

La reforma de la PAC pos 2020 en tiempos de crisis pandémica - Apuntes críticos sobre las propuestas de la comisión

ALBERT MASSOT MARTÍ (*)

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Hacia la PAC pos 2020

Las labores preparatorias de la reforma de la PAC para el periodo 2021-2027 se iniciaron en 2016 y entre sus principales jalones se cuentan: 1) la Conferencia de Cork 2.0 de septiembre de 2016 y su declaración «*Una vida mejor en el mundo rural*» (CE 2016); 2) el «*Libro Blanco sobre el Futuro de la Unión*» de marzo de 2017 (CE 2017a), respaldado por dos informes de reflexión de particular relevancia a nivel agrario, el dedicado a encauzar la globalización (CE 2017b), y el análisis del futuro de las finanzas de la UE (CE 2017c); 3) la consulta pública sobre la simplifica-

(*) *Parlamento Europeo, Dirección General de Políticas Internas, Departamento de Estudios Parlamentarios B - Agricultura y Desarrollo Rural. Bruselas (albert.massot@ep.europa.eu). Versión terminada en marzo de 2021.*

El autor agradece la cooperación en la elaboración del artículo de Soldimar Ureña (Comisión Europea DG AGRI) así como los comentarios de los revisores anónimos.

Las opiniones expresadas son de la exclusiva responsabilidad del autor y no comprometen en modo alguno a la Institución en la que trabaja.

Este artículo procede de la comunicación presentada al XII Congreso de la Asociación Española de Economía Agraria (AEEA), celebrado en Lugo, 4-6 de septiembre de 2019, bajo el lema: “La Sostenibilidad Agro-territorial desde la Europa Atlántica.

Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros, n.º 257, 2021 (131-222).

Recibido marzo 2020. Revisión final aceptada marzo 2021.

ción y modernización de la PAC, efectuada entre los meses de febrero y mayo de 2017 (CE 2017d); y, finalmente, 4) la Comunicación al Parlamento y al Consejo «*El futuro de los alimentos y la agricultura*» de 29 de noviembre de 2017 (CE 2017e).

Los pormenores de estos trabajos previos han sido ya estudiados (Masot 2018) y no serán objeto de mayor comentario. Nuestro análisis se centrará en la ristra de propuestas que entre 2018 y 2020 la Comisión Europea ha ido ensartando para sacar adelante la primera PAC de una UE a 27, una vez consumada la salida del Reino Unido. El punto de partida del proceso negociador de la reforma lo constituyen el proyecto de Marco Financiero Plurianual (MFP) para el período 2021-2027, presentado el 2 de mayo de 2018 (CE 2018a), y el paquete de reglamentos agrarios publicado un mes después (CE 2018b).

Por otro lado, en el *interregno* de 2018 a 2020 el contexto ha cambiado: la Comisión y el Parlamento se renovaron tras las elecciones europeas de 2019, la nueva Comisión von der Leyen lanzó como vector central de su mandato una ambiciosa estrategia en favor de la sostenibilidad y la lucha contra el calentamiento global, el denominado «Pacto Verde Europeo» («*European Green Deal*») (CE 2019d), y, en fin, los *idus* de marzo de 2020 trajeron el coronavirus a Europa, el «Gran Confinamiento» y la consecuente parálisis económica, lo que obligó al Ejecutivo Comunitario a modificar el MFP 2021-2027 y los reglamentos agrarios que lo sustentan (CE 2020b y 2020n), y a presentar un Plan extraordinario de Recuperación Económica (CE 2020l y 2020m).

La gravedad de la recesión y la urgencia de una respuesta supranacional a la altura de las circunstancias facilitaron el acuerdo financiero entre el Consejo y el Parlamento Europeo en diciembre de 2020 (CE 2020t) pero en el momento de escribir estas líneas siguen abiertas las negociaciones interinstitucionales para el acuerdo final sobre la reforma de la PAC.

1.2. Objetivos y plan del artículo

El artículo no pretende explicar las propuestas legislativas de la Comisión, ampliamente difundidas en los sucesivos documentos elaborados

por sus propios servicios. Por otro lado, las enmiendas presentadas por el Consejo y el Parlamento, aunque restringen las propuestas del Ejecutivo en materia medioambiental, confirman por otro lado las grandes líneas trazadas por las propuestas de 2018 sobre el nuevo modelo de aplicación de la PAC, que es a fin de cuentas el núcleo duro de la reforma. En estas circunstancias adquiere especial relevancia conocer: a) cuáles son las debilidades de la PAC en vigor y las posibles aportaciones operativas de la reforma a la luz de la literatura académica e institucional publicada (§2); b) cuáles son las singularidades de las propuestas legislativas de 2018 en comparación a las precedentes (§3); c) cuáles serán las implicaciones prácticas en la futura PAC de los paquetes regulatorios adicionales presentados por la Comisión von der Leyen, el «Pacto Verde Europeo» (CE 2019d) y sus acciones conexas, en particular las Estrategias «De la Granja a la Mesa» (CE 2020j) y de la «Biodiversidad para más allá del 2030» (CE 2020i) (§4 y 5); y, en fin, d) cuáles pueden ser las vías de despliegue que se abren a la PAC más allá de esta reforma capaces de afrontar las secuelas económicas de la pandemia, las exigencias de sostenibilidad, lucha contra el cambio climático y salud pública que no sean satisfechas, y, en fin, los efectos sobre la cadena agroalimentaria europea de las transformaciones demográficas, económicas, tecnológicas y comerciales en curso (§6).

Con estos cuatro ejes de análisis en mente, pretendemos dar con las claves interpretativas de las propuestas agro-legislativas y financieras de 2018, desentrañar sus particularidades, carencias y condiciones de implementación, y, en definitiva, encontrar en ellas los potenciales gérmenes de futuro y/o las palancas operativas que permitan a la PAC proseguir su proceso de reforma bajo el paraguas de los grandes marcos de referencia de la Unión pos 2020 (presupuestarios, climáticos, ambientales, sanitarios, alimentarios, energéticos y digitales).

1.3. A la búsqueda de un nuevo proyecto estratégico agroalimentario

El presente artículo se sitúa dentro de un proceso de reflexión colectiva sobre la futura PAC cuya culminación es justo reconocer no va a ser la mini-reforma en curso de discusión. El problema de fondo es que la Unión Europea adolece de un proyecto estratégico que dé contenido a

la nueva gobernanza agraria («PAC-marco y multinivel») que la Comisión proyecta para el período 2022-2027, una vez finalice el periodo transitorio de dos años que los legisladores pactaron tras constatar el retraso acumulado en las negociaciones (CE 2020v). El mismo Comisario Wojciechowski, en su comparecencia ante la Comisión de Agricultura y Desarrollo Rural del Parlamento Europeo previa a su nominación, reconoció que la PAC no tenía una visión a largo plazo y se comprometió a definirla durante su mandato (Massot y Nègre 2019a: p. 2). La Comunicación sobre el Pacto Verde reiteró además la necesidad de este plan estratégico para las zonas agro-rurales (CE 2019d, p. 27). Ambos pronunciamientos confirman que habrá que esperar a la siguiente reforma de la PAC para ver el final del hilo conductor que han empezado a trenzar las propuestas de 2018 y el «Paquete Verde» de 2020 (conformado por el Pacto Verde Europeo y las Estrategias «De la Granja a la Mesa» y de la «Biodiversidad 2030») (Guyomard *et al.* 2020).

2. UNA PREGUNTA PREVIA: ¿UNA PAC PARA QUÉ?

2.1. De la PAC multifuncional de los Tratados a los esbozos alternativos de la literatura académica

En el Tratado de Roma, la PAC tuvo como oriente el acompañar la construcción del Mercado Común (luego reconvertido en Mercado Interior). Hoy su misión sería más bien consolidar un sistema agroalimentario competitivo, sostenible y resiliente en la era de la interdependencia, con unos mercados progresivamente integrados con el exterior (CE 2019a) y una cadena de más en más larga y compleja, dónde la agricultura juega el papel de eslabón más débil. Entre los objetivos de la PAC de la postguerra (Artículo 39 del Tratado de Funcionamiento de la UE, TFUE) ocupaba un papel central el apoyo a las rentas agrarias e, indirectamente, la preservación de un modelo de agricultura familiar entonces predominante. Para conseguirlo se instauraron los precios de garantía, comunes, y accesibles por definición a todos los agricultores. En el presente, con una cadena en la que grandes explotaciones y sociedades concentran una buena parte de la producción

(CE 2015), se trataría más bien de asumir las economías de escala que obtienen este tipo de operadores y dar un apoyo selectivo a las explotaciones (individuales pequeñas y medianas, y asociativas) que más lo necesiten según criterios de equidad, viabilidad o resiliencia y/o que cumplan ciertas condiciones, agronómico-ambientales, socioeconómicas, o territoriales.

La PAC tuvo en sus orígenes un sesgo productivista, con el objetivo primordial de reforzar la seguridad alimentaria del Viejo Continente. Hoy a la garantía del autoabastecimiento («*food security*») se ha de sumar la salubridad, calidad y trazabilidad de los productos («*food safety*»). En la actualidad se ha de apostar más que nunca por la multifuncionalidad a tenor de las demandas y valores de la sociedad europea y apoyar los bienes públicos, o funciones no comerciales de la actividad agraria no remuneradas por el mercado. La PAC ha de incorporar en suma nuevas dimensiones a su mandato productivo tradicional: un crecimiento sostenible y circular; la diversificación y revitalización de las economías rurales; la gestión del territorio y el paisaje; el fomento de la innovación y la transferencia tecnológica; y, en fin, la producción de energía y biomateriales (bioeconomía).

Las sucesivas reformas de los Tratados formalizan esta evolución y, con ella, el fin del «*excepcionalismo agrario*» que caracterizó a la PAC de los años 60-80 (1). A los objetivos específicos del Artículo 39 del TFUE se han ido solapando «objetivos horizontales» a aplicar por el conjunto de las políticas de la Unión (2). La inflación teleológica que materializa una PAC multifuncional se acompaña por una fuga de competencias al calor de nuevas políticas comunes. Lo que equivale a decir que la PAC ha ido perdiendo el monopolio regulador del sistema agroalimentario

1. Sobre el tema, véase Greer (2017) así como el resto de artículos de la obra coordinada por Daughbjerg: «Post-excepcionalism in public policy: transforming food and agricultural policy».

2. De esta guisa, la PAC tiene ya como misión el fomentar un alto nivel de empleo (Artículo 9 del TFUE), la protección del medio ambiente y un desarrollo sostenible (Artículo 11), la protección de los consumidores (Artículo 12), respetar las exigencias en materia de bienestar animal (Artículo 13), la protección de la salud pública (Artículo 168, apartado 1) o la cohesión económica, social y territorial (Artículos 174 a 178). Por otro lado, en un contexto de globalización de los mercados, el Artículo 207 establece los principios de la política comercial común aplicable a los intercambios de productos agrícolas bajo el manto de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Y, para terminar, se reconoce la especificidad estructural de la actividad primaria en la aplicación de los principios de la política de competencia a la producción y el comercio de productos agrícolas (Artículo 42).

que ostentó durante muchos años ⁽³⁾ en tanto que las diversas exigencias de la demanda y oferta alimentarias a los poderes públicos no pueden ser satisfechas desde una perspectiva exclusivamente agrarista. Pero que la PAC haya perdido muchas plumas en la cobertura regulatoria de la cadena no ha de significar su marginalización sino, todo lo contrario, un acicate para su modernización y adaptación a los renovados desafíos que la era global suscita.

Los procesos de reforma de la PAC tienen la virtud de sacar a colación sus posibles deficiencias operativas y lagunas. En este contexto, levantan la veda para que administraciones, académicos, organizaciones profesionales y la sociedad civil en general se pronuncien sobre qué esperan de una política agrícola común. En esta ocasión no podía ser diferente e innumerables estudios han sido publicados sobre la futura PAC ⁽⁴⁾. En este contexto, nuestro análisis debutará con un resumen de las propuestas político-académicas que nos permitan mejor calibrar los límites de la reforma de la PAC en curso y vislumbrar sus potenciales aportaciones a la construcción supranacional. Aunque los análisis que comentaremos tienen frecuentemente un carácter multidimensional, a efectos metodológicos distinguiremos entre las que enfatizan los aspectos agro-económicos (§2.2), los alimentarios (§2.3), los bienes públicos agroambientales (§2.4) y el empleo (§2.5).

3. Basta recordar que las reglas veterinarias y fitosanitarias hace tiempo que fueron transferidas desde la DG AGRI y, al igual que las legislaciones alimentarias, de bienestar animal y de lucha contra el despilfarro alimentario, hoy son gestionadas por la DG de Salud y Seguridad Alimentaria de la Comisión (DG SANTÉ). La organización de la cadena de valor hoy se reparte entre las políticas de mercado interior (DG GROW) y competencia (DG COMP). Los responsables comunitarios de medio ambiente (DG ENVI) y cambio climático (DG CLIMA) juegan un papel cada día más activo en el diseño de los mecanismos de la PAC y en el reparto de sus montantes financieros. Las negociaciones con la OMC y la firma de acuerdos bilaterales son dirigidas por el Comisario de Comercio (DG TRADE). Y, en fin, el Fondo de Desarrollo Rural (FEADER) cuelga hoy por hoy de un marco común a cargo de la política de cohesión (DG REGIO). Tomás García Azcárate, en primera línea de las sucesivas reformas de la PAC como alto funcionario de la DG AGRI, en un reciente artículo ha explicado cómo la DG AGRI perdió la posibilidad de liderar la regulación de la cadena alimentaria entre 2014 y 2015 por «las reticencias al cambio, la desidia, o la rutina» de la jerarquía (García Azcárate 2020)

4. Existen innumerables blogs y «think tanks» que han analizado las propuestas de reforma de la PAC desde muy diversos ángulos y que presentan mejoras concretas (Arc2020, CAP reform.eu, Farm Europe, Heinrich Boll Stiftung, Fondation Robert Schuman, CEPS, Bird Life International...). En la misma línea pragmática hay que situar muchos de los informes publicados por la Comisión y por el Parlamento Europeo, así como algunos documentos gubernamentales, destinados a facilitar el trabajo de los legisladores. Las contribuciones, privadas o públicas, más destacadas publicadas con anterioridad a 2019 se referencian en Massot y Nègre (2019b).

