

Hacia la PAC a 27: la Comunicación de la Comisión de noviembre de 2017 y su contexto

ALBERT MASSOT MARTÍ (*)

1. INTRODUCCIÓN: PLAN DEL ARTÍCULO

El 29 de noviembre de 2017 la Comisión Europea presentó su esperada Comunicación “*El futuro de los alimentos y la agricultura*” con la que se abrió formalmente el proceso de reforma de la Política Agrícola Común (PAC) en vigor. En las páginas que siguen se pretende explicar el contexto en que aparece tal propuesta así como comentar sus trazos básicos. Nos situamos en un plano estrictamente normativo y hacemos solamente referencias tangenciales a los resultados de la PAC vigente y a los enfoques alternativos publicados sobre la futura PAC. Entendemos que estos temas deberán abordarse más adelante, una vez se conozcan las propuestas legislativas de la Comisión que completarán la Comunicación. Nuestro objetivo es más modesto: ayudar a la comprensión de la lógica del documento de reflexión de la Comisión, enfatizando sus posibles aciertos y deficiencias con vistas a dar cuerpo a una PAC para una UE a 27, una vez concluida la salida del Reino Unido y decidido el marco financiero post 2020.

Nos situamos en arenas movedizas en tanto que se desconocen los términos finales del “Brexit” al igual que las decisiones sobre los procedimientos legislativos y financieros que las Instituciones Europeas tomarán

(*) Departamento de Estudios Parlamentarios - Agricultura. Parlamento Europeo (albert.massot@ep.europa.eu). Las opiniones expresadas son de la exclusiva responsabilidad del autor y no comprometen en modo alguno a la Institución en la que trabaja.

- Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros, n.º 250, 2018 (15-91).
Recibido diciembre 2017. Revisión final aceptada abril 2018.

en función del desarrollo de los acontecimientos. Asumiendo de antemano que la realidad podrá desmentir algunos de los planteamientos expuestos creemos sin embargo que clarificar el punto de partida, las condiciones y los posibles escenarios de la próxima reforma de la PAC puede ser útil para comprender el laberinto negociador en que ésta va a concretarse y el tenor de la política (para 27 Estados Miembros) que pueda desprenderse del proceso apenas iniciado.

Por otro lado, el enfoque de la Comunicación genera muchas dudas sobre el futuro diseño instrumental de la PAC y no da pista alguna sobre su dotación financiera. No hay que descartar que la nueva PAC que finalmente adopten los colegisladores, el Parlamento Europeo y el Consejo, sea distinta a la que la Comisión esboza en su Comunicación y formalizarán sus propuestas legislativas.

El artículo empieza por analizar la singularidad de la próxima reforma de la PAC en comparación a la precedente así como sus principales condicionantes (§2). Se comenta acto seguido el proceso de reflexión en curso sobre el futuro de una Unión a 27 que, inevitablemente, incidirá en los debates agrarios y, sobre todo, presupuestarios, que se avecinan (§3). Una vez descrito el telón de fondo de la próxima reforma de la PAC, se comentan los pasos seguidos por las Instituciones Europeas hasta llegar a la Comunicación de noviembre de 2017, se analiza su contenido y alcance (§4) y se aportan algunas conclusiones a modo de corolario (§5) (1).

2. TRAZOS DISTINTIVOS DE LA PRÓXIMA REFORMA DE LA PAC

2.1. El (complejo) calendario para el diseño de la PAC a 27

El Tratado de Lisboa reconoció la “codecisión” entre el Consejo de Ministros y el Parlamento Europeo como el procedimiento legislativo en el

(1) Este artículo, terminado en abril de 2018, se inspira en la comunicación presentada al XI Congreso Nacional de Economía Agraria (Elche - Orihuela, 13-15 de septiembre de 2017) con el título “Hacia la PAC a 27: condicionantes institucionales y presupuestarios”. Con posterioridad a este evento la Comisión Europea publicó la Comunicación “El futuro de los alimentos y la agricultura” de tal modo que el artículo, aparte de retomar el análisis del contexto de la próxima reforma de la PAC desarrollado en el Congreso de la AEEA, sitúa su epicentro en este documento y sus avatares hasta abril de 2018. Agradecemos los comentarios realizados sobre la primera versión del texto por parte de los evaluadores anónimos de la REEAP.

ámbito de la agricultura (2). Las negociaciones para la PAC de 2013 estrenaron las nuevas reglas. En noviembre de 2010 la Comisión presentó la Comunicación “*La PAC en el horizonte 2020*” (3) que dio el pistoletazo de salida al proceso pre-legislativo de esta reforma en paralelo a las negociaciones del Marco Financiero Plurianual (MFP) 2014/2020. Un año prácticamente después, en octubre de 2011, se publicaron las correspondientes propuestas legislativas y, tras unas proliferas negociaciones entre el Parlamento Europeo y el Consejo agrícola, el 20 de noviembre de 2013 se alcanzó un acuerdo sobre los textos reglamentarios que fueron publicados un mes más tarde (4). En resumidas cuentas, pese a que los trilogos de negociación (Comisión-Parlamento-Consejo) permitieron que los diputados adoptaran su posición en primera lectura, dar a luz la reforma de la PAC de 2013 comportó nada menos que tres años de intensos debates entre las Instituciones Europeas (Gráfico 1).

Gráfico 1

EL (LARGO) PROCESO LEGISLATIVO DE LA REFORMA DE LA PAC DE 2013



(2) Denominado formalmente “procedimiento legislativo ordinario”. Véanse los artículos 43.2 y 294 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) (Consejo, 2015).

(3) Para el análisis de su contenido y alcance véase Massot (2013).

(4) Reglamentos (UE) n.º 1303 a 1308/2013, DO L 347 de 20.12.2013. Análisis institucionalistas del proceso de reforma de la PAC de 2013 pueden encontrarse en Massot (2013) y Swinnen (2015).

Nos encontramos ahora en los albores de un proceso similar que debería conducir a una nueva reforma de la PAC para más allá del 2020 y para 27 Estados Miembros, una vez consumado el “Brexit”. El 29 de noviembre de 2017 el Comisario Hogan presentó ante la Comisión de Agricultura y Desarrollo Rural del Parlamento Europeo la Comunicación “*El futuro de los alimentos y de la agricultura*” (Comisión, 2017b). Según los planes apuntados por el Ejecutivo Comunitario, a este documento de reflexión le seguirán: a) la presentación el 2 de mayo de 2018 de un proyecto de Marco Financiero Plurianual (MFP) en la perspectiva de 2027, acompañado de una propuesta para un nuevo sistema de recursos propios para la UE a 27 (5); y b) la publicación, el 31 de mayo, de las correspondientes propuestas de reglamentos agrarios acompañadas de la preceptiva evaluación de impacto de la PAC en vigor.

Si nos atenemos al calendario de la reforma precedente (2010-2013) sería teóricamente posible que la reforma pudiera estar lista a finales del 2020 dando por supuesto, claro está, que el Parlamento renunciara a una segunda lectura sobre las enmiendas a los textos reglamentarios propuestos y se concluyera previamente un acuerdo en firme sobre el régimen de gastos e ingresos post 2020 de la UE a 27. Sin embargo, este (optimista) escenario se topa con tres factores de calado: el proceso de negociación de la salida del Reino Unido, a culminar en principio en marzo de 2019, y que inevitablemente condiciona el futuro marco presupuestario de la Unión; las elecciones al Parlamento Europeo de mayo de 2019; y, en fin, el nombramiento de un nuevo Presidente del Ejecutivo Comunitario y su Colegio de Comisarios, en otoño de 2019.

En estas circunstancias, el periplo negociador en el que nos hemos embarcado con la Comunicación es prácticamente imposible que se cierre antes de las elecciones de 2019 como pretende la Comisión y proseguirá en la siguiente legislatura. Podría incluso bloquearse antes de la finalización del actual MFP (2020) y precisar de un tiempo adicional para su entrada en vigor.

(5 Programa de Trabajo de la Comisión para 2018 (Comisión Europea, 2017a). Véase en particular la página 2. Según fuentes de la Comisión el nuevo MFP será por 7 años, a pesar de las reiteradas demandas para que se redujera hasta cinco y se acompañara al ritmo institucional (elecciones al Parlamento y designación de nuevos Comisarios). Sobre la duración del MFP véase: Kengel, 2017.

2.2. El contexto: las agendas del cambio en política agraria

Pero no es el calendario el único elemento distintivo de la próxima reforma de la PAC. El contexto macroeconómico, presupuestario, institucional, comercial, geopolítico, y tecnológico de los mercados agrarios será diferente al de los años 2010/2013.

- *La agenda social: hacia la PAC de la post-crisis.* La precedente reforma de 2013, negociada en plena recesión, dio paso a una PAC de la austeridad. Recordemos que, por vez primera en la historia de la Unión, el marco financiero comunitario, y con él el presupuesto agrario, se redujeron en términos absolutos para el periodo 2014/2020. Afortunadamente, la situación ha mejorado y, tras rozar la deflación, se ha iniciado la senda del crecimiento y vuelve, siquiera levemente, la inflación (6). Persisten sin embargo las secuelas de la Gran Recesión (paro de larga duración (7), consolidación del precariado, estancamiento de las rentas del trabajo, incremento de la desigualdad, deterioro de la convergencia real y la cohesión territorial, endeudamiento público y privado), al tiempo que la política monetaria agota sus últimos cartuchos, lo que debería dar paso a una actuación económico-fiscal más proactiva de los Estados europeos y del Presupuesto Comunitario (8). En la Cumbre de Gotemburgo de noviembre de 2017 los líderes europeos se conjuraron para resucitar la dimensión social del proyecto supranacional (un ámbito a decidir por unanimidad, vetado sistemáticamente en el pasado

(6) En 2017 la Eurozona batió el récord de crecimiento del último lustro (2,4%), por encima incluso que los Estados Unidos (2,2%). Cifras que sin embargo palidecen frente a las de las economías emergentes como China (6,8%), India (6,3%), Turquía (6,5%) o Indonesia (5,1%). El Fondo Monetario Internacional habla de “crecimiento sincronizado” en todas las regiones del planeta, coincidente con un repunte del valor de las materias primas. La única excepción notable es la del Reino Unido a causa del “Brexit” (con un pobre registro en 2017, 1,6%, inferior al de 2016, 1,8%). Como era de esperar, la inflación también repunta, lentamente, en la Eurozona con un 1,6% de media en 2017 frente al 0,2% de 2016. Los últimos datos, de marzo de 2018, la sitúan en un 1,4%.

(7) La Unión acumulaba 17,6 millones de parados en febrero de 2018 (7,1% de la población activa). Grecia (20,8%) y España (16,1%) son los países con peores índices (Datos de EUROSTAT, http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Unemployment_statistics).

(8) El Banco Central Europeo (BCE) ha inyectado más de 2,5 billones de Euros en la economía a través de su programa de compra de bonos soberanos y corporativos iniciado en marzo de 2015 y que, en principio, ha de terminar en septiembre de 2018. Esta enorme liquidez ha salvado la moneda única y ha permitido superar la recesión a falta de una política fiscal a la altura de las circunstancias. Pero, a causa del sobreendeudamiento, la liquidez monetaria no ha impulsado el crédito sin el cual es difícil llegar al 2% de inflación que tiene como referencia el BCE como máximo responsable de estabilizar los precios. De ahí que la anunciada subida de los tipos de interés en la Eurozona se ralentice, para no poner en riesgo la recuperación iniciada, sobre todo si coincide con un alza de los precios de la energía. Véase la siguiente nota a pie de página.

por el Reino Unido). Este nuevo “Pilar social europeo” debería ser además respaldado por unos instrumentos renovados en la política de cohesión (Fondos Estructurales e Instrumentos Financieros) que afiancen un crecimiento inclusivo. Lo que tendría también su traslación en el ámbito agrario. La nueva PAC, con independencia de cuál sea el presupuesto que se le asigne, no podrá eludir cómo fomentar el crecimiento y el empleo en las zonas rurales, cómo hacer efectivo el relevo generacional en las explotaciones y en las aldeas, y deberá concretar cómo mejorar la equidad en los mecanismos de apoyo directo a las rentas agrarias. La Comunicación de noviembre menciona estos retos (Comisión 2017b, Secciones 3,2 y 3.4) pero, como veremos (§4.2.4), sin apenas especificar cómo los instrumentalizará.

- *La agenda global: la incertidumbre en unos mercados agrarios interdependientes.* Un mundo de más en más globalizado impone que factores macroeconómicos en principio exógenos a un sector económico concreto condicionen los mercados. Citemos por ejemplo el ritmo de la recuperación y de la evolución de la demanda agregada europea y mundial, la evolución de los tipos de cambio con los principales socios comerciales, o el devenir de los precios de la energía (9). Igualmente hay que contar con un *marco geopolítico* más convulso con la llegada de la “Era Trump” y la consecuente pérdida de fuelle de la cooperación internacional como medio para afrontar los desafíos globales (10).

(9) La volatilidad de los precios de la energía estimula la de los precios de los alimentos. El barril de petróleo Brent cotizó. La actual espiral alcista, impulsada por la depreciación del dólar, se enmarca además en unos mercados energéticos en plena mutación. Según la Agencia Internacional de la Energía (IEA, 2017), los Estados Unidos se encaminan a superar la producción petrolera de Arabia Saudita y Rusia gracias a la perforación hidráulica de roca (“fracking”) y muy pronto se convertirán en exportadores netos. China por su parte se ha convertido en el principal importador de crudo, gracias a su capacidad de refinamiento. No obstante, el rápido crecimiento de la producción norteamericana no es suficiente, de momento, para compensar la política de recortes de la OPEP, el declive de Venezuela y México, y la creciente demanda procedente de Asia. De ahí que los inventarios de los países desarrollados estén cayendo y los precios del barril no tiendan a disminuir.

(10) Algunas de las iniciativas de la Administración Trump visualizan este punto de inflexión: la retirada del “Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica” (más conocido por TPP), la congelación del acuerdo climático firmado en París en 2015 (COP21), la suspensión de la negociación del “Acuerdo de asociación transatlántico de comercio e inversión” (TTIP) con la UE, la renegociación del “Tratado de Libre Comercio de América del Norte” (NAFTA), y la guerra comercial recientemente desatada contra China por el acero y el aluminio, con riesgo de extenderse a otros productos, a otras áreas (como la UE) y desestabilizar a la postre el comercio mundial. Estamos asimismo a la espera de conocer cuál será la posición norteamericana sobre el futuro de las reglas y tribunales de la “Organización Mundial del Comercio” (OMC), el rediseño de la ONU y sus agencias, o, en fin, el papel de la OTAN en la defensa de Europa.

Nos adentramos en un mundo multipolar donde, vivir para ver, Estados Unidos apadrina el proteccionismo mientras China enarbola la apología de la globalización y el libre comercio (11). En tanto que se intensifican los riesgos de conflictos políticos, aumenta la incertidumbre y se complica la planificación en el medio y el largo plazo para los operadores de la cadena agro-alimentaria. La nueva PAC deberá integrar aquellos desafíos que puedan incidir en el sector agrario y reforzar su capacidad de reacción ante los imprevistos (12). La Comunicación dedica un capítulo entero a la dimensión mundial de la PAC (Comisión 2017b, Sección 4, p. 29). Sin embargo, no aparecen por ningún lado los riesgos geopolíticos, incluido el auge del unilateralismo.

- *La agenda en materia de precios agrarios: la persistencia de la volatilidad.* Con una PAC progresivamente orientada al mercado, una mayor incertidumbre económica global viene acompañada de una mayor volatilidad de los precios de los productos básicos agrarios (“soft commodities”). La reforma de la PAC de 2013 fue aprobada en una etapa de altos precios de los alimentos. El índice de precios de los productos básicos de la FAO entre 2011 y 2014 se situó por encima de los 200 puntos de media respecto al periodo de referencia 2002/2004. Tras caer hasta marzo de 2016 se situó en un promedio de 174,6 puntos en el año 2017. En marzo de 2018, última fecha con datos, rondaba los 172,8 puntos, un 28% por debajo de los 240 puntos registrados en febrero de 2011, su nivel histórico más alto (siempre

(11) De todos modos no hay que descartar una reconsideración del unilateralismo por parte de la Administración Trump cuando haga el recuento de los daños derivados de su afán punitivo. Una guerra comercial abierta con China no saldría gratis. Se traduciría de entrada en un recalentamiento del conjunto de la economía norteamericana, a sumar al impacto de su política fiscal expansiva y las subidas de los tipos de interés por la Reserva Federal en curso. En materia agraria las anunciadas represalias chinas (sobre la soja, el porcino, el vino, los frutos secos y alguna fruta fresca) deteriorarían la balanza comercial de uno de los pocos sectores en claro superávit, podrían afectar asimismo a la estructura del mercado internacional de la soja (en favor de Brasil y Argentina) y, al alimón, en vísperas de elecciones parciales en los EE.UU, socavarían la base electoral republicana de numerosos Estados agrarios. La primera señal de repliegue se dio en abril de 2018, con el anuncio de una posible vuelta al TPP a fin de compensar las represalias que China pueda imponer a las exportaciones agrarias norteamericanas. No es inconcebible que los conflictos comerciales en ciernes desemboquen finalmente en una solución negociada con China y la UE.

(12) Se podrían constituir, por ejemplo, mecanismos flexibles en previsión de conflictos comerciales y/o contra los riesgos originados por la particular dependencia de la actividad agraria de los recursos naturales y de la evolución del clima. También se podrían reforzar las medidas de defensa comercial, consolidar los programas de promoción y, en fin, mejorar la recepción, formación e integración de los emigrantes temporeros dentro del mercado laboral europeo.

en términos nominales) (13). En estas circunstancias la próxima reforma de la PAC debería reforzar los mecanismos contra la volatilidad de las rentas agrarias más allá de los pagos directos a la Ha y apostar por mejorar el reparto del valor añadido dentro de la cadena agroalimentaria europea. Por otro lado, la reflexión sobre los futuros mecanismos de apoyo de la PAC se verá de algún modo afectada por las dinámicas de otras políticas agrarias internacionales. En este sentido adquieren una especial trascendencia los cambios que van a efectuarse en la próxima “Farm Bill” norteamericana, hoy en pleno debate en el Capitolio.

- *La agenda agro-comercial: un marco regulador en mutación.* La globalización lleva consigo la consolidación de una cadena de valor agroalimentaria mundial caracterizada por: la concentración de la oferta agraria en algunas zonas del planeta (14); el paulatino desplazamiento del epicentro de la demanda alimentaria mundial al Pacífico (15); y, al alimón, la consolidación de la logística del transporte interplanetario de materias primas como un vector clave de la expansión de los intercambios. Los crecientes vínculos comerciales aumentan los riesgos para la seguridad alimentaria mundial, bien sea por catástrofes en las zonas productoras (climáticas o sanitarias) o por posibles rupturas en la (larga) cadena de intercambios a causa de conflictos políticos (Chatham House, 2017). Parecería en principio lógico que tal escenario se tradujese en un reforzamiento del proyecto de “globalización regulada” que los Estados Unidos y la Unión Europea forjaron desde el final de la Guerra Fría. Nada más lejos de la realidad. Las elecciones norteamericanas de noviembre de 2016 marcaron una ruptura en la

(13) Índice de precios de los alimentos de la FAO en marzo de 2018, publicados el 5 de abril (FAO, 2018).

(14) Entre ellas la UE que, tal como resalta la Comunicación (Comisión 2017b, página 4), registra a día de hoy las mayores exportaciones de productos agro-alimentarios del mundo (por un valor de 137,9 millardos de Euros en 2017) (Comisión, 2018d). Sin embargo, este buen resultado no quita que su posición competitiva, medida por la cuota de mercado global, se vaya deteriorando en muchos sectores (véase: UPV 2014, Capítulo 2, página 30 y ss.). Para un mayor detalle del comercio agrario comunitario, véase Comisión Europea, 2018e.

(15) China en concreto se ha convertido a partir de 2001, cuando accedió a la OMC, en el primer importador de productos agrarios del mundo. De esta guisa, el mercado chino hoy constituye el segundo destino de las exportaciones agroalimentarias de la UE tras los Estados Unidos por un valor total de 11,9 millardos de Euros en 2017 (Comisión Europea, 2018d).

tradicional alianza entre ambas orillas del Atlántico y han puesto en la picota uno de los pilares externos de la Unión (16). Al calor del multipolarismo resurgen los conflictos comerciales de naturaleza política (como el embargo ruso o, más recientemente, las tensiones arancelarias promovidas por la Administración Trump), el marco multilateral (OMC) está siendo paulatinamente sustituido por el bilateralismo comercial (17) y, en fin, se pone cada vez mayor énfasis en garantizar el acceso a los mercados (principales) que en la reforma de las políticas domésticas a nivel global. Tal como ya se apuntó, la Comunicación se contenta con unas vagas declaraciones sobre el contexto comercial y sus efectos en el sector agrario (Comisión 2017b, Sección 4.1, p. 29-30).

- *La agenda medioambiental: compromisos renovados de la Unión.* La nueva PAC deberá hacer suyos los compromisos del acuerdo sobre el cambio climático firmado en París a finales del 2015 (COP21) (18), posteriormente confirmados en Marrakech (COP22, de noviembre de 2016) y Bonn (COP23, de noviembre de 2017). Estos compromisos ya se han concretado en un “Paquete energía-clima 2030” para la Unión donde se recalca la contribución de la agricultura para conseguir que las emisiones de gases de efecto invernadero se reduzcan en un

(16) La ruptura de la alianza transatlántica, sumada a la pujanza productiva y comercial del Pacífico asiático, conlleva cierto riesgo de ostracismo para esta pequeña península de Eurasia donde se ha implantado el proyecto de la Unión Europea. Una Unión que en 2015, aún con 28 Estados Miembros, contaba apenas con el 6% de la demografía mundial y podría significar solamente el 4% en 2060. Y con un poderío económico en declive: en 2004 la UE a 28 representaba el 26% del PIB mundial, en 2015 ya equivalía tan solo un 22%, y, de seguir igual, podría significar el 20% en 2030 (datos extraídos del “Libro Blanco sobre el futuro de Europa”, Comisión, 2017d, página 8). Para acabar de empeorarlo, el “Brexit” una caída de casi dos puntos y medio en el peso relativo de la economía de la Unión en el mundo.

(17) Lo confirman el “impasse” de las negociaciones agrarias registrado en la XI Conferencia Interministerial de la OMC de Buenos Aires de diciembre de 2017 (WTO, 2017) y el empuje que en los últimos tiempos la Unión Europea da a los acuerdos comerciales bilaterales, bajo muy diversos formatos: acuerdos de libre comercio de nueva generación (DFCTA en sus siglas en inglés) con Ucrania y Corea; tratado de libre comercio e inversiones (TTIP) con los Estados Unidos - aunque hoy en hibernación; Acuerdo económico y de comercio (CETA) con Canadá; tratados de libre comercio (TLC - FTA) con el MERCOSUR, Vietnam o Nueva Zelanda; acuerdo de partenariado económico (APE - EPA) con Japón; entre otros. Para una visión general de los acuerdos firmados o en curso de negociación por la Unión Europea, véase Comisión, 2017c.

(18) CMNUCC, 2015. Gracias a su excelente ritmo de ratificación el acuerdo entró plenamente en vigor en noviembre de 2016. Un año más tarde, a finales de 2017, el acuerdo había sido ya ratificado por 170 de los 197 partes asistentes a la Convención de París.

40% en 2030 (19). También afectarán a la actuación e instrumentos de la nueva PAC los denominados “Objetivos de Desarrollo Sostenible” (ODS), adoptados por las Naciones Unidas (20). Como era de esperar la Comunicación de noviembre de 2017 reitera de manera explícita (Comisión, 2017b, Sección 1, p. 8) el papel que los agricultores europeos jugarán en la lucha contra el cambio climático y un crecimiento sostenible como gestores directos que son de más de la mitad de la superficie de la Unión, usuarios privilegiados de los recursos naturales, y, en definitiva, artífices de sumideros de carbono y recursos renovables para el conjunto del sistema económico. Pero, una vez más, no se explica cómo se efectuará y, lo que es más importante, cómo incidirá en la asignación de los futuros créditos de la PAC a las funciones de apoyo a rentas, producciones y territorios rurales.

