



**Comité Económico y Social Europeo**

**NAT/766**

**Evaluación del impacto de la PAC en el relevo generacional**

## **DOCUMENTO INFORMATIVO**

Sección de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente

**Evaluación del impacto de la PAC en el relevo generacional**  
(Documento informativo)

Ponente: **Piroska Kállay**

Coponente: **John Bryan**

Administrador

Arturo ÍÑIGUEZ

Fecha del documento

14/10/2019

Consulta	Comisión Europea, 20/11/2018
Decisión del Pleno	21/02/2019
Fundamento jurídico	Artículo 34 del Reglamento interno Documento informativo
Sección competente	Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente
Aprobado en sección	01/10/2019

## 1. Introducción

- 1.1 El concepto de relevo generacional es amplio y afecta a numerosos temas y sectores. Las cifras demográficas de la Unión Europea indican que la proporción de población en edad laboral se reduce constantemente, mientras que el número de los que se jubilan es cada vez mayor. La política agrícola común (PAC), en sus dos pilares, aborda esta cuestión general del relevo generacional, a través de distintas medidas e instrumentos, como los pagos directos, la ayuda a la creación de empresas para jóvenes agricultores, los instrumentos financieros, la cooperación, las inversiones, la transferencia de conocimientos, los servicios de asesoramiento o los pagos únicos o anuales para los agricultores que optan al régimen de pequeños agricultores y que ceden con carácter permanente sus explotaciones a otro agricultor.
- 1.2 El presente documento informativo adopta una perspectiva más amplia que la del pago en favor de los jóvenes agricultores en virtud del primer pilar de la PAC y las medidas para jóvenes agricultores en virtud del segundo pilar. Además, se analizan aspectos relativos al modo en que se puede aumentar el atractivo de las zonas rurales. También se tiene en cuenta la coherencia con otras políticas y medidas de la UE, dado que los Estados miembros tienen competencias exclusivas en ámbitos que afectan al relevo generacional en la agricultura, como son la normativa, la fiscalidad, el Derecho de sucesiones o la ordenación territorial. También es necesario evaluar el impacto de las políticas y regímenes nacionales y otros obstáculos pertinentes al relevo generacional en la agricultura.
- 1.3 La aportación del CESE se basa en consultas realizadas con organizaciones de la sociedad civil (OSC) y autoridades de cada país con el objetivo de comprender cómo han experimentado y percibido el impacto de la PAC en el relevo generacional. Los datos se recabaron mediante misiones de información, un cuestionario y material adicional recopilado durante dichas misiones. Los resultados se presentan y analizan en el apéndice técnico del presente documento informativo.
- 1.4 El documento informativo consiste en un análisis cualitativo *ex post* de la pertinencia, la eficacia y el valor añadido del pilar de la PAC evaluado. El documento también incluye propuestas para dar respuesta a los nuevos desafíos.
- 1.5 En el presente documento informativo se tratan las siguientes medidas:
  - 1.5.1 Primer pilar de la PAC - Pagos directos: reserva nacional y pago complementario a los jóvenes agricultores
  - 1.5.2 Segundo pilar de la PAC – Desarrollo rural:
    - desarrollo de explotaciones y empresas (empresas emergentes para jóvenes agricultores y actividades no agrícolas), incluidos los pagos únicos o anuales para los agricultores que optan al régimen de pequeños agricultores y que ceden con carácter permanente sus explotaciones a otro agricultor;
    - cooperación, organizaciones de productores, asociaciones;
    - ayuda a las inversiones estructurales, mayores porcentajes para los agricultores más jóvenes;
    - transferencia de conocimientos y actividades de información;

- servicios de asesoramiento, servicios de gestión de explotaciones y de sustitución en la explotación;
- préstamos a bajo interés y garantías de valores;
- servicios básicos y rehabilitación de poblaciones en las zonas rurales;
- regímenes de jubilación (no existen en el actual ciclo 2014-2020).

### 1.5.3 Políticas de los Estados miembros:

- regímenes de jubilación;
- ordenación territorial;
- regulación de la superficie agrícola, por ejemplo, movilidad de la propiedad rural (cambio en la propiedad de la tierra), cesión de la tierra (venta, herencia), dinámicas de reestructuración, etc.;
- fiscalidad y Derecho de sucesiones;
- instrumentos financieros.