2.2. Propuestas de políticas económicas para la cadena y los sistemas territoriales de producción

Antes de la presentación del paquete de reforma pos 2020, García Azcárate (2016) abogó por una «*Política alimentaria común y de los territorios rurales*» («PACTER»), apelativo refrendado posteriormente por Bird Life («*A New European Food and Land-Use Policy*») (Bird Life 2017). En su opinión, una política exclusivamente agraria ya no tiene sentido a nivel supranacional y de lo que hoy se trataría es de preservar la sostenibilidad y resiliencia del conjunto de la cadena agroalimentaria en un contexto global. Y propuso una política tripolar, con un Primer Pilar para las medidas plurianuales a cargo de los Estados, un Segundo Pilar para las intervenciones anuales gestionadas también a nivel nacional, y un tercer y novedoso pilar para las acciones de mercados, el equilibrio de la cadena de valor, y las acciones orientadas a la promoción de una alimentación sostenible, a gestionar directamente por la Comisión. Propugnó igualmente la creación de Vicepresidentes de la Comisión por *clusters* y, entre ellos, uno encargado de la bioeconomía.

Otro estudio digno de reseñar desde una perspectiva agro-económica es el publicado por el grupo de reflexión francés Agriculture Stratégies (2018). Propuso una PAC asentada en cuatro pilares a fin de: 1) reforzar la organización profesional y reequilibrar la cadena alimentaria; 2) garantizar la integridad del mercado único agroalimentario frente a las crisis sectoriales; 3) construir una estrategia de transición medioambiental y energética de los sistemas de producción con un enfoque contractual; y 4) fomentar las inversiones mediante ayudas con capacidad real de orientación. El estudio puso igualmente el acento en la ineficacia de la PAC para afrontar los retos de la globalización comercial.

Los enfoques de García Azcárate y Agriculture Stratégies constituyen un buen punto de partida para la reflexión sobre los parámetros de diseño de una nueva PAC. Como veremos (§3.4), sus propuestas de tres o cuatro pilares van a quedar probablemente obsoletas con el desarrollo del nuevo modelo de gobernanza que la Comisión hoy propone. Lo que no excluye que las acciones más ligadas a la organización de la cadena y a los mercados deban de encontrar un mejor acomodo en el futuro. Por otro lado, adelantemos que la idea de las Vicepresidencias ha cuajado

con la nueva Comisión von der Leyen y el holandés Frans Timmermans ha sido encargado de la coordinación del futuro «Pacto Verde Europeo» y de las Estrategias «De la Granja a la Mesa» y de la «Biodiversidad para 2030» (§4).

2.3. Propuestas en favor de una política alimentaria de la cadena

Las relaciones entre las políticas agrarias y la alimentación son objeto de un renovado interés por parte de los medios académicos e instituciones y va consolidándose un enfoque holístico o «de cadena» que evite las posibles incoherencias en la formulación de objetivos y mecanismos por los diferentes decisores públicos involucrados en la gestión de los sistemas alimentarios ⁽⁵⁾. Pueden citarse como ejemplos, el fomento de la producción y el consumo sin tener en cuenta a sus efectos nutricionales y medioambientales, el impacto de las subidas de los precios de los alimentos en las capas más desfavorecidas de la población, o los incentivos agroambientales y el fomento de la producción biológica de espaldas a la evolución del comportamiento de los consumidores (OCDE 2021).

En este contexto, con el foco puesto en la PAC y su responsabilidad en la expansión de la obesidad y el sobrepeso, un estudio de 2018 del INRA dió a entender que la caída de los precios registrado en Europa no era ajena al desarrollo de una alimentación calórica y de bajo coste (INRA 2018). Para atajar el problema proponía reforzar con las medidas del Segundo Pilar las ramas más orientadas a productos de calidad, primar el apoyo a sus organizaciones de productores, y vertebrar una verdadera política de promoción en favor de una dieta más equilibrada ⁽⁶⁾;

5. Un reciente ejemplo es el estudio de la OCDE que analiza el papel de los sistemas alimentarios en la consecución de los «Objetivos de Desarrollo Sostenible»(ODS) (OCDE 2021). Un repaso de la literatura publicada sobre las relaciones entre la PAC y la alimentación puede encontrarse en Recanatí *et al.* (2019).

6. La propia Comisión ha reconocido la obesidad como un problema de salud pública y en su hoja de ruta para la Estrategia «De la Granja a la Mesa» ha estimado que 36 millones de ciudadanos europeos no se pueden permitir una comida de calidad cada dos días (CE 2020d). En esta línea, la futura Estrategia alimentaria europea incluye entre sus medidas la mejora del etiquetado nutricional de los alimentos (contenido en grasas saturadas, azúcares, sal, calorías y proteínas) y sienta las bases para una verdadera política de información alimentaria para el consumidor a fin de facilitar una elección (a buen precio) acorde con dietas más sanas y sostenibles (§4.4).

En la misma estela alimentaria, pero con un enfoque más amplio, la *EAT - The Lancet Commission* publicó en 2019 un informe con un amplio eco mediático resaltando la importancia de las dietas para la sostenibilidad de los sistemas alimentarios y el combate contra el cambio climático (Willet *et al.* 2019). En torno a las mismas fechas, el IPES-Food (De Shutter 2019) publicó otro sustancioso informe propugnando la instauración urgente de una «Política Alimentaria Común» con un enfoque integrado y acciones a cinco niveles: 1) el fomento de las explotaciones agroecológicas (a fin de propiciar la renovación y calidad de los recursos naturales); 2) la resiliencia y la innovación ante el cambio climático (a favor de agro-sistemas sostenibles y en contra de la intensificación agroquímica y el monocultivo); 3) dietas sanas para todos (en contra de la comida de baja calidad); 4) una cadena alimentaria más justa, corta y limpia (que no se focalizase en la cantidad y que creara, y repartiera, valor); y, en fin, 5) una política comercial coherente con la cooperación y el desarrollo. La propuesta de IPES-Food puso igualmente el dedo en la llaga al constatar las ineficiencias que se derivan de los contradictorios objetivos de las políticas comunes (entre competitividad agraria, sostenibilidad, comercio, salud pública y nutrición, cohesión territorial, investigación y política de desarrollo). Para remediarlo sugirió la creación de una Vicepresidencia de la Comisión encargada de velar por la sostenibilidad del sistema alimentario en su conjunto dando por supuesto que no era plausible acabar con la dispersión competencial existente. Concretó sin embargo algunos ejes de mejora del funcionamiento de la PAC: reforzar la eco-condicionalidad e incorporarle directivas de la legislación alimentaria; generalizar y hacer obligatorias las prácticas agroecológicas; limitar la densidad ganadera; dar pagos disociados sólo por bienes públicos; mejorar la transferencia tecnológica; lanzar planes dietéticos nacionales; o crear agencias de desarrollo fundiario (7).

En términos muy similares a IPES-Food se pronunció un artículo italiano postulando la conversión de la PAC en una política alimentaria

7. Para comprender en detalle de las diferencias entre la PAC actual y la nueva «Política Alimentaria Común» postulada por IPES-Food, véase la tabla comparativa de la página 33 del informe (De Shutter 2019).

que integrase en su seno las exigencias sanitarias y nutricionales, reforzara su dimensión medioambiental, primara el relevo generacional en las explotaciones, y fomentase un desarrollo rural más inclusivo y capaz de mejorar los niveles de bienestar de los agricultores y de sus hogares (Recanati *et al.* 2019). Desde una perspectiva anglosajona y exclusivamente nacional (pos Brexit), la Universidad de Londres (Centre for Food Policy 2019) reiteró la necesidad de terminar con la dispersión de responsabilidades ministeriales en materia alimentaria y abogó por el ya citado enfoque holístico que pusiera la alimentación en el centro de todas las políticas internas (agrarias, industriales, fiscales, de salud pública, o de medio ambiente). Finalmente es de reseñar un reciente informe (muy pragmático) del Consejo Científico Consultivo del Ministerio de Agricultura alemán preconizando una «política alimentaria integrada» (BMEL-WBAE 2020) con nueve ejes de actuación: mejorar la calidad nutricional en las cantinas escolares; reducir la ingesta de productos de origen animal; incentivar vía precios un consumo alimentario más sostenible; fomentar la alimentación de calidad como parte esencial del sistema de salud pública; políticas de información al consumidor mediante el etiquetado y los medios digitales, actuar en los hábitos sociales (reduciendo por ejemplo el tamaño de las raciones o facilitando agua natural no embotellada en las comidas fuera del hogar); mejorar la oferta nutricional de los comedores del sector público; fomentar la agricultura ecológica y otras prácticas similares mediante un etiquetado adecuado; y, como corolario, establecer una política alimentaria integrada entre diversos ministerios (agricultura, medio ambiente, salud pública) y niveles administrativos (municipios, regiones) con medios suficientes para llevar a buen puerto los ejes precitados.

Todos estos estudios muestran cómo los componentes alimentario-nutricionales y de salud pública se han ido superponiendo a los análisis de política agraria, tendencia que el episodio del COVID-19 sin duda reforzará. Pero también hacen patente cómo en el fenómeno alimentario se entrecruzan muchas políticas, lo cuál, al tiempo que dificulta el rediseño de la PAC, confirma la pertinencia del enfoque de coordinación horizontal del tipo de la Estrategia «*De la Granja a la Mesa*» que ha elegido Comisión para mejorar el funcionamiento de la cadena (§4.4).

2.4. Propuestas en favor de una política de bienes públicos agroambientales

El tercer gran grupo de análisis críticos de la PAC parten de un prisma medioambiental y climático. Desde los medios ecologistas no se ha cejado de denunciar las carencias de su «arquitectura agroambiental», y muy en particular del «pago verde», implantados en 2013, y han clamado por un cambio de rumbo que refuerce las sinergias entre la agricultura, el agua, los suelos, la energía, el clima y la alimentación (Bird Life 2017; Pe'er *et al.* 2017; ENCA 2018).

Estas críticas fueron corroboradas por un informe externo que encargó la DG AGRI de la Comisión (Alliance Environnement - Thunen Institute 2017) y por el mismo Tribunal de Cuentas Europeo en su Informe especial No 21/2017 (TCE 2017). En este último los auditores calificaron sin reparos al «pago verde» como una modalidad enmascarada de apoyo a la renta que apenas aportaba beneficios significativos para el medio ambiente y el clima en tanto que una parte considerable de las prácticas subvencionadas se habrían llevado a cabo incluso sin apoyo público. El Tribunal estimaba que sólo el 5% de las tierras cultivables habrían cambiado sus prácticas tradicionales por el pago verde. La razón principal de estos decepcionantes resultados radicaría en su propio diseño, al imponer un tratamiento uniforme a la diversidad medioambiental y climática de los sistemas agronómicos europeos, encorsetándolos dentro de tres formatos de apoyo y sin dejar apenas márgen de adaptación a las autoridades internas. En este sentido, puede afirmarse que el fiasco del pago verde se encuentra en gran medida en el origen del drástico cambio de modelo de aplicación de la PAC propuesto por la Comisión para la PAC pos 2020 (Massot 2019b) (8).

8. Como es de suponer las administraciones agrarias difícilmente aceptan el fiasco del pago verde. Como botón de muestra, un reciente informe del Fondo Español de Garantía Agraria resalta que ha propiciado una mayor diversificación de cultivos (con el 62% de las explotaciones con más de cuatro cultivos en 2019 frente al 37% registrado en 2014), una mayor utilización del barbecho y los cultivos fijadores de nitrógeno en las superficies de interés ecológico, y el mantenimiento de los pastos permanentes (FEGA 2020). La cuestión no es sin embargo saber si el pago verde comporta avances, si no más bien si éstos son capaces de contrarrestar la pérdida de biodiversidad de las tierras agrarias, la degradación de los suelos, o las emisiones de GEI de origen agrario. Un reciente estudio del Parlamento Europeo (Guyomard *et al.* 2020), que más adelante se comenta (§5.1), concluye que la PAC actual está lejos de responder a las ambiciones de la Unión para 2030 (Véase CE 2020p).

La estrategia climática de la UE juega a favor de una PAC de más en más agroecológica (CE 2017f), pero no por ello ha de dejar de ser una política económico-agraria. En primer lugar, porque hoy por hoy una política exclusivamente rural - agroambiental no encuentra respaldo en el Tratado. Por otro lado, tal como manifiesta la misma Comunicación sobre el Pacto Verde (CE 2019d), sin la complicidad de los agricultores y sus organizaciones será muy complicado conseguir objetivos climático-ambientales en el ámbito agro-rural. Pero no siempre las propuestas sobre la PAC que llegan desde la órbita medioambientalista tienen en cuenta la componente económico-empresarial de la actividad agraria. Un buen ejemplo lo tenemos en el estudio redactado en 2019 por miembros del «*Joint Research Centre - JRC*» de la Comisión (Himics *et al.* 2019). Asume como hipótesis que la nueva «arquitectura verde» no contribuirá a mejorar significativamente la contribución de la agricultura en la lucha contra el cambio climático (CE 2019b). Se simulan en consonancia los posibles efectos de dedicar la totalidad de los pagos básicos a reducir los Gases de Efecto Invernadero (GEI) de origen agrario mediante un pago por tonelada equivalente de CO₂ bajo dos escenarios. En el primero de ellos se preserva la asignación geográfico-regional actual de los pagos básicos (escenario de neutralidad presupuestaria) y, por consiguiente, se aplican diferentes pagos por tonelada equivalente de CO₂ según las zonas (de 51 a 746 EUR/t). Se estima que el nuevo régimen de pagos podría reducir hasta un 21 % los GEI hoy previstos para 2030. En el segundo escenario se aplica un pago uniforme de 182 Euros por tonelada a nivel europeo, lo que comporta una mejora en la eficiencia climática (hasta un 22% de reducción en los GEI). Pero los impactos resultantes de ambas hipótesis no son desdeñables, en términos de redistribución de los pagos y a nivel económico (drástica caída de la superficie en cultivo, de las cabezas de ganado y de la producción final agraria, si bien con cierto aumento en los precios de algunos productos). A todas luces nos hallamos ante un análisis teórico, interesante como ejercicio de simulación, pero inasumible hoy por hoy por los agricultores y políticamente insalvable.

Más realistas son aquellos estudios que plantean un cambio sistémico progresivo sobre bases agro-ecológicas o, si se prefiere, una «intensificación sostenible» (Poux y Aubert 2018; Fosse *et al.* 2019; Witmer *et al.* 2019). Bajo este enfoque una eventual política agro-ecológica se verte-

braría en torno a ejes tales como: la multifuncionalidad agraria, la extensificación y diversificación de los cultivos, la ganadería ligada a la tierra, la reducción de la factura energética y de las emisiones de GEI, la gestión del nitrógeno en ciclos cerrados a nivel territorial, la preservación de la biodiversidad, y unas dietas sostenibles. Pero una cosa es mostrar la dirección a dónde ir, y otra muy distinta es superar los obstáculos prácticos que se presenten durante el camino.

