



LA POLÍTICA AGRÍCOLA COMÚN POST-2020: BENEFICIOS MEDIOAMBIENTALES Y SIMPLIFICACIÓN

Agricultura
y Desarrollo
Rural

QUÉ APORTARÁ LA FUTURA PAC AL MEDIO AMBIENTE Y AL CLIMA: ELEMENTOS PRINCIPALES

1. Un enfoque específico y basado en las necesidades reales para alcanzar los objetivos medioambientales y climáticos a través de toda la política agraria común (PAC) en coherencia con otras políticas de la Unión Europea (UE).

- Tres de los nueve objetivos de la PAC van a abarcar el medio ambiente y el clima.
- Examen de necesidades, orientación y seguimiento de los resultados para cubrir los dos «pilares» de la PAC (pagos directos a los agricultores y ayuda al desarrollo rural) en un único plan por Estado miembro, a fin de lograr una mayor coherencia.
- Nuevo vínculo con la legislación de la UE en materia de medio ambiente y clima.

2. Mejora del sistema de condiciones («condicionalidad») que deben cumplir los agricultores que reciben pagos de la PAC por superficie y animal.

- Los Estados miembros planificarán la puesta en práctica para que se ajuste a los objetivos generales de la PAC y al examen de las necesidades, con la aprobación formal por parte de la Comisión Europea.
- Un número reducido de nuevas normas, que fortalezcan las ya existentes.

3. Un conjunto complementario de herramientas (voluntarias) que se ofrecerán a los agricultores para contribuir a la consecución de los objetivos medioambientales y climáticos de la PAC.

- Una nueva fuente de financiación para el medio ambiente y el clima («eco-esquemas») con cargo al presupuesto de pagos directos de la PAC, obligatoria para los Estados miembros (pero concebida por ellos) y voluntaria para los agricultores.
- Se mantienen las ayudas de desarrollo rural de la PAC: prácticas de gestión, inversiones, transmisión de conocimientos, innovación y cooperación pertinentes para el medio ambiente y el clima. Y un amplio abanico de posibilidades de ayuda, con al menos el 30 % del presupuesto del FEADER centrado en actividades de mayor valor directo para el medio ambiente y el clima.

1. EL CONTEXTO: «EUROPA ESPERA»

A lo largo de los años, la política agrícola común (PAC) ha ido prestando mayor atención a la protección del medio ambiente y el clima, con cierto éxito. Entre otras cosas, las emisiones de gases de efecto invernadero provenientes del sector agrícola de la Unión Europea (UE) descendieron un 21 % entre 1990 y 2014; además, los agricultores europeos han sido capaces de aumentar los rendimientos mientras reducían significativamente el uso de fertilizantes (un avance positivo para la calidad del agua); la protección de los hábitats de fauna silvestre también ha mejorado en cierta medida.

No obstante, siguen existiendo retos ambientales muy importantes. La UE se ha comprometido a seguir reduciendo las emisiones de gases de efecto invernadero; los principales recursos naturales (suelo, aire y agua) siguen bajo presión en muchas zonas; y los indicadores disponibles sobre biodiversidad agraria y forestal no dibujan un paisaje optimista. Los ciudadanos de la UE esperan que la PAC haga una mayor contribución a la protección del medio ambiente y el clima.

Pero esta no es la única expectativa respecto a la PAC. Los agricultores y administraciones nacionales y regionales se quejan de la complejidad de la política en determinados aspectos y han pedido abiertamente que se aligere la carga administrativa asociada a la misma.

El 1 de junio de 2018, la Comisión Europea formuló unas propuestas sobre cómo debería funcionar la PAC después de 2020. Entre esas propuestas, existe el compromiso explícito de «aspirar a más» en relación con el medio ambiente y el clima. Al mismo tiempo, en ese contexto, se ha perseguido la simplificación siempre que ha sido posible. En el presente documento se resumen los aspectos principales de la forma en que la propuesta de la Comisión intenta alcanzar estos objetivos.



2. EL ENFOQUE GENERAL: EVALUACIÓN DE NECESIDADES Y FIJACIÓN DE OBJETIVOS EN RELACIÓN CON LOS OBJETIVOS MEDIOAMBIENTALES Y CLIMÁTICOS COMUNES PARA TODA LA PAC

2.1. ¿Cuál es el concepto?

Una mejor protección del medio ambiente y del clima será una parte esencial de la actividad de la nueva PAC. Tres de los nueve **«objetivos específicos»** de la política tratarán sobre el medio ambiente y el clima, a saber:

- contribuir a la mitigación del cambio climático y a la adaptación a sus efectos, así como a la energía sostenible,
- promover el desarrollo sostenible y la gestión eficiente de recursos naturales tales como el agua, el suelo y el aire,
- contribuir a la protección de la biodiversidad, potenciar los servicios ecosistémicos y conservar los hábitats y los paisajes.

Para abordar los nuevos objetivos de la PAC, cada Estado miembro elaborará un **«plan estratégico de la PAC»**, en el que analizará **la situación en su territorio** en términos de **debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades (DAFO)**, así como sus **necesidades conexas**, respecto a tales objetivos. En dicho plan estratégico, se fijarán **metas** cuantificadas en relación con los objetivos y se diseñarán **«intervenciones»** (a nivel nacional o regional) para alcanzarlas, basándose en un menú a escala de la UE. La **Comisión aprobará el plan** cuando esté conforme con su calidad. Se hará un **seguimiento** del progreso anual de las metas y se **ajustará** el plan en caso necesario. Este enfoque general **se aplicará por primera vez a ambos pilares de la PAC juntos**: el modelo de programación pasa a cubrir no sólo las intervenciones del desarrollo rural (el segundo pilar de la PAC) como en la actualidad¹, sino también los pagos directos (parte del primer pilar de la PAC), los cuales representan la mayor parte del presupuesto de la PAC.

En su plan, cada Estado miembro tendrá que mostrar cómo, al perseguir los objetivos de la PAC, **contribuirá también a la consecución de los objetivos de múltiples aspectos de la legislación medioambiental y climática de la UE** (sobre biodiversidad, calidad del agua y del aire, emisiones de gases de efecto invernadero, energía y plaguicidas). Además, al elaborar su plan de la PAC, cada Estado miembro tendrá en cuenta los análisis y las recomendaciones de actuación ya realizados en el marco de dicha legislación (por ejemplo, los análisis relativos a la calidad del agua en lagos, ríos y aguas subterráneas). Las autoridades competentes de los Estados miembros en materia de medio ambiente y clima deberán **«participar efectivamente»** en la preparación de los aspectos medioambientales y climáticos de los planes de la PAC.

Por último, una parte esencial de este marco será la obligación explícita de los Estados miembros de **mostrar claramente una ambición** superior a la actual con respecto a la protección del medio ambiente y el clima.

2.2. ¿Cómo beneficiará esto al medio ambiente y al clima?