## 2. Resultados del estudio

Los resultados del análisis que realizó el CESE de las respuestas recibidas de las misiones de información, del cuestionario y de otros materiales han dado lugar a las siguientes conclusiones y recomendaciones (véanse más detalles en el apéndice técnico):

### *Pertinencia*

- 2.1 La renta agrícola se mencionó como un importante desafío para atraer a los agricultores jóvenes al sector en todos los Estados miembros. La cuestión del bajo nivel de las rentas agrícolas y la diferencia entre la renta de la agricultura y la de otros sectores de la sociedad en las mismas regiones predominantemente rurales fue algo que se mencionó reiteradamente.
- 2.2 La mayoría de los jóvenes agricultores destacaron la complejidad y la carga burocrática asociadas a la PAC, especialmente con respecto a la condicionalidad y a las solicitudes de los regímenes agrícolas.
- 2.3 Aun reconociendo la necesidad de mantener los máximos estándares en la producción de la UE, los jóvenes agricultores consideraron la importación de productos agrícolas con normas por debajo de las aplicadas en la UE como un freno a su capacidad para obtener precios justos y beneficios del mercado. Irlanda, Francia y Polonia destacaron en particular el acuerdo con el Mercosur y Polonia también resaltó los problemas derivados de las importaciones procedentes de Ucrania, mientras que Italia señaló que se ve afectada por los acuerdos bilaterales con los países mediterráneos.
- 2.4 En la mayoría de los Estados miembros se destacaron como problemas el acceso a la financiación de bajo coste para las inversiones y el flujo de efectivo.

- 2.5 Las deficiencias vinculadas a la disponibilidad de tierras y la movilidad de la propiedad rural provocadas por los fenómenos de concentración, así como la ausencia de un régimen de jubilación adecuado, han obstaculizado el relevo generacional.
- 2.6 Muchos jóvenes agricultores expusieron los desafíos de estilo de vida asociados a la profesión agrícola, como la renta baja, la vida en zonas remotas, la falta de servicios básicos, incluida la banda ancha, y el aislamiento social.
- 2.7 La gran mayoría de las partes interesadas consultadas sostienen que la ayuda para la instalación de jóvenes agricultores no ofrece apoyo financiero suficiente para la creación de empresas agrícolas.
- 2.8 Más de la mitad de las partes interesadas consultadas creen que el hecho de que la actual PAC 2014-2020 ya no incluya la ayuda a la jubilación anticipada, que sí se incluía en la anterior PAC 2007-2013, ha lastrado el relevo generacional.
- 2.9 Entre los jóvenes agricultores, la mayoría de los emprendedores no son recién llegados de fuera del sector con el fin de establecer una nueva explotación, sino que asumen el control de una granja o explotación que ya está en funcionamiento. Por este motivo, las partes interesadas tienen en cuenta, sobre todo, las medidas necesarias para facilitar este proceso. Con medidas centradas únicamente en los recién llegados solo se puede lograr un éxito parcial (Italia es una excepción, ya que muchos nuevos participantes no proceden del sector). Un relevo generacional satisfactorio depende fundamentalmente de que la cesión de las explotaciones sea lo más eficaz posible.
- 2.9.1 Los marcos jurídicos nacionales para la transferencia de explotaciones agrícolas se consideraron insuficientes en la mayoría de los Estados miembros, lo que dificulta el acceso a la transferencia de explotaciones, tanto para los cedentes como para los compradores.
- 2.9.2 Según los resultados de las encuestas húngaras, las principales dificultades para los interesados son las tareas administrativas en el momento de la cesión de las explotaciones (modificación de licencias oficiales, transferencia de activos o aceptación de solicitudes, asunción de licitaciones y subvenciones).
- 2.9.3 Además de las medidas de la PAC, la normativa nacional ha de desempeñar un papel clave para contribuir al relevo generacional.
- 2.9.4 Las mujeres jóvenes que asumen la responsabilidad de gestionar un negocio agrícola solo representan una pequeña proporción de los jóvenes agricultores.

### *Eficacia*

- 2.10 La gran mayoría de las partes interesadas consultadas sostienen que el suplemento a su renta concedido mediante el pago directo a los jóvenes agricultores es un factor decisivo para elegir la profesión agrícola. De hecho, se muestran convencidas de que la mayoría de los jóvenes agricultores no habría podido acceder a la profesión sin esa ayuda complementaria.

