

1. RESUMEN EJECUTIVO

En junio de 2021, en respuesta a la Iniciativa Ciudadana Europea (ICE) sobre el «Fin de la era de las jaulas», la Comisión Europea (CE) se comprometió claramente a presentar propuestas legislativas para acabar con el uso de jaulas para animales de granja en la Unión Europea (UE) antes de que acabe el año 2023. Se programaron una evaluación del impacto y un proceso de consulta para 2022. La legislación cubrirá el uso de jaulas para todos los animales (incluidos los conejos, y las gallinas ponedoras y reproductoras), así como aquellas parideras y jaulas de gestación para cerdas, además de las jaulas individuales para terneros que todavía no están prohibidas.

La transición hacia la eliminación de las jaulas

La propuesta consistirá en erradicar y finalmente prohibir el uso de jaulas en un plazo determinado; es decir, iniciar un periodo de transición. Esta formará parte de la revisión actual y la posible modificación de la legislación sobre bienestar animal recogida en la estrategia «De la Granja a la Mesa» (F2F, por sus siglas en inglés). Desde junio de 2021, la intención de la CE ha sido «evaluar la viabilidad de trabajar para que la legislación propuesta entre en vigor a partir de 2027». De hecho, la nueva legislación de la UE impulsará una transición que ya está en marcha en varios Estados miembros, puesto que en algunos ya se han eliminado prácticamente las jaulas; sin embargo, en otros aún queda mucho camino por recorrer.

Costes de la transición y apoyo económico

Es probable que los costes netos de la transición varíen considerablemente entre granjas, en función de los cambios necesarios, la antigüedad de los equipos existentes, los cambios en las condiciones y los precios del mercado, la modificación de los requisitos de los alimentos y muchos otros factores. Todavía no se ha publicado una estimación de los costes relativos al cumplimiento de la legislación propuesta, por lo que resulta prioritario seguir trabajando en este asunto. Sin embargo, está claro que los costes pueden ser una barrera y pueden consistir en una combinación de inversiones únicas (por ejemplo, en edificios, equipamiento y formación nuevos) y gastos corrientes (por ejemplo, mayores costes de mano de obra y alimentación en algunas granjas).

El anuncio de la CE prevé la prestación de ayuda a productores que tengan que hacer la transición, así como otras medidas normativas de apoyo, incluidos posibles ajustes de la política comercial. El principio de ayuda económica también ha recibido apoyo dentro del Parlamento Europeo, entre otros lugares.

En el presente informe se plantea la pregunta de qué fuentes de financiación pública, de la UE y nacionales, pueden utilizarse para ayudar en la transición, junto con las contribuciones de los propios productores y otros actores de la cadena alimentaria, como procesadores, minoristas y consumidores, todos ellos con un papel que desempeñar.

Fondos de la UE

Una revisión de los fondos de la UE actuales indica que la fuente de posible financiación más directamente pertinente y considerable para ayudar en la transición hacia sistemas sin jaulas es la Política Agrícola Común (PAC). La PAC, que se ha reformado recientemente y se aplica a partir de 2022, puede desempeñar un papel importante en lo que respecta a la ayuda para la transición hacia la cría sin jaulas. Está diseñada para

| Financiación de la transición hacia la cría sin jaulas en Europa

que los Estados miembros sean ahora los responsables de la implementación de sus propios planes estratégicos de la PAC, que incluyen una selección de medidas para el bienestar animal y el volumen de fondos de la UE y nacionales asignados a esta. Actualmente, los planes están pendientes de ser aprobados por la CE. Por lo tanto, los Estados miembros tienen la oportunidad de utilizar los fondos para aumentar el número de granjas que siguen normas de bienestar más estrictas y ayudar a implantar sistemas sin jaulas.