Este enfoque basado en objetivos, examen de necesidades y planificación estratégica —que abarca ambos pilares de la PAC juntos— permitirá que los Estados miembros persigan los objetivos medioambientales y climáticos de la PAC con una **respuesta mucho más unida y específica** que la actual y que, asimismo, estará **más alineada** con los análisis y objetivos derivados de la **legislación de la UE en materia de medio ambiente y clima**.

2.3. ¿Dónde está la simplificación?

En general, dado que el enfoque antes mencionado se centrará mucho más en la obtención de resultados que el enfoque actual, **el número y el nivel de detalle de las normas establecidas para la PAC en la legislación de la UE se reducirán sustancialmente**. Este cambio ofrecerá a los Estados miembros mayores oportunidades para aplicar la PAC, con el fin de adaptar las herramientas a las características particulares de sus respectivos territorios.

¹ Los mecanismos actuales del segundo pilar de la PAC no son completamente idénticos al enfoque que aquí se expone, pero tienen muchos elementos en común.

3. LAS BASES: LA NUEVA ONDICIONALIDAD

3.1. ¿Cuál es el concepto?

La condicionalidad es un sistema que **vincula** los **pagos de la PAC por superficie y animal** (en el primer o el segundo pilar) con una serie de **obligaciones**. Cuando los beneficiarios de estos pagos no cumplan las obligaciones, los pagos pueden reducirse.

Estas obligaciones tienen su origen bien en la legislación de la PAC (en el caso de las «normas de buenas condiciones agrarias y medioambientales», BCAM) o en Directivas y Reglamentos no pertenecientes a la PAC (en el caso de los «requisitos legales de gestión», RLG²). Todas las normas BCAM y algunos de los RLG son ambientales, es decir, relativos al cambio climático, el agua, el suelo y la biodiversidad o los paisajes.

El nuevo sistema combinará y simplificará eficazmente dos elementos de la actual PAC, conocidos como «condicionalidad» y «pago verde». A pesar de sus beneficios para el medio ambiente y el clima, se considera que su impacto puede ser mejorado.

3.2. ¿Cómo beneficiará esto al medio ambiente y al clima?

El nuevo sistema de condicionalidad aprovechará el contenido y los puntos fuertes de los actuales sistemas de condicionalidad y “pago verde” pero introducirá varias mejoras.

En el futuro, un Estado miembro deberá explicar en su plan de la PAC cómo pretende aplicar la condicionalidad y cómo su enfoque previsto **ayudará a alcanzar los objetivos medioambientales (y otros) de la PAC**, de conformidad con el análisis DAFO y la evaluación de necesidades del Estado miembro³.

Además, dado que la condicionalidad está destinada a proporcionar un nivel «básico» amplio de protección ambiental, **cubrirá a todos los beneficiarios** de los pagos de la PAC por superficie y animal y a la mayor parte de la superficie agrícola de la UE.

Además, algunas de las **obligaciones existentes se adaptarán** para obtener mayores beneficios medioambientales, siempre que haya motivos claros para ello. Por ejemplo, el requisito actual de «diversificación» de cultivos (la presencia de más de un cultivo en la tierra cultivable de una explotación en un momento dado) se convertirá en una obligación de «rotación» de cultivos.

Finalmente, se introducirán **nuevas normas (BCAM) y vínculos con Directivas importantes (es decir, los RLG)**, de nuevo, siempre que haya motivos claros para ello. Por ejemplo:

- se exigirá una protección apropiada de los humedales y turberas, dado que son importantes sumideros de carbono (que, si se liberara a la atmósfera, agravaría el cambio climático),
- se pondrá a disposición de los agricultores una herramienta de sostenibilidad agraria para nutrientes, para proporcionarles recomendaciones y avisos útiles relativos a la aplicación de nutrientes en sus parcelas, lo que les ayudará a reducir las filtraciones de nutrientes y las emisiones de gases efecto invernadero al mismo tiempo que contribuirá positivamente a la calidad del suelo (además, las recomendaciones aportarán beneficios económicos al ayudar a evitar una sobrefertilización o infra fertilización),
- se añadirán al ámbito de aplicación de la condicionalidad elementos de dos Directivas medioambientales importantes: la Directiva marco del agua y la Directiva sobre el uso sostenible de los plaguicidas.

² Un ejemplo de Directiva no perteneciente a la PAC que da origen a RLG es la «Directiva sobre los nitratos», que ayuda a salvaguardar la calidad del agua. En cualquier caso, los agricultores tienen que respetar los RLG, pero su inclusión en el sistema de condicionalidad crea un vínculo con los pagos de la PAC.

³ La legislación de la PAC también establecerá con mayor claridad, aunque en términos generales, el principal objetivo de su obligación de condicionalidad, para orientar mejor la aplicación por parte de los Estados miembros.

3.3. ¿Dónde está la simplificación?

En comparación con el sistema actual, la integración de los **requisitos del “pago verde”** en la nueva “condicionalidad” supone una importante simplificación.

Las actuales reglas que se exigen para el “pago verde” son extensas, detalladas y prescriptivas, pues no solo contienen la esencia de las tres prácticas agrícolas básicas en cuestión⁴, sino también todos los detalles sobre cómo estas pueden aplicarse de forma diferente en las muy diversas circunstancias de los Estados miembros. Estos detalles incluyen listas de opciones, exenciones y valores numéricos (por ejemplo, en relación con la superficie que debe cubrir una práctica determinada). El enfoque pretendía equilibrar la necesidad de elementos comunes con la de una cierta flexibilidad en la aplicación, pero, sin embargo, ha sido criticado por la percepción de rigidez y complejidad.

En cambio, dentro del sistema de condicionalidad, las normas básicas también se aplicarán de manera distinta en diferentes circunstancias, pero las normas de la PAC no establecerán todos los detalles, pues **cada Estado miembro tendrá mucha más capacidad de decisión**. Esto les dará la oportunidad de **adaptar mejor la aplicación de las normas a las situaciones particulares de sus agricultores**. Como ya se ha mencionado, el enfoque previsto de un Estado miembro determinado tendrá que responder a su análisis DAFO y a la evaluación de las necesidades, lo que debería hacer que las normas resultantes a escala nacional o regional sean más aceptables para los beneficiarios.

En el caso de las normas BCAM, las normas de la UE establecerán la esencia de cada norma en pocas palabras, sin listas de opciones, exenciones, etc. Los Estados miembros decidirán los detalles de la aplicación y establecerán al menos una parte de ello en su plan de la PAC.

En principio, cada norma BCAM se aplicará sólo a los agricultores para los que sea pertinente (por ejemplo, la norma sobre rotación de cultivos sólo se aplicará, naturalmente a los agricultores con cultivos arables). Sin embargo, los **Estados miembros pueden aplicar una norma determinada de forma diferente para las distintas regiones**, en función del suelo, el clima, la utilización del suelo, las estructuras agrarias, etc. Los Estados miembros también pueden establecer normas adicionales para cumplir los objetivos de la UE. En el caso de la mayoría de los **RLG**, los Estados miembros ya han determinado el contenido de las normas en el momento en que se puso en práctica la legislación no perteneciente a la PAC en cuestión.