- *La agenda tecnológica: el impacto de la innovación y la economía digital en la cadena agroalimentaria.* Nos encontramos en plena “cuarta revolución industrial”, caracterizada por una amplia gama de tecnologías emergentes que conectan el entorno físico, digital y biológico e impactan todos los sectores (Schwab, 2016). Una revolución que viene de la mano de los avances en conectividad (satélites, redes 5G, tecnología de la cadena en bloques, fitogenética y nanomateriales, el uso masivo de los “Big” y “Micro Data”, el desarrollo del internet de las cosas, y una segunda oleada de automatización basada en algoritmos e inteligencia artificial. La agroalimentación europea no quedará ni mucho menos al margen. La economía digital va a traer consigo cambios sustanciales en las formas de producción, procesamiento y distribución de los alimentos, los hábitos de los consumidores, las prácticas administrativas y el proceso de diversificación económica del mundo rural.

(19) Las emisiones de efecto invernadero de origen agrario se sitúan en torno al 10,3% del total de la UE. Los operadores tienden a minusvalorar esta cifra y prefieren recalcar que las emisiones agrarias han caído un 24% desde 1990. Sin embargo, este porcentaje de reducción no expresa los muy diversos desarrollos registrados por las agriculturas de la Unión (España por ejemplo apenas ha contribuido a ello) y enmascara que la mayor parte de la caída fue debida a la fuerte reestructuración ganadera en los Estados adherentes. De ahí que la Comunicación reconozca que será muy improbable seguir este ritmo de disminución en el futuro sin un apoyo político más ambicioso (Comisión 2017b, p. 8). Sobre el papel de la agricultura y la PAC en la lucha contra el cambio climático, véanse IEEP (2017a) y JRC (2016 y 2017).

(20) La Comunicación llega a enumerar 13 objetivos de los 17 fijados por las Naciones Unidas en los que la PAC puede ejercer una acción relevante (Comisión, 2017b, página 9).

En el eslabón productivo de la cadena va a expandirse la agricultura de precisión mediante el uso de drones y la robotización o automatización de las actividades agrarias, se difundirá el cultivo vertical, y se consolidarán las explotaciones en red (como forma específica de agricultura colaborativa o “*cofarming*”) (21). En el otro extremo, en la fase de la distribución, el comercio electrónico y las plataformas digitales se reforzarán, y aparecerán actores no tradicionales en competencia directa con la gran distribución alimentaria y los supermercados (22). Tampoco hay que descartar la difusión de la tecnología de la cadena de bloques (“*blockchain*”) entre las empresas agroalimentarias (Wageningen, 2017) (23). La Comunicación de la Comisión subraya la importancia de llevar la innovación de los laboratorios a los campos, de conectar a los agricultores pequeños y medianos con la economía digital, y de aprovechar los avances tecnológicos para mejorar la gestión y los controles de la PAC y reducir la fractura entre el medio rural y urbano. En definitiva, se ensalza una “agricultura inteligente” asentada a su vez en una “PAC más inteligente” (Comisión 2017b, p. 8, 12, 13 y 14). Lo que no es óbice para que la Comunicación en algunos párrafos pique de cierto optimismo tecnológico y no tenga presente los condicionantes estructurales de la transferencia tecnológica (tamaño

(21) En la UE suscita algunas dudas el papel que jugarán en esta revolución agroalimentaria los nanomateriales alimentarios y, sobre todo, la edición genómica (mediante las llamadas “nuevas técnicas de mejora de los cultivos” o NBTs - “new breeding techniques” - en sus siglas en inglés), a causa de la fuerte contestación social que generan y los obstáculos regulatorios que persisten para su consolidación. El Abogado General del Tribunal de Justicia Comunitario se ha pronunciado recientemente por excluir las semillas obtenidas por mutagénesis del marco regulatorio de los organismos genéticamente modificados y, por consiguiente, podrían ser objeto de un procedimiento distinto de autorización (IJUE, 2018). Se espera que la sentencia que confirme, o no, la opinión del Abogado General se publique antes del verano de 2018, a la que deberían seguirle las correspondientes propuestas legislativas de la Comisión.

(22) El comercio on-line de productos de gran consumo crece muy rápido (en un 30% en 2017 según un informe de Kantar Worldpanel, 2017). En este contexto la compra por Amazon de los supermercados Whole Foods en Estados Unidos, o la compra de la cadena de hipermercados Sun Art y la alianza firmada con el distribuidor minorista Bailian Group por Alibaba en China muestran el interés de los gigantes del comercio electrónico por las tiendas físicas y anuncian cambios disruptivos en el sistema de distribución alimentario.

(23) Es de destacar el potencial de diversificación de las fuentes de financiación empresarial sui generis que contiene la tecnología de la cadena de bloques mediante las denominadas ICO (por sus siglas en inglés, “Initial Coin Offering”) u ofertas iniciales de moneda. Las ICO se basan en criptomonedas corporativas cuya unidad se denomina “token”. Alguna empresa agroalimentaria ha emitido ya “food tokens”, e incluso “meal tokens”, a modo de acciones, cuyo valor dependerá de la evolución del negocio o inversiones financiados con los capitales capturados. También pueden constituir formas avanzadas de fidelización de clientes a cuenta de servicios futuros. No obstante, hay que resaltar que las posibles iniciativas empresariales basadas en la “blockchain” y las criptomonedas (“tokenomics”) no tienen a día de hoy regulación en la UE y, de no crearse en un futuro inmediato un marco idóneo que disminuya su alto riesgo, pueden acabar teniendo un éxito relativo.

de las explotaciones, formación y edad de los agricultores, nivel de desarrollo de la agricultura colectiva, o grado de cooperación entre el sector público y el privado). Factores estructurales que explican los muy diversos puntos de partida digitales existentes (tanto a nivel de las explotaciones como de territorios o administraciones, nacionales y regionales) que podrían incluso poner en entredicho una aplicación homogénea de una PAC con el principio de subsidiariedad como bandera tal como preconiza la Comunicación (§4.2.5). Aparte de alguna genérica referencia al mayor papel que en el futuro habrán de tener los servicios de asesoramiento, las organizaciones de productores o la Asociación Europea para la Innovación en materia de Productividad y Sostenibilidad Agrícolas (AEI-EPI AGRI) (Sección 3.1, página 15), la Comunicación no muestra qué va a cambiar en la política de desarrollo rural o en la iniciativa AEI- EPI-AGRI para crear una nueva dinámica en los sistemas de conocimiento agrarios.

2.3. La crisis del proyecto europeo: sus componentes

El tercer y último factor distintivo de la próxima reforma de la PAC es la profunda crisis que padece el proyecto de integración, macerada desde la Gran Recesión y con el “*Brexit*” como su mayor exponente al romper el mito de una Unión irreversible y en constante ampliación.

2.3.1. La Gran Recesión como punto de inflexión del proyecto de integración

El tradicional *método funcionalista* de la construcción supranacional, que anteponía la integración económica, a pequeños pasos, a la integración política, parece no dar más de sí. Nos mostró sus límites al completo con la Gran Recesión, cuando se hicieron palpables las deficiencias de diseño de la moneda única. El Euro fue inicialmente visto como la continuación lógica del mercado interior y, por este motivo, no se exigió un esfuerzo político adicional para completar la Unión Monetaria con una Unión Económica, una Unión Bancaria, ni para constituir un “*pilar social*” como respuesta a la deslocalización industrial y los efectos des-estructurantes de la dinámica de los mercados globales (similar a lo que significó la “*política de cohesión*” cuando se creó el mercado interior en 1992). El resultado está a la vista: el advenimiento de la moneda única no sólo no ha

sellado el proyecto de integración sino que, de 2008 en adelante, ha conseguido lo contrario, exacerbar las discrepancias entre los países acreedores y los deudores, entre los países del Norte y los del Sur, entre los exportadores (excedentarios) y los importadores (deficitarios), y entre los miembros de la Eurozona y los que no lo son.

Ciertamente, tras el estallido de la crisis, y aunque fuera a trancas y a barrancas, se han ido colmando algunos de los déficits institucionales evidenciados. Se han creado instrumentos capaces de acompañar la actuación del Banco Central Europeo como la Autoridad Bancaria, el Mecanismo de Estabilización Financiera (MEEF) o el Mecanismo de Estabilidad Europea (MEDE, llamado a convertirse en un verdadero Fondo Monetario Europeo). La labor sigue inconclusa y es lenta (en particular en cuanto a la mutualización de la deuda, la garantía común de los depósitos bancarios o los mecanismos fiscales anti-crisis), pero los progresos son reales. Hasta el punto que puede afirmarse que los mayores riesgos que hoy asolan a la Unión Económica y Monetaria son fundamentalmente políticos. La lección principal de la crisis ha sido que ha expuesto la imperiosa necesidad de iniciativas que hagan avanzar la integración en aquellas áreas de mayor interés para la ciudadanía europea en su conjunto, internas (armonización fiscal y social, sostenibilidad y cambio climático, salud pública y trazabilidad, o derechos de los consumidores) y externas (securitarias y migratorias). La UE tecnocrática ha de dar paso a una “Europa de los ciudadanos” si quiere seguir viva en el siglo XXI.

2.3.2. El desencuentro con la ciudadanía como expresión de la crisis del proyecto europeo

Vivimos una creciente desafección de los ciudadanos europeos respecto al proyecto supranacional cuyo cenit fue el voto en referéndum de la salida del Reino Unido. El “malestar en la globalización” del que hace ya dieciséis años nos habló Stiglitz (2002) ha llegado a Europa con voz propia y ha arraigado en amplios sectores sociales en la medida que se ha expandido el miedo al futuro y la desconfianza en las Instituciones que debían velar por su bienestar.

- *Miedo por el futuro económico.* La Gran Recesión ha dejado una estela de desencanto entre los ciudadanos que la han padecido en sus

carnes. Las cicatrices no dejan lugar a dudas. Los españoles sin ir más lejos constatan que el modelo económico que trae consigo la recuperación comporta un crecimiento sin apenas efectos tangibles en la vida cotidiana de la mayoría, intensifica la brecha entre las rentas del trabajo y las del capital, consolida colectivos como el precariado o los trabajadores pobres, y, en fin, no detiene el deterioro de los servicios básicos del Estado del bienestar. Aunque los Estados también tuvieron su parte de culpa, muchos europeos de a pie han hecho responsables de esta situación a la Unión Monetaria y a su política de austeridad mal repartida. Estas vivencias “micro”, de asimetría en los efectos de la crisis y de consolidación de una sociedad cada vez más dual, se superponen al telón de fondo “macroeconómico”. Los objetivos de cohesión social y convergencia real se fueron difuminando en la agenda europea con la crisis. Para mayor frustración medios económicos especializados insisten en recordar los elevados niveles de endeudamiento, socavando las oportunidades de las generaciones futuras (83,5% del PIB en la UE-28; 89,2% en la zona Euro; España 99,4%), y que los problemas estructurales del sistema bancario siguen ahí, escondiendo en sus balances 1,06 billones de activos dudosos. El denominado “Plan Juncker” inaugurado en 2014, hoy reconvertido en Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas (FEIE) (24), fue en su momento una imaginativa respuesta ante las reticencias inversoras de los Estados y movilizó capitales públicos y privados en favor de la competitividad y el crecimiento sin aumentar la deuda pública. Hasta 2018 ha servido para catalizar unos 256 mil millones de inversión, una cifra no desdeñable. Pero no constituye la panacea y precisa ser complementado por una decidida expansión fiscal por parte de las economías motoras de la Unión y el desarrollo del “pilar social” por parte de la Unión (§2.2). La crisis de legitimidad causada por la recesión requiere un cambio efectivo de rumbo en las políticas económicas y sociales. Es urgente alcanzar un consenso similar al emergió tras la II Guerra Mundial y dio lugar a las sociedades del bienestar pero para conseguirlo es indis-

(24) Sobre el FEIE véase la página del Consejo: <http://www.consilium.europa.eu/es/policies/investment-plan/strategic-investments-fund/>.

pensable encontrar los actores políticos adecuados que sean capaces de atajar el populismo anti-europeísta en boga.

- *El miedo de raíz identitaria y securitaria: su reflejo electoral.* La globalización, la revolución tecnológica y la recesión han reflatado el discurso nacionalista. El temor ante el futuro de los que se sienten perdedores se retroalimenta con el malestar que han suscitado en algunos países y capas sociales la explosión migratoria y la escalada del terrorismo yihadista. En realidad, estos fenómenos son independientes pero el progresivo ascenso de la extrema derecha xenófoba confirma que para una parte no desdeñable de los electorados europeos la defensa de una identidad (excluyente) y la protección de las fronteras nacionales por razones securitarias van a la par. Un relato diferencialista que en última instancia se convierte en un discurso anti-elites y confluye en el anti-europeísmo. En este sentido la desconfianza que ha ido cuajando respecto a la labor de la Unión se ha convertido en una crisis política en toda regla. El ascenso del populismo anti-europeo nos da la medida de lo que va mal en la construcción supranacional. Demuestra su fuerza de manera recurrente en cada cita electoral hasta el punto de distorsionar los sistemas de partidos consolidados en décadas y poner en cuestión el mismo proyecto. El largo ciclo electoral de 2017 evidenció el peligro de manera nítida, con su clímax en las vísperas de las Presidenciales francesas, con el arriesgado enfrentamiento directo entre Macron y Le Pen (25). Y lo han vuelto a recordar los resultados de las elecciones en Italia y Hungría de 2018. Se propugna el renacer del Estado nacional como ámbito efectivo de protección del individuo frente a un exterior considerado, económica y culturalmente, como peligroso. Frente a este reto político, la Unión Europea ha de reafirmar sus valores fundacionales, sus credenciales humanitarias, y salvaguardar el espacio Schengen. A fin de paliar la creciente sensación de insegu-

(25) Jürgen Habermas ha recalcado la trascendencia que tiene que un programa radicalmente europeísta como el de Emmanuel Macron haya sabido ganarse un electorado tan apegado a sus raíces como el francés, explicándole sin tapujos que hoy la “soberanía” se comparte o se pierde y que “sólo Europa, y no y el Estado nacional, es capaz de garantizarla a sus ciudadanos”. Postura que contrapone a la cortadad de miras de la democracia cristiana alemana, obcecada por la factura que tendrá que pagar por acompañar a Macron en su viaje a por “más Europa” (Habermas, 2017). Esperemos que el programa de la gran coalición constituida en Alemania tras las últimas elecciones signifique un efectivo cambio de rumbo y que el eje franco-alemán vuelva a dar sus frutos en el debate sobre el marco financiero post 2020.

ridad de los ciudadanos europeos, parece inevitable incidir en las medidas de protección exterior en tanto que sin ellas se incentivan las acciones unilaterales estatales que ponen en entredicho la libre circulación interna de las personas (26). Pero la protección de las fronteras no puede convertirse en la solución exclusiva. Europa necesita también una acción exterior propia con ambición, recursos y que, mediante unas políticas renovadas de desarrollo, mediterránea y de vecindad, ponga en primer plano una solidaridad efectiva con nuestro círculo geográfico más inmediato (Balcanes, Ucrania, Norte de África y Oriente Medio). Además, si lo que se pretende es contener el éxodo hacia nuestras costas, la acción exterior deberá acompañarse con las políticas internas de la Unión (incluida la PAC) para facilitar la acogida e integración de los refugiados e inmigrantes y para posibilitar partenariados de éxito con los países de origen que mejoren su gobernanza. Es significativo que la Comunicación recoja el guante y reconozca explícitamente que la PAC va a contribuir a la agenda de la Comisión Europea en materia migratoria (27). Subsiste la duda sobre si estos mensajes se dirigieron primordialmente al resto de Comisarios para que dieran luz verde a la Comunicación (tal como se explica más adelante, §4.2.2). Habrá que esperar a las propuestas legislativas para comprobar su tenor (regulatorio y, sobre todo, presupuestario).

(26) Reforzando por ejemplo el “Frontex” (la “Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa de las fronteras exteriores”, que ahora cuenta con una guardia propia de fronteras y costas), robusteciendo la “Oficina Europea de Policía” (“Europol”) o, en fin, sentando el germen de una política de defensa común (a partir de la “cooperación estructurada permanente” - PESCO en sus siglas en inglés - que, con un núcleo duro de Estados, pueda avanzar en la coordinación operacional, la cooperación de la industria militar y la inversión conjunta en ciberseguridad).

(27) La Comunicación subraya el papel de la PAC para afrontar las causas de la emigración y apunta seis líneas de actuación: a) compartir la experiencia y el conocimiento adquiridos con la PAC para desarrollar oportunidades de empleo y actividades que generen ingresos en las regiones de origen y de tránsito de migrantes, incluidos los proyectos de formación de jóvenes agricultores del plan piloto de inversiones exteriores de la UE, con participación de las organizaciones profesionales europeas; b) fomentar los programas de intercambios de jóvenes agricultores entre la UE y la Unión Africana; c) profundizar en la cooperación en investigación e innovación agrícolas; d) mejorar el diálogo y la cooperación política estratégica con la Unión Africana sobre cuestiones relacionadas con el desarrollo agrícola y rural, con el fin de contribuir a que la región desarrolle su economía agroalimentaria; e) ofrecer oportunidades a los trabajadores temporeros dentro de la agricultura de la Unión; y f) utilizar la política de desarrollo rural (y en particular las medidas de desarrollo local de la iniciativa LEADER) para ayudar a los inmigrantes y a los refugiados a asentarse e integrarse en las comunidades rurales (Comisión Europea, 2017b, Sección 4.2, páginas 30 y 31). Véanse sobre este punto, Matthews (2018e) y Comisión Europea (2018j).

2.3.3. *El máximo exponente de la crisis existencial del proyecto supranacional: el “Brexit”*

La adopción por el Parlamento británico de la “*European Union Referendum Act 2015*”, que autorizó la celebración de un referéndum sobre la permanencia del Reino Unido en la Unión Europea, y el resultado conocido en las urnas son los mejores ejemplos de la creciente pérdida de atractivo de la Unión entre los ciudadanos europeos. Detrás de la victoria del “NO” al proyecto supranacional no hay una simple ponderación de los costes y beneficios materiales de la pertenencia a la Unión desde una óptica nacional. Si fuera así los ciudadanos británicos no hubieran corrido los riesgos económicos, comerciales y territoriales (Escocia, Irlanda del Norte) que el proceso de desconexión encierra para el Reino Unido. Se trata de algo más profundo, que bebe de la agenda del populismo anti-europeísta que se expande por toda la Unión (§2.3.2).

Con el referéndum del 23 de junio de 2016 finiquitaron 43 años de integración con el continente. Algo más tarde, el 29 de marzo de 2017, la Primera Ministra Theresa May formalizó la petición de divorcio. Y poco después, el 29 de abril, el Consejo Europeo definió el mandato de negociación de los 27 para el “Brexit”. Las negociaciones de la separación se han convertido de hecho en la primera prueba del algodón de esta Unión de los 27 que deberá emerger más cohesionada y con suficientes impulsos para desactivar el efecto arrastre de la salida de las Islas. De momento se ha seguido al pie de la letra el guión marcado por los negociadores europeos: un diálogo estructurado en dos fases, primero sobre las condiciones del divorcio, y, sólo después de pactarlas, el inicio de la negociación de la relación futura del Reino Unido con la UE.

La *primera fase de negociación* se cerró el 19 de marzo de 2018 con un primer acuerdo entre Bruselas y Londres (Comisión Europea, 2018h). Por el lado de la Unión se acepta un “periodo transitorio” de 21 meses (hasta el 31 de diciembre de 2020) a fin de facilitar la salida y reducir la incertidumbre económica que aparece. A cambio, el Reino Unido se compromete a respetar el acervo comunitario, incluidas las normas que puedan aprobarse durante la transición, en la elaboración de las cuales ya no participará aunque obtiene un derecho de consulta previa. En otras palabras, el Reino Unido será considerado un país tercero, sin voz y voto, a

partir de marzo de 2019, pero seguirá a todos los efectos temporalmente (hasta enero de 2021) dentro del Mercado Único y bajo la férula del Tribunal de Justicia de la UE.

El contenido material del acuerdo abarca como principales apartados: 1) la factura británica por los compromisos contraídos (en torno a los 45 mil millones de Euros), con una obligación genérica de contribuir además a los presupuestos de la Unión durante la transición; 2) el reconocimiento de la libre circulación y el resto de derechos vigentes para los tres millones de ciudadanos europeos que residen en las Islas; 3) la renuncia a una frontera física entre Irlanda e Irlanda del Norte (con un formato aún a concretar pero que no cierra la posibilidad de preservar el Mercado Único y la Unión Aduanera si Londres acepta un alineamiento completo con las regulaciones europeas); y 4) el acceso a las aguas durante la transición en los mismos términos que hoy establece la Política Pesquera Común (PPC); y 5) la posibilidad de que el Reino Unido negocie y firme acuerdos comerciales con países terceros pero sólo pudiéndolos aplicar una vez terminado el periodo transitorio.

En definitiva, frente a la intransigente y cohesionada postura de los 27, el Gobierno británico se vio obligado a hacer sustanciales concesiones en todos los ámbitos. Y con el acuerdo de marzo de 2018 firmado se entró formalmente en la *segunda fase de negociación*, en la que deberá decidirse el estatuto final del Reino Unido. Éste incluye establecer el futuro vínculo comercial con la UE, con sus estándares y sus reglas de homologación. Se deberán concretar también diversos capítulos de cooperación en materias tales como medio ambiente, seguridad, aviación, o energía nuclear, que en este artículo no abordaremos.

Existe la voluntad por ambas partes de establecer una nueva relación comercial lo menos traumática posible a fin de no distorsionar los intercambios existentes (incluidos los agrarios). Pero quedar fuera de la Unión Aduanera y del Mercado Único tal como pretende el Gobierno británico limita el radio de opciones. Si no cambian las premisas negociadoras del Reino Unido estamos abocados a un simple pacto comercial, seguramente *sui generis*, que oscilaría entre dos modelos ya conocidos, el de “Noruega” y el de “Canadá”. Noruega es miembro del Espacio Económico Europeo (EEE), lo que comporta pertenecer al Mercado Único y

contribuir significativamente al presupuesto comunitario. Pero no forma parte de la Unión Aduanera, por lo que puede firmar acuerdos comerciales con terceros países. Por otro lado, la Unión Europea selló recientemente con Canadá un acuerdo económico y de comercio (CETA) por el que se eliminaban la mayor parte de los aranceles (sobre el 97,5% de las líneas tarifarias) y se armonizaban algunos servicios, la energía y el transporte marítimo.

Las preferencias británicas se decantarían por un “*Canadá plus*” pero con un mayor grado de acceso al mercado de servicios, donde el Reino Unido es muy competitivo. Por otro lado, el mantenimiento de los intercambios de bienes favorecería sobre todo a la UE que ya tiene un importante superávit comercial con el Reino Unido. Es de suponer además que un “*Canadá plus*” comportaría en contrapartida sustanciosas contribuciones al presupuesto comunitario y algunas cesiones de soberanía por parte británica en materias como la libre circulación de personas.

La Unión Europea deberá probar en estas negociaciones su voluntad de mantener la cooperación con el Reino Unido por el bien de todos los ciudadanos europeos sin distinción. Pero, a su vez, deberá dar prueba de firmeza para acotar el “*efecto llamada*” del “Brexit” y demostrar al electorado británico (y a sus partidos políticos) el error estratégico que supuso votar NO en el referéndum. Y la mejor herramienta para ello será mostrar la vitalidad de una Unión renovada, con nuevos y ambiciosos proyectos (de los que Londres se verá excluido) y un presupuesto a su altura.