- 2.11 Alrededor de dos tercios de las partes interesadas consultadas también creen que si la duración del pago a los jóvenes agricultores se aumentara desde el período actual de cinco años hasta, por ejemplo, los diez años, sería más eficaz para atraer a nuevos participantes.
- 2.12 El pago destinado a los jóvenes agricultores también resulta difícil de conseguir, dado que la asignación presupuestaria que le asignan los Estados miembros no supera el 2 % de las dotaciones nacionales para pagos directos, de conformidad con las disposiciones de la PAC 2014-2020 en este ámbito. Por lo tanto, se observa que este pago se niega a muchos jóvenes agricultores debido a la falta de recursos presupuestarios.
- 2.13 Además de las medidas incluidas en el primer y en el segundo pilar de la PAC, se pueden ofrecer otras herramientas que contribuyan al relevo generacional:
- el establecimiento de una normativa exhaustiva en los Estados miembros en materia de «herencia de explotaciones», para tratar la explotación agrícola en su conjunto;
  - guías prácticas para la administración de cuestiones relativas a cesiones de explotaciones y Derecho de sucesiones (por ejemplo, folletos informativos sobre impuestos, herramientas para cedentes y cesionarios o herederos);
  - la promoción de la comunicación intergeneracional: foros, actos, formación, buenas prácticas y ejemplos.
- 2.14 El rendimiento eficaz de las actividades agrícolas exige elevados niveles de capital e inversión. Normalmente, las nuevas empresas emergentes no disponen de los recursos necesarios para ello, pero los jóvenes agricultores emprendedores deberían poder planificar sus procesos de desarrollo a largo plazo y realizar las inversiones necesarias. Esto requiere un entorno de financiación previsible, basado especialmente en instrumentos financieros accesibles y medidas adecuadas de gestión de riesgos.
- 2.15 Los instrumentos del primer y del segundo pilar de la PAC ofrecen una buena base para la financiación y, por tanto, deberían continuarse desarrollándose en la PAC 2021-2027: por ejemplo, las ayudas directas a los jóvenes agricultores requieren más apoyo del 2 % del presupuesto de la PAC (pilares primero y segundo) y deberían ampliarse; del mismo modo, las fuentes de desarrollo rural necesitan un apoyo reforzado y multilateral: además de una ayuda de capital inicial para los jóvenes agricultores, es esencial garantizar su acceso a oportunidades de desarrollo que les permitan aumentar la competitividad (ayuda de inversión para aumentar la competitividad, inversión en activos tangibles, fomento del uso de tecnologías innovadoras, promoción de inversiones respetuosas con el medio ambiente y eficientes desde un punto de vista energético), al tiempo que se favorece la diversificación y la creación de otros empleos al margen de la agricultura.
- 2.16 Debería estudiarse el desarrollo de un nuevo tipo de modalidad de financiación, con objeto de poder ofrecer un marco de financiación más amplio a los jóvenes que se pongan al frente de una explotación o la reciban.
- 2.17 La agricultura no es lo suficientemente atractiva como opción profesional, y muchos abandonan esta profesión.

- 2.18 Sería importante ejecutar de manera coordinada programas de comunicación y orientación para aumentar el atractivo del sector.
- 2.19 Los programas de formación destinados al desarrollo de capacidades empresariales podrían realizar una importante aportación a la creación y al funcionamiento satisfactorio de empresas agrícolas autónomas.
- 2.20 Es especialmente importante que los jóvenes agricultores tengan acceso a métodos de transferencia de conocimientos prácticos. Para ello, hay varios posibles instrumentos disponibles: sistemas de formación y asesoramiento centrados en conocimientos específicos de carácter operativo y sobre empresas emergentes para jóvenes agricultores; períodos de prácticas en explotaciones agrícolas; intercambios en el marco del programa Erasmus+; itinerarios profesionales; intercambios de experiencias; servicios de incubación; presentación de buenas prácticas.

### 3. **Recomendaciones del CESE**

- 3.1 El CESE hace hincapié en la importancia de la PAC y de un mercado único que funcione adecuadamente para sostener una agricultura viable y atraer a jóvenes agricultores al sector.
- 3.2 Es esencial que en el período 2021-2027 haya un presupuesto adecuado para la PAC que cumpla los requisitos de financiación para prestar un apoyo significativo al relevo generacional. En este sentido, debe concederse como apoyo a los jóvenes agricultores la asignación mínima del 2 % del presupuesto de la PAC (pilares primero y segundo). Con el fin de ofrecer a los jóvenes agricultores de todos los Estados miembros iguales perspectivas de desarrollo, es preciso redoblar los esfuerzos por aumentar el nivel de los pagos directos a los jóvenes agricultores en los Estados miembros cuyos pagos directos están muy por debajo de la media de la UE.
- 3.3 Con el fin de apoyar el relevo generacional en la agricultura, es necesario vincular y coordinar mejor las distintas medidas de la PAC para apoyar a los jóvenes agricultores en las diferentes etapas del desarrollo de su actividad.
- 3.4 El CESE está a favor de aumentar el importe máximo de las ayudas destinadas a la creación de empresas para jóvenes agricultores, pero antes de conceder la llamada «prima de instalación» se requiere un asesoramiento detallado para elaborar un plan de empresa realista y planificar las actividades.
- 3.5 La duración del pago complementario para los jóvenes agricultores en el primer pilar de la PAC debería aumentarse desde los cinco hasta los siete años.
- 3.6 El CESE respalda firmemente el pago complementario mínimo del 25 % para los jóvenes agricultores en el primer pilar de la PAC.