Se producirá una simplificación administrativa global debido a que los **dos sistemas de normas separados** (para la condicionalidad y el “pago verde”) —con sus propias disposiciones distintas sobre controles, sanciones, etc.— serán **reemplazados por uno** (para la condicionalidad).

Por último, el refuerzo de los servicios de asesoramiento a las explotaciones —en el que se hace hincapié en la propuesta de la Comisión— ayudará a los agricultores a seguir las normas de manera eficaz.



⁴ La diversificación de cultivos, el mantenimiento de pastos permanentes y «superficies de interés ecológico», es decir, superficies aptas para la fauna silvestre.

4. LOS NUEVOS “ECO-ESQUEMAS”

4.1. ¿Cuál es el concepto?

Los “eco-esquemas” son un nuevo **régimen de pago para promover la protección del medio ambiente y el clima** mediante el presupuesto de los pagos directos de los Estados miembros (en el primer pilar de la PAC). Los Estados miembros **deberán poner a disposición de sus agricultores uno o más “eco-esquemas”** (podrían aplicar varios si lo desean), pero los agricultores tendrán la libertad de participar o no.

Los Estados miembros decidirán el contenido de sus “eco-esquemas”, así como cuánto dinero gastarán en ellos. Los requisitos establecidos en un régimen determinado deberán ir más allá de los relativos a la condicionalidad, y no podrán pagar compromisos de los agricultores que se pagan con otros instrumentos de la PAC.

Aunque los eco-esquemas tienen características en común con la ayuda a los «compromisos agroambientales y climáticos» (las actuales “medidas agro-ambientales”) disponibles en el segundo pilar de la PAC (véase el apartado 5 a continuación), existen **diferencias significativas** entre los dos, que se resumen en la página 10. En concreto, los eco-esquemas ofrecen la posibilidad de conceder pagos directos como un **incentivo** a los agricultores para que adopten prácticas beneficiosas para el clima y el medio ambiente (por encima de los costes incurridos o el lucro cesante debido a la adopción de dichas prácticas)⁵.

4.2. ¿Cómo beneficiará esto al medio ambiente y al clima?

Los eco-esquemas ofrecen una **nueva posibilidad para utilizar una parte del presupuesto de pagos directos en la protección del medio ambiente y el clima** y poder así apoyar la transición hacia una agricultura más sostenible. El hecho de que los eco-esquemas puedan incluir **compromisos anuales** («año tras año») en lugar de compromisos plurianuales, los puede hacer especialmente atractivos para los agricultores, al igual que la posibilidad de fijar primas que no tienen por qué basarse en costes adicionales y pérdidas de ingresos derivadas de los compromisos en cuestión. Además, los Estados miembros también tendrán libertad para fijar tanto el contenido como las primas (en el marco de su plan de la PAC), con el fin de asegurarse de que los eco-esquemas se adaptan exactamente a las necesidades particulares de sus territorios y puedan completar así los demás elementos medioambientales de la PAC (condicionalidad y ayuda del segundo pilar).

A partir de esta base, los Estados miembros podrían tomar **decisiones muy distintas**. Podrían aplicarse eco-esquemas amplios, a los que se sumarían intervenciones más específicas en el segundo pilar de la PAC. De hecho, si se desea, el eco-esquema podría servir como un «régimen de entrada» al que los agricultores deben participar para poder acceder a la ayuda más específica del segundo pilar. Otro Estado miembro podría establecer eco-esquemas más ambiciosos y específicos desde el punto de vista medioambiental. En todo caso, los Estados miembros deberán justificar estas decisiones en su plan de la PAC en relación con los objetivos medioambientales y climáticos.

4.3. ¿Dónde está la simplificación?

Los eco-esquemas pueden ser vistos como una “capa adicional” de pagos para el medio ambiente y el clima. Sin embargo, dado que los Estados miembros decidirán en qué medida los utilizarán y, además, los diseñarán en función de sus necesidades, los **eco-esquemas no tienen por qué añadir una carga administrativa significativa a las autoridades nacionales y regionales**.

Además, si están bien diseñados, **los eco-esquemas no van a implicar más carga administrativa a los agricultores**. Esto es especialmente cierto, ya que los eco-esquemas implicarán esencialmente compromisos anuales en lugar de plurianuales para los agricultores. Por consiguiente, un agricultor podría inscribirse en un eco-esquema a modo de «prueba», es decir, probar durante un año o más y luego decidir si desea seguir participando.

⁵ Todos los eco-esquemas tendrán que cumplir las normas del llamado «compartimento verde» de la Organización Mundial del Comercio (ayudas a la agricultura que menos distorsionen el comercio). Sobre esta base, cuando los pagos del eco-esquema **no** se limiten a los costes adicionales y al lucro cesante derivado de las prácticas en cuestión, deberán considerarse como «ayuda desconectada». En tales casos, los pagos no podrán conllevar requisitos vinculados a la producción (o estar vinculados a un volumen de producción), excepto en lo que respecta a un «período de referencia» establecido en el pasado.

5. DESARROLLO RURAL: ASPECTOS RELATIVOS AL MEDIO AMBIENTE Y EL CLIMA

5.1. ¿Cuál es el concepto?

El «segundo pilar» de la PAC —ayuda al desarrollo rural— seguirá ofreciendo una **amplia variedad de instrumentos** que pueden ser beneficiosos para el medio ambiente y el clima.

Algunos de estos continuarán adoptando la forma de **pagos por hectárea a las explotaciones agrícolas**. Una categoría importante son los pagos por **compromisos medioambientales, climáticos y otros relacionados con la gestión**, pagos conocidos como **«medidas agroambientales»** así como la conversión/mantenimiento de agricultura ecológica. Estos pagos compensan a los agricultores por comprometerse voluntariamente durante varios años a prácticas beneficiosas para el medio ambiente y el clima. Otros tipos de pagos por hectáreas ayudan a mantener la agricultura en zonas con dificultades particulares, ya sea por limitaciones naturales (por ejemplo, en zonas de montaña) o como resultado de normas específicas (por ejemplo, en la red Natura 2000).

En el segundo pilar se seguirán ofreciendo **muchos otros tipos de pagos**: la transmisión de conocimientos (por ejemplo, para el asesoramiento específico sobre la limitación de las emisiones de gases de efecto invernadero); las inversiones (por ejemplo, apoyando tecnologías más eficientes para gestión de energético); la innovación (por ejemplo, proyectos para adaptar las técnicas de agricultura de precisión a las zonas en las que no se aplican actualmente); y la cooperación (por ejemplo, en la gestión colectiva de residuos para la producción de energía sostenible). Muchas de las posibilidades en cuestión seguirán abiertas no solo a los agricultores, sino también al sector forestal y otros negocios rurales, así como a las asociaciones y comunidades locales. La propuesta también excluye el apoyo a las inversiones que no se consideren sostenibles desde el punto de vista medioambiental.