De manera sorprendente la Comunicación sobre el futuro de la PAC de noviembre de 2017 no menciona ni una sola vez el “Brexit”. Es obvio que sin conocer la fórmula final de la futura relación con el Reino Unido es difícil calibrar sus efectos en el sector agroalimentario de los 27 y en la nueva PAC. Por otro lado, la Comunicación insiste en que no quiere anticipar el resultado del debate del próximo Marco Financiero Plurianual post 2020 (Comisión Europea, 2017b, Sección 1, página 10). Y, sin embargo, es un hecho incontrovertible que la Unión perderá a un contribuyente neto. Un reciente estudio (Jacques Delors Institute, 2017) ha cifrado en torno a los 10 mil millones netos anuales la caída para el presupuesto comunitario total derivada del divorcio británico (algo inferior si el Reino Unido mantuviera una parte de sus aportaciones en el caso de un “*Brexit*”

blando”, o merced el incremento de los ingresos tarifarios a que daría lugar un “*Brexit duro*”, sin acuerdo aduanero). Esta rebaja en el presupuesto general equivaldría a una reducción de los créditos de la PAC en torno a los 3 mil millones anuales (28).

La enjundia del reto británico se merecía sin duda un mejor tratamiento por parte de la Comisión en el documento que lanza el proceso de reforma de la PAC.

2.3.4. La vertiente presupuestaria de la refundación de la UE a 27 y su impacto en la PAC

A la caída de los ingresos provocada por el “Brexit” hay que sumar las nuevas exigencias de gasto que se derivarán de los “nuevos desafíos” de la Unión (compromisos medioambientales renovados, refugiados, lucha antiterrorista, gestión de fronteras, o defensa), ya comentados (§2.2, §2.3.1 y §2.3.2).

En principio las tensiones presupuestarias que acompañarán el despegue de la UE a 27 podrían superarse si los Estados incrementaran sus aportaciones directas para sustituir al Reino Unido y/o se abriera la paleta de recursos propios de la Unión (29). Pero a estas alturas no parece que po-

(28) El estudio del Instituto Jacques Delors fue presentado ante la Comisión de Agricultura y Desarrollo del Parlamento Europeo el 9 de noviembre de 2017 en un Workshop sobre las implicaciones del Brexit para el sector agrícola y la PAC (Parlamento Europeo, 2017a). Aparte del presente informe sobre los efectos financieros en la PAC, se presentaron otros dos sobre el posible impacto comercial agroalimentario de un “Brexit duro” y sobre los posibles acuerdos transitorios en materia agraria que podrían acompañar la salida del Reino Unido. En estos tres estudios se puede encontrar referenciada una amplia bibliografía sobre el tema.

(29) En febrero de 2014 se creó un Grupo de Alto Nivel para analizar el futuro del sistema de recursos propios, constituido por representantes de las tres instituciones europeas y presidido por Mario Monti, antiguo Primer Ministro italiano y Comisario. En enero de 2017 se presentó su informe final (Grupo de Alto Nivel “Recursos Propios”, 2017). En él se reitera que: el marco financiero de la UE es un presupuesto de inversión con funciones redistributivas pero no puede tener un carácter anti-cíclico por ser demasiado reducido; habría que orientar su elaboración a partir del criterio del “valor añadido europeo” (en lugar del de los “saldos netos” que ahora impera) y del principio de subsidiariedad; y es preciso eliminar los cheques nacionales (expresión máxima del criterio de “justo retorno”). Acto seguido el informe estudia posibles fuentes de ingresos que fortalezcan el presupuesto comunitario: un IVA reformado, un impuesto europeo sobre sociedades, un impuesto sobre las transacciones u otras actividades financieras, un impuesto sobre el CO₂, ingresos procedentes del régimen de comercio de derechos de emisión, accisas sobre la electricidad o los carburantes, gravámenes indirectos sobre productos importados de países con elevadas emisiones, e ingresos sobre subastas derivadas de políticas comunes (p.e. el mercado único digital). Algunas de estas ideas fueron retomadas por la Comunicación sobre el futuro Marco Financiero Plurianual de febrero de 2018 (Comisión Europea, 2018g, página 17), que el Parlamento Europeo apoya sin apenas fisuras (Parlamento Europeo, 2018c).

damos esperar un incremento espectacular de los ingresos que pueda afrontar con garantías las necesidades presupuestarias de los 27. Habrá pues que reestructurar también el gasto vigente para liberar dinero.

El Comisario responsable del Presupuesto, Günther Oettinger, en la apertura de la Conferencia “*Shaping our Future*” de enero de 2018 (30) dedicada al Marco Financiero Plurianual (MFP) del próximo septenio (Comisión Europea, 2018a), anunció su intención de cubrir el agujero del Brexit, en un 50% mediante recortes en las políticas tradicionales (léase política de cohesión y PAC), y otro 50% mediante dinero fresco procedente de un leve incremento de los recursos propios por encima del 1% del PNB de los 27. Por su parte, los programas dedicados a los nuevos desafíos recibirían un 80% de la nueva financiación y un 20% de los ahorros obtenidos.

Según los cálculos realizados por el profesor Alan Matthews a propósito del discurso del Comisario (Matthews, 2018a), la brecha británica ascendería a unos 13 mil millones anuales (más de lo previsto por el Instituto Jacques Delors) y los nuevos desafíos de la Unión requerirían 12,5 mil millones más. Los recortes sobre las políticas vigentes equivaldrían a 9 mil millones anuales de los cuales 6,5 se dirigirían a cubrir el Brexit y 2,5 a financiar las nuevas prioridades según la regla 80/20. Por su parte el dinero fresco procedente de las aportaciones estatales ascendería a unos 10 mil millones y, una vez afrontados el Brexit y los nuevos desafíos, podría incluso dar lugar a un ligero incremento del Presupuesto total anual (por 3,5 mil millones) con vistas a reforzar algunas de las líneas existentes (Erasmus+, investigación o empleo juvenil).

Según el mismo autor este marco significaría que la política de cohesión y la PAC, que hoy representan en torno al 72% del MFP (31) podrían bajar hasta 10 puntos. La PAC en concreto podría disminuir sus créditos

(30) Véase la página web de la Conferencia: https://ec.europa.eu/epsc/events/shaping-our-future-designing-next-multiannual-financial-framework_en.

(31) En el presupuesto de 2018 las medidas de cohesión equivalen a un 34,3% del total (25% a cargo de la política regional y un 9,2% para políticas de empleo y sociales). La PAC por su parte representa el 37,6% del total. Véanse para mayores detalles la nota (38) y Comisión Europea (2018c).

en un 5% en términos reales aún en el supuesto que preservara su actual montante en términos nominales (32).

Los primeros debates sobre el futuro MFP muestran que las principales economías de la UE están dispuestas a seguir las indicaciones de la Comisión e incrementar su contribución al Presupuesto común siquiera ligeramente: Alemania (tal como formaliza el programa del gobierno de gran coalición recién constituido), Francia (33), e incluso España, muy preocupada por una posible cofinanciación de los pagos directos de la PAC y/o el impacto de una reducción sustancial de los créditos agrarios y de cohesión en su saldo neto con la UE. Estos mismos temores subyacen en los pronunciamientos de los nuevos adherentes del Centro y Este de Europa y muy en particular del denominado Grupo de Visegrado (Polonia, Hungría, República Checa y Eslovaquia), a la sazón grandes beneficiarios de las transferencias europeas. Sus reiteradas declaraciones dejan entrever su apoyo a un eventual aumento de las asignaciones de los Estados al presupuesto común siempre y cuando sean proporcionales al PNB (34). Las mayores reticencias a pagar más se sitúan hoy por hoy entre los gobiernos de los países nórdicos (Dinamarca, Finlandia, Suecia), los Países Bajos y Austria.

Pero aún en el supuesto que se incrementen las contribuciones estatales en el próximo MFP lo más probable es que se privilegie la financiación de los nuevos desafíos de la Unión y se enjuague solo una parte de la brecha resultante del “Brexit” en materia agraria. En definitiva, se ha de empezar a asumir que la futura PAC a 27 reducirá su radio de acción financiero aunque la Comunicación no lo quiera reconocer (35). Para reasignar el gasto agrario caben distintos caminos:

(32) Esta aparente contradicción se explica porque los pagos directos, el grueso del gasto agrícola (en torno al 70% del total), no están indexados con la inflación. Si se asume un aumento anual de los precios del 2%, la caída de los créditos agrarios en términos reales sería de alrededor del 5% aun cuando el gasto en desarrollo rural se mantuviera constante.

(33) Con Emmanuel Macron Francia ha dejado de ser una defensora incondicional del presupuesto agrario. Su declarado europeísmo se traduce en favorecer un incremento de las contribuciones estatales al Presupuesto General aunque su grueso se destine a objetivos distintos que la agricultura. Véanse, *République Française* (2017) y *Présidence de la République Française* (2018).

(34) Véanse, los siguientes comunicados: Consejo - Presidencia Estonia (2017c); Consejo - Grupo de Visegrado (2017c); y Grupo de Visegrado y Croacia (2018).

(35) Sobre el debate agro-presupuestario que acompaña la discusión sobre la futura PAC, pueden consultarse: Bertelsmann Stiftung (2017), Bruegel (2018), Farm Europe (2017b), Parlamento Europeo (2018b) y, sobre todo, los sucesivos comentarios de Matthews (2017b, 2018a, 2018b, 2018c y 2018d).

- *La cofinanciación de los pagos directos.* Una vía que un documento de reflexión de las finanzas europeas (Comisión Europea, 2017i) (§3.2) y un borrador de la Comunicación filtrado al exterior llegaron a apuntar pero que no aparece en el texto final de noviembre de 2017 (36).
- *Una mayor selectividad de los beneficiarios de los pagos directos y del desarrollo rural.* La Comunicación asume las reiteradas críticas publicadas sobre la falta de equidad de los pagos directos (Massot, 2016) y propone una ristra de mecanismos de corrección (Sección 3.2, pp. 17-18). En los programas de desarrollo rural a su vez se pueden primar determinados beneficiarios: por ejemplo, jóvenes, pequeños productores, agricultores ecológicos, o agricultores que participen en proyectos colectivos.
- *Ahorros o recortes mediante la revisión de programas a la luz de su valor añadido comunitario.* Se pueden endurecer las condiciones de acceso a las ayudas, exigiendo aportar mayores bienes públicos y/o la prueba de un mayor valor añadido comunitario. Se pueden reducir alternativamente los menús de pagos acoplados o de medidas de desarrollo rural elegibles por las autoridades internas.
- *Traspaso de programas a otras políticas.* Existe también la posibilidad de transferir programas o medidas a otras políticas (como la formación agraria a política social, o los de diversificación económica a política regional, incluido el programa LEADER);
- *Fomento de los Instrumentos Financieros.* Una última vía a no desdeñar es la ingeniería financiera, reemplazando nominalmente los montantes en ayudas por una cantidad similar en préstamos o avales a cargo

(36) Tal proceder puede interpretarse como que la DG AGRI descarta la cofinanciación de los pagos directos. Lo que no excluye que pueda ser retomada por los colegisladores si derrapan las negociaciones del MFP, ni que puedan reforzarse otras fórmulas de cofinanciación. Tal como ha explicado Tomas Garcia Azcárate en su blog (<http://tomasgarciaazcarate.com/>), existen tres modalidades de cofinanciación: 1) la cofinanciación entre la UE y las autoridades internas (típica de los programas de desarrollo rural, susceptible de aumento si se modifican los porcentajes de la contribución comunitaria en función de las nuevas prioridades de la PAC); 2) la cofinanciación fundada en una ayuda comunitaria y un complemento nacional, a modo de ayuda estatal (modelo vigente en los pagos a los frutos secos); y 3) la cofinanciación entre el presupuesto comunitario y los beneficiarios privados, sin participación de las autoridades nacionales (aplicable en determinadas inversiones y/o mecanismos de gestión riesgo como los fondos mutuales, ya sugerida en el pasado por la Comisión para el sector porcino). Sobre la cofinanciación, véanse a su vez las referencias citadas en la nota anterior.

de los denominados “Instrumentos Financieros” (37). El poder de atracción de financiación privada de estos instrumentos y su factor de apalancamiento pueden suplir los recortes en subsidios aunque se acrecienta el riesgo de subutilización del dinero comunitario si el número de inversores es inferior al esperado.

El futuro proyecto de MFP post 2020 y las propuestas legislativas relativas a la nueva PAC, a presentar en mayo de 2018, confirmarán cuáles de las fórmulas aquí expuestas se primarán para reducir los créditos agrarios y, lo que es más importante, en qué mecanismos se concretarán.

3. EL PROCESO DE REFUNDACIÓN DE UNA UNIÓN A 27 COMO MARCO DE REFERENCIA DE LA PRÓXIMA REFORMA DE LA PAC

3.1. La reflexión sobre el futuro de la Unión: de Bratislava a la Declaración de Roma

Para afrontar la encrucijada en que se encuentra la Unión se ha iniciado un proceso de reflexión estratégica. En septiembre de 2016 el Consejo Europeo reunido en Bratislava formuló una hoja de ruta para el proceso de constitución de una UE a 27 (Consejo de la Unión Europea, 2016). Acto seguido, el 1 de marzo de 2017, el Presidente Juncker presentó un “*Libro Blanco sobre el Futuro de la Unión*” (Comisión Europea, 2017d) como contribución al debate en el que se formulaban cinco escenarios para 2025 (no exclusivos entre sí y susceptibles de múltiples combinaciones):

- *Seguir igual (“statu quo”)*. Equivalente a simplificar y mejorar la legislación relativa al mercado único (priorizando la energía y la economía digital), continuar con la agenda actual en favor del crecimiento y el empleo, y avanzar en los asuntos de seguridad (controles en frontera) y defensa (cooperación militar e industrial).
- *Sólo el mercado único*. Lo que significaría concentrarse en profundizar la libre circulación de factores y culminar la Unión Económica y Mo-

(37) En este ámbito juegan un papel crucial el Banco Europeo de Inversiones (BEI - EIB) y el Fondo Europeo de Inversiones (FEI - EIF). Los Instrumentos Financieros son ya profusamente utilizados en programas de investigación (Horizonte 2020), de apoyo a la competitividad de las PYMES (COSME), de empleo e innovación social (EaSI), de apoyo a los sectores de la cultura y audiovisual (“Creative Europe”), y de redes transeuropeas (“Connecting Europe Facility - CEF”). En el sector agrario existen ya algunos precedentes como la “EIF AGRI Guarantee Facility”. Véase para mayor información: https://ec.europa.eu/agriculture/rural-development-2014-2020/financial-instruments_es.

netaria, dejando de lado las cuestiones externas (migración, seguridad, acuerdos comerciales, o ayuda al desarrollo).

- *Los que desean hacer más, hacen más.* Es decir, una *Unión a distintas velocidades*, en la que se apostaría por la integración a la carta (tal como ocurrió con Schengen o la moneda única), mediante el uso de las cooperaciones reforzadas y, de esta guisa, salvar los vetos nacionales (en materias tales como seguridad, justicia, o armonización social y fiscal).
- *Hacer menos pero de manera más eficiente.* Sería la opción equivalente a “*menos es más*”, acelerando la integración en aquellas áreas de mayor valor añadido europeo, e imponiendo el principio de subsidiariedad en las que puedan dividir a los Estados y que no se deriven directamente del mercado único (políticas regional, social, salud pública y, a la vista de la Comunicación, también la PAC) (Matthews, 2017c) (§4.2).
- *Hacer mucho más conjuntamente.* Equivalente a aumentar los recursos propios de la Unión y a ampliar sus competencias, hasta llegar incluso a una Unión Europea de la Defensa. Aunque no se cite expresamente, este escenario sería el único que acogería en su seno el objetivo último del federalismo europeísta, la constitución de los denominados “*Estados Unidos de Europa*”.

Según se afirma en el Libro Blanco (página 26) la intención es que los debates de ideas vayan discurriendo dentro del Consejo y el Parlamento a fin de determinar las líneas de actuación a desarrollar antes de las elecciones al Parlamento Europeo de mayo de 2019.

Pocos días después de la publicación del Libro Blanco, el 25 de marzo de 2017, a propósito del 60º aniversario de la firma del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea (CEE), los dirigentes de los veintisiete Estados miembros y del Consejo Europeo, el Parlamento Europeo y la Comisión Europea adoptaron la denominada “*Declaración de Roma*” (Consejo de la Unión, 2017), por la cual se conjuraron el conseguir en los próximos diez años:

- *Una Europa segura* para sus ciudadanos y *protegida* en sus fronteras exteriores, con una política migratoria eficaz, y la voluntad de luchar contra el terrorismo y la delincuencia organizada.

- *Una Europa próspera y sostenible*, que genere crecimiento y empleo, con un mercado único conectado y en expansión, y donde se culmine la Unión Económica y Monetaria.
- *Una Europa social*, sostenible y que promueva la cohesión y la convergencia.
- *Una Europa más fuerte en la escena internacional*, defensora del multilateralismo, comercial y medioambiental, comprometida con el refuerzo de la seguridad y defensa comunes, y capaz de fomentar la estabilidad y la prosperidad en su entorno inmediato y, por extensión, en el mundo.

La Declaración de Roma refrenda la ruta de Bratislava pero es de señalar las discrepancias que comportan algunos escenarios de Libro Blanco con los tajantes términos de la Declaración. Parece descartarse el escenario más minimalista (“*statu quo*”) al mismo tiempo que se deja en suspenso el avanzar hacia unos “*Estados Unidos de Europa*”. Quedan por dilucidar: los aspectos financieros e instrumentales de las políticas implicadas en la agenda de trabajo esbozada por la Declaración; la metodología y calendario a seguir para su implementación; y en qué medida el principio de subsidiariedad tendrá cabida en cada política (la Comunicación sobre la PAC es muy explícita al respecto y apuesta sin reparos por una mayor corresponsabilidad estatal) (§4.2.5).

Las últimas aportaciones al debate en curso sobre el futuro de la Unión se han materializado en cinco documentos de reflexión que el Ejecutivo Comunitario fue presentando entre los meses de abril y junio de 2017 sobre: la dimensión social de Europa (Comisión Europea, 2017e); el encauzamiento de la globalización. (Comisión Europea, 2017f); la profundización de la Unión Económica y Monetaria (Comisión Europea, 2017g); el futuro de la defensa europea (Comisión Europea, 2017h); y el futuro de las finanzas de la UE (Comisión Europea, 2017i).

3.2. La agricultura y la PAC en el proceso de reflexión sobre el futuro de la Unión

Mientras las referencias al medio ambiente, a la sostenibilidad y al cambio climático se suceden en los documentos citados, la agricultura brilla por

su ausencia. El Libro Blanco sin ir más lejos, cuando trata las causas de la crisis de legitimidad que sufre la Unión, constata que “*la ciudadanía no siempre es consciente de que la explotación agrícola o ganadera de al lado, su red de transporte o las universidades son financiadas en parte por la UE*” (página 12). Alude igualmente de refilón “*al desarrollo de la banda ancha en las zonas rurales*” (página 17), y aventura que “*los agricultores podrán acceder fácilmente y en tiempo real a datos meteorológicos y sobre gestión de cosechas, gracias a un sistema europeo de satélites plenamente operativo*” (página 23). Sin duda no son éstas las cuestiones que más incidirán en el futuro diseño de los mecanismos de la PAC ni las que hoy más inquietan a sus beneficiarios.

Por otro lado no deja de ser paradójico que los escenarios presentados por el Libro Blanco en marzo de 2017 no tengan ninguna correspondencia con las opciones que barajó anteriormente la DG AGRI en la ficha de lanzamiento del proceso de elaboración de la Comunicación (“*Inception Impact Assessment*” - IIA) de febrero de 2017 (Comisión Europea, 2017j). Los responsables agrarios de la Comisión plantearon entonces cinco hipótesis de trabajo (Tabla 1):

- El *desmantelamiento de la PAC*, negando todo valor añadido comunitario a sus mecanismos, que la Comisión se apresuró a rechazar por irrealista y contraria a los Tratados.
- Una *PAC con menos presupuesto, más selectiva y más medioambientalista*, con una fuerte redistribución basada en umbrales obligatorios por explotación y orientada de manera exclusiva en favor de los pequeños agricultores, los bienes públicos agrarios y los mercados locales.
- *Mantener la PAC vigente con algunos ajustes* centrados en la simplificación.
- Una *PAC-marco de sesgo territorial, con programación general a la carta* según las prioridades a fijar por cada Estado o región.
- Una *PAC multifuncional*, con objetivos a la vez económicos, territoriales y medioambientales, incluyendo una redefinición de tareas entre UE, Estado y explotaciones, y la consolidación de un apoyo mixto a rentas, bienes públicos y nuevas tecnologías.

Tabla 1

ESCENARIOS DE LA UE VS. OPCIONES DE LA PAC VS. ESCENARIOS DEL PRESUPUESTO

ESCENARIOS DE LA UE (Según el 'Libro Blanco sobre el Futuro de Europa' de marzo de 2017)	OPCIONES PAC (Según la Ficha de 'Inception Impact Assessment' de febrero de 2017)	IMPACTO OPERATIVO DE CADA OPCIÓN DE LA PAC (Según el 'Documento de reflexión sobre las finanzas de la UE' - COM (2017) 358 de junio de 2017)	ESCENARIOS DE LA PAC EN EL FUTURO MFP ('Comunicación sobre el futuro MFP - COM (2018) 98 de febrero de 2018)
MENOS EN COMÚN: SOLO EL MERCADO UNICO	→ NO PAC	- Regulación básica sobre el mercado único y la competencia - Ayudas nacionales con marco común	REDUCCIÓN DEL PRESUPUESTO PAC DEL 30% (EQUIVALENTE A UN 11% DEL MFP VIGENTE)
	↘ PAC CON FUERTE REDUCCIÓN DEL PRESUPUESTO	- Fuerte reducción de los pagos directos, orientados exclusivamente a explotaciones pequeñas y zonas desfavorecidas - Fomento de la gestión del riesgo (voluntario)	
SEGUIR IGUAL	→ PAC CON AJUSTES	- Reducción relativa del presupuesto - Pagos concentrados en explotaciones pequeñas y zonas desfavorecidas - Fomento de la gestión del riesgo - Inversión en desarrollo rural y, sobre todo, medidas ambientales	REDUCCIÓN DEL PRESUPUESTO PAC DEL 15% (EQUIVALENTE A UN 5,5% DEL MFP VIGENTE)
MENOS ES MAS: VALOR AÑADIDO COMUNITARIO Y SUBSIDIARIEDAD COMO DIVISAS	→ PAC TERRITORIAL A LA CARTA SEGUN PRIORIDADES INTERNAS	- Reducción de los pagos directos - Programación priorizando pequeñas explotaciones, zonas desfavorecidas, medidas agro-ambientales y climáticas y gestión del riesgo	MANTENIMIENTO DEL PRESUPUESTO EN TORNO A LOS 400 MIL MILLONES DE EUROS (37% DEL MFP)
ALGUNOS HACEN MAS: LA UE A DISTINTAS VELOCIDADES	↘ PAC AGROALIMENTARIA CON OBJETIVOS MUTIFUNCIONALES	- Ligero aumento de los recursos propios que permiten reforzar algunas medidas de la PAC, alimentarias, de cohesión rural, agroambientales y climáticas - Fondo común de gestión del riesgo y crisis - Posibilidad de 'cooperaciones reforzadas' entre Estados	
HACER MUCHO MAS EN COMUN	↗		

La Comunicación de noviembre se olvida completamente de estos escenarios. Este proceder se explica porque su objetivo principal no es lanzar el debate sobre los mecanismos (y el consecuente reparto de unos créditos a la baja) sino más bien aprobar un nuevo sistema de aplicación de la PAC (§4.2.5). Pese a todo, se adivinan en ella retazos dispersos de algunas

opciones como la “PAC con ajustes”, la “PAC territorial a la carta”, o la “PAC multifuncional”.

