040. La "Visión sobre la Agricultura y la Alimentación" tiene como horizonte el año 2040, extremo importante que se pasa por alto con frecuencia. Fijar la perspectiva temporal de la Comunicación más allá del mandato de la actual Comisión (2024 – 2029) equivale a reconocer que la "Visión" dará cobijo al menos a dos reformas de la PAC: la primera concluiría en 2027 según lo previsto, y la segunda al término del MFP (en 2034 si, como es usual, durase un periodo de 7 años; o 2032, en el caso que se redujera a 5 años) . Alternativamente, también podría tener lugar en 2029, con la finalización del mandato de la Comisión von der Leyen II.

En este caso, habría que lidiar con una revisión intermedia (*Mid-term review*) que, liberada de la negociación presupuestaria, podría centrarse en reajustar en profundidad el sistema de ayudas. Un acuerdo interinstitucional sobre una reforma de la PAC a dos tiempos y, a poder ser, concatenados entre sí, facilitaría las negociaciones entre los defensores de un modelo específico de apoyo directo a las rentas agrarias desvinculado de la superficie y los más remisos a grandes cambios.

Bajo esta hipótesis, la primera fase de la reforma, a decidir en principio en 2027, tendría como objetivo primordial la preparación de la segunda etapa dando tiempo a la Comisión para encontrar el modelo más idóneo de apoyo a las rentas de los agricultores a sabiendas que los pagos básicos a la hectárea tienen los días contados con la (más o menos cercana) adhesión de Ucrania a la UE.

En este escenario la reforma de 2027 se limitaría a dar cuerpo a los ejes operativos perfilados en la "Visión" como: 1) una mayor selectividad de los beneficiarios de la PAC; 2) la eliminación de los pagos no

degresivos a la renta con un impulso paralelo a su redistribución en favor de los jóvenes en particular y de los productores que más lo necesiten en general; 3) la extensión del régimen de los pequeños agricultores; 4) el lanzamiento de una política fundiaria en colaboración con las autoridades nacionales; 5) el fomento del crédito y los mecanismos de gestión del riesgo y las crisis con la contribución del BEI; 6) la redefinición del marco de los eco-esquemas en formato de menú y con la capacidad de adaptarse a todas las agriculturas europeas; 7) la simplificación de la "condicionalidad reforzada", traspasando las reglas sobre buenas prácticas a los nuevos eco-esquemas; 8) la consolidación de las herramientas necesarias para fortalecer los ingresos de las explotaciones distintos a las ayudas (como los créditos carbono y de la naturaleza, las energías renovables, una mayor vertebración asociativa del sector, o el endurecimiento del marco contra las prácticas comerciales desleales en la cadena); 9) la agrupación de pagos y medidas de los dos pilares en paquetes por objetivos ("*targeted approaches*"); 10) la simplificación y mejora del entramado de diseño, aplicación y seguimiento de los Planes Nacionales Estratégicos; y, en fin, 11) el refuerzo de la protección de la agricultura europea frente al exterior sobre la base del "principio de reciprocidad".

Por su parte, la segunda fase de la reforma tendría como misión central sustituir los pagos básicos a la renta y, yendo más allá de los paquetes de actuación por objetivos implementados en 2028, podría fusionar los dos pilares y afianzar una PAC contractual y plurianual.

- *Sobre el nuevo MFP y sus efectos en los Fondos Agrarios*. La "Visión" afirma que la futura PAC forma "*parte de las próximas propuestas del MFP*" (página 8), reitera que "*otras políticas, como la de cohesión, tienen una considerable repercusión en las zonas rurales*" (página 24), y que se requiere "*una coordinación más estrecha de los instrumentos de financiación con las políticas sectoriales*" al igual que integrar mejor "*las medidas de planificación y ejecución*" para potenciar las sinergias entre las diferentes políticas comunes y obtener resultados tangibles (página 24).

Estos párrafos parecen indicar que la PAC post 2027 al completo o, como mínimo, su Pilar de Desarrollo Rural, se integrarían dentro de la nueva arquitectura del MFP post 2028. Por otro lado, el hecho de que el Programa de Trabajo de la Comisión para 2025 (Cuadro 1) no mencione la revisión de los reglamentos de la PAC en vigor podría ser debido a que se da por hecho que las propuestas agrícolas se subsumirán dentro del Reglamento del MFP de julio próximo.

La perspectiva de que el Presupuesto de la PAC pierda su especificidad ha soliviantado al sector, a miembros cualificados del PE, y al Consejo de Ministros de Agricultura que, en su reunión del pasado 24 de febrero (Cuadro 1), se pronunció explícitamente en favor de una PAC separada que preservara sus dos pilares y sus respectivos Fondos (el FEAGA y el FEADER). En el momento de escribir estas líneas las espadas singuen en alto. El Consejo Europeo, a quién incumbe en última instancia dar (o no) la luz verde, apenas tuvo un intercambio de opiniones sobre la cuestión en su Cumbre del 20 de marzo (Cuadro 1).