Un estudio del IEEP ha mostrado a la perfección los opuestos enfoques en liza en materia agroambiental al comparar las diferentes enmiendas de las Comisiones de Agricultura (COMAGRI) y de Medio Ambiente del Parlamento Europeo presentadas en 2019 a las propuestas reglamentarias: (la mayor parte de) los eurodiputados agrarios se aferraron al principio de subsidiariedad y pretendieron sistemáticamente difuminar las restricciones impuestas a productores y a Estados en los futuros Planes Estratégicos; por el contrario, los diputados ambientalistas buscaron restringir el margen de maniobra nacional mediante un marco comunitario con objetivos cuantificados y un potente régimen de seguimiento y evaluación de resultados (Bas-Defosse y Meredith 2019) ⁽⁹⁾. Constatadas las profundas divergencias existentes al nivel de comisiones parlamentarias, la nueva COMAGRI surgida de las elecciones de mayo de 2019 decidió revisar *motu proprio* las enmiendas adoptadas en el periodo legislativo anterior. Un procedimiento *ad hoc* se puso en marcha a fin de aproximar los enfoques agrarista y medioambiental antes de otoño de 2020. Una postura sensata a la vista de la resolución adoptada por el Pleno del Parlamento Europeo el 28 de noviembre de 2019 declarando la emergencia climática y reclamando a la recién nominada Comisión von der Leyen acciones urgentes a fin de limitar el calentamiento global por debajo de los 1,5 °C y que elevara el objetivo de reducción de emisiones para 2030 del 40 al 55% respecto a 1990 como paso intermedio para alcanzar la neutralidad climática en 2050 (PE 2019). Objetivos que no por casualidad retomó el Pacto Verde publicado apenas dos semanas más tarde, confirmaron posteriormente el Plan Climático para 2030 (CE

9. Siguiendo un plano estrictamente parlamentario son interesantes los resultados de un reciente estudio de Fertó *et al.* (2020) orientado a analizar qué diputados de la COMAGRI en la pasada legislatura ostentan un mayor poder legislativo y orientan decisivamente sus votaciones.

2020p) y la Estrategia de adaptación al cambio climático de la Comisión (CE 2021c), y ratificó el Consejo Europeo en diciembre de 2020 (§4.2).

Sin embargo, las enmiendas de ambas comisiones parlamentarias no se pudieron finalmente consensuar y tuvo que ser el voto del pleno de la Asamblea de 23 de octubre de 2020 quién dilucidara los mimbres agroambientales de la reforma de la PAC (con abundantes claroscuros, hay que reconocerlo) (PE 2020f, 2020g y 2020h). Lo que hace patente la dificultad de conseguir el equilibrio entre los imperativos climático-ambientales y los intereses agro-económicos a nivel supranacional, a lo que hay que sumar la gran variedad de fórmulas que las autoridades nacionales utilizarán para darles cuerpo (§3.4) ⁽¹⁰⁾.

2.5. Propuestas de políticas agrarias basadas en el empleo

Los efectos de la PAC en el empleo han sido un tema de controversia permanente dentro de la literatura económico-agraria ⁽¹¹⁾. Los defensores acérrimos de la PAC alegan que sus ayudas compensan el diferencial de rentas entre la agricultura y el resto de sectores agrarios, retribuyen los servicios que los agricultores suministran y que no son remunerados vía precios, reducen el atractivo de abandonar tierras y pueblos, y aseguran un ingreso estable sin el cual muchas explotaciones (pequeñas y medianas) no podrían sobrevivir en situaciones de alta volatilidad de costes y cotizaciones. Véase al respecto la Evaluación de Impacto de la Comisión que acompañó las propuestas legislativas de 2018 (CE 2018c: Parte 3: pp. 15-16). En esta misma línea, el Banco Mundial ha llegado a reconocer el positivo impacto de las ayudas en el empleo y la lucha contra la pobreza rural en la UE (World Bank 2017; Azevedo *et al.* 2018). Los detractores de la PAC reinterpretan los datos aduciendo que las ayudas distorsionan el ajuste estructural del sector, se capitalizan en los precios

10. Diversos estudios académicos han efectuado propuestas específicas de mejora de la «arquitectura verde» de la Comisión (ENCA 2018; Hart y Bas-Defosse 2018; Hart, Baldock *et al.* 2019; Meredith y Hart 2019; Pe'er *et al.* 2019; Guyomard *et al.* 2020). Sobre su contenido y alcance, véase el apartado §5.1.

11. Un exhaustivo análisis de los estudios publicados sobre los efectos, directos e indirectos, positivos y negativos, de la PAC sobre el empleo puede encontrarse en Schuh *et al.* (2019: p. 23 a 28). Un alegato en favor de la PAC en su papel de garante de empleos agrícolas y rurales puede igualmente encontrarse en la Evaluación de Impacto de la Comisión publicada al mismo tiempo que las propuestas legislativas para la reforma en curso (CE 2018c).

de la tierra (Ciaian *et al.* 2018), y, por medio de su inequitativa distribución, fomentan la intensificación de las explotaciones más grandes. Entre ambos extremos, los estudios empíricos encuentran resultados contradictorios según cuáles sean las ayudas analizadas (del Primer o Segundo Pilar) y las modalidades ocupacionales que generan (dentro de las explotaciones, en ramas adyacentes al sector agrario, y en la diversificación económica del mundo rural).

Con este telón de fondo, un estudio de cuño francés ha osado proponer un pago básico por UTA (Unidad de Trabajo Anual) en el Primer Pilar de la PAC que reemplazaría una parte o la totalidad de los actuales pagos directos a la hectárea (Fosse *et al.* 2019). La propuesta se inserta dentro de una PAC agroecológica con otros apéndices (ambientales y sanitarios) nada desdeñables pero que resalta por la novedad de su modelo de apoyo directo a las explotaciones. Su montante en el mejor de los casos ascendería a unos 8.000 Euros/UTA, lo que significaría incrementar sustancialmente el presupuesto del Primer Pilar (de 44,2 mil millones a 66,3 mil millones de Euros). De preservar el presupuesto actual, el pago ascendería a 5.336 Euros/UTA. Se aduce que el nuevo pago, conectado al empleo, seguiría estando disociado de la producción tal como exige la OMC. El tema no es pacífico ni evidente. En última instancia el eventual cumplimiento de las premisas multilaterales de desacoplamiento dependería de las fórmulas concretas de implementación utilizadas.

Nos encontramos a decir verdad ante una forma de «renta básica social» para los agricultores y trabajadores del campo, arropada por las iniciativas nacionales de este tenor para el conjunto de la ciudadanía que la crisis pandémica ha impulsado. La idea es sugerente, aunque en principio parece políticamente difícil de asumir por los 27 Estados miembros. Aquellos países con agriculturas con mayor incorporación de capital tecnológico podrían considerar que se les discrimina y se coarta su desarrollo. Pensemos además en la mayúscula redistribución financiera que comportaría: los dos grandes beneficiarios de este modelo de apoyo serían Polonia y Rumanía, por tener el mayor número de UTAS, cuyos sobres nacionales de pagos llegarían a más que duplicar a los de los siguientes países beneficiarios, Italia, España y Francia, por este orden (Farm Europe 2019b). Por otro lado, hay que tener presente el creciente

proceso de diversificación de los perfiles de los agricultores, al calor del cambio tecnológico, las exigencias medioambientales y las demandas de los consumidores. Lo ha puesto en relieve un reciente estudio de la Comisión sobre los agricultores en el horizonte 2040 (Krzysztofowicz *et al.* 2020). Esta mutación de la profesión agraria desembocaría en última instancia en unas políticas agrarias multidimensionales, capaces de acoger las diversas identidades agrarias coexistentes en la producción de alimentos, incluidas aquellas menos intensivas en empleo.

A modo de conclusión, si bien es cierto que el factor trabajo difícilmente sea capaz de fundamentar el apoyo agrario en exclusividad, no ha de excluirse que se convierta en un elemento a incentivar y bonificar por la PAC en el futuro.

2.6. El potencial de cambio de las reflexiones en curso sobre la PAC pos 2022

Las diversas alternativas desgranadas permiten constatar que aquellas con un mayor componente alimentario y de salud pública incluyen de manera recurrente medidas ambientales y climáticas. Y lo mismo puede afirmarse de las que parten de un enfoque medioambiental respecto a la alimentación o de las que pretenden fundar la PAC sobre el trabajo sobre bases agroecológicas. En definitiva, las propuestas de reforma siempre entremezclan medidas sea cual sea su sesgo mayor, corroborando la multifuncionalidad (socio-económica, alimentaria, ambiental y territorial) de la actividad agraria y, en última instancia, desarmando el debate (nominalista) sobre el mejor apelativo de la PAC del futuro.

No está de más recordar en este sentido el Punto 40 de las Conclusiones del Consejo Europeo de Luxemburgo de 12-13 de diciembre de 1997, que definió el modelo agrícola europeo y consagró la multifuncionalidad como su referente: *«La Unión tiene la voluntad de continuar desarrollando el actual modelo europeo de agricultura procurando lograr, al mismo tiempo, una mayor competitividad interna y externa. En su calidad de sector económico, la agricultura europea debe ser multifuncional, sostenible, competitiva y estar repartida por todo el territorio europeo, incluidas las regiones afectadas por problemas específicos»* (Consejo

Europeo 1997). Este mandato en favor de una política agro-económica mantiene su vigencia y, si lo sumamos al redactado del Artículo 39 del TFUE que establece los objetivos de la PAC (§1.3), excluye cualquier intento de imponer un sistema de apoyo unívoco que vacíe de contenido el resto de funciones a cumplir por la actividad agraria.

Por otro lado, una de las mayores particularidades de la reforma en curso es la consagración de una «PAC-multinivel», inserta dentro de superestructuras horizontales a nivel comunitario que, en la medida que establecen las bases de coordinación de todas las políticas comunes presentes en la regulación de la cadena, acotan el radio de acción de la PAC (el eslabón primario y la gestión del territorio agro-rural). Pasamos a explicarlo (§3 y §4).

3. LAS PROPUESTAS PARA LA PAC POS 2020: UNA REFORMA SINGULAR

Cualquier reforma de la PAC es distinta: primero, porque sus contextos institucionales y económicos varían, y, segundo, porque las propuestas legislativas se ubican en ciclos específicos de desarrollo de sus mecanismos. El proceso de reformas iniciado en 1992 ha seguido hasta hoy la estela de la Ronda Uruguay del GATT y el subsecuente Acuerdo Agrícola de la OMC en pos de una «globalización regulada» de carácter multilateral. Y tomó la forma de reformas cíclicas bisecuenciales, con una primera revisión de lanzamiento de cada ciclo y una segunda etapa complementaria (Massot 2018). De este modo, las reformas McSharry de 1992 y la Agenda 2000 tuvieron como prioridad la sustitución de los precios de garantía por pagos directos a los productos (a la Ha o por cabeza de ganado). Con la segunda oleada, formalizada por la reforma Fischler de 2003 y su correlato, el Chequeo Médico de 2009, se disociaron el grueso de los pagos directos de la producción y se consolidó el pago único por explotación. En 2013, con la reforma Ciolos, el apoyo directo se convirtió en multidimensional al desplegarse en un pago básico a la renta, un pago verde, un pago para jóvenes agricultores, un pago territorial para zonas desfavorecidas, y determinados pagos conectados a la producción. Siguiendo la lógica bisecencial preestablecida, era de

suponer que la reforma de 2020 profundizaría la multifuncionalización de 2013. Y así será, pero no por lo que las propuestas legislativas de 2018 propugnan, sino más bien por el impulso de marcos suprarregulatorios en principio ajenos a la PAC pero que la obligan a incorporar sus componentes. En otros términos, el proceso de multifuncionalización del apoyo agrario inaugurado por la reforma Ciolos tendrá continuidad, pero vendrá desde el exterior, de la mano de otras políticas comunes (en materia alimentaria, medioambiental, climática y digital) y, desde abajo, a partir de las modalidades de aplicación que elijan los Estados al concretar sus (diversos) menús de intervención.

De hecho, la principal característica de la reforma en ciernes es que rompe con la tónica general de las precedentes y ostenta al menos cuatro particularidades desde una perspectiva institucional ⁽¹²⁾.

3.1. Un presupuesto agrario a la baja y distorsionado por el impacto de la COVID-19

Con el Marco Financiero Plurianual (MFP) para el período 2014-2020 el peso del gasto agrícola sobre el total comunitario de los 28 ascendía a un 36,6%. Excluido el Reino Unido, este porcentaje disminuía hasta el 35,8% (Cuadro 1, Columna A). Para el próximo período 2021-2027 no sólo no se revierte la tendencia a la baja sino que alcanza una magnitud hasta hoy desconocida hasta el punto de constituir la primera gran singularidad de esta reforma. Se confabulan para ello tres factores: 1) el «*Brexit*», que ha comportado la salida de un contribuyente neto de la Unión con la consecuente caída de los recursos propios y del presupuesto de gasto; 2) la necesidad de dinero fresco para financiar acciones que se consideran estratégicas para el devenir de la UE (las transiciones climático-ecológica y digital, las infraestructuras y redes transeuropeas, la seguridad y defensa, o la emigración); y 3) como último vector sobre-

12. El proceso de reforma de la PAC pos 2020 ha dado lugar a una larga ristra de publicaciones. En la bibliografía sólo se relacionan las más relevantes para el objeto de este artículo. Un listado general de los principales documentos oficiales, estudios y artículos académicos publicados entre 2017 y 2019 puede encontrarse en Massot y Nègre (2019b). La Evaluación de Impacto que acompañó a las propuestas legislativas de reforma relaciona a su vez los informes utilizados por la Comisión para sus análisis (CE 2018c:PART 2, pp. 36 a 48).

venido, el colapso económico provocado por el coronavirus y la consecuente presentación por parte de la Comisión de un Plan extraordinario para la recuperación (CE 2020l y 2020m) que distorsiona las cifras y el diseño del futuro MFP.