En cuanto a la cuestión agraria en los documentos de reflexión sobre el futuro de la Unión que la Comisión fue publicando en el transcurso de 2017 (§3.2), es el vacío lo que impera por lo general, como ya ocurría con el Libro Blanco. Tan solo el documento sobre el *futuro de las finanzas* (Comisión Europea, 2017i) contiene referencias directas a la PAC a la que incluso dedica dos subcapítulos titulados “agricultura sostenible” (3.2.3, páginas 17-18) y “reforma de la política agrícola común” (4.1.2, página 24). Nada sorprendente si tenemos en cuenta que la PAC constituye la principal política de gasto de la Unión (38). Y, sin embargo, cuando el documento analiza el valor añadido de las políticas comunes (capítulo 2, página 11), ni la cita, lo que no deja de ser significativo. Se enfatiza por el contrario la mala distribución de los pagos directos (problemática que retomará la Comunicación de noviembre) (§4.2.3) y se recalca que es el único ámbito de la Unión gestionado conjuntamente con los Estados que no tiene cofinanciación nacional (página 18). Una afirmación que luego se complementa (subcapítulo 4.1.2, página 24) con una propuesta: “*una opción que se puede explorar es introducir un cierto grado de cofinanciación nacional para los pagos directos, con el fin de mantener los niveles globales de ayudas*”, dando a entender que, a causa del Brexit y la existencia de otras prioridades, los montantes destinados a los pagos directos han de disminuir.

A modo de broche, el documento de reflexión sobre el futuro de las finanzas presenta cinco grandes opciones que coinciden prácticamente con los escenarios esbozados por el Libro Blanco y resume para cada una de ellas sus características principales desde una perspectiva presupuestaria. Como no podía ser de otro modo, la PAC es citada profusamente y salvo

(38) Los últimos presupuestos anuales de la Unión se mueven en torno a los 156 mil millones de Euros en créditos de compromiso a precios corrientes (155,9 en 2017; 156,1 en 2018) (Comisión Europea, 2018c). De estos montantes la PAC representa en torno al 37% del total: 57,5 millardos en 2017 (36,9%) y 58,1 millardos en 2018 (37,6%). Los pagos directos del primer pilar se llevan la parte del león: 39,6 millardos en 2017 (68,8% del total del gasto agrario); 40,7 millardos en 2018 (equivalente al 70% de los créditos de la PAC). La política de desarrollo rural (segundo pilar) asciende a 14,3 millardos, invariable en ambos ejercicios (equivalentes al 24,8% de la PAC en 2017 y al 24,7% en 2018). Otros gastos agrarios oscilan levemente por encima de los 3 millardos anuales y significan entre un 5 y un 6% del presupuesto total de la PAC.

en el escenario “*Hacer mucho más en común*” se convierte en la pagana mayor de la futura Unión a 27 (Farm Europe, 2017b).

La Tabla 1 resume el impacto operativo y presupuestario que cada opción del documento sobre las finanzas europeas podría tener sobre la PAC. Estas cinco opciones a su vez son comparadas con los escenarios dibujados previamente por el Libro Blanco y la Ficha de la DG AGRI sobre la futura PAC (*Inception Impact Assessment*), aún a sabiendas que no se da una correspondencia exacta entre los cuatro documentos. Para complicarlo más la reciente Comunicación de la Comisión sobre el futuro MFP (Comisión Europea, 2018g, página 12), reduce los escenarios agro-presupuestarios a tres opciones cuantificadas: reducción del 30%, reducción del 15% y simple mantenimiento de los niveles presentes. En otras palabras, a medida que nos acercamos a la fecha de presentación del nuevo MFP 2021 - 2027, las restricciones agro-financieras se hacen más patentes y a lo máximo a que la Comisión aspira es a preservar los créditos actualmente atribuidos a la PAC, lo que, de soslayo, reduce su abanico de opciones operativas.

Con tales mimbres, la pregunta del millón es dónde se situarán las políticas más añejas de la Unión a 27. O, si se prefiere, ¿cuánto dinero van a perder?. La PAC ¿será sacrificada al altar de las nuevas prioridades de la Unión a 27 hasta dejarla como residual e inoperante por falta de financiación? (escenario plausible con algunos de los escenarios del Libro Blanco) (Tabla 1), o, por el contrario, aunque sea con menos recursos, ¿mantendrá un estatuto, regulatorio y financiero, con nuevos principios y mecanismos, que le permitan jugar un papel relevante en una cadena agroalimentaria de más en más integrada y global?.

4. HACIA LA PAC A 27: LA COMUNICACIÓN DE NOVIEMBRE DE 2017

4.1. El largo camino hacia la próxima reforma de la PAC

En 2016 y 2017, mientras se hacían patentes los claroscuros de la construcción europea, la PAC surgida de la reforma de 2013 entraba en su velocidad de crucero y sus responsables daban los primeros pasos sobre su próxima reforma para el próximo periodo financiero plurianual de 2021 en adelante.

4.1.1. *Las iniciativas del Consejo*

Desde una perspectiva de dinámica institucional fue el Consejo quién inició la reflexión sobre el futuro de la PAC. De la mano de las sucesivas Presidencias del Consejo de Ministros de Agricultura desde la primavera de 2016 se fueron publicando orientaciones más o menos genéricas para la siguiente reforma. En el mes de mayo tuvo lugar en Ámsterdam la primera reunión informal de los Ministros sobre el tema a la que se presentaron dos contribuciones escritas, una de la *Presidencia holandesa*, en favor de una “Política Alimentaria Común” (Gobierno de los Países Bajos, 2016), y otra del Ministerio francés de Agricultura, de corte más defensivo, en favor de una PAC orientada a mejorar la competitividad, la sostenibilidad y la resiliencia de la agricultura europea (République Française, 2016a). El Gobierno galo a su vez organizó un encuentro en septiembre en el castillo de Chambord (Loira) del que surgió una declaración interministerial (République Française, 2016b).

El siguiente paso lo dio la *Presidencia eslovaca* del Consejo durante el segundo semestre de 2016. En septiembre la reunión informal de los Ministros de Agricultura de Bratislava analizó las prácticas comerciales desleales y la posición de los agricultores en la cadena alimentaria (Consejo - Presidencia Eslovaca, 2016a). Asimismo, en el Consejo de Ministros de Agricultura de mediados de noviembre se debatió un documento de la presidencia sobre el futuro de la PAC (Consejo - Presidencia Eslovaca, 2016b).

Una vez pasado el relevo, la *Presidencia maltesa* prosiguió el proceso de reflexión sobre el futuro de la PAC durante el primer semestre de 2017. En febrero presentó un documento de orientación que se debatió en el Consejo agrícola de marzo (Consejo - Presidencia Maltesa, 2017a). Y el Consejo informal de mayo se dedicó a los desafíos ligados al cambio climático y la gestión de los recursos hídricos (Consejo - Presidencia Maltesa, 2017b).

De igual modo, diversas iniciativas de los miembros del Consejo tuvieron cabida bajo el mandato maltés: en marzo de 2017, un nutrido grupo de países del Este y el Centro de Europa presentaron su propia contribución escrita sobre el funcionamiento de la cadena alimentaria (Consejo -

Grupo de Visegrado, 2017a) al tiempo que, con el apoyo de Francia, Italia y Grecia, daban a conocer un documento sobre el futuro de los pagos acoplados (Consejo - Grupo de Visegrado, 2017b). Es digno de reseñar como desde octubre de 2016 los países integrantes del ya citado Grupo de Visegrado (Polonia, Hungría, República Checa y Eslovaquia) (§2.3.4) han ido convirtiéndose en los mayores defensores de una PAC con un fuerte respaldo financiero. Aducen que si la UE a 15 tuvo derecho a un nutrido apoyo a sus agriculturas en el pasado ahora corresponde a los nuevos Estados miembros beneficiarse de tales condiciones. En un encuentro de Ministros de Agricultura del Grupo ampliado a Bulgaria, Eslovenia y Rumanía, que tuvo lugar en junio de 2017, se pronunciaron en favor de una PAC post 2020 bien dotada, más equitativa y con mecanismos renovados (Consejo - Grupo de Visegrado, 2017c). De lo que cabe deducir que el futuro mantenimiento de los pagos directos pasará por abonarles un cierto peaje presupuestario, bien sea mediante una mayor convergencia externa en pagos directos, bien sea dentro de la política de desarrollo rural.

Los debates en el seno del Consejo continuaron con la *Presidencia estonia* durante el segundo semestre de 2017 (Consejo - Presidencia Estonia, 2017a). Con su impulso se presentó al Consejo una declaración conjunta del Grupo de Visegrado y de los países bálticos sobre la futura PAC (Consejo - Presidencia Estonia, 2017c). El encuentro informal de Tallin del mes de septiembre se focalizó en los mecanismos de gestión del riesgo (Consejo - Presidencia Estonia, 2017d). Por su lado el Consejo agrícola del mismo mes de septiembre (Consejo - Presidencia Estonia, 2017e) debatió las implicaciones agrarias de los Objetivos para un Desarrollo Sostenible fijados por la ONU (§2.2). Es de señalar igualmente que el Ministerio de Agricultura español, inquieto por el tratamiento otorgado a la agricultura y a la PAC en el documento de reflexión de las finanzas de la Comisión (§3.2), presentó durante la presidencia estonia una contribución sobre el tema a fin de atajar una posible extensión de la cofinanciación a los pagos directos (Consejo - Presidencia Estonia, 2017b).

De acuerdo con el programa de trabajo de 18 meses que establece regularmente el Consejo, la reforma de la política agraria constituirá una de

las prioridades de los respectivos semestres de las presidencias búlgara y austriaca en la medida que tendrán que orientar los debates sobre la Comunicación de la Comisión (Consejo - Presidencia de Estonia, 2017f; Consejo - Presidencia Búlgara, 2018a). Como era de esperar, la Presidencia Búlgara concentró todos sus esfuerzos en consensuar una posición común sobre la Comunicación de la Comisión y presentó un borrador de conclusiones a la reunión de Ministros de Agricultura del Consejo del 19 de marzo de 2018 (Consejo - Presidencia Búlgara (2018b)). Las comentamos más adelante (§4.2.7).

4.1.2. Los trabajos preparatorios de la Comisión

Los avances del Consejo agrícola respecto a la nueva PAC contrastan con la falta de reflejos de la Comisión Europea pese a ser la institución que monopoliza el derecho de iniciativa legislativa. En descargo de la DG AGRI cabe alegar que sus servicios han estado enfrascados en la elaboración de los actos delegados y de ejecución de una PAC cada vez más compleja. En realidad las críticas que recibe la administración europea por sus excesos regulatorios no solo se circunscriben a la agricultura y la simplificación de la gestión comunitaria en su conjunto se ha convertido en una prioridad de la Comisión Juncker. Al calor de este planteamiento desde marzo de 2015 se han lanzado hasta cuatro oleadas de simplificación de la PAC (39). Sin embargo, han tenido escasos resultados al limitarse a aspectos puntuales dentro de la legislación secundaria. Hasta la presentación de la Comunicación de 2017 nunca se osó entrar en una revisión de los actos de base que permitiera cambiar el enfoque legalista vigente (fundado en una estricta conformidad a las reglas dispuestas por el Ejecutivo Comunitario más que en los resultados conseguidos) y redelimitar las competencias de gestión de la Comisión y de las autoridades internas.

Por otro lado el Comisario Hogan no se ha distinguido precisamente por su capacidad de iniciativa legislativa en materia de mercados y ha concen-

(39) Véase la página web de la Comisión dedicada a la simplificación de la PAC: https://ec.europa.eu/agriculture/cap-overview/simplification_es.

trado su labor en apagar fuegos, a remolque de los acontecimientos y en función siempre de las posiciones expresadas por los colegisladores. Sin ir más lejos, en agosto de 2014 se desató una crisis en el mercado de las frutas y las hortalizas a raíz de la prohibición impuesta por la Federación Rusa a las importaciones agrarias comunitarias. Desde entonces y a medida que el embargo ruso se fue prolongando, la Comisión se vio obligada a buscar dinero fuera de la PAC para poner en marcha diversos paquetes de emergencia (de agosto de 2014, octubre de 2015 y julio de 2016) destinados a contrarrestar el impacto en un sector tan sensible como el hortofrutícola, caracterizado por la estacionalidad y la naturaleza perecedera de sus producciones (40).

Otro buen ejemplo de las intervenciones reactivas de la Comisión es la *crisis lechera* que fue gestándose a medida que se acercaba la muerte anunciada de sus cuotas (el 30 de septiembre de 2017) y que se topó con una DG AGRI poco predispuesta a agotar sus márgenes de maniobra legislativos y presupuestarios en el ámbito de los mercados. Sólo tras una fuerte presión del Consejo y las organizaciones agrarias, dos paquetes lácteos fueron presentados (a regañadientes) por la Comisión (41). La magnitud y enquistamiento de las crisis ganaderas obligó además al Comisario a crear en enero de 2016 un *Grupo de Trabajo* (“*Task Force*”) sobre los *mercados agrarios*, con el mandato de presentar sus recomendaciones en un año (42). En noviembre de 2016 se publicó el informe final (Comisión Europea, 2017k). Un documento de alto valor estratégico, con detalladas recomendaciones en torno a siete ejes: transparencia de los mercados, gestión de riesgos, mercados de futuros, prácticas comerciales en la cadena alimentaria, contractualización, cooperación y financiación. Constituían sin duda una aportación de calado al debate sobre la futura PAC pero, paradójicamente, ha sido el Parlamento Europeo y no la Comisión quien más ha aprovechado sus propuestas: las conclusiones del Grupo de Trabajo sirvieron como hilo conductor a una nutrida parte de las en-

(40) Véase la página web de la Comisión dedicada al embargo ruso: https://ec.europa.eu/agriculture/russian-import-ban_en.

(41) Véase la página web dedicada a los sucesivos paquetes lácteos: https://ec.europa.eu/agriculture/milk/milk-package_es. Mahé & Bureau (2016) han analizado los paquetes lecheros de la Comisión evidenciando la falta de mecanismos preventivos para abordar las crisis de mercados.

(42) Sobre el desarrollo de sus trabajos, véase https://ec.europa.eu/agriculture/agri-markets-task-force_es.

miendas parlamentarias que fueron presentadas al capítulo agrario del denominado “Paquete o Reglamento Ómnibus” en el marco del *reexamen o revisión a medio camino del Marco Financiero Plurianual 2014/2020*.

El “*Paquete Ómnibus*” de septiembre de 2016 (43) incluyó ajustes técnicos en la mayor parte de políticas de la Unión a aprobar en el transcurso de 2017 para garantizar su entrada en vigor el 1 de enero de 2018. El apartado agrario de la propuesta modificaba aspectos puntuales de los principales reglamentos de la PAC: sobre *pagos directos* (definición de agricultor activo, pagos a jóvenes agricultores, pagos acoplados), sobre *desarrollo rural* (mayor uso de instrumentos financieros, medidas en favor de jóvenes agricultores, mejora de la gestión del riesgo, criterios de selección y proyectos de inversión), y sobre la *Organización Común de Mercados (OCM)* (programas operativos de frutas y hortalizas, gestión de contingentes tarifarios). En la sección siguiente explicaremos su resultado final (§4.1.3).

Al tiempo que presentaba su propuesta Ómnibus, en septiembre de 2016, la DG AGRI dio un paso específico en la preparación de la reforma al organizar la *Conferencia de Cork 2.0* (44). Los diez principios orientadores salidos de este encuentro, enunciados en la declaración “*Una vida mejor en el medio rural*” (Comisión Europea, 2017i), están sin duda lejos de tener la trascendencia, operacional y presupuestaria, que en su momento tuvieron las conclusiones de las conferencias precedentes, de Cork de 1996 y de Salzburgo de 2003. De todos modos han dado lugar a un primer Plan de acción (Comisión Europea, 2017m) que ordena las acciones en curso por los servicios de la DG AGRI en función de los principios adoptados por la Conferencia.

El último episodio en la gestación de la reforma de la PAC fue la *consulta pública* lanzada por la Comisión el 2 de febrero de 2017 como acto previo

(43) COM (2016) 605 de 14.9.2016 (http://ec.europa.eu/budget/mff/lib/COM-2016-603/COM-2016-605_en.pdf). Véase igualmente la página web de la DG AGRI: https://ec.europa.eu/agriculture/newsroom/296_es.

(44) Para más información sobre la Conferencia de Cork 2.0, véase: https://ec.europa.eu/agriculture/events/rural-development-2016_es.

a la Comunicación y que, como se indicó (§3.2) vino acompañada por el inicio de una evaluación de impacto sobre la PAC vigente (Comisión Europea, 2017k). La consulta fue un éxito de participación, aunque una buena parte de las respuestas se repetirían hasta el infinito a causa de las campañas lanzadas por algunas plataformas, mayoritariamente medioambientalistas (Comisión Europea, 2017n). Lo más interesante a nuestros efectos es contrastar sus resultados con las hipotéticas políticas que podrían surgir de una reforma de la PAC, a saber: una PAC orientada a los agricultores profesionales (la preconizada por las organizaciones agrarias); una PAC ruralista; una PAC medioambientalista; y una PAC alimentaria. Cada una de ellas tiene una base legitimadora diferente que podemos comparar con los resultados del último *Eurobarómetro* sobre la PAC y de la consulta. La Tabla 2 muestra cómo según el Eurobarómetro especial 473 de diciembre de 2017 sobre una muestra de 28.000 ciudadanos (Comisión Europea, 2017o y 2018f) el principal objetivo de la PAC para la opinión pública sería, con un 62% de las respuestas, “asegurar productos sanos y de calidad” (lo que se correspondería con una política alimentaria). La segunda respuesta en porcentaje (50%) de la encuesta fue “proteger el medio ambiente y luchar contra el cambio climático” (equivalente a una política agraria en favor de los bienes públicos) (45). Por su parte, los resultados de *la consulta de la Comisión*, basados en el análisis de las respuestas individuales a las preguntas 1 (principal desafío de la agricultura), 4 (principal contribución de los agricultores) y 15 (principal objetivo de la PAC), son algo más matizados. Pero lo más relevante es observar cómo divergen las prioridades de los agricultores consultados y del resto de ciudadanos, fundamentalmente en materia medioambiental, anunciando un enfrentamiento de legitimidades en los debates sobre la próxima reforma.

(45) En el Eurobarómetro anterior sobre la agricultura, de octubre de 2015 (Comisión Europea, 2016), “asegurar productos sanos y de calidad” ya constituía la principal preocupación ciudadana (con el 56% de las respuestas, que en 2017 aumenta hasta llegar al 62%). El segundo objetivo a lograr era entonces “asegurar precios razonables a los consumidores” (con un 51% de apoyo), que en 2017 desciende a la tercera posición (con el 49%) y pasa a ser reemplazada por el objetivo de “protección del medio ambiente”, que aumenta su apoyo nada menos que 6 puntos desde 2015. Por otro lado la encuesta del Eurobarómetro de diciembre de 2017 contiene información de interés para cuando llegue el momento de dilucidar el sesgo de la futura PAC: el 45% de los encuestados considera “correcto” el apoyo que la UE brinda a los agricultores a través de la PAC e incluso el 44% afirma que les gustaría que se incrementase en los próximos 10 años. Por el contrario, el 12% de los encuestados se decanta por reducir las ayudas agrarias.

Tabla 2

TIPOS DE POLÍTICAS AGRARIAS, BASES LEGITIMADORAS Y APOYO SOCIAL

Tipo de política agraria común	Base material legitimadora	Eurobarómetro especial 473 de Diciembre de 2017: % respuestas s/ los objetivos de la PAC	Consulta Pública de Febrero a Mayo de 2017 sobre la futura PAC (Preguntas Q1, Q4 y Q15)
La PAC de los agricultores activos (segmento productor)	4,2% del empleo y 1,5% del PIB	<ul style="list-style-type: none"> – Cuarto objetivo: 48% Asegurar un adecuado nivel de vida a los agricultores. – Séptimo objetivo: 38% Garantizar abastecimiento alimentario de la UE. 	<p>Q1. Principal desafío: asegurar el nivel de vida de los agricultores. Agricultores: 1.ª opción. Resto ciudadanos: 3.ª opción.</p> <p>Q15. Principal objetivo PAC: asegurar el nivel de vida de los agricultores. Agricultores: 1.ª opción. Resto ciudadanos: 3.ª opción.</p> <p>Competitividad e innovación. Agricultores: 4.ª opción. Resto: 8.ª opción.</p> <p>Q4. Principal contribución agricultores: asegurar el suministro de alimentos. Agricultores: 2.ª opción. Resto: 3.ª opción.</p>
La PAC rural (o de la cohesión territorial)	44% del territorio son zonas rurales	<ul style="list-style-type: none"> – Sexto objetivo: 45% Fomento del crecimiento y el empleo en zonas rurales. 	<p>Q1. Principal desafío: crecimiento y empleo en zonas rurales. Agricultores: 3.ª Opción. Resto ciudadanos: 5.ª opción.</p> <p>Desarrollo territorial equilibrado: Sexta y última opción.</p> <p>Q15. Principal objetivo PAC: Preservación y desarrollo de las zonas rurales. Agricultores: 3.ª opción. Resto ciudadanos: 4.ª opción.</p> <p>Q4. Principal contribución agricultores: Preservar economía y empleo en ZR. Agricultores: 4.ª opción. Resto: 5.ª opción.</p>
La PAC medioambiental (o de los bienes públicos)	45,6% del territorio es SAU (12,4% es Natura 2000)	<ul style="list-style-type: none"> – Segundo objetivo: 0% Proteger el medio ambiente y luchar contra el cambio climático. – Quinto objetivo: 46% Producir alimentos de manera sostenible. 	<p>Q1. Principal desafío. Medio Ambiente. Agricultores: 2.ª Opción. Resto ciudadanos: 1.ª opción.</p> <p>Cambio climático. Agricultores: 4.ª opción. Resto: 2.ª opción.</p> <p>Q4. Principal contribución agricultores: Protección Medio Ambiente y paisaje. Agricultores: 3.ª opción. Resto ciudadanos: 1.ª opción.</p> <p>Q15. Principal objetivo PAC: Alta protección del Medio Ambiente. Agricultores: 6ª opción. Resto ciudadanos: 2.ª opción.</p>
La PAC alimentaria (o de la cadena de valor)	Produce y garantiza el 100% de los alimentos; ocupa 44 millones de personas; y significa el 7% del PIB	<ul style="list-style-type: none"> – Primer objetivo: 62% Asegurar productos sanos y de calidad. – Tercer objetivo: 49% Asegurar precios razonables al consumidor. 	<p>Q1. Principal desafío: Adaptación a las demandas del consumidor. Agricultores: 5.ª opción. Resto ciudadanos: 4.ª opción.</p> <p>Q4. Principal contribución agricultores: Suministro de productos sanos y de calidad. Agricultores: 1.ª opción. Resto: 2.ª opción.</p> <p>Q15. Principal objetivo PAC: Fomento de productos sanos y de calidad. Agricultores: 2.ª opción. Resto ciudadanos: 1.ª opción.</p>

4.1.3. Las iniciativas del Parlamento Europeo

En contraste con la posición de la Comisión (§4.1.2), el Parlamento Europeo, en su calidad de colegislador agrario, entendió que el Reglamento Ómnibus no constituía un simple ajuste técnico sino más bien un ejercicio

político que permitía mejorar la PAC de 2013 y muy en particular los aspectos relacionados con la cadena agro-alimentaria. Los diputados de la Comisión de Agricultura del Parlamento se lanzaron a enmendar en profundidad el capítulo agrícola del Paquete, ampliando su alcance. De esta guisa se modificaron algunos extremos del pago verde, se reforzaron los mecanismos de gestión del riesgo y, siguiendo al pie de la letra las recomendaciones de la “*Task Force*”, se mejoró la arquitectura de la OCM en cuanto a la regulación de la cadena alimentaria (consolidando la excepción agraria en lo que respecta a la política de competencia, y reforzando la contractualización y el papel de las organizaciones de productores).