A la espera de que se resuelva la incógnita, cabe hacer tres acotaciones sobre los efectos de la nueva estructura del MFP en la PAC: 1) teniendo en cuenta que el FEAGA y el FEADER son hoy por hoy simples rúbricas dentro del Presupuesto, sin personalidad jurídica, un cambio de nomenclatura o ubicación dentro del MFP no debería ser considerada una tragedia en sí misma; 2) mucho más trascendente es el régimen que se les reconozca a los dos Fondos Agrarios, si se regirán de forma autónoma o, por el contrario, se basarán en criterios armonizados dentro del Fondo único territorial; 3) preservar un tratamiento especial únicamente para el FEAGA equivaldría a un retorno al pasado, cuando el FEADER formaba parte de los llamados Fondos Estructurales, daría la señal (equivocada) de consagrar los dos pilares de la PAC, y se rompería el enfoque integrado de los Planes Estratégicos Nacionales.

- *Sobre las modalidades la gobernanza multinivel*. El tercer y último interrogante que se desprende de la lectura de la "Visión" se refiere a las implicaciones que tendrá para la gobernanza público-agraria. El modelo de aplicación estrenado en 2023 (el llamado "*new delivery model*") constaba de dos niveles de decisión: uno de carácter supranacional en el que se fijaban los objetivos con valor añadido europeo y un menú "a la carta" de instrumentos disponibles para alcanzarlos; y un segundo nivel, formalizado mediante Planes Estratégicos Nacionales, destinado a determinar los objetivos domésticos, la paleta de mecanismos a utilizar, y el formato del control de resultados.

De la Comunicación se infiere que este régimen de gobernanza persistirá, pero su primer estrato, de carácter común, se limitará a fijar unas cuantas prioridades básicas y los Estados disfrutarán de mucha más flexibilidad para su logro. El problema radica en el grado de ambición y obligatoriedad de estos objetivos "básicos". Si se difumina el nivel supranacional se corre el riesgo de convertir la PAC en un simple marco de coordinación y reparto del presupuesto agrario.

Por otro lado, desconocemos cómo y cuándo las propuestas legislativas que se derivan de la "Visión" (Cuadro 2) se insertarán en los textos reglamentarios de la nueva PAC y tendrán un carácter vinculante. En 2023 se pudo comprobar que un buen ramillete de objetivos cuantitativos e iniciativas del Pacto Verde y sus Estrategias "De la Granja a la Mesa" y "Biodiversidad 2030" no encontraron acomodo en la parte dispositiva de la PAC y, por consiguiente, no fueron retomados por muchos Planes Estratégicos. Dada la diversidad de iniciativas citadas en la "Visión", muchas de ellas bajo el manto de otras políticas comunes, y sus heterogéneos calendarios de adopción (Cuadro 2), es muy probable que, si la Comisión no adelanta los procedimientos, un nutrido grupo de estos actos se descuelguen del proceso de reforma de la PAC de 2027 y pasen a formar parte de la PAC post 2030. ■

HEINEKEN

HEINEKEN España y FERTIBERIA revolucionan el cultivo de cebada con fertilizantes bajos en carbono

Una nueva era de cultivo de cebada sostenible y rentable

Durante generaciones, los agricultores han sido la columna vertebral de la industria cervecera. Hoy, esa colaboración entre el campo y la industria se ha vuelto más estrecha que nunca para afrontar los desafiantes retos que ambas comparten. Innovando juntos para optimizar recursos, reducir el impacto ambiental y hacer más rentables y con más futuro nuestras las explotaciones agrícolas.

En este contexto, HEINEKEN España se ha aliado con Fertiberia para el uso de los primeros fertilizantes bajos en carbono en agricultura, un área clave para la cervecera en su estrategia por descarbonizar toda su cadena de valor, del campo al bar. Comercializados bajo la marca Impact Zero, se trata de una revolucionaria solución fabricada con hidrógeno verde, en lugar del tradicional gas natural, con nitrógeno de liberación lenta. Esto hace los cultivos de cebada más eficientes, más respetuosos con el medioambiente y, por supuesto, más prósperos.