Los dos primeros ejes convergieron en mayo de 2018 en la propuesta de la Comisión (CE 2018a) que redujo el monto total del presupuesto comunitario del 1,16% hasta el 1,11% de la Renta Nacional Bruta (RNB) de la UE a 27 (Cuadro 1, Columnas A y B). En consecuencia, el gasto de la PAC cayó en términos reales (precios constantes 2018, con una tasa de inflación interanual del 2%) en un 16,4% en comparación al periodo 2014/2020 para la UE a 27 (Cuadro 1, Columna B - 7.3) al tiempo que se reforzaron el resto de rúbricas y, muy en particular, las de seguridad y defensa, emigración y fronteras, y mercado interior, innovación y economía digital (Cuadro 1, Columna B - 1, 3, y 4). A tenor de la propuesta del Ejecutivo Comunitario, la PAC iba a seguir representando una parte notable del nuevo MFP (equivalente a un 28,58% del total del gasto), pero el recorte proyectado era sustancial y con un impacto a no minusvalorar. Especialmente, porque el mayor pagano era la política de desarrollo rural (con una caída del 27,6%) mediante una reducción del porcentaje de cofinanciación del FEADER de nada menos que 10 puntos. A su lado, la disminución de los pagos directos del Primer Pilar de la PAC resultaba incluso modesta (en torno al 12,7%) (Cuadro 1, Columna B - 7.1 y 7.2).

En noviembre de 2018, el Pleno del Parlamento Europeo se opuso a la propuesta de la Comisión y, aparte de aumentar el porcentaje del presupuesto total del 1,11% al 1,30% de la RNB, mantuvo prácticamente intacta la financiación agraria de 2014-2020 atribuyendo específicamente 400 millones para la reserva de crisis (PE 2018: Anexo III) (Cuadro 1, Columna C - 7.1). El Consejo por su parte no movió ficha hasta un año más tarde. En diciembre de 2019 la Presidencia Finlandesa intentó acercar las posturas estatales con una propuesta que, a la par que reducía el presupuesto total hasta un 1,07% de la RNB, incrementaba el desarrollo rural respecto al proyecto del Ejecutivo en 10 mil millones de Euros (Cuadro 1, Columna D). Tal propuesta quedó en el limbo de los justos ante la indiferencia general de los Estados miembros.

Cuadro 1

**LA PAC EN EL MARCO FINANCIERO PLURIANUAL (MFP) PARA EL
PERÍODO 20121-2027: PROPUESTAS Y POSICIONES DESDE MAYO DE 2018
HASTA EL ACUERDO FINAL DE 17 DE DICIEMBRE DE 2020**

MFP por rúbricas --- Créditos de compromiso (en millones de Euros a precios constantes 2018)	MFP 2014/2020		Propuestas y posiciones	
	(A)	(B)	(C)	(D)
	MFP 2014 - 2020 estimado para la UE - 27 (+FED)	Proyecto MFP 2021- 2027 de la Comisión Europea (CE) (Mayo 2018)	Propuesta 2021 - 2027 del Parlamento Europeo (PE) (Noviembre 2018)	Propuesta de MFP 2021 - 2027 bajo Presidencia Finlandesa del Consejo (Diciembre 2019)
Total MFP créditos de compromiso	1 083 279	1 134 583	1 324 089	1 086 827
% (A)	--	+4,7%	+22,2%	+0,3%
% (B)	--	--	+16,7%	-4,2%
% RNB UE	1,16%	1,11%	1,30%	1,07%
1. Mercado Interior e Innovación	116 347	166 303	216 010	151 790
% (B)	--	--	+29,9%	-8,7%
2. Cohesión, resiliencia y valores	392 463	391 974	457 540	374 056
% (B)	--	--	+16,7%	-4,5%
3. Emigración y Fronteras	3 821	30 829	32 194	23 389
% (B)	--	--	+4,4%	-24,1%
4. Seguridad y Defensa	4 125	24 323	24 639	14 691
% (B)	--	--	+1,3%	-39,6%
5. Vecindad y Acción externa	96 137	108 929	113 386	103 217
% (B)	--	--	+4,1%	-5,2%
6. Administración	70 791	75 602	75 602	73 602
% (B)	--	--	0,0%	-2,6%
7. Recursos Naturales y M. Ambiente	399 595	336 623	404 718	346 082
% (A)	--	-15,7%	+1,2%	-13,3%
% (B)	--	--	+20,2%	+2,8%
Del cuál				
7.1. PAC — P 1 - FEAGA	291 485	254 247	286 543	254 247
% (A)	--	-12,7%	-1,7%	-12,7%
% (B)	--	--	+12,7%	0,0%
7.2. PAC — P 2 FEADER	96 750	70 037	96 712	80 037
% (A)	--	-27,6%	-0,04%	-17,3%
% (B)	--	--	+38,1%	-14,3%
7.3. Total PAC (7.1 + 7.2)	388 235	324 284	383 255	334 284
% (A)	--	-16,4%	-1,3%	-13,9%
% (B)	--	--	+18,1%	+3,1%
PAC en % del MFP total	35,83%	28,58%	28,94%	30,75%

Fuentes: Elaboración propia a partir de diversos documentos oficiales (**Columna (A)**): Working Document of the Commission Services, Fiche 83, 31 July 2020; (**B**): CE 2018a; (**C**): PE 2018; (**D**): Consejo Europeo 2019; (**E**): Consejo Europeo de 20 de febrero de 2020; (**F**) y (**G**): CE 2020l y 2020m; (**H**) e (**I**): CE 2020t). La Rúbrica 2 del MFP (Recursos Naturales y Medio Ambiente) se ha convertido en la Rúbrica 7 a efectos expositivos.

sobre el MFP 2021-2027			Acuerdo final de 17 de diciembre de 2020	
(E)	(F)	(G)	(H)	(I)
Propuesta de MFP 2021 - 2027 de la Presidencia del Consejo (Febrero 2020)	Proyecto revisado de MFP 2021/27 de la CE (sin el Plan NGEU) (Mayo 2020)	Proyecto MFP 2021 - 2027 de la CE con el Plan 'Nueva Generación UE' (Mayo 2020)	Acuerdo sobre el MFP 2021 - 2027 sin el Plan NGEU (17 de diciembre de 2020)	Acuerdo del MFP 2021 - 2027 con el Plan NGUE (17 de diciembre de 2020)
1 094 827	1 100 000	1 850 000 (+750 000)	1 074 300	1 824 300 (+750 000)
+1,0%	+1,5%	+70,8%	-0,8%	+68,4%
-3,5%	-3,0%	+63,0%	-5,3%	+60,8%
1,074%	n.c.	2,0%	1,05% (est.)	1,46%
149 502	140 656	210 456 (+69 800)	132 781	143 381 (+10 600)
-10,1%	-15,4%	+26,5%	-20,1%	-13,7%
380 056	374 460	984 460 (+610 000)	377 768	1 099 668 (+721 900)
-3,0%	-4,4%	+151,1%	-3,6%	+180,5%
21 890	31 122	31 122	22 671	22 671
-29,0%	+1,0%	+1%	-26,5%	-26,5%
14 290	19 423	29 123 (+9 700)	13 185	13 185
-41,2%	-20,1%	+19,7%	-45,8%	-45,8%
101 905	102 705	118 205 (+15 500)	98 419	98 419
-6,4%	-5,7%	+8,5%	-9,6%	-9,6%
73 102	74 602	74 602	73 102	73 102
-3,3%	-1,3%	-1,3%	-3,3%	-3,3%
354 082	357 032	402 032 (+45 000)	356 374	373 874 (+17 500)
-11,4%	-10,6%	+0,6%	-10,8%	-6,4%
+5,1%	+6,1%	+19,4%	+5,9%	+11,0%
256 747	258 251	258 251	258 594	258 594
-11,9%	-11,4%	-11,4%	-11,2%	-11,2%
+1,0%	+1,6%	+1,6%	+1,7%	+1,7%
72 537	75 013	90 013 (+15 000)	77 850	83 350 (+7 500)
-25,0%	-22,4%	-6,9%	-19,5%	-13,8%
+3,5%	+7,8%	+28,5%	+11,1%	+19,0%
329 284	333 264	348 264 (+15 000)	336 444	343 944 (+7 500)
-15,2%	-14,1%	-10,3%	-13,3%	-11,4%
+1,5%	+2,8%	+7,4%	+3,7%	+6,0%
30,07%	30,29%	18,82%	31,31%	18,85%

Acónimos: **CE:** Comisión Europea; **PE:** Parlamento Europeo; **RNB:** Renta Nacional Bruta; **P 1 y P 2:** Pilares de la PAC; **FEAGA:** Fondo Europeo de Garantía Agrícola; **FEADER:** Fondo Europeo de Desarrollo Rural; **FED:** Fondo Europeo de Desarrollo; **NGUE:** Plan de Recuperación «Nueva Generación UE».

A principios de 2020 se efectuó un segundo amago por parte del Presidente del Consejo, Charles Michel. Pese al (leve) aumento del presupuesto (hasta el 1,074% de la RNB), la Cumbre de Jefes de Estado y Gobierno de febrero de 2020 cosechó un nuevo y rotundo fracaso por la oposición combinada de los países defensores de las políticas llamadas «tradicionales» (cohesión y PAC) y la de los Estados más proclives a priorizar los nuevos ámbitos de acción de la Unión (investigación, clima, seguridad y emigración) (Cuadro 1, Columna E). Si nos remitimos a la PAC, el proyecto de la Presidencia del Consejo apenas aportó cambios de fondo, aunque mejoró (ligeramente) la propuesta inicial de la Comisión en lo relativo a la financiación de sus dos pilares (+1,0% y +3,5%) (Cuadro 1, Columna E - 7.1 y 7.2) y, como resultado, aumentó el peso de la PAC en el MFP total hasta el 30,07%.

Y con la primavera de 2020 llegó el Gran Confinamiento, y con él la peor crisis económica desde la Segunda Guerra Mundial, lo que cambió completamente las tornas. Para afrontarla, en mayo de 2020 la Comisión von der Leyen hizo público un contundente paquete de estímulo con dos componentes (Cuadro 1, Columnas F y G): 1) un nuevo MFP para el período 2021-2027 en sustitución del presentado en 2018, con una ligera alza hasta alcanzar un total de 1.100 millardos a precios constantes (de los cuales el 30,29% se destinaría a financiar la futura PAC) (CE 2020l) (Cuadro 1, Columna F); y 2) un Plan de recuperación para «*la UE de la próxima generación*» (CE 2020m), de naturaleza temporal pero con una inaudita potencia financiera, hasta el 2% de la RNB de la UE y por un montante de 750.000 millones de Euros a precios de 2018 (250.000 en forma de préstamos y 500.000 en subvenciones, de las que 15.000 engrasarían la política de desarrollo rural dentro del MFP e incrementarían en consecuencia el presupuesto agrario hasta los 348,2 millardos de Euros) (Cuadro 1, Columna G - 7.3). Resaltemos cómo la PAC se beneficiaba del Plan de Recuperación proyectado mucho menos que otras rúbricas del presupuesto y en particular la política de cohesión (+151,1%) (Cuadro 1 - Columna G - 2 y 7.3).

El último episodio a registrar de la negociación financiera vino con el acuerdo del Consejo Europeo en la Cumbre de Bruselas de los días 17 a 21 de julio de 2020 (Matthews 2020b; García Azcárate 2020). La Presi-

dencia alemana del Consejo impuso su peso político y, ya sin el lastre de un Reino Unido tradicionalmente euroescéptico, logró superar las reticencias iniciales de los Estados bautizados como «frugales», opuestos a la explosión del gasto público preconizada por la Comisión para afrontar la recesión. El empuje germánico prosiguió hasta conseguir la adopción del paquete el 17 de diciembre de 2020 (CE 2020t) con algunos leves retoques a la posición del Consejo de julio y la forzada aquiescencia del Parlamento Europeo (13).

El Plan de Recuperación aprobado preserva su montante inicial (750.000 millones de Euros) si bien pagando algunos peajes: 1) un cambio en su composición, dando un mayor peso a los préstamos (de 250 a 360 mil millones) a costa de reducir las subvenciones (de 500 a 390 mil millones); 2) la consolidación de los cheques compensatorios por las contribuciones al presupuesto comunitario de Alemania, Austria, Dinamarca, Países Bajos, y Suecia para el período 2021-2027; 3) la reducción del montante total del MFP en comparación a los dos proyectos presentados por la Comisión en 2018 y 2020, afectando especialmente a las rúbricas de mercado interior e innovación, seguridad y defensa, e inmigración (Cuadro 1, Columnas B, F y H - 1, 3 y 4); 4) la concentración de los nuevos recursos en las medidas de «Resistencia y Recuperación» frente a la crisis (pasando de 560 a 672,5 mil millones, con más de la mitad vía préstamos) y el programa «*ReactEU*» (con 47,5 mil millones); 5) la desaparición en paralelo de dos líneas de la propuesta de la Comisión, el «Instrumento de Apoyo a la Solvencia» de las empresas (con 26 mil millones de Euros inicialmente proyectados) y el programa de prevención de futuras emergencias sanitarias («*EU4Health*», por 7,7 mil millones); y 6) la sensible reducción de las partidas dedicadas a investigación (Programa «Horizonte Europa», que cayó de 13,5 a 5 mil millones), a inversiones estratégicas («*InvestEU*», de 30,3 a 5,6 mil millones), al apoyo a la transición climática («*Fondo de Transición Justa*», de 30 a 10 mil millones) y al desarrollo rural (de 15 a 7,5 mil millones).

13. Para una visión de conjunto de las posiciones del Parlamento Europeo sobre las negociaciones financieras correspondientes al período 2021-2027, véanse: PE 2018, PE 2020b, PE 2020c, y PE 2020d. Puede consultarse igualmente el blog del PE: <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-new-boost-for-jobs-growth-and-investment/file-mff-2021-2027-mff>.

La PAC no ha tenido en esta ocasión el dudoso honor de catalizar las negociaciones financieras, por dos razones: la primera, porque las propuestas del MFP 2021-2027 de la Comisión siempre subsumieron la caída de sus créditos; y, la segunda, por el propio Plan de Recuperación, cuya financiación (eurobonos), composición (préstamos vs subvenciones) y diseño, control y distribución del gasto, ocuparon irremisiblemente el centro de los debates. Dadas las circunstancias, el acuerdo financiero final hubiera podido resultar peor para la PAC. Basta con comparar sus resultados con los de las demás rúbricas respecto a la propuesta de 2018: todas las políticas comunes pierden excepto la PAC (+3,7%) (Cuadro 1 - Columna H). Si bien el acuerdo alcanzado sobre el presupuesto agrario está lejos del atribuido para el período 2014-2020 a precios constantes (Cuadro 1 - Columna A), o del propuesto por el Parlamento (Cuadro 1 - Columna C), se sitúa en el mismo orden de magnitudes si se calcula a precios corrientes (con una ligera mejora), se incrementan las cifras inicialmente propuestas por la Comisión (Cuadro 1 - Columna B), y remonta el peso específico de la PAC dentro del presupuesto total (hasta el 31,31%) (Cuadro 1 - Columna H). Por otro lado es de justicia reconocer que la caída prevista a precios reales (-13,3%) podría ser *de facto* bastante inferior si, como parece, la inflación durante el próximo septenio no alcanza el 2% utilizado para las estimaciones presupuestarias.