Tras alguna resistencia por parte del Consejo, el grueso de las enmiendas parlamentarias fue adelante. En octubre la Presidencia Estonia del Consejo alcanzó un acuerdo provisional con el Parlamento Europeo sobre el componente agrario del Reglamento Ómnibus y acto seguido ambas autoridades legislativas aprobaron escindirlo del resto de propuestas relativas a otras políticas por el retraso que registraban sus negociaciones. Sobre esta base las modificaciones aportadas a los reglamentos básicos de la PAC entraron en vigor en enero de 2018 tal como se pretendía.

El Reglamento agrario del paquete Ómnibus, publicado en diciembre de 2017 (46), extiende a todos los sectores algunas de las competencias reconocidas a las organizaciones de productores de aceite de oliva, carne de vacuno y cultivos herbáceos (planificación de la producción, optimización de costes, contratos). Dentro del segundo pilar se permite igualmente crear instrumentos de estabilización de ingresos de naturaleza sectorial, que compensen las pérdidas incurridas en algunos tipos de producción. Los seguros agrarios son a su vez reforzados y podrán cubrir las producciones dañadas en más del 20% de la producción media anual de una explotación. En cuanto al apoyo directo bajo el primer Pilar, se mejoran también las reglas relativas a los pagos a jóvenes agricultores, al pago verde (ampliando las variedades vegetales elegibles para las Zonas Eco-

(46) Reglamento (UE) No 2393/2017, DO L 350 de 29.12.2017 (disponible en: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2017.350.01.0015.01.SPA&toc=OJ.L.:2017:350:TOC).

lógicas) y a la noción de “agricultor activo” (permitiendo a los Estados definirlo de manera prácticamente autónoma).

La mini-reforma del Reglamento Ómnibus ha de interpretarse como una medida precautoria ante la eventualidad que la próxima reforma de la PAC se retrase hasta más allá de 2020. Por otro lado prefigura algunas líneas estratégicas de la futura PAC que retoma la Comunicación de noviembre de 2017, muy en particular la creciente flexibilidad en favor de los Estados para adaptar el sistema de pagos en función de sus características estructurales (§4.2.5). Las enmiendas finalmente adoptadas no agotan ni mucho menos todas las recomendaciones formuladas por la “Task Force” pero, gracias a la perseverancia del Parlamento, se consolidan como una rica fuente de inspiración para la futura reforma de la OCM y la reciente propuesta de Directiva sobre prácticas comerciales desleales presentada por la Comisión con anterioridad a las propuestas legislativas agrarias (Comisión Europea, 2018i).

Aparte de su labor propiamente legislativa, el *Parlamento Europeo* fue preparándose internamente para la próxima reforma de la PAC mediante la publicación de diversos estudios, en una buena parte dedicados a conocer las modalidades de aplicación de la PAC de 2013, que fueron presentados a los miembros de la Comisión de Agricultura y Desarrollo Rural (COMAGRI) (47). En octubre de 2016 se organizó además un taller específico sobre la futura reforma (Parlamento Europeo, 2016). Al mismo tiempo adoptó a iniciativa propia diversas resoluciones sobre: la innovación en la agricultura (48), las prácticas comerciales desleales en la cadena alimentaria (49), la creación de empleo en las zonas rurales (50), los instrumentos para combatir la volatilidad (51), el papel de las

(47) Son de resaltar las aportaciones sobre la aplicación y el futuro de los pagos directos (CRA, 2015; Matthews, 2016), sobre la aplicación y el futuro de la política de desarrollo rural (CCRI, 2016; Dax & Copus, 2016), sobre los mecanismos de gestión del riesgo (CEIGRAM, 2016), sobre los jóvenes agricultores (CULS, 2017), y sobre la siempre controvertida cuestión de las rentas agrarias (Hill & Bradley, 2015).

(48) Resolución de 7 de junio de 2016 (disponible en: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2016-0252+0+DOC+XML+V0//ES>).

(49) Resolución de 7 de junio de 2016 (disponible en: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2016-0250+0+DOC+XML+V0//ES>).

(50) Resolución de 27 de octubre de 2016 (disponible en: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2016-0427+0+DOC+XML+V0//ES>).

(51) Resolución de 14 de diciembre de 2016 (disponible en: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2016-0504+0+DOC+XML+V0//ES>).

mujeres en las zonas rurales (52), o la concentración de tierras agrarias en Europa (53).

4.2. La Comunicación de la Comisión de noviembre de 2017

4.2.1. La estructura de la Comunicación y sus objetivos

El propósito formal de la Comunicación es:

- Presentar los principales retos de la agricultura europea, señalados en la consulta pública de febrero a mayo de 2017 (Sección 1).
- Destacar la contribución de la agricultura a las prioridades del Presidente Juncker y a la consecución de los objetivos para un Desarrollo Sostenible en sinergia con otras políticas (Sección 1).
- Construir una PAC más simple, que mejore la gestión para sus beneficiarios directos, eliminando barreras administrativas e incrementando la subsidiariedad en favor de los Estados (Sección 2).
- Recaltar la necesidad de satisfacer las expectativas sociales respecto a la actividad agraria y concretar las prioridades políticas de la PAC explorando algunos aspectos operativos (Sección 3).
- Reafirmar la dimensión externa de la PAC (Sección 4).

La estructura parece impecable pero si repasamos a fondo las 31 páginas del texto, se evidencia que algunos de estos propósitos están mejor desarrollados que otros. La Comunicación de la Comisión no tercia de manera nítida en las controversias que afloran en la consulta pública lanzada en febrero de 2017 (§4.1.2) (Tabla 2) y no es capaz de presentar un modelo de nueva PAC. A pesar de ser una práctica usual en este tipo de documentos, se renuncia incluso a presentar escenarios que estimulen los debates de opciones expuestos por la consulta, en la estela de lo esbozado por el Libro Blanco sobre el Futuro de la Unión (§3.1), la Ficha del “*Incept Impact Assessment*” (IIA) publicada con el lanzamiento del proceso

(52) Resolución de 4 de abril de 2017 (disponible en: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2017-0099+0+DOC+XML+V0//ES>).

(53) Resolución de 27 abril de 2017 (disponible en: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2017-0197+0+DOC+XML+V0//ES>).

de elaboración de la Comunicación, o el documento de reflexión de las finanzas europeas (§3.2) (Tabla 1).

En estas circunstancias, es necesario desentrañar cuáles son los objetivos reales de la Comunicación, más allá de sus declaraciones de principios. En nuestra opinión las prioridades que subyacen en la Comunicación pueden resumirse en cinco grandes ejes:

- *Un eje de legitimación*, orientado a justificar la PAC ante la ciudadanía y el resto de Comisarios y a reafirmar su compromiso con los nuevos desafíos de una UE a 27 en plena refundación (§4.2.2).
- *Un eje teleológico* que se materializa en un cambio de los objetivos operacionales de la PAC (§4.2.3).
- *Un eje instrumental*, muy indeterminado pero de donde se desprenden algunos mensajes muy claros: el primero, dirigido a rebajar las inquietudes de los actuales beneficiarios de la PAC, se traduce en que los pagos directos persistirán al igual que los dos pilares de la PAC; y, el segundo, buscando la complicidad de las Administraciones nacionales, se concreta en que se impondrá una mayor selectividad en los créditos en un contexto presupuestario a la baja (§4.2.4).
- *Un eje de gobernanza* por el que se anuncia a los Estados un cambio radical en el modelo de aplicación de los pagos directos en el que primarán la subsidiariedad y los resultados (§4.2.5).
- *Un eje político-estratégico* que apunta a una reforma evolutiva y de mínimos pero que ya contiene el germen de futuros cambios y deja entrever el fin del denominado “excepcionalismo agrario” (§4.2.6).

4.2.2. Eje de legitimación: la justificación de la PAC ante la ciudadanía y el resto de Comisarios

El ejercicio de contextualización de la Comunicación es notable y juega simultáneamente todas las cartas legitimadoras posibles. El texto se encuentra trufado de aseveraciones orientadas a justificar la preservación de la PAC (Secciones 1 y 3) a sabiendas de las críticas que acumulan algunos de sus mecanismos por su inequidad (Massot, 2016), sus resultados eco-

nómicos (rentas, competitividad, relevo generacional) (54), medioambientales (55), y/o su supuesto valor añadido europeo.

Se declara repetidamente que la PAC ha de satisfacer las expectativas sociales y fomentar las externalidades positivas (bienes públicos) de la agricultura. Para conseguirlo se reafirma su apoyo al “modelo de explotación agraria familiar en todas las regiones de la Unión” (Sección 3, página 12) y se manifiesta en favor de la “multifuncionalidad” de los sistemas agroalimentarios europeos (Sección 3.1, página 14). En otros términos, no se retoma expresamente la idea de un “modelo europeo de agricultura” (definido por el Consejo Europeo en 1997) pero se hace referencia directa a dos de sus elementos distintivos. En esta línea, el énfasis que se pone en abordar las “preocupaciones de los ciudadanos con respecto a una producción agraria sostenible” (Sección 1, página 8) se sustenta en una noción de “sostenibilidad multifuncional”, que se despliega a nivel económico, medioambiental y socio-rural (Erjavec, 2017).

Resalta además la insistencia de la Comunicación en recordar el papel que la PAC jugará en la consecución de las prioridades del Presidente Juncker y los compromisos de la Unión (en materia de empleo y crecimiento, energía, clima, inmigración, o desarrollo sostenible) (Sección 1). En realidad hay que leer la Comunicación en clave interna en tanto que va (en buena medida) dirigida al resto de miembros del Colegio de Comisarios para: a) convencerles que la próxima reforma no pretende conservar el *statu quo* (financiero); b) garantizarles que sus modalidades de

(54) Una selección de los estudios publicados sobre la futura PAC por la academia, las ONGs, y los operadores económicos y políticos puede encontrarse en el listado preparado por el Servicio de Estudios del PE (Parlamento Europeo, 2018d). Entre los análisis generales sobre la PAC vigente son de destacar los de la OCDE (OECD, 2017), el Comité Económico y Social de la Unión (EESC, 2017), y el Banco Mundial (The World Bank, 2017). Como era de suponer una buena parte de la literatura sobre la reforma de la PAC que más ha incidido en su vertiente económica es de raíz francesa (Académie d'agriculture de France, 2017; Assemblée Nationale, 2017). Otras obras dignas de resaltar sobre aspectos más específicos como los pagos directos, los mecanismos de gestión del riesgo, las rentas agrarias o la competitividad / sostenibilidad en un sentido amplio son: Boulanger et al. (2017); Castañeda & Garrido (2017); CRA (2015); CCRI (2016); CEIGRAM (2016); Farm Europe (2017a); Mahé & Bureau (2016); y TCE (2017a, 2017b y 2018a). Obviamente las organizaciones profesionales se han pronunciado por una PAC fundamentalmente económica (COPA-COGECA, 2017).

(55) La mayor parte de los análisis publicados sobre la futura PAC propugnan una política orientada esencialmente en favor de la sostenibilidad y los bienes públicos ambientales. No es el objetivo de este artículo entrar en este debate a la espera de las propuestas legislativas. Entre las obras más recientes que defienden este enfoque hay que resaltar: Baldock & Mottershead (2017), Bird Life (2017), Buckwell (2015), iDiv (2017), EEB (2017), EEB & Bird Life (2016 y 2017), EEA (2017), Falkenberg (2016), Hart et al. (2016), IFOAM (2017), IEEP (2018), Matthews (2016), NABU (2017), NGOs Common Statement (2017) y RISE Foundation (2017).

gestión serán más similares a los formatos utilizados en otras políticas comunes; y c) asegurarles que la PAC acrecentará su grado de integración con otras políticas.

El problema es que algún Comisario puede interpretar la inocuidad de la Comunicación como una barra libre, permitiéndole inmiscuirse en el diseño final de los mecanismos (56).

4.2.3. Eje teleológico: formalizar unos nuevos objetivos operacionales para la futura PAC

El artículo 39 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) (Consejo, 2015) confirmó los objetivos generales de la PAC establecidos en 1957 por el Tratado de Roma. Son sin duda unos objetivos que con el tiempo han ido quedando obsoletos y que merecerían una revisión en profundidad o, como mínimo, la incorporación de elementos ya presentes en la legislación secundaria (como son las nociones de desarrollo rural, sostenibilidad, resiliencia, cadena agroalimentaria, empleo rural, bienestar animal, calidad alimentaria, o multilateralismo).

A la espera del necesario *aggiornamento* del Derecho Primario, al compás de cada reforma de la PAC los legisladores se han contentado en adaptar los denominados “objetivos político-operacionales” dentro de los reglamentos agrarios en función del contexto general de los mercados agrarios, las demandas sociales y el devenir de la construcción europea. La última ocasión se dio en 2013 y en la actualidad los objetivos operacionales se encuentran listados en el artículo 110(2) del Reglamento (UE) No 1306/2013 (57).

La Comunicación (Sección 3, página 13) anuncia la intención de la Comisión de reemplazar los tres objetivos en vigor, por otros cuatro que,

(56) No se puede tampoco descartar que la mayor parte de los actuales Comisarios ya no estén en su puesto cuando se apruebe la nueva PAC si no se adoptan las perspectivas financieras post 2020 y la reforma de los mecanismos agrarios antes de las elecciones del Parlamento Europeo de 2019. En este escenario les correspondería a otros dar el visto bueno al acuerdo final entre el Consejo y el Parlamento Europeo sobre las futuras políticas comunes.

(57) El artículo 110(2) establece: “El resultado de las medidas de la PAC (...) deberá medirse con respecto a los siguientes objetivos: a) producción alimentaria viable, con atención especial a la renta agrícola, la productividad agraria y la estabilidad de los precios; b) gestión sostenible de los recursos naturales y acción por el clima, con atención especial a las emisiones de gases de efecto invernadero, la biodiversidad, el suelo y el agua; c) desarrollo territorial equilibrado, con atención especial al empleo rural, el crecimiento y la pobreza en las zonas rurales”.

significativamente, se convierten luego en secciones específicas del documento:

- *Promover un sector agrícola más resiliente y más inteligente* (Sección 3.2, p. 15).
- *Intensificar la acción climática y medioambiental en materia agraria* (Sección 3.3, p. 21).
- *Fortalecer el tejido socio-económico de las zonas rurales* (Sección 3.4, p. 23).
- *Dar respuesta a las expectativas sociales en lo que respecta a la producción sostenible de alimentos* (Sección 3.5, p. 27) (58).

Estos cuatro objetivos verticales se ven enmarcados por tres “objetivos-guía” (u horizontales en la terminología de Matthews, 2017d): a) apoyar el conocimiento, la innovación y la tecnología (Sección 3.1, página 14) (extremo que comentamos en el epígrafe §2.2); b) simplificar y mejorar la aplicación general de la PAC (objeto de la Sección 2, p. 10 de la Comunicación y que nosotros aquí hemos calificado como “eje de gobernanza”) (§4.2.5); y c) la actuación mancomunada con otras políticas en busca de sinergias (Sección 1, p. 8) (que subsumimos en el “eje legitimador”) (§4.2.2).

4.2.4. Eje instrumental: de poco calado pero con la confirmación del mantenimiento de los pagos directos y de la actual arquitectura de la PAC a sus beneficiarios potenciales

Las cuatro Secciones de la Comunicación dedicadas a cada uno de los objetivos operacionales verticales (3.2 a 3.5) están lejos de cumplir su cometido en tanto que no abordan el alcance de cada uno de ellos y apenas explican los mecanismos que les darán cuerpo. En este sentido algunos autores han llegado a calificar la Comunicación como “*retórica vacía*” (Erjavec, 2017). Parece lógico que nos interroguemos por las razones que

(58) La noción “producción sostenible de alimentos” es un verdadero cajón de sastre (Sección 3, p. 13; Sección 3.5, p. 27). Entre sus componentes se encuentran: la “calidad de los alimentos” (productos ecológicos, denominaciones), “la salud y la nutrición” (lucha contra la obesidad y la resistencia microbiana, promoción del consumo de frutas y hortalizas), “los residuos alimentarios” y/o “el bienestar animal”. En realidad el cuarto objetivo no se sitúa en el mismo rango que los tres anteriores, posiblemente porque se estima que pertenece de manera preferente a otras políticas comunes.

explican la renuncia de la Comunicación a desarrollar su vertiente instrumental. Para comprenderlo hay que rebobinar en el tiempo.

Cuando el Presidente Juncker y el Comisario Hogan anunciaron la presentación de una Comunicación sobre la “*modernización y la simplificación de la PAC*” (finalmente rebautizada con el algo ampuloso título “*El futuro de los alimentos y la agricultura*”) ya distinguían dos ámbitos separados de actuación: el instrumental, orientado a modernizar los mecanismos existentes; y el de la gobernanza, con el fin de mejorar la gestión propiamente dicha. Finalmente, la parte dedicada a los mecanismos futuros es muy vaga y las propuestas más detalladas se refieren a la modificación / simplificación de las modalidades de gestión. En otras palabras, se pretende una limitada reforma sobre el fondo y concentrar el grueso de los esfuerzos en cambiar las formas de aplicación de la PAC.

La indeterminación del aparato operativo tiene sin embargo una virtud liminal: resalta dos mensajes de tranquilidad a los beneficiarios potenciales de la PAC en un contexto presupuestario cuando menos incierto, a saber, a) los pagos directos van a persistir en el futuro (aunque serán más selectivos), y b) se mantendrán los dos pilares (pese a que sus regímenes administrativos y financieros quedan aún muy difusos). Aparte de estas dos diáfanas declaraciones de carácter político, el resto de referencias instrumentales son meros apuntes (Matthews, 2017d). Nada extraño si tenemos en cuenta que la Comunicación adolece de evaluaciones de impacto que permitan conocer los resultados de la reforma de 2013 y, por consiguiente, afinar la nueva instrumentación. Se anuncia un informe sobre la aplicación de la PAC para 2018 que ha de constituir el soporte de las propuestas legislativas (Sección 1, p. 7). Pero a su espera, y a modo de consuelo, la Comisión reitera que ha extraído las suficientes enseñanzas de la consulta pública para redactar la Comunicación (Sección 1, p. 5). Pasemos a repasar las puntuales referencias operativas que el texto contiene (en sus Secciones 3.2, 3.3 y 3.4) para comprobarlo.

Cuando se desarrolla el objetivo de “*promover un sector agrícola resiliente e inteligente*” (Sección 3.2, página 16) se citan los pagos directos, las medidas de fomento de las inversiones, las organizaciones de productores y los mecanismos de gestión del riesgo, pero sin concretar sus condiciones y/o despliegue. Se desconoce por ejemplo la estructura final

de los pagos directos dentro del nuevo modelo de aplicación del primer pilar. Se da a entender que pervivirán los pagos básicos a la Ha, al igual que el pago verde, los pagos a jóvenes, los pagos acoplados o el pago redistributivo. Por el contrario no se retiene el pago a zonas con hándicaps ni el régimen simplificado para pequeños agricultores. En el apartado del apoyo a la renta la propuesta más explícita se refiere a una redistribución más justa en favor de las pequeñas y medianas explotaciones, con una referencia expresa al documento de reflexión de las finanzas europeas (Comisión Europea, 2017i). Se propugna reforzar la equidad de los pagos directos mediante techos obligatorios, pagos decrecientes, pagos redistributivos, una mejor definición del “agricultor activo” y la convergencia de los importes medios a la Ha entre los Estados (Sección 3.2, pp. 17-18).

En lo que se refiere a la gestión del riesgo (Sección 3.2.3, página 19) se da a entender que se explorarán: el fomento del reaseguro, un mayor uso de los instrumentos financieros, la creación de una “plataforma permanente” a modo de foro de discusión, y, en fin, medidas fiscales que fomenten el ahorro (59). Pero a partir de ahí los interrogantes se multiplican. Y tampoco queda claro su régimen financiero aunque se apunta un enfoque mixto (UE-Estados-sector privado).

En cuanto al objetivo de “*intensificar el cuidado del medio ambiente y la acción por el clima*” (Sección 3.3, página 21) la Comunicación se exhibe sobre sus renovadas ambiciones pero se limita a avanzar que la actual arquitectura verde a tres bandas (condicionalidad; pago verde; medidas agroambientales) será subsumida dentro del nuevo modelo de gestión de la PAC con un enfoque más integrado, fundado en los resultados y más subsidiario (sinónimo de una mayor implicación de las autoridades internas en la fijación de las prácticas medioambientales exigibles) (§4.2.5). No hay que perder de vista que el nuevo modelo de aplicación tiene su origen en el fracaso del pago verde y su tratamiento uniforme para con-

(59) Siguiendo el modelo canadiense, el más elaborado al respecto (CEIGRAM et al., 2016). La Comisión apunta a la flexibilización de las reglas de ayudas de Estado. Pero podría irse algo más lejos y reconocer las bonificaciones fiscales al ahorro como una parte de la cofinanciación nacional (calculando su equivalente en valor, como ya se hace en la política de competencia).

seguir unos objetivos medioambientales que son por definición muy diferentes según los sistemas agronómicos en liza. Un reciente informe del Tribunal de Cuentas Europeo (TCE 2017b) se hace eco de las recurrentes críticas de las organizaciones ecologistas al respecto y califica sin reparos al “pago verde” como una modalidad enmascarada de apoyo a la renta y que apenas aporta beneficios significativos para el medio ambiente y el clima en la medida que una parte considerable de las prácticas subvencionadas se habría llevado a cabo incluso sin apoyo directo. Según los auditores la acción agromedioambiental comunitaria debería incluir objetivos de resultados y una asignación presupuestaria que refleje los costes incurridos y la pérdida de ingresos derivada de actividades que vayan más allá de las normas medioambientales básicas (60).

Lo paradójico es que para subsanar esta deficiencia se acude a un sistema de programación ya experimentado con la política de desarrollo rural (de formato descentralizado y con indicadores de seguimiento) que el propio Tribunal de Cuentas en otro informe ha tildado como demasiado largo, complejo y poco centrado en los resultados (TCE, 2017a). El propio Comisario Hogan en un discurso en un acto organizado por la Red Europea de Desarrollo Rural llegó a admitir que había que simplificar un sistema de programación que hoy cuenta con 6 prioridades y 18 ámbitos de intervención que contribuyen a tres objetivos operacionales de la PAC (§4.2.3) y a 11 objetivos temáticos (Comisión Europea, 2018b) (61).

La Comunicación encuadra las posibles mejoras en el ámbito del desarrollo rural dentro del objetivo “*fortalecer el tejido socioeconómico de las zonas rurales*” (Sección 3.4, p. 23). Se enfatiza la creación de empleo en el medio rural y el apoyo a los jóvenes agricultores. Se hace palpable una cierta revolución terminológica cuando se citan las “nuevas cadenas de valor rural” (donde se incluyen la energía limpia, la bioeconomía, la

(60) El Informe No 21/2017 del Tribunal de Cuentas concluye que sólo el cinco por ciento de las tierras cultivables de la UE han cambiado sus prácticas tradicionales a causa del pago verde. Con tales resultados es además difícil de justificar la gran complejidad añadida a la gestión de la PAC. La DG AGRI de la Comisión por su parte encargó una evaluación externa del pago verde. El estudio (*Alliance Environnement - Thünen Institute, 2017*) aprecia serias ineficiencias en su aplicación y resultados pero sin llegar a las drásticas conclusiones del Tribunal de Cuentas.

(61) Reglamentos (UE) no 1303/2013 y 1305/2013 (DO L 147 de 20.12.2013).

economía circular o el ecoturismo) o los “pueblos inteligentes” (Sección 3.4.1, p. 23). Pero desde la perspectiva del despliegue instrumental hay pocas pistas. Por ejemplo, en cuanto al relevo generacional, es calificado de prioridad política (Sección 3.4.2, p. 26) para acto seguido reconocer que su éxito depende en gran medida de la voluntad y las herramientas de los Estados miembros (en cuanto a movilidad fundiaria, fiscalidad, legislación civil y sucesoria, u ordenación territorial). En ningún momento se alude a la simplificación de la programación rural (que el Comisario como hemos dicho asume como necesaria) y en su lugar se multiplican las declaraciones de intenciones (del tenor de: hay que fomentar los instrumentos financieros para apoyar las inversiones y el capital circulante, o es conveniente facilitar por los servicios de asesoramiento la transferencia de conocimientos entre generaciones y la planificación de la sucesión).