5.2. ¿Cómo beneficiará esto al medio ambiente y al clima?

Múltiples aspectos de la actual política de desarrollo rural seguirán siendo pertinentes para el medio ambiente y el clima. Sin embargo, conviene tener presentes tres cambios en el enfoque general:

En primer lugar, dado que cada Estado miembro planificará su utilización de los instrumentos del primer y el segundo pilar conjuntamente en su plan de la PAC (a diferencia del modelo actual), será **más fácil para los Estados miembros utilizar todos los tipos de ayuda de la PAC de forma más coherente**, y vehicularlos mejor al servicio del medio ambiente y del clima. La llegada de los «eco-esquemas» al primer pilar ofrece a los Estados miembros la oportunidad de reorientar los instrumentos del segundo pilar, si así lo desean, quizás hacia planes más ambiciosos y específicos desde el punto de vista medioambiental.

En segundo lugar, **en el segundo pilar de la PAC, se modificará un requisito de gasto mínimo en medio ambiente y clima**. Los Estados miembros seguirán estando obligados a destinar al menos el 30 % del presupuesto del segundo pilar de la UE al medio ambiente y al clima. Sin embargo, en el futuro, esta asignación de fondos solo tendrá en cuenta las ayudas que se dirijan directamente a los beneficios medioambientales. Excluirá las ayudas para zonas con desventajas naturales, dado que su vínculo con los beneficios medioambientales es menos directo.

En tercer lugar, en el futuro, los Estados miembros podrán **transferir fondos adicionales** del primer pilar al segundo pilar con fines medioambientales, si así lo desean: además del 15 % básico para cualquier tipo de ayuda del segundo pilar, será posible destinar otro 15 %, que solo deberá dedicarse a objetivos medioambientales y climáticos.

5.3. ¿Dónde está la simplificación?

El proceso de consecución de los objetivos mediante la elaboración y aplicación de planes —en los que los Estados miembros llevan a cabo un análisis inicial, fijan objetivos y eligen los tipos de ayuda para alcanzar los objetivos y metas— es ya esencialmente el método de aplicación del segundo pilar de la PAC. A este respecto, habrá menos cambios en el segundo pilar que en el primer pilar.

En el caso del segundo pilar, la simplificación tendrá lugar porque **las normas de la UE para algunos tipos individuales de ayuda serán menos detalladas y prescriptivas**. En total, más de veinte «medidas» y sesenta y cuatro «submedidas» de la normativa actual se reducirán y combinarán en ocho grandes tipos de intervención. Por citar un ejemplo: en el caso de las inversiones en el sector forestal, cinco conjuntos diferentes de normas sobre los beneficiarios potenciales y los tipos de inversión permitidos se sustituirán por dos apartados muy breves.

6. ¿CÓMO AYUDARÁN EL CONOCIMIENTO, LA INNOVACIÓN Y LA DIGITALIZACIÓN?

Como se destaca en la Comunicación de la Comisión Europea «El futuro de los alimentos y de la agricultura», el conocimiento, la innovación y la digitalización son ingredientes esenciales en cualquier intento serio de mejorar el rendimiento de la PAC y del sector agrícola de la UE, incluso en lo que se refiere a la protección del medio ambiente.

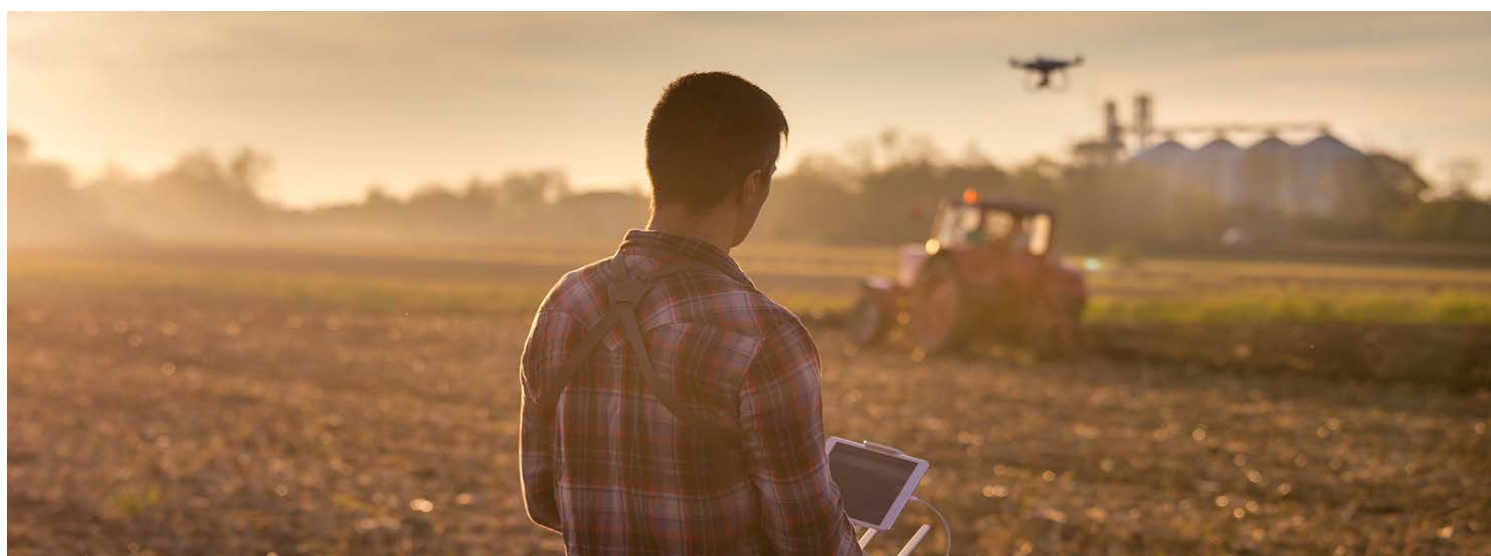
En primer lugar, esto es cierto en el ámbito de las **prácticas agrícolas**. Una tecnología bien establecida permite controlar con precisión los cultivos y las condiciones meteorológicas y suministrar agua y nutrientes con precisión, lo que maximiza los rendimientos al tiempo que se reducen los insumos. Además, los avances en robótica prometen grandes aumentos de eficiencia, sin incrementar la huella ambiental. Pero no todo progreso requiere una tecnología compleja o un gasto elevado: el conocimiento está avanzando mediante una interacción más compleja con la naturaleza, a veces con costes reducidos, con el fin de obtener beneficios económicos y ambientales de modo simultáneo (por ejemplo, las técnicas agroecológicas). Año tras año se están produciendo importantes avances que abren las puertas a un uso más eficiente de los recursos naturales, avances en los que todos salimos ganando.

El conocimiento, la innovación y la digitalización también pueden contribuir a **simplificar la aplicación de la PAC**. Los satélites y la tecnología ayudan a un agricultor a optimizar su actividad cotidiana, también pueden avisarle cuando se aproxima la fecha límite para llevar a cabo una actividad en el marco de la PAC determinado (por ejemplo, segar el pasto), sustituir los controles sobre el terreno y rellenar de antemano una gran parte de su formulario de solicitud de la PAC.