Puede considerarse contradictorio reducir el presupuesto agrario al tiempo que se le suman nuevos requerimientos (climático-ambientales, alimentarios y sanitarios). Pero también cabe aducir que difícilmente la PAC habría conseguido salvar los muebles sin el papel crucial que le otorgan el Pacto Verde y sus estrategias conexas. No olvidemos que el acuerdo final sobre el MFP incluye el compromiso de consagrar el 40% del presupuesto de la PAC a acciones climáticas mientras que esta obligación se limita al 30% para el resto de políticas comunes en su conjunto.

Lo que es indudable es que el Plan de Recuperación ha distorsionado la negociación del MFP y explica la caída de muchas de sus rúbricas a sabiendas que simultáneamente se nutren de los créditos extraordinarios liberados a causa de la crisis (y muy especialmente la política de cohesión) (Cuadro 1 - Columna I - 2). En este contexto, hay que tener presente el carácter temporal del Plan «Nueva Generación UE». Lejos de

cubrir el período del MFP en su totalidad, el 70% de los 750 mil millones aprobados deberán ser movilizados entre 2021 y 2022 y el resto en 2023. Por este mismo motivo hay que quitar hierro al hecho que el peso relativo de la PAC en el presupuesto consolidado baje hasta un 18,85% (Cuadro 1 - Columna I). En otras palabras, el presupuesto de la PAC a registrar como referente a medio plazo es el adoptado por los colegisladores para el MFP, con exclusión de los créditos destinados a apalancar coyunturalmente el relanzamiento económico (Cuadro 1 - Columna H).

3.2. Una reforma de la PAC entre dos legislaturas: de la PAC pos 2020 a la PAC pos 2022

Recordemos que la fase legislativa de la última reforma de la PAC duró nada menos que dos años, desde la presentación de las propuestas en octubre de 2011 hasta el acuerdo sobre los actos básicos en noviembre de 2013 (Massot 2018: p. 16). En esta ocasión la Comisión Europea tensó al máximo los procedimientos al presentar sus proyectos de MFP y de reglamentos agrarios a mediados de 2018, empujando a los colegisladores a que se pronunciaran en apenas un año, antes de las elecciones europeas de mayo de 2019. Todo un ejercicio de voluntarismo político que fracasó rotundamente y que se traduce en dos singularidades temporales: en primer término, su proceso decisonal se asienta a caballo de dos legislaturas, en propuestas (agrarias, presupuestarias, climáticas, ambientales, y alimentarias) redactadas por dos Colegios de Comisarios distintos, y en intervenciones de comisiones parlamentarias de dos mandatos legislativos; y, en segundo lugar, la nueva PAC no entrará plenamente en vigor hasta dentro de dos años.

Tuvimos que esperar a octubre de 2020 para que el Consejo de Ministros de Agricultura (Consejo 2020c) y el Parlamento (PE 2020f, 2020g y 2020h) aprobaran sus respectivas posiciones sobre el paquete agrario. Con ello se abrió el paso a los correspondientes «trilogos» para acercar posiciones e hilvanar el pacto final entre ambas instituciones antes del verano de 2021. Se adoptó un reglamento de medidas transitorias para cubrir el retraso y, de soslayo, dar tiempo a las autoridades nacionales a preparar sus Planes Estratégicos y a adaptar sus procedimientos, estructuras administrativas y

sistemas informáticos al nuevo modelo de gobernanza agrario inscrito en la nueva PAC (§3.4). En su virtud, se prolongan las reglas vigentes hasta el 31 de diciembre de 2022 con algunos retoques (CE 2020v). Entre otros, en el marco de la gestión del riesgo, se reduce del 30% al 20% el umbral de desencadenamiento de las compensaciones por caída de las rentas derivadas de incidentes climáticos, epizootias y plagas, se fomenta la autorregulación sectorial, y se integran en los presupuestos los 7,5 millardos de Euros antes citados del plan de recuperación económica pos COVID. El 37% como mínimo de estos fondos adicionales deberán dedicarse a los agricultores ecológicos y a las medidas medioambientales y el bienestar animal, y el 55% a inversiones en favor de un crecimiento resiliente, sostenible y digital y a los jóvenes agricultores.

A modo de acotación digamos que, a partir de la publicación del reglamento de transición, la reforma de la «PAC pos 2020» deviene en puridad la reforma de la «PAC pos 2022».

3.3. Una reforma por etapas

Durante su mandato el Comisario Hogan no dejó nunca de mostrar su querencia por las mini reformas, cambios puntuales que se superponen sin apenas dar tiempo para su aplicación y que, por su propia parcialidad, llaman sucesivamente a nuevos complementos. Nos encontramos de esta guisa ante un proceso de reforma «*a tramos*», diferido en el tiempo (Massot 2018: p. 70). Debutó con los paquetes lácteos (noviembre de 2016), siguió con la mini-revisión a medio plazo del Reglamento Ómnibus N° 2017/2393, continuó con la adopción en abril de 2019 de la Directiva 2019/633 sobre las prácticas comerciales desleales en la cadena alimentaria, y la penúltima etapa del proceso, ya con el Parlamento Europeo constituido tras las elecciones de mayo de 2019, y un nuevo Comisario, el polaco Jánuzs Wojciechowski, ha sido la revisión y adopción del presupuesto agrario. Quedan pendientes para concluir el proceso, la aprobación (por los «trilogos») e instauración (por los Estados) del nuevo modelo de aplicación de la PAC, y la inserción en su seno de los requerimientos derivados del Plan de Recuperación económica pos pandemia, el Pacto Verde y sus Estrategias conexas.

En este contexto es de subrayar que los períodos legislativo (2019-2024) y presupuestario (2021-2027) en los que se inserta la nueva PAC no coinciden, lo que podría inducir a la Comisión a proponer una nueva mini-reforma antes de 2024. Tal como se avanzó (§1.3), la Comunicación sobre el Pacto Verde mencionó la necesidad de una visión a largo plazo para las zonas rurales (CE 2019d, p. 27) corroborando lo que el Comisario Wojciechowski había ya aventurado durante la audiencia ante la Comisión de Agricultura del Parlamento Europeo que precedió a su nominación (Massot y Nègre 2019a). En julio de 2020 se lanzó una consulta pública sobre tal iniciativa que se cerró dos meses más tarde (CE 2020o), y en febrero de 2021 se publicó un estudio preparatorio de evaluación sobre los efectos socio-económicos de la PAC en las zonas rurales (CE 2021b). La Comunicación rural con su correspondiente Plan de Acción deberían en principio ver la luz en el segundo semestre de 2021. Es de suponer que le seguirán algunas propuestas legislativas dando pie a que el nuevo Comisario intente lanzar antes del final de su mandato su propia mini-revisión agraria a medio camino («*mid-term review*») con el alibí de: 1) afinar el despliegue los objetivos cuantificados y otras variables del Paquete Verde dentro de la PAC (§4.3 y §4.4); 2) desarrollar el programa legislativo-marco para un sistema alimentario sostenible que la Estrategia «De la Granja a la Mesa» anuncia que se presentará antes de 2023 (CE 2020j; p. 5) (§4.4); 3) mejorar el nuevo sistema de gobernanza multinivel a la luz de la experiencia adquirida en su diseño y aplicación por los Estados; y, en fin, 4) integrar los ejes estratégicos demográficos y territoriales que previsiblemente enunciará la Comunicación de 2021 en la política de desarrollo rural (Massot y Nègre 2020: p. 9).

3.4. Hacia una «PAC-marco y multinivel»: un nuevo paradigma de gobernanza para las diversas agriculturas europeas

La cuarta y última singularidad de esta reforma concierne al enfoque de las propuestas agro-legislativas (CE 2018b). Sea por temor a la «fatiga europea» de la ciudadanía, el desgaste de las negociaciones del «*Brexib*», los innumerables frentes abiertos con la Administración Trump y China, la ralentización del crecimiento económico, o, simplemente, por falta

de ambición de la Comisión Juncker, el hecho es que, a diferencia de otras reformas de la PAC, las propuestas de 2018 incidieron más en sus formas de gobernanza que en los objetivos y mecanismos relativos a la demanda y la oferta agrarias y el desarrollo rural. Por esta misma razón las (contadas) novedades instrumentales de las propuestas legislativas se refieren fundamentalmente a la seguridad ambiental y climática y a la digitalización agraria ⁽¹⁴⁾.

De acuerdo con el proyecto de 2018, la futura PAC girará en torno a nueve objetivos, que confirman su carácter multifuncional (§2.6): tres económicos (reforzar la competitividad; apoyar la renta y la resiliencia de las explotaciones; y mejorar la posición de los agricultores dentro de la cadena), tres medioambientales (la mitigación y adaptación al cambio climático; un desarrollo sostenible; y la protección de la biodiversidad y el paisaje), y tres sociales (alimentación y salud, empleo y crecimiento en las zonas rurales; y atraer jóvenes agricultores) ⁽¹⁵⁾. De este lado nada hay especialmente nuevo bajo el sol. Se resume con otras palabras el diseño de la reforma Ciolos.

La novedad radica en la gran flexibilidad que se reconoce a las autoridades internas en el establecimiento de las prioridades y de las modalidades de ejecución. El núcleo duro de la propuesta, formalizado en el Reglamento sobre los denominados «Planes Estratégicos de la PAC», constituye un cambio de paradigma respecto al formato de aplicación bajo la divisa de la simplificación. A partir de un Marco común que dispone los objetivos agrarios a nivel europeo y las intervenciones con financiación comunitaria disponibles para alcanzarlos, las autoridades de cada Estado miembro deberán diseñar «Planes Estratégicos» con objetivos nacionales, derivados de los comunitarios, y un menú particular de actuaciones adaptado a la especificidad de sus sistemas agronómicos (CE 2018b; Massot y Nègre, 2018: p. 15 a 53; Foundation Robert Schuman 2019; García Azcárate y Folkesson 2020).

14. Un excelente resumen crítico de las propuestas es el de Trouvé (2019). Puede consultarse igualmente el informe de Massot y Nègre (2018) que compara, artículo por artículo, las propuestas de la Comisión con los reglamentos en vigor.

15. Estos objetivos responden de forma fidedigna a los desafíos que detalló la Evaluación de Impacto presentada con las propuestas legislativas (CE 2018c: PART 1, p. 16).

Nos encontramos ante un replanteamiento radical del modelo de gobernanza agraria que en última instancia desemboca en una «PAC-marco» o, si se prefiere, una «PAC a la carta», con los siguientes principios rectores: 1) la diversidad (agronómica/territorial/ambiental) como el referente de intervención de la Unión; 2) la consecuente consagración de los principios de subsidiariedad, flexibilidad y corresponsabilidad respecto a la acción de los Estados miembros; 3) la consolidación de un enfoque integrado de programación para las medidas de los dos pilares a cargo de los dos Fondos agrarios, el FEAGA y el FEADER; 4) la extensión de la gestión compartida al Primer Pilar de la PAC mediante la definición de un Marco o menú supranacional por un lado, y Planes nacionales o regionales por otro (que evaluarán las necesidades concretas y definirán las metas específicas, los formatos de transposición y las garantías de sus resultados); y 5) la sustitución del actual «enfoque regulatorio» (o «de conformidad» con las normas, que incumbe demostrar a cada agricultor) por un «enfoque de resultados» (medidos a partir de indicadores, de cuya consecución serán responsables las autoridades que elaboren los Planes Estratégicos en base a un régimen de control de la eficiencia) ⁽¹⁶⁾.

La PAC pos 2022 acrecentará además su carácter «multinivel», agregando al marco común agrícola, una superestructura comunitaria horizontal (a la sazón, el «Paquete Verde»). De estos dos estadios comunitarios se desprenderán dos niveles internos para la ejecución y control de los Planes Estratégicos, el estatal y, en según qué países, el regional.

Como era de prever, el nuevo régimen de gobernanza ha soliviantado los ánimos de una parte de las organizaciones agrarias augurando que distorsionará la competencia y el mercado interior, puede conducir a la cofinanciación de los pagos directos y, en última instancia, desembocar en una «renacionalización de la PAC» (Farm Europe 2019b). Es indudable que una excesiva flexibilidad en la gestión interna puede poner en peligro el mercado único, sobre todo si la Comisión no tiene los medios para atajarlo. Es igualmente obvio que la cofinanciación del Primer Pilar

16. Erjavec *et al.* (2018) han estudiado las implicaciones del formato de los planes estratégicos. Un análisis crítico de los amplios márgenes de flexibilidad en el Primer Pilar de la PAC a favor de los Estados que se deriva de la nueva gobernanza agraria, así como de sus indicadores, puede encontrarse en Farm Europe (2019b): pp. 186-196 y 234-345).

asoma por el horizonte. Pero hay que descartar de plano el automatismo entre cofinanciación y renacionalización de la PAC que destilan muchas críticas y es oportuno explicarlo.

Parece lógico que el desarrollo futuro del modelo de gobernanza propuesto se traduzca en una fusión de los dos Fondos agrarios, su consecuente convergencia de regímenes financieros y, de soslayo, en la la cofinanciación de los pagos directos. Pero tal dinámica no ha de implicar necesariamente la dilución de la PAC. Existen suficientes ejemplos en la Unión de políticas de gestión indirecta o territorializada e intervenciones cofinanciadas (entre el presupuesto comunitario, los Estados y/o los beneficiarios) sin perder su carácter común. Lo prueban las políticas de cohesión, de medio ambiente, de infraestructuras, de investigación, o, sin ir muy lejos, los programas de desarrollo rural y la Iniciativa LEADER+. Por otro lado, no deja de ser paradójico que algunos de los más reacios a la cofinanciación sean aquellos que defiendan con más ahínco la atribución de los fondos de la PAC a nivel nacional («sobres» de pagos directos y de desarrollo rural), rechacen la convergencia de los pagos a la hectárea y la eliminación de los derechos históricos, y, en fin, acepten sin rechistar el dejar sin apenas dotación a los mecanismos comunes por excelencia en el seno de la Organización Común de Mercados (OCM). En puridad, descentralización en la gestión y renacionalización no son sinónimos en políticas como la PAC que el propio Tratado califica de «competencia compartida» (Artículo 4.2.d del TFUE) y a las que se puede aplicar por esta misma razón el «principio de subsidiariedad» (Artículo 5.3 del TFUE) (Massot 2018: p. 70) ⁽¹⁷⁾.