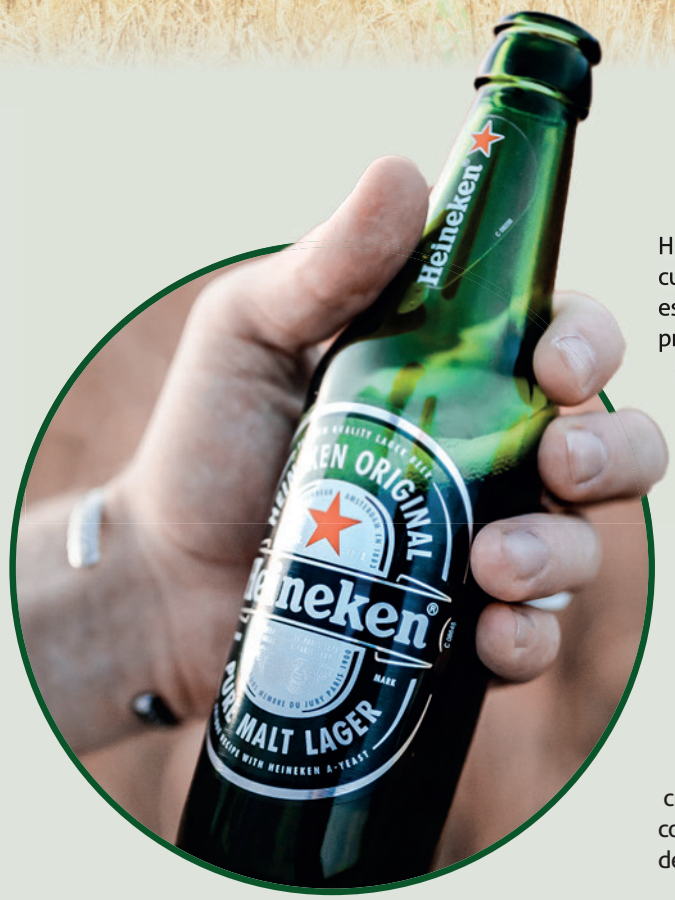
¿Qué gana el agricultor con los fertilizantes Impact Zero?

- ★ **Hasta un 63% menos huella de carbono por tonelada de cebada**, certificada por Cool Farm Tool. Esto no solo contribuye a un planeta más sano, sino que también posiciona estas explotaciones en un lugar de liderazgo en el ámbito de la agricultura sostenible.
- ★ **Mayor productividad: incremento de la producción entre un 25% y un 30%**, en función de las condiciones climatológicas, gracias al paso de la urea al fertilizante bajo en carbono Impact Zero.
- ★ **Mejora de la salud del suelo:** Los fertilizantes Impact Zero reducen la acumulación de residuos en el suelo, minimizando el riesgo de contaminación del agua y promoviendo un ecosistema agrícola más saludable.
- ★ **Calidad garantizada:** El uso de estos fertilizantes hace que, en la mayoría de los casos, la cebada cervecera incremente su calidad, alcanzando la calidad necesaria para la elaboración de cerveza, según los exigentes parámetros de HEINEKEN España.
- ★ **Acceso a un mercado próspero:** Al asociarse con HEINEKEN España, los agricultores que producen esta cebada baja en carbono tienen acceso a un mercado estable y en crecimiento, a medida que aumenta la demanda de los consumidores por productos más respetuosos con el medio ambiente.

El reto: reducir la huella de carbono en agricultura

La producción de materias primas como la cebada es imprescindible para el proceso de elaboración de cerveza. Sin embargo, también contribuye a la huella de carbono de esta industria. Consciente de ello, HEINEKEN España se ha fijado un objetivo ambicioso: alcanzar las cero emisiones netas en toda su cadena de valor para 2040, "del campo al bar".

Bajo esta premisa ha impulsado el proyecto Green Malt en alianza con Fertiberia, una iniciativa pionera a nivel mundial que busca transformar el cultivo de cebada cervecera, reduciendo drásticamente su huella de carbono. Los fertilizantes Impact Zero abordan este reto de frente, ya que se producen utilizando hidrógeno verde, derivado de fuentes de energía renovables, en lugar de depender del gas natural tal y como hacen los fertilizantes tradicionales. Así, la cervecera consigue reducir una parte importante de su huella de carbono asociada a la agricultura, impulsando su utilización por parte de sus proveedores de cebada. Estableciendo un ejemplo a seguir no solo por otras empresas del sector cervecero, sino válido para cualquier compañía que pase por el campo en algún punto de su cadena de valor.



El compromiso de HEINEKEN España con los agricultores

HEINEKEN España está profundamente comprometida con el apoyo a los agricultores locales y la promoción de prácticas agrícolas sostenibles. A través de su estrategia global de sostenibilidad "Brindando un Mundo Mejor", la compañía da prioridad a las materias primas con un menor impacto ambiental. Prueba de ello es que el 92% de los ingredientes que la cervecera utilizó en 2024 en España ya tenían un origen sostenible (malta de cebada, grits de maíz, lúpulo y fruta para cider y radler) acorde a SAI (Sustainable Agriculture Initiative) Protocol.

Además, HEINEKEN España busca activamente aumentar el volumen de materias primas de origen local, ofreciendo apoyo a los agricultores que cultivan sus cosechas en España. El año pasado, el 86% de sus materias primas procedieron de proveedores locales. Esto no solo fomenta el desarrollo social y económico en las regiones donde opera la cervecera, sino que también reduce el impacto ambiental del transporte y garantiza la frescura de los ingredientes que utiliza para elaborar sus productos.

Estas iniciativas, junto con el proyecto Green Malt, se alinean con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de las Naciones Unidas, especialmente en lo que respecta a la producción y el consumo responsables, así como a la creación de alianzas para lograr objetivos sostenibles. Todo ello mientras se contribuye a la reducción de la contaminación del suelo y del agua, a la mejora de la calidad del aire y a la mitigación del cambio climático.