Uno de los objetivos específicos de la nueva PAC es mejorar el bienestar animal. Algunas de las medidas concretas de la PAC o «intervenciones» que pueden emplearse para lograr este objetivo son:

- El nuevo «sistema ecológico» del primer pilar de la PAC, que es un régimen de pago por superficie para compensar a los productores el coste de la suscripción voluntaria de contratos anuales para suministrar bienes públicos. Se trata de un tipo de ayuda muy flexible, que cubre prácticas que ofrecen beneficios para el bienestar de los animales de granja y una reducción de la resistencia a los antimicrobianos, así como bienes públicos medioambientales. Los Estados miembros son los encargados del diseño y la implementación de los sistemas ecológicos y tienen mucho poder para decidir cómo se va a asignar esta parte del presupuesto; por lo tanto, son los máximos responsables de determinar qué prioridad les dan a las medidas de bienestar animal en esta cuestión del apoyo a las granjas.
- Un grupo de medidas del primer pilar de la PAC, conforme al cual el coste de los pagos realizados a las granjas y otros se divide entre los presupuestos de la PAC y los Estados miembros.
- El tipo de ayuda del segundo pilar que se puede aplicar más directamente para erradicar el uso de jaulas es probablemente el sistema para compartir los costes de nuevas inversiones en las granjas. Esto permite que los Estados miembros otorguen ayudas a los productores para cubrir una parte considerable de los costes asociados a nuevas inversiones, siempre que cumplan ciertas condiciones. (Esta es la continuación de la medida M4 del periodo de programación anterior). Las inversiones para la mejora del bienestar animal, en principio, son subvencionables y podrían incluir apoyo para la construcción de nuevos edificios y el reacondicionamiento de los antiguos a fin de cumplir con las nuevas normas relativas a los sistemas sin jaulas. Los regímenes de ayudas podrían implementarse a partir de 2023, mucho antes de la entrada en vigor del futuro reglamento de la UE que prohíbe el uso de jaulas y se aplicará posiblemente a partir de 2027. La decisión de si se utiliza esta medida para fines de bienestar animal y cómo hacerlo se toma a nivel nacional o, en algunos casos, regional. Para fomentar un buen nivel de aceptación, los gobiernos deberían estar preparados para destinar generosas partidas presupuestarias y porcentajes de apoyo. Lo máximo que permite el reglamento es un 75 % de los costes subvencionables.
- Otras medidas relevantes de apoyo a las granjas del segundo pilar son las medidas agroambientales y climáticas (AEEM, por sus siglas en inglés), que no se limitan a objetivos medioambientales y pueden cubrir también sistemas que apoyen normas más estrictas para el bienestar de los animales de granja. Asimismo, en la misma categoría se encuentra la arraigada medida para apoyar la conversión a la agricultura ecológica, con la asunción de los costes correspondientes y el compromiso de

| Financiación de la transición hacia la cría sin jaulas en Europa
mantener dicha práctica durante varios años. Como los productores ecológicos se comprometen a adoptar normas de bienestar más estrictas que los convencionales, la ampliación del sector puede contribuir a una reducción general del uso de jaulas. Además de estas opciones de financiación de la PAC, también existen otras políticas de la UE que podrían ayudar en el proceso de transición, tanto en la actualidad como en el futuro. Algunas de ellas son:

- Las normas de «condicionalidad» de la PAC, que requieren que los productores reciban los pagos de ayuda principales para cumplir ciertas condiciones legales, incluidas algunas que tienen que ver con el bienestar de los animales de granja.
- La política financiada por la PAC para fomentar la presencia de alimentos procedentes de granjas de la UE en el mercado, que todavía no se ha utilizado para promover productos más respetuosos con el bienestar animal, pero que podría emplearse en el futuro.
- Se está considerando la implementación de un nuevo régimen de etiquetado de alimentos de la UE, que abordaría el bienestar animal en más detalle que el actual sistema.
- Las políticas de innovación e investigación y las partidas presupuestarias de la UE, que podrían apoyar la transición, por ejemplo, mediante la identificación de los sistemas sin jaulas más apropiados para situaciones concretas.

Fondos nacionales

Las autoridades nacionales y regionales pueden apoyar de muchas formas la transición hacia la eliminación de las jaulas, mediante una combinación de fondos de la UE y recursos nacionales. Las condiciones varían entre países, pero en todo el territorio de la UE se deberán tomar nuevas decisiones políticas en un futuro próximo mientras el comportamiento de procesadores, minoristas y otros actores de la cadena de suministro alimentario se va modificando a medida que el calendario de la transición se va aclarando. Los productores y otras empresas comercializadoras recibirán más presión del mercado para que inviertan en sistemas alternativos. Asimismo, aumentará la presión sobre los gobiernos para que introduzcan políticas que los apoyen, en gran medida con el objetivo de mantener su posición en el mercado de la UE.