Entre los **obstáculos** a una mayor aplicación del conocimiento, la innovación y la digitalización se detecta la fragmentación, la falta de capital y los bajos niveles de formación en algunos ámbitos del sector agrícola, así como una cobertura incompleta de la banda ancha. También se observa lentitud en la actualización de los sistemas de aplicación de la PAC en las administraciones nacionales y regionales.

La PAC seguirá contribuyendo a superar estos obstáculos. Algunos tipos de ayudas del segundo pilar los abordan explícitamente (véase la sección anterior). Los Estados miembros seguirán teniendo la obligación de poner a disposición de los agricultores servicios de asesoramiento agrícola y de seguir desarrollándolos, mientras que los propios Estados miembros seguirán teniendo acceso a la financiación de «asistencia técnica» de la PAC para ayudarles a aplicar la política de forma eficaz y eficiente. Además, la herramienta de sostenibilidad agraria para nutrientes que se pondrá a disposición de los agricultores (véase la página 5) tiene un potencial considerable. Esto se refiere no solo a la propia actividad agrícola, sino también a las tareas administrativas, como la solicitud de pagos y el cumplimiento de las normas y requisitos. La herramienta también ayudará a la comunicación directa entre los agricultores, los servicios de asesoramiento, las autoridades públicas y las empresas privadas.

Sin embargo, **la PAC no es ciertamente la única fuente de ayuda** para resolver las dificultades mencionadas anteriormente: otras políticas e iniciativas de la UE desempeñan un papel importante (por ejemplo, las políticas regionales y de investigación, así como las actividades financiadas por otras fuentes de la UE en los ámbitos de la digitalización y el desarrollo de recursos basados en satélites). Además, el sector privado seguirá concibiendo soluciones, a menudo independientemente del apoyo público.



COMPARACIÓN DE LOS ASPECTOS PRINCIPALES DE LOS «ECO-ESQUEMAS» DEL PRIMER PILAR DE LA PAC Y LOS «COMPROMISOS AGROAMBIENTALES Y CLIMÁTICOS» DEL SEGUNDO PILAR DE LA PAC

	Eco-esquemas	Compromisos agroambientales y climáticos
Fuente de financiación	Presupuesto del primer pilar: sin cofinanciación de los Estados miembros	Presupuesto del segundo pilar: con cofinanciación de los Estados miembros
Posibles beneficiarios	Agricultores	Agricultores y otros responsables de la gestión de tierras (p.ej., ONG ambientales)
Pagos vinculados a la superficie	Pago por hectárea Las tierras en cuestión deben poder optar a los pagos directos ⁶	Pago por hectárea Las tierras en cuestión no requieren acceso a los pagos directos
¿Obligatorio o voluntario?	Los Estados miembros deben adoptar las disposiciones necesarias para ponerlos en práctica Participación voluntaria para los agricultores	Los Estados miembros deben adoptar las disposiciones necesarias para ello Participación voluntaria para los agricultores y otros beneficiarios potenciales
Naturaleza de los compromisos	Anual (es decir, «año tras año»)	Contratos plurianuales (normalmente de 5 a 7 años)
Cálculo de primas	Compensación por costes adicionales o pérdidas de ingresos derivadas de los compromisos en cuestión, 0 Pago adicional a la ayuda básica a la renta (sin normas particulares sobre el nivel de la prima)	Compensación por costes adicionales o pérdidas de ingresos derivadas de los compromisos en cuestión

⁶ Los pagos directos son un tipo de ayuda por superficie para los agricultores que se conceden a través del primer pilar de la PAC (incluidas diversas variedades de ayudas a la renta) y los eco-esquemas.

DIAGRAMAS 1 A 3: EJEMPLOS POR OBJETIVO ESPECÍFICO DE LA PAC

Los diagramas de las páginas 12 a 14 proporcionan ejemplos **hipotéticos** básicos de cómo un Estado miembro (a nivel nacional o regional) puede decidir utilizar elementos de la futura arquitectura ecológica de la PAC en la elaboración de su plan estratégico de la PAC.

Entre ellos, los tres ejemplos muestran la respuesta del Estado miembro a los tres objetivos específicos relacionados con el medio ambiente y el clima de la PAC (véase la página 3). En el caso del segundo de estos objetivos (uso eficiente de los recursos naturales), el ejemplo pertinente trata solo de asuntos relativos al agua.

En cada ejemplo, el Estado miembro identifica sus necesidades con respecto al objetivo en cuestión (incluso en relación con la legislación de la UE pertinente sobre el medio ambiente y el clima). Después, diseña un método general para satisfacer las necesidades y traduce dicho método en lo siguiente:

- la puesta en práctica de distintos aspectos de la condicionalidad,
- uno o más eco-esquemas del primer pilar,
- la ayuda del segundo pilar a los compromisos de gestión relacionados con el medio ambiente y el clima.

Dado que se trata de ejemplos simplificados, cada uno de ellos muestra solo un número limitado de tipos de ayuda; no incluyen la ayuda para inversiones pertinentes, la creación de conocimientos, la innovación, etc.

Cada ejemplo también identifica dónde puede tomar decisiones el Estado miembro. Dentro del contenido de la condicionalidad, los eco-esquemas y la ayuda a los compromisos de gestión ambiental o climática: **las partes en cursiva se enuncian en las normas de la PAC a escala de la UE; las partes en redonda representan una decisión adoptada por el Estado miembro**. (Por ejemplo, en el primer ejemplo, con respecto a la norma BCAM 2, las normas de la PAC especifican que el Estado miembro debe disponer de «protección adecuada de humedales y turberas». El Estado miembro decide si hacerlo mediante la prohibición del drenaje, en su territorio, de los humedales y turberas que designe como «sensibles»).

N.B.: Estos ejemplos se ofrecen únicamente para ilustrar los principios: no son «recomendaciones» para los Estados miembros. El contenido adecuado de todo plan de la PAC (que muestre un nivel apropiado de ambición respecto al medio ambiente y al clima) dependerá de las circunstancias del Estado miembro de que se trate.

CAMBIO CLIMÁTICO

Ejemplo hipotético de la aplicación en un Estado miembro

1.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Contribuir a la mitigación del cambio climático y a la adaptación a sus efectos, así como a la energía sostenible

2.