Para terminar este apartado resaltemos que hay también mecanismos que la Comunicación olvida y que, por lo que parece, no merecen ni siquiera un tratamiento superficial. El caso más sangrante es el de la política de mercados (OCM) y el fortalecimiento de la cadena (sin aprovechar siquiera las recomendaciones efectuadas por la “*Task Force*”) (Comisión Europea, 2017k). El interés de abordar estas temáticas quedó patente con las sucesivas crisis ganaderas (paquetes lácteos) y en los debates del Reglamento Ómnibus (§4.1.2 y §4.1.3). No parece de recibo que una Comunicación sobre el futuro de la PAC guarde tal silencio.

Con tales mimbres se excluye cualquier avance sustancial en pos de una “política alimentaria” y la eventual creación de un “tercer pilar de la PAC” (62). Si los legisladores no reaccionan como lo hicieron con el “paquete Ómnibus”, la política de la cadena agroalimentaria que apuntó la reforma Ciolos de 2013 puede quedar en bien poco. Aunque el título de la Comunicación se refiere al “futuro de la alimentación” y su Sección 3.5 (p. 27-28) lanza un alegato en favor de “*las preocupaciones de los ciudadanos sobre (...) la salud, la nutrición, los residuos alimentarios y el bienestar animal*”, la acción alimentaria de la Unión estará en su substancia en

(62) La idea de reconvertir la PAC en una política alimentaria común se fue ido abriendo paso a partir del documento de Presidencia neerlandesa de 2016 (Gobierno de los Países Bajos, 2016) (§4.1.1), pero no ha encontrado muchos apoyos políticos. Véase al respecto: Fresco, & Poppe (2016) e IPES (2016). Sobre el posible alcance y contenido de una política alimentaria puede consultarse la obra clásica de Lusk, Roosen & Shogren (2011).

manos de políticas ajenas a la PAC (competencia, mercado interior, consumidores o salud pública). Ciertamente es que hoy la PAC cuenta con algunos (humildes) programas de fomento del consumo de frutas, hortalizas y productos lácteos por los escolares. Parece que la próxima reforma de la PAC en este ámbito se circunscribirá al ámbito estrictamente regulatorio y especialmente en reforzar la transparencia en la formación de los precios dentro de la cadena (vía observatorios). Otras posibles iniciativas tendrán un recorrido autónomo. Por ejemplo, en abril de 2018 la Comisión presentó una Directiva sobre las prácticas comerciales desleales en la agroalimentación con la base jurídica de la PAC (Comisión Europea, 2018i). La iniciativa es limitada tal como ya apunta el formato de Directiva elegido. De todos modos es digna de elogio y sería de desear que, reforzada por los colegisladores, llegara a buen puerto. El problema radica en que, al ser independiente del paquete legislativo de la reforma, puede ser fácilmente bloqueada, a sabiendas que algunos Estados se resisten a imponer reglas obligatorias a nivel comunitario en este ámbito.

4.2.5. Eje de la gobernanza: un nuevo modelo de aplicación de los pagos directos bajo un formato de programación en el que primarán la subsidiariedad y los resultados

La reforma de mínimos en materia de mecanismos contrasta con una verdadera revolución en la gestión de la futura PAC (objeto de la Sección 2, páginas 10-12) que ya se puede augurar que retendrá la mayor parte de las discusiones de los colegisladores. La medida estrella de la Comunicación se plasma en un cambio radical del modelo de aplicación de la PAC: a) de naturaleza territorial / ambiental; b) de gestión multi-nivel (Marco Común a establecer por la Unión; Planes estratégicos a desarrollar por los Estados/Regiones); c) fundada en los principios de subsidiariedad, flexibilidad y corresponsabilidad en favor de los Estados; d) con un enfoque integrado de programación (aunque no se lleva hasta sus últimas consecuencias, al no fusionarse los dos pilares ni generalizar la cofinanciación); y e) que sustituirá el actual “enfoque regulatorio (de conformidad)” por un “enfoque de resultados” (cuantificados a partir de indicadores).

Nos encaminamos a una “PAC-marco”, en función de la diversidad estructural (económica, ambiental, rural) de los 27, donde la labor principal

a nivel supranacional será la concepción del marco común y la tarea de los Estados el decidir su formato de transposición y, lo que es más importante, garantizar sus resultados bajo riesgo de sanción directa (reducción de los sobres nacionales asignados *ex ante*) (63). El gran afectado por el cambio serán los pagos directos del primer pilar que, como avanzamos en el apartado anterior, pasarán a integrarse en un sistema de programación similar al del segundo pilar.

No deja de ser paradójico que la propuesta más compleja de la Comunicación se sitúe dentro de un capítulo que en su título incluya “*hacia una PAC más simple*” (p.10). A primera vista más que simplificar lo que se hace es trasladar a nivel nacional la complejidad de la gestión. Entiendo que, en la medida que la Comisión pierde el trato directo con el beneficiario, desaparecerá lo que hasta el día de hoy se había llamado la “*gestión directa*”. Igualmente es de suponer que los futuros actos delegados y de ejecución quedarán reducidos a actos de desarrollo de los sistemas de seguimiento y auditoria por parte de las autoridades comunitarias sobre los planes nacionales. Pero, paralelamente, comportará que Decretos y Órdenes a nivel interno sustituyan las disposiciones que hoy se dictan a nivel comunitario. Nos encontramos pues ante una fuerte transferencia burocrática y está por ver que la Comisión guarde las suficientes salvaguardias que impidan que se repita la proliferación de reglas por parte de las autoridades internas.

El nuevo modelo de aplicación adolece de muchas inconcreciones que las propuestas legislativas y/o los legisladores deberán suplir (Parlamento Europeo, 2017b). La cuestión clave a dilucidar será la del contenido o alcance del Marco comunitario que dará pie a los Planes Nacionales Estratégicos, o si se prefiere, el grado de libertad que se dejará a los Estados para confeccionar su menú de intervenciones. En principio el Marco Común debería establecer: los objetivos generales de la Unión y las prioridades de la PAC; los tipos de intervenciones y sus requisitos básicos (condiciones de elegibilidad, tipos de indicadores de resultados,

(63) Los sobres nacionales de los dos pilares, llamados a trabajar de manera mancomunada, van a ser la piedra de toque del nuevo sistema y su atribución será objeto de una ardua negociación dentro del Consejo Europeo en el marco de las nuevas perspectivas financieras (como ocurrió en 2013) según parámetros a definir (a caballo probablemente del peso del pasado, criterios objetivos y exigencias políticas, incluidos los nuevos desafíos de la UE).

posibles reglas de la OMC a respetar, posibles límites en montantes, etc.); los procedimientos de adopción de los planes nacionales, de seguimiento y de control (incluidos los márgenes de error aplicables a la supervisión de los resultados); los sobres nacionales asignados a cada Estado; y, en fin, los aspectos de la gestión financiera (reglas de cofinanciación aplicables, techos o reglas de redistribución de los pagos, régimen de transferencia entre pilares, sistemas de reembolsos, y planes de corrección, regímenes de sanciones e incentivos para garantizar el cumplimiento de los objetivos programados). Por su parte los Estados miembros deberían fijar sus propias metas, adaptar las intervenciones a sus necesidades específicas, definir los criterios propios de elegibilidad y diseñar las estructuras de gestión y de control.

El nuevo modelo arrastra también algunos problemas de fondo. El primero es que un sistema de programación fundado en resultados cuantificados se contradice por definición con la idea de imprevistos o crisis sobrevenidas, que constituyen una seña de los mercados agrarios. ¿De dónde saldrán los fondos cuando eso ocurra, si todas las medidas han sido cerradas en función de metas concretas? Hoy por hoy la PAC tiene una (modesta) reserva de crisis y la disciplina financiera como instrumento de ajuste para las contingencias de mercado. En la nueva PAC la disciplina financiera perderá todo su sentido en tanto que no se podrán modificar los créditos programados. Por ser una temática de naturaleza financiera, habrá que esperar a las propuestas legislativas para saber si dentro de los futuros instrumentos de flexibilidad presupuestaria se incluirá una reserva plurianual para las crisis agrarias.

Otro tema sensible (y que la Comunicación deja en el limbo) es el de las consecuencias efectivas de una programación basada en resultados e indicadores de error cuando se incumplan los objetivos previstos. ¿Qué ocurrirá con los fondos no utilizados? ¿Quedarán en manos de cada Estado o podrán, total o parcialmente, transferirse a otras administraciones o programas? ¿Cuándo y cómo se desencadenarán las posibles penalizaciones? ¿Con qué márgenes de error? ¿Con oportunidad de corrección? ¿Hasta qué punto los sobres nacionales inicialmente atribuidos podrían perder créditos y quedar desvirtuados por los incumplimientos?. En última instancia debería también concretarse cómo puede incidir una even-

tual mala gestión en la definición de un futuro Marco Financiero post 2027 y en la correspondiente atribución de nuevos sobres nacionales.

Por último resaltemos cómo el nuevo modelo de aplicación esconde un profundo cambio en el diseño orgánico de la Comisión. La DG AGRI abandona prácticamente la gestión directa (salvo la que pueda corresponder a la OCM) y se convierte en una administración básicamente de seguimiento y de control (a sumar a la tarea de vigilancia del respeto de los compromisos internacionales). Existe un claro riesgo de pérdida de “*know how*” sobre la evolución económica de las explotaciones y de las problemáticas agroambientales y de recursos naturales, como ya ha ido ocurriendo en materia de producciones y mercados agrarios en los últimos años. Por otro lado, los futuros auditores de la DG AGRI deberían tener un perfil no exclusivamente financiero y ser capaces de evaluar la efectividad de las medidas y/o el (in)cumplimiento de los indicadores técnicos.

4.2.6. Eje político-estratégico: hacia una reforma evolutiva y de mínimos pero de la que pueden emerger trascendentales cambios en el largo plazo

El Comisario Hogan no se cansa de repetir que esta reforma de la PAC constituye una simple evolución y tiene razón, pese a los profundos cambios que se apuntan en su gobernanza. El gradualismo instrumental es tal que incluso podría hablarse de una “reforma diferida en el tiempo” o “por tramos”, que se inició con los paquetes lácteos, prosiguió con la mini-reforma Ómnibus de 2017, y puede concluirse con la adopción de una Directiva sobre prácticas desleales y la revisión de los actos de base de la PAC. Una propuesta, además, que (no es impensable) podría desintegrarse en dos sub-fases, una para antes de las elecciones al Parlamento Europeo de mayo de 2019 y otra para la siguiente legislatura. El tiempo (y los colegisladores) nos lo confirmarán (§5).

Con este telón de fondo la próxima reforma es de mínimos y nada comparable a las precedentes. Pero, a tenor de lo entrevistado, puede dejar semillas para el futuro con efectos relevantes: a) la PAC se vuelve más “líquida” al perder potencia legislativa y financiera; b) refuerza su grado de integración con otras políticas comunes y se auto-reubica en consecuencia dentro del proyecto supranacional; c) en la medida que el prin-

cipio de subsidiariedad gana terreno, la PAC converge en sus modalidades de gestión con el resto de política comunes; y d) si bien, ahora no se osa constituir un único pilar agro-rural y extender la cofinanciación a los pagos directos, deja el terreno allanado para que en un futuro más o menos cercano se den ambos pasos.

Con este bagaje se abren las puertas al fin del denominado “excepcionalismo agrario” que, con la política de mercados y sus mecanismos como ejes centrales, caracterizó a la PAC desde sus orígenes en los años 60 (64). La política territorial y medioambiental que esboza la Comunicación no precisa sin duda de excepción alguna para consolidarse. Queda sin embargo por ver cuál será el alcance de la OCM sobre la que la Comunicación no se pronuncia. En última instancia, la formalización del fin del excepcionalismo de la PAC dependerá de tres factores: a) el futuro despliegue financiero de la OCM (reserva plurianual de crisis); b) su desarrollo regulatorio (sobre las medidas de mercado y de vertebración de la cadena en general y sobre la excepción en política de competencia en particular); y c) cómo evolucionara el multilateralismo agrario en la OMC, hoy prácticamente bloqueado.

4.2.7. Las reacciones ante la Comunicación a la espera del MFP y las propuestas legislativas

La Comunicación de 2017 ha dado lugar a una serie de pronunciamientos institucionales en los primeros meses de 2018.

La Presidencia Búlgara del Consejo preparó un borrador de conclusiones que presentó a los Ministros de Agricultura del Consejo en marzo. Tras varios infructuosos intentos tuvo que aceptar la imposibilidad de alcanzar una posición unánime (Consejo - Presidencia Búlgara (2018b)). Cinco Estados (Polonia, Eslovaquia y los tres países bálticos) bloquearon el texto por entender que no se recogía su aspiración a una convergencia “rápida y completa” de los pagos directos a la Ha entre los 27 (65). La mayor

(64) Sobre este punto, véase Greer (2017) y el resto de artículos de la obra coordinada por Daughjerg “Post-excepcionalism in public policy: transforming food and agricultural policy”.

(65) El disenso se podía ya adivinar tras el encuentro que habían tenido previamente en Riga los Ministros de Agricultura de Polonia y los países bálticos (Gobierno de Letonia, 2018). De él salió un manifiesto en favor del mantenimiento del sistema de ayudas a la superficie vigente en estos países y, sobre todo, de una convergencia externa total de los pagos directos. Para los debates preparatorios sobre la Comunicación en el seno del Consejo, véase Farm Europe (2018).

parte de los Ministros de Agricultura alegaron que tal cuestión dependía del futuro MFP y no era el momento ni el lugar de plantearla. Por otro lado, los miembros del Consejo Agrícola a duras penas se pusieron de acuerdo sobre el futuro de los pagos acoplados a la producción (66) y el diseño del nuevo modelo de aplicación de la PAC.

La Comisión de Agricultura y Desarrollo Rural del Parlamento Europeo por su parte redactó un proyecto de informe de iniciativa sobre la Comunicación, confirmando a grandes trazos el enfoque de la Comisión (Parlamento Europeo, 2018). Objeto de numerosas enmiendas de los eurodiputados, en el momento de escribir estas líneas aún no había sido adoptado y se desconocía por consiguiente su sesgo final.

El Tribunal de Cuentas de la UE, a pesar de no ser un órgano legislativo, publicó también un documento de información sobre la futura PAC en marzo de 2018, antes incluso que el Consejo terciara sobre la Comunicación (TCE, 2018b). En el filo de sus funciones de auditoria y en clara sincronía con la Comisión, el Tribunal se lamentaba de la ineficacia de muchas de las medidas de la PAC vigente, sobre todo en materia medioambiental, sugería que se fijasen en el futuro objetivos más ambiciosos pero a la vez mesurables, y se mostraba favorable a una mayor subsidia- riedad en la aplicación de la nueva PAC por los Estados.

Aparte de las posiciones institucionales, las reacciones ante la Comunicación han sido sorprendentemente benignas (67). La vaguedad de las propuestas seguramente ha jugado a su favor. Los medios académicos se han limitado a descodificar el texto y a esperar las propuestas legislativas (Erjavec, 2017; Matthews, 2017d). Las organizaciones ambientalistas por su parte estiman por lo general que el nuevo modelo de aplicación de la PAC tiene cierto potencial, puede facilitar la adaptación del apoyo a la

(66) En la actualidad todos los Estados Miembros salvo Alemania aplican pagos en favor de determinadas producciones, con una amplia gama de formatos (Massot, 2016). El 14 de marzo de 2018 los Ministros de Agricultura de Portugal, Francia, Italia y España se encontraron en Lisboa y subrayaron la importancia de preservar un apoyo acoplado voluntario, simple y flexible, que se adapte a las necesidades económicas y ambientales específicas de los sectores.

(67) Una selección de las posiciones publicitadas está disponible en Arc2020 (2017) y Parlamento Europeo (2018d).

gran diversidad ecológica existente en Europa y, por consiguiente, puede mejorar el suministro de bienes públicos a la sociedad. No obstante, que este potencial de cambio se dé o no dependerá de los objetivos cuantificados que se impongan a nivel comunitario y el grado de flexibilidad que se otorgue finalmente a las autoridades internas. En realidad una mayor flexibilidad en la gestión no siempre redundará en mayor subsidiariedad si las metas que se fijan a nivel estatal no se corresponden con los desafíos comunes planteados (iDiv, 2018). Podría ocurrir por ejemplo que algunas administraciones, temerosas de perder fondos europeos en el caso de no alcanzar los objetivos planificados, rebajaran las exigencias medioambientales a los agricultores (Farm Europe, 2017c; IEEP, 2017b). A nuestro entender sería un error estratégico que así actuaran porque la humildad de los resultados alcanzados dejaría sin justificación los nutridos créditos que la PAC aún hoy percibe y en el siguiente periodo de programación presupuestaria se podrían por consiguiente poner en cuestión a la vista de su pobre valor añadido europeo.

La tranquilidad también ha sido también la norma general en las organizaciones profesionales al comprobar que los pagos directos no están en peligro y no se vislumbran grandes cambios en los instrumentos en el corto plazo. En realidad están a la espera del Marco Financiero Plurianual post 2020 para comprobar el alcance de los recortes, su máxima preocupación en el momento presente. Los mayores reparos han venido de los medios profesionales franceses y se refieren al riesgo de renacionalización y de distorsión de la competencia que puede esconder una aplicación descentralizada de la PAC como la que se propone (Farm Europe, 2017c y 2018; MOMAGRI, 2017). Estoy en desacuerdo con tal apreciación si se plantea en términos absolutos: una política de gestión territorializada puede mantener su carácter común, incluso en el (improbable) supuesto de que fuera cofinanciada. Nos lo demuestra la política regional o, sin ir muy lejos, los programas de desarrollo rural y la Iniciativa LEADER+. Por otro lado es contradictorio que las organizaciones agrarias que alertan del riesgo de renacionalización de la PAC defiendan con uñas y dientes el reparto de sus fondos a nivel nacional (sobres de pagos directos y de desarrollo rural) y dejen sin apenas dotación a los mecanismos comunes por excelencia, en el seno de la OCM. En puridad descentralización en

la gestión y renacionalización no son automáticamente sinónimos en políticas como la PAC que el propio Tratado ya califica de “competencia compartida” (68). En última instancia dependerá del diseño del núcleo común, fijado por los reglamentos comunitarios, y de dónde se tracen las fronteras entre las competencias supranacionales y las competencias internas (§4.2.5). Podría solamente hablarse de “renacionalización” de la PAC si ésta tendiera a territorializar todo el presupuesto, preservara a toda costa los sobres nacionales sin acotar la flexibilidad interna en su gestión, y, sobre todo, vaciara de contenido la OCM (última garante de un mercado único) y no garantizara una financiación adecuada e íntegramente comunitaria para las crisis sectoriales agrarias. Nada de eso se manifiesta en la Comunicación. Lo aclararán solamente las propuestas legislativas y el futuro MFP agrario.

5. COROLARIO: ¿“HACIA UNA REFORMA SINGULAR, A “TRAMOS” Y “DIFERIDA”?

La Comunicación anuncia una reforma de la PAC singular. En primer lugar por su calendario, enmarcado por las negociaciones del Brexit, las perspectivas financieras para el periodo post 2020, y las elecciones al Parlamento Europeo de 2019. También se distingue por su *contexto* en comparación a la reforma de 2013: han cambiado el entorno *económico general* (marcado por el fin de la recesión, de las políticas de austeridad y el relanzamiento del crecimiento y el empleo), el *social* (con heridas de la crisis que hay que cicatrizar), el *político* (el ascenso del populismo anti-europeísta), el *comercial* (en plena Era Trump y el paulatino paso del multilateralismo al bilateralismo y/o el unilateralismo en la regulación de la globalización), el *medioambiental* (con compromisos renovados en ma-

(68) El artículo 4.2.d) del TFUE reconoce formalmente a la agricultura como un ámbito de “competencia compartida” entre la UE y los Estados miembros (del mismo tenor que las políticas de cohesión, de medio ambiente, del transporte o el mercado único, a modo de ejemplos). El artículo 2.2 del mismo TFUE establece que en estos ámbitos “los Estados miembros ejercerán su competencia en la medida en que la Unión no haya ejercido la suya”. El protocolo 25 adjunto a los Tratados dispone complementariamente que el acto básico de la Unión que ejercite su competencia no podrá nunca agotar el ámbito en cuestión. Por su parte el artículo 5.3 del Tratado de la Unión Europea (TUE) dispone que el “principio de subsidiariedad” se aplicará en los ámbitos que no sean competencia exclusiva de la Unión. Ésta sólo podrá intervenir si los objetivos de la acción pretendida no pueden ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, a nivel central, regional o local. De esta guisa están fijadas las bases de desarrollo de la futura PAC.

teria de cambio climático y desarrollo sostenible por parte de la Unión), el específicamente *agrario* (con unos precios a la baja) y, en fin, el *tecnológico* (con una revolución digital en ciernes que modificará profundamente las formas de producción y distribución dentro de la cadena agroalimentaria). Este nuevo contexto comporta desafíos específicos a una *UE a 27 en plena refundación*.

Por otro lado, la singularidad de esta reforma de la PAC viene marcada por el particular enfoque de la Comisión, que la Comunicación deja traslucir. No estamos ante una revisión en profundidad de sus objetivos y mecanismos sino más bien ante un chequeo de naturaleza formal, que desemboca en un cambio radical de las modalidades de aplicación del primer pilar de la PAC (programación conjunta de las medidas de apoyo directo y de desarrollo rural, enfoque de resultados, subsidiariedad / corresponsabilidad máxima en la gestión). Los ejes de la futura PAC son el territorio y el medio ambiente, enfatizando las diferencias que concurren en las agriculturas de los 27. Como resultado de este ejercicio nos vemos abocados a una “PAC-marco”, que primará la diversidad estructural y en la que prácticamente desaparecerá la gestión directa por parte de la Comisión. Por otro lado, el nuevo modelo de aplicación padece serias inconcreciones y debilidades. La principal es que no deja margen alguno para afrontar los vaivenes de los mercados agrarios en un contexto marcado por la incertidumbre. Tampoco tiene en cuenta la diversidad que existe a nivel organizativo sectorial (cooperativismo, OPs), de calidad de la gobernanza (capacidad y eficacia de las administraciones públicas) y de implantación tecnológica, lo que puede afectar al éxito en su puesta en marcha.

Nuestras críticas a la Comunicación no han de interpretarse sin embargo como una enmienda a la totalidad. Es de reconocer que el modelo de gobernanza que se desprende es completamente coherente con un enfoque territorial y medioambientalista y responde al fracaso (anunciado) de un pago verde de talla única. Los principales reparos se basan sobre todo en que el nuevo modelo de gestión se erija en el núcleo de la futura reforma de la PAC y, lo que es más sustancial, en los efectos colaterales que este enfoque puede comportar en términos de política económica.

La pregunta del millón es si hay valor añadido comunitario en la lucha contra los fallos de los mercados agrarios. Si la respuesta es positiva,

¿cómo plasmarlo en la OCM y/o la regulación de la cadena agroalimentaria?. En otras palabras, ¿la política de mercados y la gestión de riesgos tendrán carta de identidad propia en el futuro (por ejemplo con una reserva financiera *ad hoc*)? o, por el contrario, ¿irán diluyéndose en la nada a medida que se consolide el marco integrado y territorial de apoyo a las explotaciones y a las zonas rurales que dibuja la Comunicación?.