- 3.7 Las actuales medidas de la PAC que prestan apoyo a los jóvenes agricultores y a los recién llegados a través de la reserva nacional y del régimen para jóvenes agricultores son esenciales en cualquier futura reforma de la PAC.
- 3.8 Con el fin de mantener una reserva nacional adecuada con carácter anual para los jóvenes agricultores, los Estados miembros deberían tener la posibilidad de aplicar un mecanismo de recuperación de la prima a las ventas y al arrendamiento de explotaciones, teniendo en cuenta las especificidades de la legislación nacional.
- 3.9 El CESE respalda el aumento del nivel de ayuda a las inversiones estructurales en el segundo pilar de la PAC disponible en la mayoría de los Estados miembros para los jóvenes agricultores con formación, y también recomienda que se pague durante siete años en lugar de los actuales cinco.
- 3.10 El CESE recomienda la opción de un régimen de prejubilación en los Estados miembros como parte del segundo pilar de la PAC.
- 3.11 El CESE recomienda a los Estados miembros que establezcan un marco jurídico específico para las cesiones de explotaciones.
- 3.12 El CESE aconseja asimismo un complemento mínimo del 25 % para los pagos agroambientales del segundo pilar destinados a los jóvenes agricultores, con el fin de aumentar la participación.
- 3.13 Como medida del segundo pilar de la PAC, debería darse prioridad a la oferta de préstamos y financiación de bajo coste para los jóvenes agricultores. Debería estudiarse el desarrollo de una nueva modalidad de financiación que implique un mínimo nivel de burocracia, con objeto de poder ofrecer un marco de financiación más amplio a los jóvenes que se pongan al frente de una explotación o la reciban.
- 3.14 Las asociaciones entre agricultores están llamadas a desempeñar un papel esencial en el relevo generacional y deberían incentivarse con ayudas del segundo pilar de la PAC y medidas fiscales nacionales.
- 3.15 El segundo pilar de la PAC debería garantizar el acceso a métodos para la transferencia de conocimientos prácticos. El CESE cree que los Estados miembros deberían aumentar la financiación para el asesoramiento y para la educación y la formación de los jóvenes agricultores.
- 3.16 Los Estados miembros deberían incentivar el relevo generacional minimizando los costes y la fiscalidad asociados a la cesión de explotaciones entre distintas generaciones.
- 3.17 El CESE considera que sería beneficioso invertir más en medidas no vinculantes (educación, condiciones sociales). Aunque algunos Estados miembros han garantizado centros de educación y formación para jóvenes agricultores (por ejemplo, Kildalton College en Irlanda), hay pruebas evidentes de la necesidad de aumentar la financiación en materia de educación y formación.

- 3.18 Es importante coordinar la aplicación de programas de comunicación y orientación.
- 3.19 Se debería animar a las mujeres jóvenes a que asuman la responsabilidad de la gestión agrícola y a que se establezcan en las zonas rurales y desempeñen un papel pleno y activo en el sector agrícola, promoviendo el acceso de las mujeres a la propiedad, las redes de jóvenes agricultoras, etc. Los programas de desarrollo de capacidades empresariales podrían contribuir significativamente a la puesta en marcha y el buen funcionamiento de las empresas agrícolas autónomas.
- 3.20 El CESE considera que los planes estratégicos de la PAC deben incluir un elemento que prevea la educación en las escuelas para promover la contribución positiva de la agricultura a la economía en general.
- 3.21 El CESE apoya la idea de reforzar la definición de «agricultor activo».
- 3.22 Debe prestarse especial atención a los jóvenes agricultores que operan en zonas con limitaciones naturales. La función esencial que desempeñan debe reflejarse mejor en el segundo pilar de la PAC.

\*

\* \*

**Nota:** sigue anexo.

## ANEXO I

### al Documento Informativo

La enmienda siguiente, que obtuvo como mínimo un cuarto de los votos, fue rechazada en el transcurso de los debates:

#### **Punto 3.10**

Suprímase:

~~*El CESE aconseja asimismo un complemento mínimo del 25 % para los pagos agroambientales del segundo pilar destinados a los jóvenes agricultores, con el fin de aumentar la participación.*~~

#### **Resultado de la votación**

A favor	25
En contra	29
Abstenciones	7