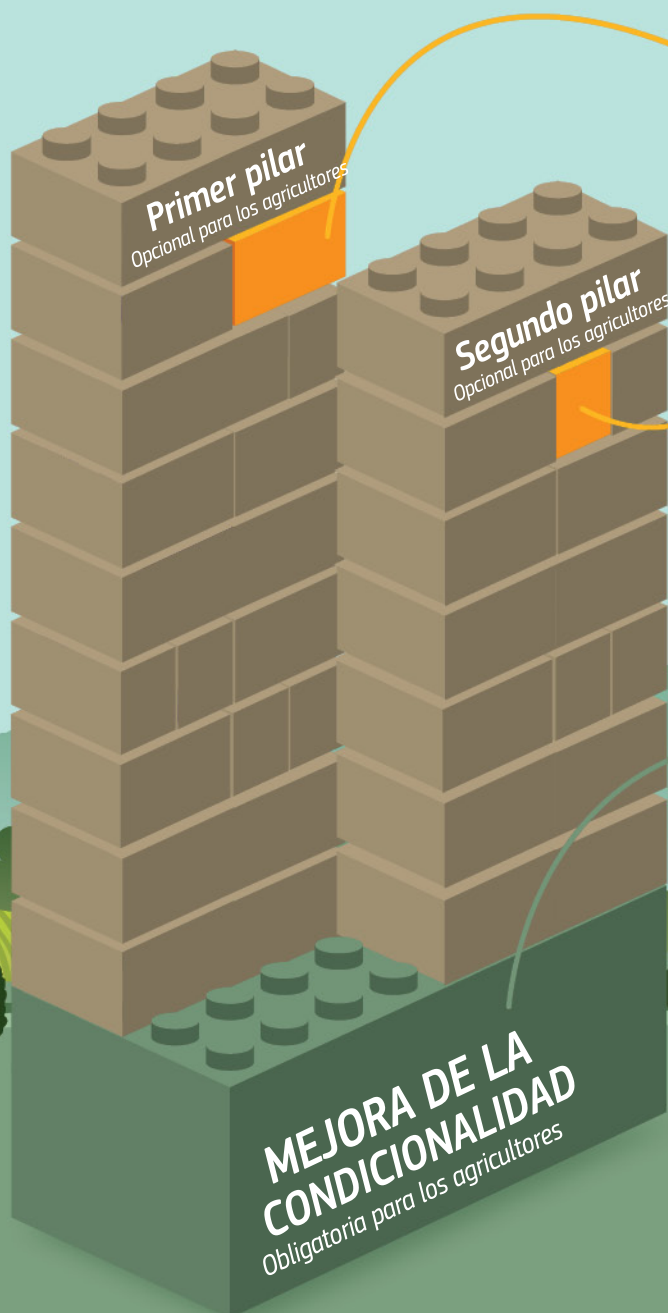
ANÁLISIS DAFO, EXAMEN DE NECESIDADES Y VÍNCULO CON LA LEGISLACIÓN MEDIOAMBIENTAL UE

Principales conclusiones: la necesidad de conservar las reservas de carbono orgánico en algunos lugares críticos, como humedales y turberas, así como de aumentar la resiliencia de determinados sistemas agrícolas que dependen del riego

3.

CONTRIBUCIÓN DEL PLAN DE LA PAC MEDIANTE LA NUEVA ARQUITECTURA VERDE

Elaborando opciones de ayuda, por ejemplo, recompensando el mantenimiento de la agricultura húmeda y ayudando a la transición hacia la selección de cultivos con un uso menos intensivo del agua



ECO-ESQUEMAS

Mantener la agricultura respetuosa con el clima en las turberas



Aplicación de técnicas de paludicultura
(agricultura húmeda con o sin drenaje mínimo)

COMPROMISOS DE GESTIÓN CLIMÁTICA

Ayudar a la transición de los sistemas de cultivos herbáceos de regadío hacia un enfoque más eficiente en el uso del agua en determinadas zonas sensibles



Reducción del uso del agua:

Sustitución del maíz de regadío por otros cultivos que necesiten menos agua, como el sorgo de regadío

Sustitución parcial de cultivos de regadío por cultivos de secano: en el 80 % si la superficie de regadío es maíz, el 65 % si es algodón, el 70 % si es alfalfa

Garantizar un nivel mínimo de protección obligaciones básicas relacionadas directamente con cuestiones climáticas...



LIMITACIÓN DE LAS EMISIONES DE GASES DE EFECTO INVERNADERO (CAMBIO CLIMÁTICO):

(BCAM 1): Mantenimiento de los pastos permanentes basado en una proporción de pastos permanentes con respecto a la superficie agrícola, fijado a escala regional

(BCAM 2): Protección adecuada de humedales y turberas mediante la prohibición del drenaje para usos alternativos de la tierra en las zonas sensibles designadas

(BCAM 3): Prohibición de quema de rastrojos, excepto por razones fitosanitarias

Nota: respecto a las normas BCAM, los regímenes del primer pilar y los compromisos de gestión del segundo pilar:

- cursiva = obligación según lo establecido en las normas de la UE
- redonda = decisión adoptada por el Estado miembro en este ejemplo

AGUA

Ejemplo hipotético de la aplicación de un Estado miembro

1.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Impulsar el desarrollo sostenible y la gestión eficiente de los recursos naturales, como el agua, el suelo y el aire

2.

ANÁLISIS DAFO, EVALUACIÓN DE NECESIDADES Y VÍNCULO CON LA LEGISLACIÓN MEDIOAMBIENTAL UE

Principales conclusiones: la necesidad de mejorar la calidad del agua en algunas cuencas hidrográficas mediante la reducción del uso de nutrientes y los productos de protección fitosanitaria en sistemas agrícolas de cultivos herbáceos

3.

CONTRIBUCIÓN DEL PLAN DE LA PAC MEDIANTE LA NUEVA ARQUITECTURA VERDE

Elaborando opciones de ayuda, por ejemplo, como parte de planes de apoyo estratificados que fomenten un cambio a escala de sistemas, de sistemas de cultivos herbáceos intensivos a sistemas de cultivos herbáceos que ahorren gastos

Segundo pilar
Opcional para los agricultores

Primer pilar
Opcional para los agricultores

MEJORA DE LA CONDICIONALIDAD
Obligatoria para los agricultores

COMPROMISOS DE GESTIÓN MEDIOAMBIENTAL

Ayudar a la transición de los sistemas de cultivos herbáceos hacia un enfoque más eficiente respecto a los gastos en determinadas zonas definidas según la Directiva marco del agua

Limitación del uso (y fuga) de nutrientes:
máx. 13 kg de N, 40 kg de P y 40 kg de K por ha de terreno agrícola al año

Reducción del uso de plaguicidas:
máx. tres dosis de referencia de productos fitosanitarios usadas por ha durante la temporada de cultivo

ECO-ESQUEMAS

Reconocer las prácticas respetuosas con el medio ambiente

Limitación de fugas de nutrientes:
creación de cubierta vegetal antes de los siguientes cultivos de primavera en un 1/10/N

Garantizar un nivel mínimo de protección obligaciones básicas relacionadas directamente con la gestión del agua...