Como ya ocurrió con el “Reglamento Ómnibus” de 2016/2017, el Comisario de Agricultura con su Comunicación esboza una reforma de mínimos en términos operativos y deja a los colegisladores, Consejo y Parlamento, la decisión de marcar el horizonte de las ambiciones y, en definitiva, de rellenar los vacíos instrumentales. Pero les ha impuesto una inusitada premura, presionándoles para que se pronunciaran sobre la Comunicación antes de mayo de 2018, cuando la Comisión cuenta presentar las propuestas legislativas agrarias. Con tal calendario es evidente que la Comunicación nunca ha pretendido lanzar una reflexión en profundidad sobre la futura PAC entre los colegisladores. Arguye la Comisión en su descargo dos urgencias: a) la necesidad de abordar cuanto antes los efectos del “Brexit”, una vez metidos de lleno en la segunda fase de la negociación del divorcio, a concluir antes del mes de marzo de 2019; y b) las exigencias de refundación de la Unión, en instrumentos y presupuesto, que permitan hacer frente a los denominados “nuevos desafíos”, puestos de manifiesto en los documentos de reflexión publicados en 2016 y 2017.

Los colegisladores aceptaron de entrada el envite: el Consejo adoptó sus (primeras y parciales) conclusiones sobre la Comunicación en marzo de 2018 y el Parlamento se apresta a hacer lo propio en junio aprobando su informe de iniciativa sobre este documento (informe Dorfmann), dejando con ello las puertas abiertas para que la Comisión presente sus propuestas reglamentarias. Pero haber acatado el marco de juego del Ejecutivo sobre la Comunicación no presupone que los colegisladores sigan sus pasos en lo que respecta a las propuestas legislativas y acepten adoptarlas antes de las elecciones del Parlamento Europeo de mayo de 2019. La imposibilidad de un consenso en el Consejo Agrícola sobre la Comunicación en su encuentro de marzo de 2018 (Consejo-Presidencia Búlgara, 2018b) deja entrever las dificultades que aparecerán a lo largo de las negociaciones que se avecinan.

En realidad la Comisión está jugando con fuego desde una perspectiva institucional: por un lado ha hecho dejación de su poder de iniciativa legislativa, establecido en los Tratados, con su renuncia a concretar el contenido material de la PAC post 2020 con la Comunicación; por otro lado, insistiendo en que la nueva PAC y el nuevo MFP se aprueben antes de las elecciones europeas, compromete el equilibrio interinstitucional al empujar a los colegisladores a no respetar los procedimientos legislativos en vigor que, incluyen, no lo olvidemos, dos lecturas de las propuestas reglamentarias y un foro final de conciliación.

La reforma de la PAC de 2013 dejó un año entre la presentación de la Comunicación y la publicación de las propuestas legislativas agrarias (ahora son apenas 6 meses, entre finales de noviembre de 2017 y mayo de 2018) y precisó dos años para concluir un acuerdo en primera lectura (ahora será un año escaso, entre junio de 2018 y abril de 2019, si tomamos como fecha límite el calendario electoral del Parlamento Europeo). Hay que tener en cuenta además que las posiciones del Consejo Agrícola y del Parlamento sobre los reglamentos de la PAC son en sí mismas textos legislativos y, consecuentemente, no pueden dejar indeterminado ningún aspecto, incluidos los financieros (porcentajes de cofinanciación en el desarrollo rural, porcentajes atribuidos a cada tipo de pago directo, límites de las ayudas por explotación, nivel de convergencia externa de las ayudas, entre otros). Lo que requiere que el Consejo (Europeo) tome previamente una decisión sobre el MFP en su conjunto y, en su seno, sobre todas y cada una de las disposiciones financieras que contengan los actos agrarios (la llamada ‘*Negotiating Box*’ en la reforma de 2013) (Massot, 2013).

En estas circunstancias para respetar el deseo de la Comisión de concluir las negociaciones agrarias antes de las elecciones de mayo de 2019 sería imperativo que el Consejo Europeo cerrara las negociaciones del MFP en diciembre de 2018, supuesto hartamente improbable. Si no se da esta condición es imposible que los mandatos agrarios de ambos colegisladores (posiciones institucionales, con enmiendas a los reglamentos propuestos por la Comisión) puedan ver la luz antes de abril de 2018. Este sería el escenario más optimista que, de ningún modo, comportaría un acuerdo final sobre la PAC durante esta legislatura. Es indiscutible que el Consejo

podría continuar en solitario sus trabajos durante la campaña electoral pero debería siempre esperar a que los nuevos miembros del Parlamento tomaran posesión de sus escaños para lanzar las negociaciones interinstitucionales en el otoño de 2019 a fin de lograr una posición común. Para complicarlo más, a partir de noviembre de 2019 tendremos probablemente unos Comisarios distintos a los que presentaron las propuestas a debate, quizás con ideas propias respecto al transcurso de las negociaciones. En definitiva, estamos abocados a que esta reforma de la PAC se adopte, para disgusto de la Comisión, en la próxima legislatura, entre finales de 2019, en el mejor de los casos, y finales de 2020 o más allá, en el peor escenario posible.

Con tales mimbres, se abre una posibilidad intermedia, de una reforma de la PAC “a tramos”. La presentación en abril de 2018 de la ya citada Directiva sobre las prácticas comerciales desleales en la cadena alimentaria (Comisión Europea, 2018i), totalmente autónoma de las propuestas legislativas de reforma de la PAC, confirma la querencia del Comisario Hogan por mini-reformas parciales y sucesivas, siguiendo la senda de los paquetes lácteos y el reglamento “Ómnibus”. Con este enfoque “a tramos” sería teóricamente posible que el Consejo y el Parlamento, reconociendo su incapacidad por alcanzar un acuerdo completo sobre la futura PAC (incluidos los aspectos financieros) antes de las elecciones de 2019, desgajaran del paquete legislativo los aspectos de gobernanza agraria para su adopción antes de abril de 2019, dejando el resto para la próxima legislatura. En tanto que la propuesta del nuevo modelo de aplicación de la PAC parece ser la prioridad del Comisario Hogan y las modalidades de gestión son independientes del Marco Financiero y de la reforma de los instrumentos agrarios, las negociaciones interinstitucionales podrían centrarse en una primera fase en el “nuevo modelo de aplicación”. Tal opción exigiría que los colegisladores destriparan los reglamentos propuestos por la Comisión, un ejercicio complicado si el modelo de gestión no está individualizado pero no del todo imposible si la Comisión accede a ello. La gran ventaja de esta reforma a tramos sería que facilitaría que las estructuras internas (nacionales y/o regionales) del nuevo modelo de gestión estuvieran listas para implementar los nuevos mecanismos a partir de 2020 o en adelante. Hay que tener muy presente que transferir el

grueso de la gestión de la PAC a los Estados implica un largo periodo de transición para poner en pie los nuevos sistemas orgánicos, procedimentales e informáticos y publicar las correspondientes normas en cada país. Por otro lado, nada impide que las negociaciones sobre la Directiva de prácticas comerciales desleales se aceleren y, complementando las del nuevo modelo de aplicación de la PAC, también concluyan antes de las elecciones del Parlamento Europeo de 2019.

Si nuestra hipótesis se confirmara la próxima reforma de la PAC podría calificarse como una reforma “diferida” en el tiempo. Nos encontraríamos ante una reforma diacrónica, de movimiento continuo y por fases, que habría debutado con los paquetes lácteos, habría seguido con el Reglamento Ómnibus de 2017, sumaría las decisiones sobre el nuevo modelo de aplicación y las prácticas desleales en 2019, e, inacabada, tendría continuidad en 2020 en adelante.

La vaguedad de la Comunicación no permite ir mucho más allá de los comentarios realizados. Y cabe señalar como acotación final que nuestro análisis tiene una vocación comunitaria. De ahí que no se haya comentado la incidencia que podría tener el nuevo modelo de PAC en la España de las Autonomías. El tema no es pacífico por sus posibles consecuencias en las competencias de la Administración Central y de las Comunidades Autónomas, agudizadas por una convergencia interna total de los pagos a la hectárea por sistemas productivos que comportará fuertes transferencias entre territorios. Cuando se conozcan los detalles del futuro sistema de gobernanza agrario comunitario será sin duda el momento de analizar en profundidad sus formatos de aplicación en España con sus eventuales efectos.

BIBLIOGRAFÍA

- ACADÉMIE D’AGRICULTURE DE FRANCE (2017). *Quelle PAC pour quelle Agriculture?*, Mars 2017 (disponible en : <https://www.academie-agriculture.fr/actualites/academie/quelle-pac-pour-quelle-agriculture>).
- ALLIANCE ENVIRONNEMENT - THUNEN INSTITUTE (2017). Evaluation study of the payment for agricultural practices beneficial for the climate and the environment, Report for the European Commission, November 2017

- (disponible en: https://ec.europa.eu/agriculture/evaluation/market-and-income-reports/greening-of-direct-payments_en).
- ARC 2020 (2017). *CAP Communication - reactions*, December 2017 (disponible en: <http://www.arc2020.eu/cap-communication-reactions/>); *Hogan's CAP Communication & ARC2020 Analysis*, November 2017 (disponible en : <http://www.arc2020.eu/cap-communication-arc2020-response/>).
- ASSEMBLÉE NATIONALE (2017). *L'avenir de la PAC après 2020*, rapport d'information, Février 2017 (<http://www.assemblee-nationale.fr/14/rapports/r4549.asp>).
- BALDOCK, D. & MOTTERSHEAD, D. (2017). *Towards sustainability: Future policies for European livestock*, IEEP Report, February 2017 (<https://ieep.eu/publications/climate-change-and-energy/climate-change-and-the-eu-budget/2017/03/bla>).
- BERTELSMANN STIFTUNG (2017). *The Common Agricultural Policy and the Next EU Budget, Reflection Paper No. 1* (<https://www.bertelsmann-stiftung.de/en/publications/publication/did/the-common-agricultural-policy-and-the-next-eu-budget-1/>) & *Reflection Paper No. 2* (<https://www.bertelsmann-stiftung.de/en/publications/publication/did/the-common-agricultural-policy-and-the-next-eu-budget-reflection-paper-no-2/>).
- BIRD LIFE (2017). *Towards a New European Food and Land-Use Policy*, CAP position paper, October 2017 (http://www.birdlife.org/sites/default/files/attachments/cap_position_paper_v6_final.pdf).
- BOULANGER, P., DUDU, H., FERRARI, E., M'BAREK, R., & PHILIPPIDIS, G. (2017). *2030 European agricultural policy: A new CAP at a crossroad between market competitiveness and sustainability*, Conference Paper, Purdue University (disponible en: <https://ec.europa.eu/jrc/en/publication/2030-european-agricultural-policy-new-cap-crossroad-between-market-competitiveness-and>).
- BRUEGEL (2018). *EU budget, Common Agricultural Policy and Regional Policy - en route to reform?*, Bruegel Blogpost, February 2018 (disponible en: <http://bruegel.org/2018/02/eu-budget-common-agricultural-policy-and-regional-policy-en-route-to-reform/>).
- BUCKWELL, A. (2015). "Where should the CAP go post-2020?" in Swinnen, J. (ed). *The Political Economy of the 2014-2020 Common Agricultural Policy: An Imperfect Storm*, Centre for European Policy Studies (CEPS). August 2015 <https://www.ceps.eu/publications/political-economy-2014-2020-common-agricultural-policy-imperfect-storm>).
- CASTAÑEDA VERA, A. & GARRIDO, A. (2017). "Evaluation of risk management tools for stabilising farm income under CAP 2014-2020" in *Agricultural and*

- Resources Economic Journal*: Issue 17(1) 2017 (<https://polipapers.upv.es/index.php/EARN/article/view/earn.2017.01.01/7936>).
- CCRI - University of Gloucestershire - et al. (2016). *Research for AGRI Committee - Programmes Implementing the 2015-2020 Rural Development Policy*, European Parliament, Brussels, May 2016 (disponible en: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/573448/IPOL_STU\(2016\)573448_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/573448/IPOL_STU(2016)573448_EN.pdf)).
- CEIGRAM et al. (2016). *Research for AGRI Committee - State of Play of Risk Management Tools Implemented by Member States during the Period 2014-2020: National and European Framework*, European Parliament, Brussels, March 2016 (disponible en: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/573415/IPOL_STU\(2016\)573415_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/573415/IPOL_STU(2016)573415_EN.pdf)).
- CHATHAM HOUSE (2017). *Chokepoints and Vulnerabilities in Global Food trade*, Chatham House Report, June 2017 (disponible en: <https://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/publications/research/2017-06-27-chokepoints-vulnerabilities-global-food-trade-bailey-wellesley-final.pdf>).
- COMISIÓN EUROPEA (2010). Comunicación “La PAC en el horizonte 2020”, Bruselas: COM (2010) 672 de 18 de noviembre de 2010, 16 p. (disponible en: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2010/ES/1-2010-672-ES-F1-1.Pdf>).
- COMISIÓN EUROPEA (2016). *Public opinion - Europeans, agriculture and the CAP 2015*, January 2016 (disponible en: <http://ec.europa.eu/COMM-FrontOffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/SPECIAL/surveyKy/2087>).
- COMISIÓN EUROPEA (2017a). *Commission Work Programme 2018*, COM (2017) 650 de 24 de octubre de 2017 (disponible en: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/cwp_2018_annex_i_en.pdf).
- COMISIÓN EUROPEA (2017b). Comunicación “El futuro de los alimentos y de la agricultura”, Bruselas: COM (2017) 713 de 29 de noviembre de 2017, p. 31 (disponible en: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-4841_es.htm).
- COMISIÓN EUROPEA (2017c). *Negotiations and agreements* (disponible en: <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/negotiations-and-agreements/>).
- COMISIÓN EUROPEA (2017d). *Libro Blanco sobre el futuro de Europa*. COM (2017) 2025 de 1 de marzo de 2017, Bruselas: 31 p. (disponible en: https://ec.europa.eu/commission/white-paper-future-europe_es).
- COMISIÓN EUROPEA (2017e). *Documento de reflexión sobre la dimensión social de Europa*. Bruselas: COM (2017) 206 de 1 de abril de 2017, 35 p. (dispo-

- nible en: https://ec.europa.eu/commission/publications/reflection-paper-social-dimension-europe_es).
- COMISIÓN EUROPEA (2017f). *Documento de reflexión sobre el encauzamiento de la globalización*. Bruselas: COM (2017) 240 de 1 de mayo de 2017, 23 p. (disponible en: https://ec.europa.eu/commission/publications/reflection-paper-harnessing-globalisation_es).
- Comisión Europea (2017g). *Documento de reflexión sobre la profundización de la Unión Económica y Monetaria*. Bruselas: COM (2017) 291 de 31 de mayo de 2017, 39 p. (disponible en: https://ec.europa.eu/commission/publications/reflection-paper-deepening-economic-and-monetary-union_es).
- COMISIÓN EUROPEA (2017h). *Documento de reflexión sobre el futuro de la defensa europea*. Bruselas: COM (2017) 315 de 7 de junio de 2017, 23 p. (disponible en: https://ec.europa.eu/commission/publications/reflection-paper-future-european-defence_es).
- COMISIÓN EUROPEA (2017i). *Documento de reflexión sobre el futuro de las finanzas de la UE*. Bruselas: COM (2017) 358 de 28 de junio 2017, 39 p. (disponible en: https://ec.europa.eu/commission/publications/reflection-paper-future-eu-finances_es).
- COMISIÓN EUROPEA (2017j). *Inception Impact Assessment - Communication on Modernising and Simplifying the CAP*. Brussels: DG AGRI, 2 February 2017, 4 p. (disponible en: http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/docs/2017_agri_001_cap_modernisation_en.pdf).
- COMISIÓN EUROPEA (2017k). *“Improving Market Outcomes. Enhancing the position of farmers in the supply chain”*, Final report of the Agricultural Markets Task Force - AMTF, November 2016 (disponible en: https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/agri-markets-task-force/improving-markets-outcomes_en.pdf).
- COMISIÓN EUROPEA (2017l). *Declaración Cork 2.0 “Una vida mejor en el medio rural”* (disponible en http://enrd.ec.europa.eu/sites/enrd/files/cork-declaration_es.pdf).
- COMISIÓN EUROPEA (2017m). *Cork 2.0 Action Plan*, March 2017 (disponible en https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/events/2016/rural-development/cork-action-plan_en.pdf).
- COMISIÓN EUROPEA (2017n). *The CAP: Have your say*, Conference of 7 July 2017 (disponible en: https://ec.europa.eu/agriculture/events/cap-have-your-say_en).
- COMISIÓN EUROPEA (2017o). *Eurobarometer: Safe, sustainable, quality: citizens share their views on EU food and farming*, December 2017 (disponible en: https://ec.europa.eu/agriculture/survey_en).

- COMISIÓN EUROPEA (2018a). *A Budget Matching our Ambitions*, speech given by the Commissioner Günther Oettinger at the conference “*Shaping our Future*” (disponible en: https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2014-2019/oettinger/blog/budget-matching-our-ambitions-speech-given-conference-shaping-our-future-812018_en).
- COMISIÓN EUROPEA (2018b). *Speech by Commissioner Phil Hogan on “New CAP Delivery Model” at Event for ENRD, Rural Development Managing Authorities and MS Paying Agencies*, 30 January 2018 (disponible en https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2014-2019/hogan/announcements/speech-commissioner-phil-hogan-new-cap-delivery-model-event-enrd-rural-development-managing_en).
- COMISIÓN EUROPEA (2018c). *Presupuesto 2018 en línea* (disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/budget/data/LBL/2018/es/SEC03.pdf>).
- COMISIÓN EUROPEA (2018d). *Monitoring EU agri-food trade: development in 2017* (disponible en: https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/trade-analysis/monitoring-agri-food-trade/2017-december_en.pdf).
- COMISIÓN EUROPEA (2018e). *Trade Statistics* (disponible en: https://ec.europa.eu/agriculture/trade-analysis/statistics_es).
- COMISIÓN EUROPEA (2018f). *Public opinion – Europeans, agriculture and the CAP 2017*, February 2018, Brussels (disponible en: <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/survey/getsurveydetail/instruments/special/surveyky/2161>).
- COMISIÓN EUROPEA (2018g). *A new, modern Multiannual Financial Framework for a European Union that delivers efficiently on its priorities post-2020*, Communication of 14.2.2018, COM (2018) 98, Brussels (disponible en: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-new-modern-multiannual-financial-framework_en.pdf y http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-745_es.htm).
- COMISIÓN EUROPEA (2018h). *Draft Agreement on the withdrawal of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland from the European Union*, Position Paper, Task Force for the Preparation and Conduct of the Negotiations with the United Kingdom under Article 50 TEU, 19 March 2018 (disponible en: https://ec.europa.eu/commission/publications/draft-agreement-withdrawal-united-kingdom-great-britain-and-northern-ireland-european-union-and-european-atomic-energy-community-0_en).
- COMISIÓN EUROPEA (2018i). *Directive on unfair trading practices in business-to-business relationships in the food supply chain*, COM (2018) 173 de 12.4.2018 (disponible en: <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/key-policies/cap/draft-proposal-unfair-trade-practices-com2018-173.pdf>).

- COMISIÓN EUROPEA (2018j). *European Agenda of Migration* (disponible en: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration_en).
- CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (2015). *Versiones consolidadas del Tratado de la Unión Europea (TUE) y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)*. Consolidación de 30 de enero de 2015, Bruselas (disponible en: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6655-2008-REV-8/es/pdf>).
- CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (2016). *Declaración y hoja de ruta de Bratislava*. Bratislava: 16 de septiembre de 2016, 6 p. (disponible en: <http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/09/16/bratislava-declaration-and-roadmap/>).
- CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (2017). *Declaración de Roma*. Declaración de los dirigentes de los veintisiete Estados miembros y del Consejo Europeo, el Parlamento Europeo y la Comisión, Roma: 25 de Marzo de 2017, 2 p. (disponible en: <http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2017/03/25/rome-declaration/>).
- CONSEJO - GRUPO DE VISEGRADO (2017a). “Non-paper” on “Better functioning of the Food Supply Chain: addressing unfair trade practices (UTPs) and improving the position of farmers” (supported by Bulgaria, Czech Republic, Hungary, Latvia, Lithuania, Slovakia and Slovenia). 1st March 2017 (disponible en: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6808-2017-INIT/en/pdf>).
- CONSEJO - GRUPO DE VISEGRADO (2017b). “Non-paper” on “voluntary coupled support” (information from the Bulgarian, Croatian, Cyprus, Czech, Finnish, French, Greek, Italian, Latvian, Polish, Romanian and Slovenian delegations). 1st March 2017 (disponible en: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6861-2017-INIT/en/pdf>).
- CONSEJO - GRUPO DE VISEGRADO (2017c). *Conclusions of the meeting of the Ministers of the Visegrad Group extended by Bulgaria, Romania and Slovenia* of 2 June 2017 (disponible en: https://www.parlament.gv.at/PAKT/EU/XXV/EU/14/96/EU_149657/imfname_10734246.pdf).
- CONSEJO - PRESIDENCIA BÚLGARA (2018a). *Programme of the Bulgarian Presidency of the Council* (disponible en: <https://eu2018bg.bg/en/programme>).
- CONSEJO - PRESIDENCIA BÚLGARA (2018b). *Bulgarian Presidency policy conclusions on the EC Communication, AGRI-FISH Council* of 19 March 2018 (disponible en: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7324-2018-INIT/en/pdf>).
- CONSEJO - PRESIDENCIA ESLOVACA (2016a). *Strengthening of the farmers” position in the food supply chain*, Presidency discussion paper, Informal meet-

- ing of 13 September 2016 (disponible en: <http://www.eu2016.sk/data/documents/sk-pres-document-informal-meeting-of-ministers-of-agriculture-and-fish.pdf>).
- CONSEJO - PRESIDENCIA ESLOVACA (2016b). *Future of the Common Agricultural Policy*, Presidency discussion paper prepared for the AGRIFISH Council of 14-15 November 2016 (disponible en: <http://www.eu2016.sk/data/documents/future-of-cap-discussion-paper.pdf>).
- CONSEJO - PRESIDENCIA ESTONIA (2017a). *The Estonian Presidency Programme for the Agriculture and Fisheries Council* (disponible en: <https://www.eu2017.ee/sites/default/files/2017-07/EU2017EE%20AGRIFISH%20Programme.pdf>).
- CONSEJO - PRESIDENCIA ESTONIA (2017b). “Non-paper” of the Spanish Delegation on “*the agricultural sector and CAP in the Commission’s reflection paper on the future of EU finances*”, 12 July (disponible en: https://www.parlament.gv.at/PAKT/EU/XXV/EU/15/06/EU_150690/imfname_10736302.pdf).
- CONSEJO - PRESIDENCIA ESTONIA (2017c). *Joint declaration of the Ministers of Agriculture of the Visegrad Group and some Baltic States on the prospects for the EU Common Agricultural Policy after 2020*, 18 July 2017 (disponible en: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12669-2017-INIT/en/pdf>).
- CONSEJO - PRESIDENCIA ESTONIA (2017d). “*Risk management: Empowering our farmers with effective tools to manage risks post 2020*”, Presidency discussion paper prepared for the informal meeting of the AGRIFISH Council of 3-5 September 2017, Tallinn (disponible en: https://iegpolicy.agribusinessintelligence.informa.com/-/media/agri-article-media/iegp-policy/2017/09/background-brief_risk-management.pdf?la=en).
- CONSEJO - PRESIDENCIA ESTONIA (2017e). AGRIFISH Presidency paper on “*UN Sustainable Development Goals and implications for EU agricultural policy*”, 25 September 2017 (disponible en: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12255-2017-INIT/en/pdf>).
- CONSEJO - PRESIDENCIA ESTONIA (2017f). *18-month programme of the Council (1st July 2017 - 31 December 2018)* prepared by the Estonian Presidency (2017) and the future Bulgarian and Austrian Presidencies (2018) (disponible en: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9934-2017-INIT/en/pdf>).
- CONSEJO - PRESIDENCIA MALTESA (2017a). *CAP post 2020 - Orientation paper* prepared by the Maltese Presidency, 28 February 2017 (disponible en: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6766-2017-INIT/en/pdf>).