En función del devenir del proyecto supranacional, el riesgo de una renacionalización (relativa) de la PAC siempre existirá, pero no se desprende sin más de una eventual cofinanciación de los pagos directos. Dependerá ante todo del contenido y alcance del Marco común en manos de la Comisión, de dónde se tracen las fronteras entre las competencias supranacionales y las internas en el diseño y aprobación de todos y cada uno de los Planes Estratégicos, y, en definitiva, de la capacidad de la Comisión para

17. El Artículo 2.2 del TFUE establece así mismo que en los ámbitos de responsabilidad compartida «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.

hacer el seguimiento de los resultados de cada Plan e imponer cambios o sanciones si se dan incumplimientos o desviaciones de los compromisos contraídos.

A la vista de las posiciones adoptadas en octubre de 2020 por el Consejo de Ministros de Agricultura (Consejo 2020c) y el Pleno del Parlamento Europeo (PE 2020e, 2020f y 2020g) se puede concluir que el nuevo modelo de aplicación de la PAC, pese a las enmiendas aprobadas, ha obtenido el apoyo de los colegisladores y que el Marco común del que deberán emanar los Planes Estratégicos nacionales no saldrá desvirtuado en los «trilogos». Sin embargo, los colegisladores no han osado con sus enmiendas introducir formalmente en este Marco común agrario los objetivos cuantitativos y obligaciones que se derivan de las Estrategias sobre la «Biodiversidad para 2030» (§4.3) y «De la Granja a la Mesa» (§4.4). Lo que equivale a decir que la PAC pos 2022 será «multinivel» aunque (a día de hoy) desconocemos hasta qué punto y en qué momento el Paquete Verde y sus apéndices van a incidir en el nivel agro-comunitario: si los subsumirá inmediatamente o, por el contrario, ejercerán su papel en los próximos años desde fuera de la PAC hasta que una posterior reforma integre sus dispositivos. Volveremos más adelante sobre ello (§5.1).

4. EL ARMAZÓN LEGISLATIVO DE LA FUTURA «PAC-MULTINIVEL»

4.1. El Pacto Verde y sus interconexiones con la PAC

El Pacto Verde y sus apéndices se han convertido *de facto* en la columna vertebral de un proyecto de integración supranacional renovado. La Comisión von der Leyen no pretende simplemente alcanzar una economía europea sostenible y climáticamente neutra. El objetivo último del Paquete Verde es sentar las bases de un nuevo «modelo de crecimiento» (CE 2019d: p. 28) a sabiendas que los sectores de la economía medioambiental registraron entre los años 2000 y 2016 tasas de crecimiento en empleo y valor añadido superiores al conjunto de la economía europea (Eurostat 2019). Pueden ser por consiguiente eficaces motores de desarrollo económico y coadyuvar a la recuperación pos pandémica.

La Comunicación sobre el Pacto Verde reconoce que sus aspiraciones requerirán una inversión anual adicional hasta 2030 de 260 millardos de Euros, equivalente al 1,5% del PIB de la UE de 2018 (CE 2019d: p. 18). Lo que significa que el Presupuesto de la Unión sólo podrá actuar como palanca de un esfuerzo inversor que supera en mucho sus recursos (Cuadro 1), necesitará el concurso activo del Grupo del Banco Europeo de Inversiones (BEI), y, en fin, su éxito dependerá de la voluntad real de los Estados, entidades públicas de todo tipo, y sectores económicos para aplicarlo y sufragarlo.

Este nuevo modelo de crecimiento verde subsume explícitamente un nuevo sistema agroalimentario y reasigna los papeles entre las políticas comunes para su alumbramiento. La Comunicación sobre el Pacto Verde hace tres referencias expresas a la PAC que en el transcurso del artículo hemos ido desgranando pero que vale la pena recordar. De entrada, reconoció que la reforma no podría entrar en vigor antes de 2022 (CE 2019d, p. 14), como así fue (§3.2). En segundo lugar, la Comunicación apuntó la necesidad de una visión a largo plazo para las zonas rurales (CE 2019d, p. 27) (§3.3). Y, en tercer y último lugar, asumió el carácter instrumental de los futuros Planes Estratégicos Nacionales de la PAC en el logro de los objetivos establecidos al alimón por el Pacto Verde y sus Estrategias «De la Granja a la Mesa» y de la «Biodiversidad para 2030» (CE 2019d, p. 14) (§3.4).

Hay que destacar que no es la primera vez que la PAC se ve envuelta por paquetes legislativos horizontales. Los procesos de adaptación de la legislación agraria al Acuerdo de Marrakech (OMC) o al Tratado de Lisboa, los paquetes sobre el clima-energía, o el paquete Ómnibus que se plasmó en el Reglamento (UE) 2017/2393, son buenos ejemplos de lo que decimos y todos ellos tuvieron un punto en común: la PAC preservó siempre la autonomía en su despliegue. Lo que distingue el Paquete Verde de tales precedentes es que la PAC pos 2022 va a jugar buena parte de su partido en el campo de la implementación por los Estados (vía Planes Estratégicos) y que la iniciativa y coordinación normativa a nivel comunitario va a estar en manos de un Vicepresidente de la Comisión. A día de hoy desconocemos cómo este hecho va a afectar en la práctica a las competencias decisionales de los Comisarios involucrados

(incluido el de Agricultura) (18). Por otro lado, la renuncia en octubre de 2020 de los legisladores agrarios a integrar los objetivos cuantitativos del Paquete Verde en sus enmiendas a las propuestas agrol legislativas de 2018 dejan en el alero el alcance efectivo del mandato que tiene la Comisión de seguir y evaluar los Planes Estratégicos Nacionales a la luz de las orientaciones alimentarias y climatico-ambientales establecidas por las Comunicaciones de 2019 y 2020 (§5.1).

Sentados estos preliminares, veamos en qué pueden consistir para la agricultura el Pacto Verde (§4.2), la Comunicación sobre la Biodiversidad para 2030 (§4.3), y la Comunicación sobre la Estrategia «De la Granja a la Mesa» (§4.4).

4.2. El Pacto Verde Europeo como referente estratégico de una agroalimentación sostenible

En su discurso de nominación de 27 de noviembre de 2019 la nueva Presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, recalcó la doble transición, climática y digital, a la que la UE deberá hacer frente durante su legislatura. Subrayó igualmente los cambios que para la agricultura comportarían ambas transiciones y anunció la presentación de un paquete legislativo-marco, el denominado «Pacto Verde Europeo» (*«European Green Deal»*), con la vista puesta en conseguir una economía climáticamente neutra en 2050 (CE 2019c).

El 11 de diciembre de 2019 se publicó la Comunicación delimitando el alcance y contenido del susodicho Pacto Verde (COM (2019) 640 y Anexo) (CE 2019d). En ella se reiteró el compromiso de la Comisión para que la futura PAC y el MFP 2021-2027 tuvieran un marcado sesgo ambiental y climático. En este sentido, propuso que el 40 % de los fondos de la nueva PAC y el 25 % del futuro MFP se destinarían a apoyar la transición ecológica (recordemos que convertido en un 40-30 % por el acuerdo financiero final) (§3.1). Dibujó además una hoja de ruta

18. En diciembre de 2019 se constituyó el Grupo de Comisarios que se harán cargo del Pacto Verde bajo la batuta del Vicepresidente de la Comisión Frans Timmermans. Incluye siete carteras: Agricultura, Salud Pública y Seguridad Alimentaria, Medio Ambiente, Océanos y Pesca, Energía, Transporte y Cohesión y Reformas.

Cuadro 2

EL PACTO VERDE EUROPEO Y EL SISTEMA AGROALIMENTARIO: HOJA DE RUTA LEGISLATIVA

Propuestas de la Comunicación COM (2020) 640, clasificadas por objetivos y en orden cronológico
<p>OBJETIVO 1: Un sistema alimentario más justo, saludable y respetuoso con el medio ambiente</p> <ul style="list-style-type: none"> • 20 Mayo 2020: Estrategia «De la Granja a la Mesa» (p. 13, 14, 16 y 17; Anexo p.3) (Ref. CE 2020j) • 2020/2021: Plan de Acción para la agricultura ecológica (p.14). Consulta pública de septiembre a noviembre 2020. • 2021: Nuevas medidas para reducir el uso de pesticidas químicos, abonos y antibióticos (p. 14 y16; Anexo p. 3) • 2021: Examen de los borradores de Planes Nacionales Estratégicos de la PAC (p. 14; Anexo p.3) • 2021: Estrategia a largo plazo para las zonas rurales (p. 27) • 2021/2022: Nuevas medidas de reducción de la utilización de fertilizantes, antibióticos y pesticidas químicos (p. 14; Anexo p.3)
<p>OBJETIVO 2: Una economía eficiente en el uso de los recursos, circular y baja en carbono</p> <ul style="list-style-type: none"> • 14 de Enero 2020: Plan de Inversiones para una Europa Sostenible (*) (p. 18-20 y Anexo p.4) (Ref. CE 2020a) • 4 de Marzo 2020: Lanzamiento del Pacto Europeo por el Clima (p. 27; Anexo p. 5) (Ref. CE 2020f) • 4 de Marzo 2020: Primera «Ley Europea del Clima» (p. 5; Anexo p. 2) (Ref. CE 2020f) • 11 Marzo 2020: Estrategia industrial de la UE para una economía circular (p. 8; Anexo p. 2) (Ref. CE 2020g) • 17 Septiembre 2020: Plan integral para elevar los objetivos climáticos de la UE para 2030 (p. 5; Anexo p. 2) (Ref. CE 2020p) • 14 Octubre 2020: Nueva Estrategia en materia de adaptación al cambio climático (p. 6; Anexo p. 2) (Refs. CE 2020p y 2020q) • A partir de 2020: Reformas legislativas en materia de residuos (*) (p. 9; Anexo p. 3) • Junio 2021: Revisión de la Directiva 2003/87/CE sobre el Régimen de Comercio de Derechos de Emisión, del Reglamento (UE) No 2018/842 de reparto del esfuerzo, y del Reglamento ((UE) No 2018/841 sobre agricultura, silvicultura y usos del suelo (ASUS) (p. 5; Anexo p. 2) • 2021: Propuesta de mecanismo de ajuste del carbono en frontera para sectores específicos (*) (p. 6; Annex p. 2)
<p>OBJETIVO 3: Protección, conservación y mejora del capital natural.</p> <ul style="list-style-type: none"> • 20 Mayo 2020: Estrategia de la UE sobre Biodiversidad para 2030 (p. 15; Anexo p. 4) (Ver Ref. CE 2020i) • 14 Octubre 2020: Octavo Programa de Acción en materia de Medio Ambiente (p. 27; Anexo p. 5) (Ref. Ce 2020r) • 2020: Nueva Estrategia Forestal (p. 16; Anexo p. 4). En consulta pública (del 25 de enero al 19 de abril de 2021) • A partir de 2020: Medidas en apoyo a cadenas de valor sin efectos de deforestación (p. 16; Anexo p.4) • A partir de 2021: Medidas específicas para atajar la pérdida de biodiversidad (p. 15; Anexo p. 4)
<p>OBJETIVO 4: Protección de la salud y el bienestar de los ciudadanos y del medio ambiente contra la contaminación</p> <ul style="list-style-type: none"> • 2021: Plan de acción de contaminación cero para el aire, el agua y el suelo (p. 17; Anexo p. 4)
<p>OBJETIVO 5: Diplomacia internacional por el Pacto Verde: fomento de los compromisos de desarrollo sostenible y de la convergencia con los estándares alimentarios europeos</p> <ul style="list-style-type: none"> • A partir de 2020: Agenda verde como parte integrante de las negociaciones internacionales (p. 23-26; Anexo p. 5) (Ref. CE 2021a).

Fuente: Elaboración propia a partir de la Comunicación COM (2020) 640 en su versión en castellano (CE 2019d). En **negrita**: fechas de publicación de las iniciativas adoptadas por la Comisión hasta octubre de 2020.

(*) Acción, en principio, solo con efectos puntuales en algunos subsectores del sistema agroalimentarios a falta de verificación de las propuestas legislativas que finalmente presente la Comisión.

con una ristra de iniciativas que darían cuerpo al Paquete Verde en su conjunto.

El Cuadro 2 clasifica las acciones descritas por la Comunicación con mayores implicaciones agroalimentarias ⁽¹⁹⁾. Hemos identificado al menos 20 acciones en torno a cinco componentes: el de la cadena agro-alimentaria en su acepción más genérica; el climático y de sostenibilidad; el de conservación del capital natural y la biodiversidad; el de salud pública y bienestar; y el comercial.

El Parlamento Europeo apoyó inmediatamente el Paquete Verde en su conjunto si bien guardándose su opinión definitiva hasta la presentación de todas y cada una de sus propuestas legislativas (PE 2020a). Y diecisiete Estados miembros del Consejo, los denominados «amigos del Pacto Verde», con España entre ellos, lo abrazaron más que calurosamente. En el transcurso de 2020 se fueron desglosando las primeras propuestas del largo listado de iniciativas de la Comunicación, algunas de ellas con efectos directos sobre la cadena agroalimentaria:

- El 14 de enero de 2020 la Comisión presentó una Comunicación relativa a los Planes de Inversiones para una Europea Sostenible con vistas a catalizar los apoyos (públicos y privados) en favor del Pacto Verde y garantizar un esfuerzo financiero sostenido hasta 2030 (CE 2020a) ⁽²⁰⁾;
- El 4 de marzo salió a la luz la propuesta de «Ley-marco del Clima» (COM (2020) 80) (CE 2020f) fijando un objetivo jurídicamente vinculante de cero emisiones antropogénicas netas de GEI en el horizonte 2050, a alcanzar mediante una combinación de medidas de reducción y mitigación (vía sumideros de carbono), y dando

19. Poco después de la publicación de la Comunicación, el IEEP publicó una primera evaluación de las medidas propuestas por la Comisión (IEEP 2019). Su análisis, extremadamente crítico, partía de las conclusiones del último informe de la Agencia Europea del Medio Ambiente sobre la situación medioambiental de la Unión comparándolas con los objetivos previstos para 2020 por el 7º Programa de Acción Medioambiental de la Unión (EEA 2019). El Cuadro 2 retoma esta misma estructura de presentación.