LIMITACIÓN DE NUTRIENTES Y FILTRACIÓN DE MINERALES (AGUA):

(RLG 1):
Directiva Marco el Agua

(BCAM 4):
Creación de franjas de 5 m de ancho de protección en las márgenes de los ríos

(BCAM 5):
Uso de la herramienta de sostenibilidad agraria para nutrientes, con servicios adicionales para la gestión sostenible de cultivos (agua, plaguicidas, micronutrientes)

Nota: respecto a las normas BCAM, los regímenes del primer pilar y los compromisos de gestión del segundo pilar:
• cursiva = obligación según lo establecido en las normas de la UE
• redonda = decisión adoptada por el Estado miembro en este ejemplo

BIODIVERSIDAD

Ejemplo hipotético de la aplicación de un Estado miembro

1.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Contribuir a la protección de la **biodiversidad**, potenciar los servicios ecosistémicos y conservar los hábitats y los paisajes

2.

ANÁLISIS DAFO, EXAMEN DE NECESIDADES Y VÍNCULO CON LA LEGISLACIÓN MEDIOAMBIENTAL UE

Principales conclusiones: Necesidad de mejorar la biodiversidad de las explotaciones aumentando la densidad de los elementos paisajísticos en las parcelas agrícolas y a lo largo de ellas y la mejora de su gestión.

3.

CONTRIBUCIÓN DEL PLAN DE LA PAC MEDIANTE LA NUEVA ARQUITECTURA VERDE

Elaborando opciones de ayuda, por ejemplo, como parte de planes de apoyo estratificados, que: animen a los agricultores a dedicar cada vez más tierras a características respetuosas con la biodiversidad; y compensar a los agricultores por la gestión apropiada de estas características

SEGUNDO ECO-ESQUEMA

Apoyar la presencia de una densidad aun mayor de elementos paisajísticos



Un mín. del 10 % de superficies agrícolas dedicadas a setos, hileras de árboles, arbustos de campo, estanques o tierras reservadas

PRIMER ECO-ESQUEMA

Apoyar la presencia de una densidad aun mayor de elementos paisajísticos



Un mín. del 7 % de superficies agrícolas dedicadas a setos, hileras de árboles, arbustos de campo, estanques o tierras reservadas

COMPROMISOS DE GESTIÓN MEDIOAMBIENTAL

Apoyar la gestión adecuada de los elementos paisajísticos



Establecimiento de franjas de protección alrededor de/a lo largo de los elementos paisajísticos: prohibición del uso de fertilizantes y plaguicidas en un radio de 2 m
Gestión de los elementos paisajísticos

Garantizar un nivel mínimo de protección obligaciones básicas relacionadas directamente con la biodiversidad ...



PROTECCIÓN DE LOS ELEMENTOS PAISAJÍSTICOS Y LOS HÁBITATS (BIODIVERSIDAD):

(RLG 3):
Directiva de aves

(RLG 4):
Directiva de hábitats

(BCAM 9):

- Mantenimiento de setos designados, hileras de árboles, arbustos de campo y estanques
- Un mín. del 5 % de la superficie agraria dedicada a setos, hileras de árboles, arbustos de campo, estanques o tierras reservadas.
- Prohibición de cortar setos y árboles en la temporada de cría/reproducción de aves: de 1/4/N a 1/7/N.

(BCAM 10):

Prohibición de convertir o arar todos los pastos permanentes en los espacios Natura 2000

MEJORA DE LA CONDICIONALIDAD
Obligatoria para los agricultores

Nota: respecto a las normas BCAM, los regímenes del primer pilar y los compromisos de gestión del segundo pilar:

- cursiva = obligación según lo establecido en las normas de la UE
- redonda = decisión adoptada por el Estado miembro en este ejemplo

DIAGRAMAS 4 A 6: REFLEXIONES DESDE EL TERRENO, Y «LA ÚLTIMA PALABRA...»

Diagramas 4 a 6: reflexiones desde el terreno, y «la última palabra...»

Los diagramas 4 a 6 ofrecen más ilustraciones que pueden resultar de ayuda.

El **diagrama 4** (página 16) establece reflexiones sobre las futuras ayudas de la PAC en un contexto más amplio, y presenta un ejemplo desarrollado por actores sociales del mundo agrícola y medioambiental durante dos «mesas redondas» sobre la arquitectura verde de la PAC. Los participantes en estos eventos, organizados por la Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural (DG AGRI) y la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) en noviembre y diciembre de 2018, exploraron el potencial de las propuestas legislativas de la PAC para ayudar a lograr los objetivos medioambientales y una mayor sostenibilidad de la agricultura. En este ejemplo, los participantes examinaron cómo ayudar a los agricultores a elevar simultáneamente sus normas ambientales y sus ganancias; a través de la producción y comercialización de productos que los consumidores pueden identificar (por diversos medios) como provenientes de una agricultura respetuosa con el medio ambiente. El ejemplo concreto de los alimentos procedentes de una agricultura respetuosa con las aves y los insectos es un ejemplo tomado de una gama más amplia propuesta por los actores sociales (que también incluía enfoques más amplios para promover productos respetuosos con el medio ambiente). El diagrama muestra algunos de los procesos, tareas, tecnologías, etc. que podrían estar implicados en la producción y venta de dichos productos. Como se indica en el diagrama, los distintos tipos de ayuda de la PAC pueden desempeñar un papel, aunque la financiación de la PAC no ofrece, sin duda, «la historia completa» en este caso.

Los **diagramas 5** (p. 17) y **6** (p. 18) proporcionan:

- un resumen de las principales mejoras que la política post-2020 aportará a la protección del medio ambiente y el clima,
- un ejemplo de la simplificación que se ofrece (en una comparación de las normas sobre diversificación de cultivos dentro del actual sistema de «pago verde» y rotación de cultivos dentro del nuevo enfoque de condicionalidad).

Los diagramas cierran este documento explicativo, pero, por supuesto, no pueden ser de ninguna manera «la última palabra» en el rico debate en curso sobre la PAC, el medio ambiente y el clima, y la simplificación.

«REFLEXIONES DESDE EL TERRENO»