A la hora de elaborar estrategias nacionales, será clave la realización de evaluaciones de las dificultades, las oportunidades y los costes potenciales que estas impliquen, para ayudar en el desarrollo de tipos y niveles de ayuda adecuados y bien orientados. Algunos gobiernos nacionales buscarán la financiación desde dentro del sector alimentario y los consumidores, otros optarán por proporcionar una ayuda sustancial procedente de fondos públicos, incluso de fuentes de la UE. La UE indica que se deberán cumplir los requisitos de ayuda. No hay una única fórmula para recaudar e implementar fondos nacionales, algunas opciones implican la modificación del IVA de los alimentos. La Comisión Borchert de Alemania ha considerado varias opciones que pueden resultar útiles para otros países también.

En lo que respecta a la financiación pública del sector agrario, una medida clave podría ser una ayuda específica para la inversión en nuevos alojamientos para el ganado y el equipo auxiliar necesario, debido al fin de las jaulas. Asimismo, es posible que se necesiten otros tipos de ayudas económicas, especialmente para cubrir los gastos de la

| Financiación de la transición hacia la cría sin jaulas en Europa

transición y cualquier aumento de los gastos corrientes a largo plazo. En principio, esto se podría solucionar mediante un régimen único de ayuda transitoria integrado, o un conjunto de medidas aisladas. Dada la importancia del sector ecológico, las autoridades de los Estados miembros deben diseñar e implementar un plan de acción ecológico nacional sin demora.

En algunos países, el desarrollo de iniciativas estratégicas más amplias sobre el futuro de la producción ganadera podría ayudar a introducir y plantear medidas para eliminar las jaulas. El nuevo Gobierno de coalición alemán está considerando dichas iniciativas en relación con el bienestar y el problema climático y se están desarrollando en respuesta a los elevados niveles de contaminación de los Países Bajos. Varios gobiernos están examinando y avanzando hacia un mayor uso del etiquetado de los alimentos para distinguir entre los distintos niveles de bienestar. Además, hay margen para que esta y otras medidas proporcionen una ayuda directa a los productores.

Los programas de ayuda nacionales deberían incluir el uso de los fondos de la UE descritos aquí y los Estados miembros deberían aprovechar la oportunidad en los próximos meses para hacer un mejor uso de las medidas adecuadas disponibles en el marco de la PAC. A pesar de que todavía no están obligados legalmente a eliminar las jaulas, es conveniente que este objetivo se transforme en planes con mucha antelación. Sus planes estratégicos de la PAC pueden modificarse a medida que avanzan, y esto podría reflejarse en el primer informe anual sobre el rendimiento que los Estados miembros deberán presentar a la CE en 2024.

Conclusión

En resumen, un programa de medidas es necesario y puede dar apoyo a la transición hacia una producción sin jaulas, con acciones conjuntas de la UE y los Estados miembros, en un paquete de intervenciones interrelacionadas que ponga a disposición los fondos de la UE, así como recursos nacionales e inversiones del sector privado. Elaborar más propuestas legislativas concretas de la CE y evaluaciones de su impacto debería ser uno de los primeros pasos, junto con medidas preparatorias activas en los Estados miembros para animar a los productores a adelantarse a los requisitos obligatorios en lugar de esperar a la fecha límite. Los gobiernos podrían implementar ya algunas medidas de la PAC, incluidos los sistemas ecológicos y el apoyo a la agricultura ecológica. Los tipos de ayuda adecuados y bien orientados que cubran tanto la inversión inicial como los gastos a largo plazo de este cambio deberán ser un elemento principal del programa de ayuda. No obstante, dicha ayuda debería aplicarse dentro de una matriz de medidas normativas que también incluya, por ejemplo, iniciativas centradas en el consumidor y relativas al etiquetado.