20. Dentro del Plan europeo de inversión verde, se establece la creación de un 'Fondo de Transición Justa', complementando los Fondos Estructurales existentes, destinado a acompañar la reconversión del tejido económico de los países y regiones hoy más carbonizados. El Cuadro 2 no lo cita por no tener impacto agroalimentario. Basta decir a nuestros efectos que el 14 de enero de 2020 se presentó la propuesta de Reglamento para su constitución (CE 2020b).

- prácticamente carta blanca a la Comisión para su gestión (Matthews 2020a);
- El mismo 4 de marzo de 2020, se lanzó una consulta pública sobre un Pacto Europeo sobre el Clima encaminado a que autoridades sub-estatales, empresas y ciudadanos en general participaran en la búsqueda de soluciones para conseguir una economía climáticamente neutra (CE 2020f);
 - El 11 de marzo de 2020 se publicó el Plan de Acción para una economía circular anunciando tres tipos de medidas en materia agroalimentaria: a) la reducción de los plásticos, embalajes y envases desechables en general en los alimentos mediante el fomento de biomateriales y la presentación de una iniciativa legislativa orientada a sustituir los recipientes alimentarios, vajillas y cubiertos de un solo uso por productos reutilizables ⁽²¹⁾; b) el fomento de la eficiencia hídrica y la reutilización del agua en la agricultura mediante un reglamento específico y la posible revisión de las directivas existentes sobre el tratamiento de las aguas residuales y los lodos de depuradora; y c) en el marco de un futuro «Plan Integrado de Gestión de Nutrientes», incentivar su aplicación más sostenible y su recuperación y/o eliminación (CE 2020g, p. 13-14) ⁽²²⁾;
 - El 20 de mayo se hizo pública una Comunicación sobre la Estrategia europea sobre la «Biodiversidad para 2030» que, como seguidamente veremos (§4.3), repercute directamente en la producción agraria al fomentar los biotopos por explotación, los corredores ecológicos y apostar por la agricultura ecológica (CE 2020i);
 - El mismo 20 de mayo de 2020 se presentó la tantas veces citada Estrategia «De la Granja a la Mesa», con el objetivo puesto en erigir

21. Recordemos que en 2017 la UE registró la cifra récord de 173 Kg en envases desperdiciados por habitante.

22. Mediante el denominado «efecto Bruselas» (Bradford 2012 y 2020), cualquier avance que haga Europa en economía circular puede servir de acicate a otras zonas del globo y paliar una situación que empeora día a día. Según el último informe sobre la circularidad del Circle Economy (2020), disminuye la reutilización y el reciclaje y crece el consumo de materias primas a nivel mundial. En 2017, último año al que se refiere el informe, el índice de circularidad global fue del 8,6%, medio punto porcentual menos que dos años antes (9,1%). Se superó además por vez primera los 100.000 millones de toneladas de materiales, con un crecimiento superior al 8% en comparación con el dato precedente.

un sistema alimentario europeo con la equidad, la salubridad y la sostenibilidad como señas distintivas (CE 2020j) (§4.4);

- El 4 de septiembre de 2020 se lanzó la consulta pública sobre el «Plan de Acción para la agricultura ecológica 2021-2026» (abierta hasta el 27 de noviembre de 2020);
- El 17 de septiembre de 2020 se hizo pública una Comunicación para dar cuerpo al «Plan Climático para 2030» (CE 2020p) con la vista puesta en alcanzar una economía climáticamente neutra en 2030. El nuevo Plan, aprobado por el Consejo Europeo en diciembre de 2020, establece una reducción acelerada de las emisiones de efecto invernadero, en un mínimo del 55% en 2030 con respecto a 1990, que se formaliza mediante una enmienda a la «Ley-marco del Clima» arriba citada (CE 2020f) ⁽²³⁾. Supone en suma un notable incremento en comparación al objetivo actual para 2030 (del 40%). Por otro lado, se integran, por primera vez, las emisiones derivadas de la agricultura, la silvicultura y los cambios en el uso del suelo (ASUS) (CE 2019b) dentro del esfuerzo general de reducción (Matthews 2020c);
- Como complemento del «Plan Climático para 2030», en octubre de 2020 la Comisión presentó otra Comunicación sobre la Estrategia de reducción de las emisiones de metano, de las que el sector agrario es responsable, no lo olvidemos, en un 53% (CE 2020q);
- El 14 de octubre de 2020 la Comisión adoptó el «8º Programa de Acción Medioambiental» (CE 2020r) transponiendo el conjunto de medidas a aplicar para alcanzar una economía climáticamente neutra, eficiente en el uso de recursos naturales y regenerativa;
- Del 25 de enero al 19 de abril de 2021 se efectuó la consulta pública sobre la futura «Estrategia Forestal» de la Unión, a presentar antes de finales de este año;
- Y, para terminar el listado, el 24 de febrero de 2021 la Comisión presentó su «Estrategia de adaptación al cambio climático» como

23. El Parlamento Europeo pretendía ir más lejos y en las enmiendas adoptadas el 8 de octubre de 2020 sobre el proyecto de Ley-marco del Clima se pronunció por una reducción para 2030 del 60% sobre los niveles de 1990 (PE 2020e).

formato operacional para alcanzar los objetivos del Pacto Verde (CE 2021c).

El resto de iniciativas referenciadas en la Comunicación del Pacto Verde se sucederán entre 2021 y 2022 (Cuadro 2) ⁽²⁴⁾.

4.3. El Paquete Verde y la «Estrategia europea de la Biodiversidad para 2030»

Según el Foro Económico Mundial, más de la mitad del PIB global depende de la naturaleza y de los servicios que ésta presta y la irreversible pérdida de ecosistemas y de biodiversidad constituye una de las mayores amenazas para los sistemas alimentarios de la próxima década (FEM 2020). De acuerdo con la IPBES (2019), el continuo deterioro del capital natural pone en peligro la seguridad alimentaria mundial en la medida que la biodiversidad constituye la base de la productividad agraria y unas explotaciones económicamente viables ⁽²⁵⁾, de una oferta de productos agrarios sanos, sostenibles y asequibles, y, en definitiva, de la prosperidad de las zonas rurales y sus pobladores.

Si nos remitimos a la Unión, la situación no es tampoco nada halagüeña. El último Informe sobre el estado de la naturaleza en la UE constata el 81% de sus hábitats protegidos no tienen el estado de conservación deseable y persiste el declive de las aves en tierras agrícolas (CE 2020s). A mayor abundamiento, diversos informes reiteran el limitado impacto que ha tenido la PAC en atajar la pérdida de biodiversidad agraria (Alliance Environnement 2019; ECA 2019; TCE 2020b). En este con-

24. De todas ellas seguramente la más difícil de implementar sea la de los mecanismos de ajuste en frontera para el carbono (Cuadro 2 - Objetivo 2). Podrían concretarse en tasas a las importaciones con la posibilidad de convertirse en una nueva fuente de ingresos para el presupuesto comunitario. Está por ver sin embargo si se aplicará a los flujos agrarios. En este caso debería acompañarse con la aplicación de una figura similar en la agroalimentación a nivel interno. Un estudio del INRAE francés (Caillaud y Fadhuile 2020) reconoce la efectividad de una tasa al carbono alimentaria en la reducción de las emisiones, sobre todo si es de carácter proporcional. También favorecería la calidad nutricional. Pero comportaría como reverso un aumento del gasto en alimentación de las familias, en particular de los hogares más pobres, por lo que debería ir acompañada de medidas compensatorias (en materia fiscal, rentas e, incluso, bajo la forma de cupones alimentarios, similares a los existentes en los Estados Unidos).

25. Basta pensar que el 75% de los cultivos alimentarios a nivel mundial (84% a nivel europeo) dependen de los polinizadores silvestres. Un informe del Tribunal de Cuentas ha alertado de los infructuosos resultados de las iniciativas europeas para protegerlos y detener su regresión (TCE 2020c).

texto, la Comunicación de 25 de mayo de 2020 sobre la Estrategia de la UE relativa a la «Biodiversidad para 2030» (CE 2020i) pretende dar continuidad a las líneas que en 2011 se trazaron en el horizonte 2020. Se articula en torno a cuatro ejes:

- La constitución de una «Red Transeuropea de Espacios Naturales» que amplíe y dé coherencia a las dispersas figuras de protección existentes;
- Un «Plan Europeo de Recuperación de la Naturaleza» que pone el énfasis en las actividades agro-silvícolas mediante acciones concretas que: 1) detengan la pérdida de diversidad biológica en las tierras destinadas a la agricultura; 2) protejan mejor la fertilidad de los suelos y aumenten su materia orgánica; 3) mejoren la salud y la resiliencia de los bosques e incrementen la superficie forestal a fin de reforzar la captura y almacenamiento de carbono, luchar contra la erosión, y facilitar la depuración del aire y el agua; y 4) reduzcan la contaminación de origen agrario en el aire, agua y suelo;
- El tercer eje, de carácter estrictamente regulatorio, pretende crear un marco europeo de gobernanza de la biodiversidad con un inventario claro de compromisos, un programa integrado de acción a desplegar, e indicadores que permitan una evaluación periódica de los progresos realizados;
- El cuarto y último eje se focaliza en la acción exterior de la Unión con vistas a convertir la protección de la biodiversidad en un desafío mundial, crear un marco de gobernanza internacional consecuente a partir de la decimoquinta Conferencia de las Partes del Convenio sobre la Diversidad Biológica de mayo de 2021 en Kunming (China), y reorientar en este sentido los instrumentos supranacionales existentes (comerciales, pesqueros, y de cooperación).

De las 39 actuaciones previstas por el Plan de Acción de la Comunicación, siete de ellas contienen objetivos cuantitativos («*targets*») con incidencia en la actividad agri-silvícola:

- 1) El 30% como mínimo de la superficie terrestre y marítima deberá beneficiarse de algún formato de protección jurídica de la biodiversidad y contar con corredores ecológicos que eviten el aislamiento

- genético, propicien la migración de las especies y hagan más viables los ecosistemas. Lo que equivale a incrementar en un 4% los espacios naturales de la UE (teniendo en cuenta que el 40% de la Red Natura 2000 son hoy por hoy tierras agrarias);
- 2) Una tercera parte de los espacios naturales, y en particular los de mayor valor o potencial en cuanto a biodiversidad (incluidos los bosques primarios), deberán gozar de una protección más estricta. Lo que significa pasar del 3% actual a un 10% de la superficie terrestre total de la UE;
 - 3) De aquí al 2030 al menos el 30% de la superficie de los ecosistemas (hábitats y especies) hoy más degradados deberán registrar un grado de conservación favorable o mostrar signos claros de recuperación;
 - 4) Al menos el 10% de la superficie agraria de la Unión deberá incorporar elementos paisajísticos de gran diversidad (márgenes de protección, tierras retiradas de la producción o en rotación, setos, terrazas, o estanques) que proporcionen el suficiente espacio a la flora y la fauna silvestre, a los polinizadores y a los corredores ecológicos entre hábitats;
 - 5) Un mínimo del 25% de las tierras agrícolas deberán dedicarse a la agricultura «bio» antes de 2030, a lo que coadyuvará un nuevo Plan de fomento para el período 2021-2026 (Cuadro 2 - Objetivo 1);
 - 6) La nueva «Estrategia Forestal de la UE», a presentar en 2021 (Cuadro 2 - Objetivo 3), incorporará el objetivo de plantar 3 000 millones árboles de aquí al 2030; y, finalmente,
 - 7) Habrá que disminuir en un 50% el número de especies amenazadas por la invasión de especies exóticas en la Lista Roja de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN).

Los objetivos cuantitativos relacionados por la Comunicación no pueden sino calificarse de loables y ambiciosos, aunque seguramente algunos de ellos no parten de un análisis realista de la situación ni cuentan con una evaluación minuciosa de su impacto productivo y económico en las explotaciones. Tomemos por ejemplo el caso de la agricultura ecológica que, según la Comisión, en 12 años debería más que triplicar su superfi-

cie desde el 8% registrado en 2018 hasta un 25% en 2030 ⁽²⁶⁾. Es innegable su impacto positivo en el medio natural, el mayor valor añadido de sus productos, y que existe un creciente interés en ellos por parte del consumidor. Sin duda la PAC puede contribuir a reforzar la oferta de productos ecológicos mediante sus «eco-esquemas», apoyando la conversión de las explotaciones, o facilitando la formación y el acceso a la agricultura de precisión por parte de sus titulares para incrementar su productividad y reforzar su viabilidad. Pero no puede olvidarse que, a fin de cuentas, el ritmo y el nivel de la expansión de este tipo de agricultura lo marcará el consumidor. De no tenerlo en cuenta se corre el riesgo de desequilibrar el mercado de productos ecológicos y de abocar a sus explotaciones al estrangulamiento por el colapso en los precios. La PAC y otras políticas comunes pueden incidir en alguna medida en la demanda «bio» (con campañas de promoción, un mejor etiquetado, o la mejora del acceso del consumidor a sus productos en los canales de venta). Pero parece muy arriesgado establecer objetivos de superficie de cultivo antes de conocer incluso las medidas del Plan de Acción sobre la agricultura ecológica 2021-2026, y, sobre todo, los fondos que asignarán los Planes Estratégicos Nacionales de la PAC. Lo único cierto hasta el momento es que los legisladores en sus enmiendas a los textos reglamentarios de la PAC han rechazado introducir los objetivos cifrados en materia de biodiversidad y no puede por consiguiente darse por sentado que todos los Planes Estratégicos esten a la altura de las circunstancias (§5.1).

4.4. El Paquete Verde y el sistema alimentario: la Estrategia «De la Granja a la Mesa»

La Estrategia «De la Granja a la Mesa» de mayo de 2020 constituye la segunda iniciativa de gran calado del Paquete Verde para el sistema agroalimentario. Es no obstante el simple preludeo a la propuesta de un nuevo marco legislativo para un sistema alimentario sostenible que la Comisión

26. Según los datos más recientes de 2018 (CE 2019b), la UE a 27 cuenta con 12,98 millones de hectáreas dedicadas a este tipo de agricultura. Solamente en tres Estados miembros se supera el 20% del total de la superficie agraria (Austria, Estonia y Suecia). Entre los países más grandes sólo Italia rebasa el 15%. El resto se mueven por debajo del 10% (España: 9,3%; Alemania: 7,3%; Francia: 7%; Polonia: 3,3%; y Rumania: 2,4%).

ha de presentar antes de finalizar el año 2023 (CE 2020j; p. 5). A la espera de este nuevo margo legal, la Estrategia apuesta por una combinación de medidas regulatorias y no regulatorias a fin de erigir «*un sistema alimentario, justo, saludable y respetuoso con el medio ambiente*». Se estructura en torno a cinco ejes teleológicos (Massot 2020; p. 9): 1) un «objetivo legislativo-marco» u horizontal (que abarca el conjunto de la cadena agroalimentaria), donde se inscribe la citada propuesta de 2023; 2) tres objetivos dedicados específicamente a cada uno de sus «eslabones» (producción, transformación y distribución, y consumo de alimentos); y 3) un quinto «objetivo vertical», con incidencia en todas las fases de la cadena, destinado a la lucha contra el desperdicio alimentario que, recordemos, hoy afecta a un 20% de los alimentos producidos por la Unión (Cuadro 3).