“WIN-WIN” Económico y medioambiental

VENTA DE ALIMENTOS

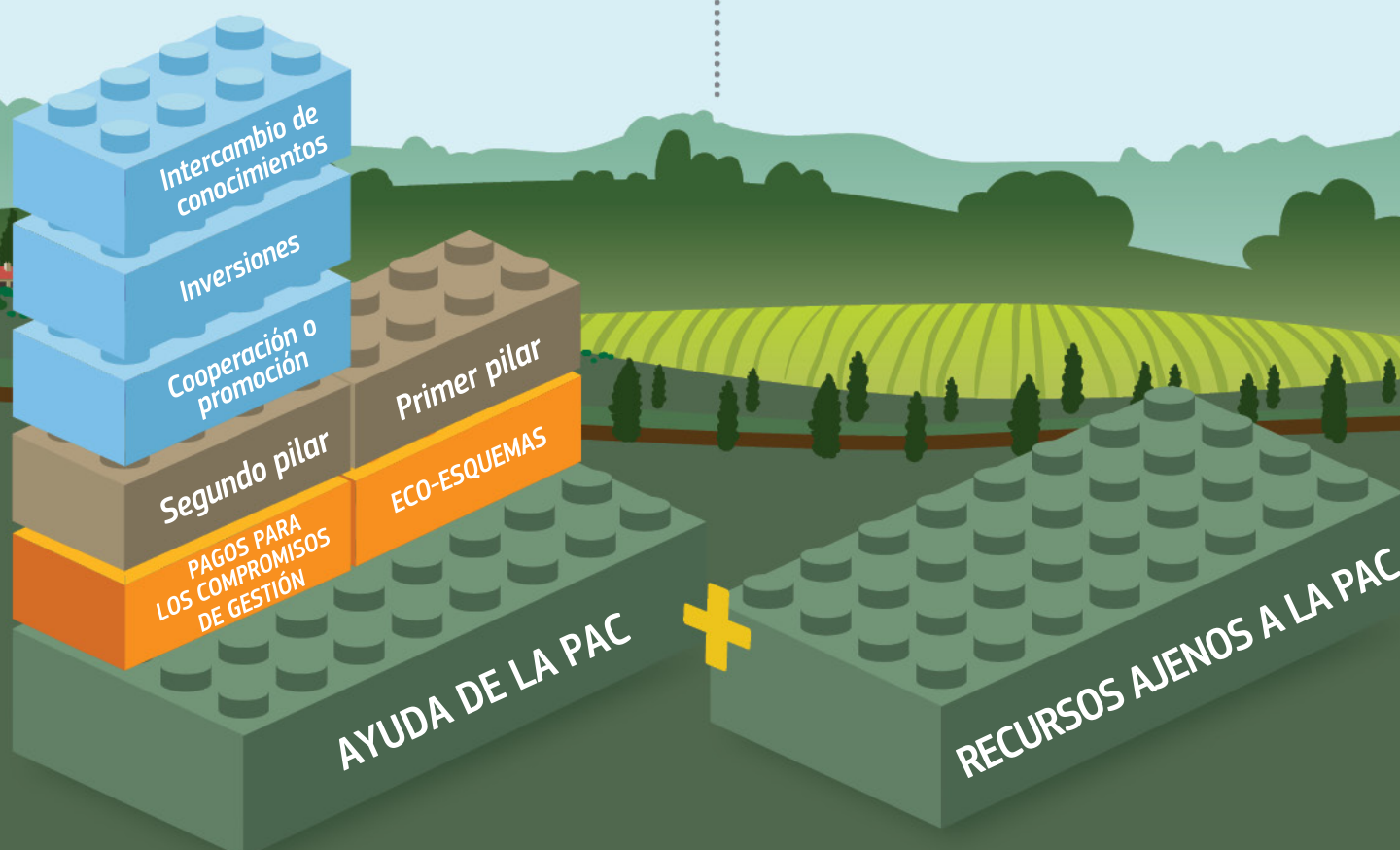
por ejemplo, la agricultura respetuosa con las aves y los insectos.

Transición hacia el mantenimiento de las normas medioambientales necesarias

Creación o aplicación de regímenes de etiquetado

Uso de tecnología, p.ej.:
- “blockchain”,
- código identificador QR,
- enfoques en línea.

Captura del valor de mercado:
- ventas directas,
- grupos de agricultores,
- promoción,
- uso de agentes,
- (contratación pública).



Cómo mejorará la nueva PAC el rendimiento medioambiental y climático...



Más coherencia con la legislación ambiental



Proporcionar sinergias y garantizar los resultados ambientales

Conjunto de herramientas reforzadas



Elaborar la combinación adecuada de medidas voluntarias y obligatorias adaptadas a las realidades locales.

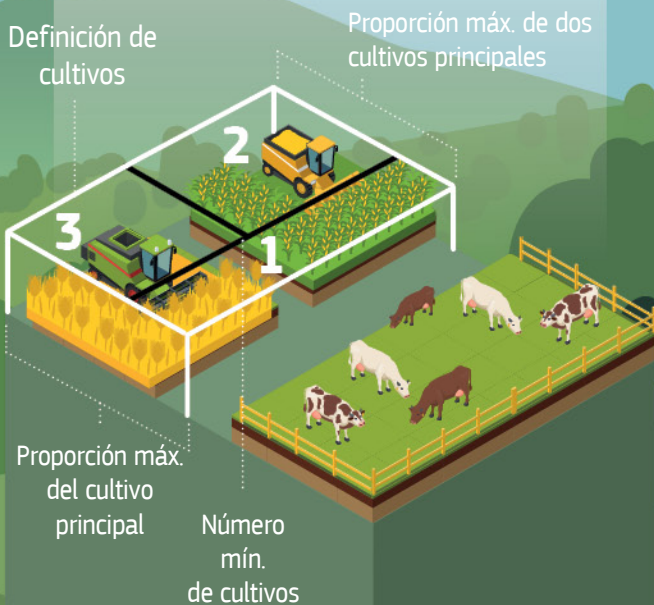


... y al mismo tiempo se simplifican las normas y los procedimientos para los agricultores y la administración

PAC ACTUAL

Diversificación de cultivos en el marco del actual "pago verde" (todos los criterios fijados a escala de la UE)

- ✓ Definición de cultivos basada en la clasificación botánica (género)
- ✓ Entre 10 y 30 ha: mín. de dos cultivos
- ✓ De más de 30 ha: mín. de tres cultivos
- ✓ Proporción máx. de del cultivo principal: 75 %
- ✓ Proporción máx. de los dos cultivos principales: 95 %

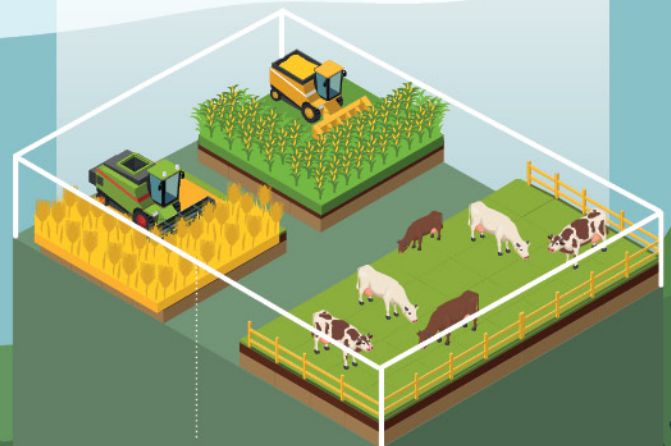


PAC FUTURA

Rotación de cultivos en virtud de la futura condicionalidad (todos los criterios fijados a escala nacional o regional)

- ✓ Rotación de cultivos en virtud de las necesidades locales

simplificación



Corresponde al Estado miembro establecer criterios específicos para cumplir los objetivos respecto a la rotación de cultivos teniendo en cuenta a las condiciones locales

CLÁUSULA DE EXENCIÓN DE RESPONSABILIDAD:

Esta publicación no refleja necesariamente el punto de vista ni las opiniones oficiales de la Unión Europea.

Contacto: DG Agricultura y Desarrollo Rural

https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/future-cap_es#documents

© Unión Europea, 2019 - Se autoriza la reutilización a condición de que se mencione la fuente.