- CONSEJO - PRESIDENCIA MALTESA (2017b). *Water resources & Climate Change*, Informal meeting of Agriculture Ministers, 23 May 2017, Malta.. (disponible en: <https://www.eu2017.mt/en/Events/Pages/Informal-Meeting-of-Agriculture-Ministers.aspx>).
- CONVENCIÓN MARCO DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL CAMBIO CLIMÁTICO - CMNUCC (2015). *Acuerdo de París* (disponible en: http://unfccc.int/files/essential_background/convention/application/pdf/spanish_paris_agreement.pdf).
- COPA-COGECA (2017). *The future PAC post 2020*, Position paper, May 2017 (disponible en: <http://www.copa-cogeca.be/Main.aspx?page=Papers&lang=en>).
- CRA - COUNCIL FOR AGRICULTURAL RESEARCH AND ECONOMICS - et al. (2015). *Implementation of the First Pillar of the CAP 2014-2020 in the EU Member States*, European Parliament, Brussels, July 2015 (estudio disponible en: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/563386/IPOL_STU\(2015\)563386_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/563386/IPOL_STU(2015)563386_EN.pdf); anexos en: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/563386/IPOL_STU\(2015\)563386\(ANN01\)_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/563386/IPOL_STU(2015)563386(ANN01)_EN.pdf)).
- CULS (Czech University of Life Sciences Prague) & The James Hutton Institute (2017). *Research for AGRI Committee - Young farmers - Policy implementation after the 2013 CAP reform*, European Parliament, Brussels, October 2017 (disponible en: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/602006/IPOL_STU\(2017\)602006_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/602006/IPOL_STU(2017)602006_EN.pdf)).
- DAX, T. & COPUS, A. (2016). "The future of rural development", in *Research for AGRI Committee - CAP Reform post-2020 - Challenges in Agriculture*, European Parliament, Brussels, October 2016 (disponible en: [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_STU\(2016\)585898](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_STU(2016)585898)).
- ERJAVEC, E. (2017). *The CAP Communication: Paradigmatic change or empty rhetoric?*, CAP Reform.eu, December 2017 (disponible en: <http://capreform.eu/the-cap-communication-paradigmatic-change-or-empty-rhetoric>).
- EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE (EESC) (2017). *A possible reshaping of the CAP*, May 2017 (disponible en: <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.nat-opinions.41621>).
- EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY (EEA) (2017). *Food in a green light - A systems approach to sustainable food*, October 2017 (disponible en: <https://www.eea.europa.eu/publications/food-in-a-green-light>).
- EUROPEAN ENVIRONMENTAL BUREAU (EEB) and Bird Life Europe (2016). *UNCAP the Truth: Spotlight on EU Farm Policy*, May 2016 (en:

- https://www.birdlife.org/sites/default/files/attachments/uncap_the_truth_-_spotlight_on_eu_farm_policy.pdf.
- EUROPEAN ENVIRONMENTAL BUREAU (EEB) and Bird Life Europe (2017). *Who will fix the broken CAP?*, Conference report, July 2017 (disponible en: http://eeb.org/wp-admin/admin-ajax.php?juwpfisadmin=false&action=wpfd&task=file.download&wpfd_category_id=53&wpfd_file_id=34408&token=933eab7b1a03559d4e20fe465dd6d52e&preview=1).
- EUROPEAN ENVIRONMENTAL BUREAU (EEB) (2017). *The future of the CAP, EEB position paper*, September 2017 (disponible en: http://eeb.org/wp-admin/admin-ajax.php?juwpfisadmin=false&action=wpfd&task=file.download&wpfd_category_id=53&wpfd_file_id=46504&token=f0063563256265d899cf3a01a194af1e&preview=1).
- FALKENBERG K. (2016). *Sustainability Now! A European Vision for Sustainability*, European Political Strategy Centre, EPSC Strategic Notes Issue 18, July 2016 (en: https://ec.europa.eu/epsc/publications/strategic-notes/sustainability-now_en).
- FAO (2018). *Índice de precios de los alimentos* (consultado en abril de 2018) (disponible en: <http://www.fao.org/worldfoodsituation/foodpricesindex/es/>).
- Farm Europe (2017a). *A new ambition for EU agri-food systems*, Final report of the 2016 Global Food Forum, Brussels (disponible en: <http://www.farm-europe.eu/wp-content/uploads/2017/02/Executive-Report-GlobalFoodForum-EN.pdf>).
- FARM EUROPE (2017b). *A critical perspective on the reflection paper on the future finances of the EU*, Brussels, September 2017 (en: <http://www.farm-europe.eu/travaux/a-critical-perspective-on-the-european-commissions-reflection-paper-on-the-future-finances-of-the-eu/>).
- FARM EUROPE (2017c). *The future of agriculture and food' deserves better than a technocratic discussion about a proposal to renationalize*, Brussels, November 2017 (disponible en: <http://www.farm-europe.eu/news/the-future-of-agriculture-and-food-deserves-better-than-a-technocratic-discussion-about-a-proposal-to-renationalize/>).
- FARM EUROPE (2018). *Communication on the future CAP: a "basis for discussion", but...*, February 2018 (disponible en: <http://www.farm-europe.eu/news/communication-on-the-future-cap-a-basis-for-discussion-but/>).
- FRESCO, L. & POPPE, K. (2016). *Towards a Common Agricultural and Food Policy*, Wageningen University & Research, September 2016 (disponible en: https://www.wur.nl/upload_mm/b/c/7/64a9f31c-3e5c-4f1f-bf5d-a429081378f3_Towards_CAFP_LR.pdf).
- GOBIERNO DE LETONIA (2018). *Joint declaration of the Ministers of Agriculture of Estonia, Latvia, Lithuania and Poland on the Commission Communication*

- on “*The Future of Food and Farming*”, Riga, 13 March 2018 (disponible en: <https://www.zm.gov.lv/public/ck/files/CAP%202020+%20declaration.pdf>).
- GOBIERNO DE LOS PAÍSES BAJOS (2016). *Food of the Future - The Future of the Food*. Discussion paper of the Netherlands Presidency, Agriculture and Fisheries Council, 24-25 May 2016 (disponible en: <http://www.aieaa.org/sites/default/files/NL%20-%20food-of-the-future-en.pdf>).
- GREER, A. (2017). “Post-exceptional politics in agriculture: an examination of the 2013 CAP reform” (<http://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13501763.2017.1334080?src=recsys>) in Daugbjerg, C. (ed.) *Post-exceptionalism in public policy: transforming food and agricultural policy*, Journal of European Public Policy, Volume 24, issue 11, June 2017 (<http://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13501763.2017.1334081?src=recsys>).
- GRUPO DE ALTO NIVEL “RECURSOS PROPIOS” (2017). *Informe Monti - Resumen y recomendaciones*, Enero de 2017 (disponible en: http://ec.europa.eu/budget/mff/hlgor/library/reports-communication/hlgor-executive-summary-recommendations_es.pdf).
- GRUPO DE VISEGRADO Y CROACIA (2018). *Joint statement of the Visegrad Group on the cohesion policy and the MFF*, Budapest, February 2018 (disponible en: <http://www.visegradgroup.eu/calendar/2018/joint-statement-of-the-180329>).
- HABERMAS, J. (2017). ¿Qué nos costará a los alemanes?, El País, Opinión, 10 de diciembre de 2017 (disponible en: https://elpais.com/elpais/2017/12/08/opinion/1512750567_704832.html).
- HART, K., BUCKWELL, A. & BALDOCK, D. (2016). *Learning the lessons of the Greening of the CAP*, London, Institute for European Environmental Policy (IEEP). April 2016 (disponible en: <https://www.snh.scot/sites/default/files/2017-06/A1943384.pdf>).
- HILL, B. & BRADLEY, D. (2015). *Comparison of Farmers’ Incomes in the EU Member States*, European Parliament, Brussels, June 2015 (disponible en: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/540374/IPOL_STU\(2015\)540374_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/540374/IPOL_STU(2015)540374_EN.pdf)).
- iDiv (2017). *Fitness Check of the Common Agricultural Policy (CAP)*, Full report, December 2017 (disponible en: https://www.idiv.de/web/cap_fitness_check.html).
- iDiv (2018). *The Future of food and farming in Europe: Is the EU heading towards a real improvement of the CAP?*, Comment on EC Communication, January 2018 (disponible en: https://www.idiv.de/fileadmin/content/Files_CAP_Fitness_Check/Comment_on_Future_of_Food_and_Farming_EN_FINAL_15.2.2018.pdf).

- IEA - INTERNATIONAL ENERGY AGENCY (2017). *World Outlook 2017*, Report, Paris, November 2017 (disponible en: <https://www.iea.org/weo2017/>)
- IEEP (2017a). *Research for AGRI Committee - The Consequences of Climate Change for EU Agriculture: Follow-Up to the COP21 UN Paris Climate Change Conference*. European Parliament, February 2017 (disponible en: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/585914/IPOL_STU\(2017\)585914_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/585914/IPOL_STU(2017)585914_EN.pdf)).
- IEEP (2017b). *IEEP Reaction: CAP Communication Launch*, November 2017 (disponible en: <http://www.cap2020.ieep.eu/2017/11/29/ieep-reaction-cap-communication-launch?s=1&selected=latest>).
- IEEP (2018). *Ideas for defining environmental objectives and monitoring systems for a results-oriented CAP post 2020*, February 2018 (disponible en: <https://ieep.eu/uploads/articles/attachments/93d92d25-76a2-48c4-957e-86c96f10b75e/IEEP%20-%20CAP%20Performance%20Delivery%20for%20WWF%20-%20final%20130218.pdf?v=63686429823>).
- IFOAM EU Group (2017). *A CAP for healthy farms, healthy people, healthy planet: Public money must deliver public goods*, January 2017 (disponible en: <http://www.ifoam-eu.org/en/news/2017/01/19/open-letter-healthy-farms-people-and-planet-next-cap-reform-must-deliver-public>).
- IPES (2016). *Why we need a common food policy for the EU*, An Open Letter to Mr. Jean-Claude Juncker, President of the European Commission, April 2016 (disponible en: http://www.ipes-food.org/images/Reports/OpenLetter_web_CommonFoodPolicy.pdf).
- JACQUES DELORS INSTITUTE (2017). *Research for AGRI Committee - Possible impact of Brexit on the EU budget and, in particular, CAP funding*, EP Workshop, November 2017 (disponible en: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/602013/IPOL_STU\(2017\)602013_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/602013/IPOL_STU(2017)602013_EN.pdf)).
- JRC - JOINT RESEARCH CENTRE (2016). *An economic assessment of GHG mitigation policy options for EU agriculture*, JRC Science for policy report - Ecampa2, Seville, 2016 (disponible en: http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC101396/jrc101396_ecampa2_final_report.pdf).
- JRC - JOINT RESEARCH CENTRE (2017). *Challenges of Global Agriculture in a climate change context by 2050*, JRC Science for policy report - AgCLIM50, Seville, 2017 (disponible en: http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC106835/jrc106835_agclim50_jrc_science_for_policy_report.pdf).
- KANTAR WORLD PANEL (2017). *The future of e-commerce in FMCG*, Issue 4, November 2017 (disponible en: <https://www.kantarworldpanel.com/es/Noticias/La-cesta-de-la-compra-online-crece-un-32-en-espana>).

- KENGYEL, A. (2017). *The next Multiannual Financial Framework (MFF) and its duration*, European Parliament, Briefing note, October 2017 (disponible en: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2017/603798/IPOL_IDA\(2017\)603798_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2017/603798/IPOL_IDA(2017)603798_EN.pdf)).
- LUSK, J.L., ROOSEN, J. & SHOGREN, J.E. (2011). *The Oxford Handbook of "The Economics of Food Consumption and Policy"*, Oxford University Press, Oxford, 901 p.
- MAHÉ, L.P. & BUREAU, J.C. (2016). "The future of market measures and risk management schemes", in *Research for AGRI Committee - CAP Reform post-2020 - Challenges in Agriculture*, European Parliament, October 2016 ([http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_STU\(2016\)585898](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_STU(2016)585898)).
- MASSOT, A. (2013). Factores institucionales en la reforma de la PAC 2020, en *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, No 236: págs. 119 - 169 (disponible en: http://www.mapama.gob.es/va/ministerio/servicios/publicaciones/art_datos.asp?articuloId=1363&codrevista=REEAP).
- MASSOT, A. (2016). La PAC 2020 y el principio de equidad en la redistribución del apoyo directo a los agricultores, en *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, No 243: págs. 45-94 (disponible en: http://www.mapama.gob.es/ministerio/pags/Biblioteca/Revistas/pdf_REEAP%2FPdf_REEAP_r243_45_94.pdf).
- MATTHEWS, A. (2016). "The future of direct payments" in *Research for AGRI Committee - CAP Reform post-2020 - Challenges in Agriculture*, European Parliament, October 2016 (disponible en: [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_STU\(2016\)585898](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_STU(2016)585898)).
- MATTHEWS, A. (2017a). *Does capping direct payments make sense?*, CAP Reform.eu, April 2017 (disponible en: <http://capreform.eu/does-capping-direct-payments-make-sense/>).
- MATTHEWS, A. (2017b). *The budgetary context for the CAP after 2020*, CAP Reform.eu, September 2017 (<http://capreform.eu/the-budgetary-context-for-the-cap-after-2020/>).
- MATTHEWS, A. (2017c). *The challenges of new CAP: doing more with less*, Agri Region Europa 13, No 50, September 2017 (en: https://www.researchgate.net/publication/320255380_The_challenges_of_the_next_CAP_doing_more_with_less).
- MATTHEWS, A. (2017d). *Decoding CAP Communication*, CAP Reform.eu, December 2017 (disponible en: <http://capreform.eu/decoding-the-cap-communication/>).

- MATTHEWS, A. (2018a). *Mr Oettinger's budget arithmetic*, CAP Reform.eu, January 2018 (disponible en: <http://capreform.eu/mr-oettingers-budget-arithmetic/>).
- MATTHEWS, A. (2018b). *Rethinking EU budget spending on agriculture in the next MFF*, CAPreform.eu, January 2018 (disponible en: <http://capreform.eu/rethinking-eu-budget-spending-on-agriculture-in-the-next-mff/>).
- MATTHEWS, A. (2018c). *Why national co-financing of CAP Pillar 1 payments is needed in the MFF*, CAPreform.eu, February 2018 (disponible en: <http://capreform.eu/why-national-co-financing-of-cap-pillar-1-payments-is-needed-in-the-mff/>).
- MATTHEWS, A. (2018d). *National co-financing of CAP direct payments*, SIEPS - Swedish Institute for European Studies, European Policy Analysis, March 2018 (disponible en: <http://www.sieps.se/en/publications/2018/national-co-financing-of-cap-direct-payments/>).
- MATTHEWS, A. (2018e). *The CAP and migration*, CAP reform.eu, April 2018 (disponible en: <http://capreform.eu/the-cap-and-migration/>).
- MOMAGRI (2017). *Communication PAC 2020 : Le Commissaire à l'Agriculture met tous les syndicats agricoles français d'accord ... contre lui !*, Novembre 2017 (disponible en : http://www.momagri.org/FR/articles/Communication-PAC-2020-Le-Commissaire-a-l-Agriculture-met-tous-les-syndicats-agricoles-francais-d'accord-%85-contre-lui-_1949.html).
- NABU (2017). *Is the CAP fit for purpose?*, November 2017 (disponible en: <https://en.nabu.de/issues/land-use/agriculture/23474.html>).
- NGOs COMMON STATEMENT (2017). *Statement by over 150 NGOs calling for CAP transformation: Good Food Good Farming - Now!*, March 2017 (disponible en: http://www.arc2020.eu/wp-content/uploads/2017/03/CSOs-Common-Statement-on-European-Agricultural-Policies_FINAL_20170305_8pmmformatted.pdf).
- OECD (2017). *Evaluation of Agricultural Policy Reforms in the European Union - The CAP 2014 / 2020*, July 2017 (en: http://www.oecd-ilibrary.org/agriculture-and-food/evaluation-of-agricultural-policy-reforms-in-the-european-union_9789264278783-en).
- Parlamento Europeo (2016). *Research for AGRI Committee - CAP Reform post-2020 - Challenges in Agriculture*, European Parliament, Policy Department B, October 2016 (disponible en: [http://www.europarl.europa.eu/think-tank/en/document.html?reference=IPOL_STU\(2016\)585898](http://www.europarl.europa.eu/think-tank/en/document.html?reference=IPOL_STU(2016)585898)).
- PARLAMENTO EUROPEO (2017a). *Research for AGRI Committee - Implications of "Brexit" for the EU agri-food sector and the CAP: budgetary, trade and institutional issues*, EP Workshop, November 2017 (disponible en:

- [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/602013/IPOL_STU\(2017\)602013_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/602013/IPOL_STU(2017)602013_EN.pdf).
- PARLAMENTO EUROPEO (2017b). *Towards the CAP post-2020: technical background*, Research4AGRI, Internal Briefing for the AGRI MEPs, December 2017 (disponible en: <https://research4committees.blog/2017/12/05/towards-the-cap-post-2020-technical-background/>).
- PARLAMENTO EUROPEO (2018a). *Proyecto de informe sobre el futuro de los alimentos y de la agricultura*, Informe H. Dorfmann, Comisión de Agricultura y Desarrollo Rural, Febrero 2018 (disponible en: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=COMPARL&reference=PE-618.154&format=PDF&language=ES&secondRef=01>).
- PARLAMENTO EUROPEO (2018b). *Resolución de 14 de marzo de 2018 sobre el próximo MFP: preparación de la posición del Parlamento sobre el MFP posterior a 2020*, Texto adoptado a partir de un informe de iniciativa (disponible en: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2018-0075+0+DOC+XML+V0//ES>).
- PARLAMENTO EUROPEO (2018c). *Resolución de 14 de marzo de 2018 sobre la reforma del sistema de recursos propios de la Unión*, Texto adoptado a partir de un informe de iniciativa (disponible en: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2018-0076+0+DOC+XML+V0//ES>).
- PARLAMENTO EUROPEO (2018d). *#Future of CAP*, Selected bibliographical references (until March 2018). Research for AGRI Committee, March 2018 (disponible en: <https://research4committees.blog/2018/03/19/futureofcap-update/>).
- PRÉSIDENTE DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE (2018). *Transcription du discours du Président de la République, Emmanuel Macron, à la nouvelle génération agricole*, Elysée.fr, Déclarations, 28 février 2018 (disponible en : <http://www.elysee.fr/declarations/article/transcription-du-discours-du-president-de-la-republique-emmanuel-macron-a-la-nouvelle-generation-agricole/>).
- RÉPUBLIQUE FRANÇAISE - GOUVERNEMENT FRANÇAIS (2016a). *A reformed CAP for competitive, sustainable and resilient agriculture*, French Government contribution to the informal Council of 29/31 May 2016 (disponible en: <http://agriculture.gouv.fr/telecharger/79704?token=6a67fb42628b1c1d91ee1476d7cee5f2>).
- RÉPUBLIQUE FRANÇAISE - GOUVERNEMENT FRANÇAIS (2016b). *Conclusions of agricultural Ministers gathered at Chambord at the invitation of the French Agriculture Minister*, 2 September 2016 (disponible en: <http://agriculture.gouv.fr/les-ministres-europeens-sengagent-chambord-pour-une-politique-agricole-commune-ambitieuse-et-forte>).

- RÉPUBLIQUE FRANÇAISE (2017). *Perspectives et attentes françaises pour le prochain cadre financier pluriannuel de l'UE*, Note des autorités françaises, Décembre 2017 (disponible en : <https://www.terre-net.fr/ulf/data/001-arno/180110-note-gouvernementsurbudgetUE2020-2027.PDF>).
- RISE Foundation (2017). *CAP: Thinking out of the box. Further modernisation of the CAP: why, what and how?*, April 2017 (disponible en: http://www.rise-foundation.eu/images/files/2017/2017_RISE_CAP_Full_Report.pdf).
- SCHWAB, K. (2016). *The Fourth Industrial Revolution*, World Economic Forum, 184 p.
- STIGLITZ, J.E. (2002). *Globalization and its Discontents*, W. W. Norton & Company, New York and London (versión castellana de Santillana Ediciones Generales, Madrid, Enero de 2007, 65 p., disponible en: http://www.javeriana.edu.co/personales/jramirez/PDF/Stiglitz_malestar_en_prologo_cap1.pdf).
- SWINNEN, J. (Ed.) (2015). *The Political Economy of the 2014-2020 Common Agricultural Policy. An Imperfect Storm*. Centre for European Policy Studies (CEPS). Brussels & Rowman & Littlefield International Ltd, London, 567 p. (disponible en: https://www.ceps.eu/system/files/Political%20Economy%20of%20the%20CAP_Final_small.pdf).
- TCE - TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO (2017a). *Programación de desarrollo rural: hace falta menos complejidad y más orientación hacia los resultados*, Informe especial 16/2017, Luxemburgo, Noviembre 2017 (disponible en: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR17_16/SR_RURAL_D_EV_ES.pdf).
- TCE - TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO (2017b). *La ecologización: un régimen de ayuda a la renta más complejo que todavía no es eficaz desde el punto de vista medioambiental*, Informe especial 21/2017, Luxemburgo, Diciembre 2017 (disponible en: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR17_21/SR_GREENING_ES.pdf).
- TCE - TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO (2018a). *Basic Payment Scheme for farmers has inherent limitations*, Special report 10/2018, Luxembourg, March 2018 (disponible en: <https://www.eca.europa.eu/en/Pages/NewsItem.aspx?nid=9702>).
- TCE - TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO (2018b). *Briefing paper: Future of the CAP*, Luxembourg, March 2018 (disponible en: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/Briefing_paper_CAP/Briefing_paper_CAP_EN.pdf).
- TJUE - TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UE (2018). *C-Asunto 528/16, Opinión del Abogado General Bobek de 18 de enero de 2018* (disponible en:

<http://curia.europa.eu/juris/celex.jsf?celex=62016CC0528&lang1=en&type=TEXT&ancre=>).

UPV - UNIVERSITAT POLITÈCNICA DE VALÈNCIA *et al.* (2014). *EU Member States in agri-food world markets: current competitive position and perspectives*, European Parliament, Brussels, April 2014 (disponible en: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/514006/IPOL_STU\(2014\)514006_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/514006/IPOL_STU(2014)514006_EN.pdf)).

WAGENINGEN UR (2017). *Blockchain for Agriculture and Food*, Wageningen Economic Research Report 2017 - 112, December 2017 (disponible en: https://www.wur.nl/upload_mm/b/3/d/df37c4ff-14f3-43b9-a34d-6ed8599d8aba_2017-112%20Ge_def.pdf).

WTO (2017). *Eleven WTO Ministerial Conference*, Buenos Aires, 9-11 December 2017 (información disponible en: https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/mc11_e/mc11_e.htm).

The World Bank (2017). *Thinking CAP - Supporting agricultural jobs and incomes in the EU*, World Bank Report on the EU, Washington, 2017 (disponible en: <http://pubdocs.worldbank.org/en/369851513586667729/Thinking-CAP-World-Bank-Report-on-the-EU.pdf>).

RESUMEN

Hacia la PAC a 27: la Comunicación de la Comisión de noviembre de 2017 y contexto

El objetivo de este artículo es proporcionar una visión general del estado de la próxima reforma de la PAC, clarificar su marco institucional en una UE a 27 y, por último, evaluar desde una perspectiva normativa los principales elementos de la Comunicación sobre ‘El Futuro de los alimentos y de la Agricultura’ presentada por la Comisión Europea el 29 de noviembre de 2017.

PALABRAS CLAVE: reforma de la PAC, apoyo agrario, Unión Europea, desarrollo rural.

CLASIFICACIÓN JEL: H61, H83, K40, Q18, R58.

ABSTRACT

Towards the CAP of 27: the Commission’s Communication of november 2017 and its context

The purpose of this paper is to provide an overview on the state of play of the next CAP reform, to clarify its institutional framework within a future UE 27 and, finally, to draw a normative assessment on the key issues of the Communication on ‘The Future of Food and Farming’ presented by the European Commission on 29 November 2017.

KEY WORDS: CAP reform, farm support, European Union, rural development

JEL CODES: H61, H83, K40, Q18, R58.