Cada uno de estos cinco ejes da pie a un listado de medidas en el Plan de Acción anexo a la Comunicación, algunas de ellas con «objetivos cuantitativos» («*targets*»). De las 27 medidas que se citan, más de la mitad, 16 en total, serán lideradas por la Dirección General de Salud Pública y Seguridad Alimentaria de la Comisión (DG SANTÉ). En 9 de ellas la de Agricultura (DG AGRI) jugará un papel relevante, y en 2 hará lo propio la de Mercado Interior y Empresa (DG GROW) (Cuadro 3) (Massot 2020). Tangencialmente también intervendrán las DG MARE (en temas pesqueros) y ENVI (en materia medioambiental). Lo que explica que la coordinación de la Estrategia en su conjunto corra a cargo de la Comisaria de Salud Pública y Seguridad Alimentaria, Stella Kyriakides. Las 9 acciones con participación de los responsables agrarios de la Comisión, a desplegar entre 2020 y 2023, son las siguientes (Cuadro 3):

- Dentro del *Objetivo legislativo-marco (A)* se establece un «plan de contingencia» para garantizar la seguridad alimentaria, a desarrollar por las DG AGRI, MARE y SANTÉ en 2021 (*Acción (2)*). Constituye una acción reactiva a la crisis provocada por la COVID-19 con vistas a afrontar futuras incidencias (de naturaleza económica, climática, catastrófica o sanitaria) y reforzar la resiliencia de los operadores alimentarios. Contará con una evaluación de riesgos, la definición de medidas urgentes a activar, un mecanismo de coordinación entre la Comisión y los Estados ante eventuales crisis alimentarias, y un «Observatorio Europeo de Seguridad Alimentaria»

Cuadro 3

LA ESTRATEGIA «DE LA GRANJA A LA MESA» Y EL SECTOR AGROALIMENTARIO: HOJA DE RUTA

Las 27 medidas del Plan de Acción por objetivos, con las DGs de la Comisión responsables y sus calendarios
<p>A) OBJETIVO LEGISLATIVO-MARCO: Reforzar los sistemas agrícolas sostenibles y la seguridad alimentaria</p> <ul style="list-style-type: none"> - Acción 1 (ENVI y GROW): Marco legislativo para sistemas alimentarios sostenibles (2023) - Acción 2 (AGRI, MARE y SANTE): Plan de contingencia para garantizar el suministro de alimentos (4 Trimestre 2021).
<p>B) OBJETIVO DEL ESLABÓN DE LA PRODUCCION: Garantizar una producción alimentaria sostenible</p> <ul style="list-style-type: none"> - Acción 3 (AGRI, ENVI y SANTE): Recomendaciones relativas a los nueve objetivos específicos de la PAC dirigidas a los Estados para la elaboración de los Planes Estratégicos Nacionales (18 de diciembre de 2020) - Acción 4 (SANTE): Revisión de la Directiva sobre el uso sostenible de plaguicidas (1 Trimestre 2022) - Acción 5 (SANTE): Revisión de los Reglamentos de ejecución existentes para facilitar la introducción en el mercado de productos fitosanitarios que contengan sustancias activas biológicas (4 T. 2021) - Acción 6 (SANTE): Revisión del Reglamento relativo a estadísticas de plaguicidas (2023) - Acción 7 (SANTE): Evaluación y revisión de la legislación sobre bienestar animal (4 T. 2023) - Acción 8 (SANTE y ENVI): Revisión del Reglamento sobre aditivos en los piensos para reducir su impacto (4 T. 2021) - Acción 9 (AGRI): Revisión de la RICA para transformarla en una Red de Datos de Sostenibilidad Agrícola (2 T. 2022) - Acción 10 (AGRI y COMP): Clarificación de las reglas de competencia del tratado respecto a la sostenibilidad en las iniciativas colectivas (3 T. 2022) - Acción 11 (AGRI y COMP): Mejora de la cooperación de los productores para reforzar su posición en la cadena alimentaria e incremento de su transparencia (2021-2022) - Acción 12 (AGRI y ENVI): Iniciativa de la UE sobre la captura de carbono en suelos agrícolas (3 T. 2021)
<p>C) OBJETIVO DEL ESLABÓN DE LA TRANSFORMACIÓN Y LA DISTRIBUCIÓN: Estimular prácticas sostenibles de transformación de alimentos, comercio mayorista y minorista, hostelería y servicios alimentarios.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Acción 13 GROW): Mejora del marco de gobernanza y sostenibilidad de la industria alimentaria (1 Trimestre 2021) - Acción 14 (GROW): Código de conducta y marco de seguimiento de las prácticas empresariales en la cadena (2 T. 2021) - Acción 15 (SANTE): Iniciativas de reformulación de los alimentos transformados incluida la fijación de niveles máximos para determinados nutrientes (4 T. 2021) - Acción 16 (SANTE): Perfiles nutricionales para restringir la promoción de alimentos con alto contenido en sal, azúcares y grasas (4 T. 2022) - Acción 17 (SANTE y ENVI): Revisión de la legislación sobre materiales en contacto con alimentos a fin de reducir su inocuidad, garantizar la salud de los ciudadanos y reducir la huella medioambiental (4 T. 2022) - Acción 18 (AGRI y MARE): Revisión de las normas de comercialización de productos agrícolas y pesqueros (2021-2022) - Acción 19 (SANTE): Mejora de la coordinación para la lucha contra el fraude alimentario (2021-2022)
<p>D) OBJETIVO DEL ESLABÓN DEL CONSUMO: Promover el consumo sostenible de alimentos y facilitar la transición a dietas saludables y sostenibles</p> <ul style="list-style-type: none"> - Acción 20 (SANTE): Etiquetado obligatorio armonizado sobre propiedades nutricionales (4 Trimestre 2022) - Acción 21 (SANTE): Propuesta para exigir la indicación de origen en determinados productos (4 T.2022) - Acción 22 (SANTE y GROW): Modalidades de fijación de criterios mínimos obligatorios en los alimentos a fin de promover dietas saludables y sostenibles en las escuelas e instituciones públicas (3 T. 2021) - Acción 23 (SANTE): Marco de etiquetado de alimentos sostenibles para información del consumidor (2024) - Acción 24 (AGRI): Revisión del programa de promoción de productos agroalimentarios (Informe de 11 febrero de 2021) - Acción 25 (AGRI): Reorientación del programa escolar de la UE hacia alimentos saludables y sostenibles (2023)
<p>E) OBJETIVO VERTICAL: Reducción de la pérdida y el desperdicio de alimentos</p> <ul style="list-style-type: none"> - Acción 26 (SANTE): Propuesta de objetivos a nivel de la UE para reducir el desperdicio de alimentos (2023) - Acción 27 (SANTE): Revisión de las reglas de indicación de fechas de caducidad y consumo preferente (4 T. 2022)

Fuente: Elaboración propia a partir de la Comunicación COM (2020) 381 (CE 2020).

(*) Acrónimos de las Direcciones Generales de la Comisión: **AGRI**: DG Agricultura y Desarrollo Rural; **COMP**: DG Competencia; **ENVI**: DG Medio Ambiente; **GROW**: DG de Mercado Interior e Industria; **MARE**: DG de Asuntos marítimos y pesqueros; y **SANTÉ**: DG de Salud y Seguridad Alimentaria.

para monitorizar la evolución de la capacidad de respuesta. Desde una perspectiva estrictamente agrícola, es de suponer que el «plan de contingencia» revalorizará el papel de la reserva de crisis de la PAC. El 3 de mayo de 2021 se cerró el periodo de consulta pública de la iniciativa (CE 2021d);

- En el seno del *Objetivo (B)* «de garantía de una producción agraria sostenible» (el eslabón primario de la cadena) se incluyen cinco medidas lideradas por la DG AGRI: la *Acción (3)*, consistente en el traslado de «recomendaciones» por parte de la Comisión a cada Estado miembro para la elaboración de sus futuros Planes Estratégicos de la PAC a fin de asegurar que incorporen los compromisos del Paquete Verde en general y de la Estrategia «De la Granja a la Mesa» en particular (*vid.* §5.1), iniciativa que se concretó el 18 de diciembre de 2020 con la publicación de un documento de más de 800 páginas (CE 2020u); la *Acción (9)*, orientada a la revisión de la Red de Información Contable Agraria (RICA) con vistas a transformarla en una «Red de Datos de Sostenibilidad Agraria» en correspondencia con los requerimientos del Pacto Verde; la *Acción (10)*, destinada a clarificar la aplicación de las reglas de competencia del Tratado en lo que respecta a las iniciativas colectivas ⁽²⁷⁾; la *Acción (11)*, consistente en medidas legislativas que refuercen la posición de los agricultores en la cadena de valor y mejoren su transparencia de acuerdo con las recomendaciones efectuadas en 2018 por el Grupo Operativo sobre Mercados Agrícolas (CE 2018d); y la *Acción (12)*, que acoge el despliegue de una iniciativa comunitaria para favorecer la captura de carbono en suelos agrícolas, incluyendo la elaboración de manuales de gestión según tipologías de explotaciones que permitan a sus titulares el cumplimiento de las obligaciones climáticas impuestas al sector primario (Cuadro 2 - Objetivo 2) ⁽²⁸⁾;

27. El Paquete lácteo de 2016 y el Reglamento Ómnibus (UE) N° 2017/2393 supusieron un avance en este ámbito. Sin embargo, seguimos aún lejos de desarrollar en su plenitud la excepción en materia de competencia que el Tratado reconoce a la agricultura (Artículo 42 TFUE). La DG COMP se ha mostrado siempre muy renuente a consolidar derogaciones sectoriales. Sobre el tema véanse las referencias bibliográficas de la nota (54) (§6.2).

28. La Presidencia Finlandesa del Consejo organizó un encuentro informal en septiembre de 2019 sobre cómo mejorar la captura de carbono en la PAC pos 2020. Los pastizales, la rotación de cultivos, el laboreo de conservación, la siembra directa, la reforestación, o la agri-silvicultura, fueron algunas de las medidas concretas subrayadas por los Ministros de Agricultura a fomentar por la nueva PAC mediante sus Planes Estratégicos Nacionales.

- En el eslabón agroindustrial y comercial, dentro del *Objetivo (C)* de «fomento de prácticas sostenibles de transformación de alimentos, comercio mayorista y minorista, hostelería y servicios alimentarios», la DG AGRI será la responsable de una única medida, la *Acción (18)*, destinada a revisar las reglas de comercialización agraria de la Organización Común de Mercados (OCM) para garantizar el suministro de productos sostenibles;
- Y, por último, en lo que refiere al consumo final de alimentos, el *Objetivo (D)* alberga la revisión por la DG AGRI de dos arraigados programas de la PAC: 1) la «promoción pública de productos agrarios y alimentarios», con miras a reforzar su contribución a una producción y una demanda sostenibles tanto desde el punto de vista sanitario (dietas) como medioambiental (emisiones) (*Acción (24)*), revisión que se ha plasmado ya en un informe preparatorio de febrero de 2021 (CE 2021e); y 2) los «programas de consumo escolar», a fin de reorientarlos en favor de una mejor nutrición, una producción más sostenible y la reducción del despilfarro de alimentos (*Acción (25)*). Del texto de la Comunicación se infiere que las futuras medidas de la PAC sobre la demanda enfatizarán el consumo de frutas y hortalizas de temporada, cereales integrales y pescado, y, al tiempo que buscarán reducir el consumo de carne, incentivarán indirectamente métodos de producción ganadera más sostenibles y más eficientes en materia de carbono.

A la vista de la relación de actuaciones en materia agraria de la Estrategia para la cadena alimentaria, es pertinente formular cinco acotaciones. La primera se refiere a que una parte de las acciones atribuidas a la DG AGRI son de carácter legislativo (*Acciones 9, 12, 18, 24 y 25*), o pueden serlo (*Acciones 10 y 11*), y el calendario de presentación de sus correspondientes propuestas se escalona hasta 2023. En este sentido, tal como apuntamos (§3.3), podrían servir para justificar una mini-reforma intermedia tras la publicación de la Comunicación sobre el futuro de las zonas rurales de 2021, sobre todo si los Planes Estratégicos Nacionales no responden adecuadamente a las expectativas creadas (Massot y Nègre 2020) (§5.1).

En segundo lugar es relevante señalar que el texto de la Comunicación alude de corrido a ámbitos de regulación que finalmente no se traducen

en medidas específicas en el Plan de Acción. Al igual que ocurría con la Comunicación sobre el Pacto Verde (Cuadro 2 - Objetivo 5), la Comunicación «De la Granja a la Mesa» incluye una sección sobre el fomento de la visión europea de la alimentación a nivel internacional pero no se concreta ninguna actuación en este ámbito y los pronunciamientos no dejan de ser en consecuencia un simple catálogo de intenciones. Es el caso también del reforzamiento de las denominaciones geográficas (p. 14), el fomento de los circuitos cortos (p. 14), la seguridad y la diversidad de las semillas (p. 9) ⁽²⁹⁾, o el reforzamiento de la protección social y la mejora de las condiciones de trabajo de los temporeros, dramáticamente puestas en relieve por la COVID-19 (p. 12).

La tercera acotación es que hay medidas de calado agrario citadas en la hoja de ruta y los sucesivos borradores de la Comunicación que finalmente han desaparecido del listado del Plan de Acción. La agricultura ecológica por ejemplo, a fomentar en los borradores por la Estrategia «De la Granja a la Mesa», ha pasado finalmente a ser una acción de la Estrategia sobre la Biodiversidad (§4.3), lo que no deja de ser un cambio sin mayores efectos prácticos en tanto que se ha de integrar de todos modos en los Planes Estratégicos de la PAC (*Acción (3)*). Se pierde igualmente el rastro de la gestión de los recursos hídricos (cada vez más contaminados y escasos por el calentamiento global) que quedará bajo el manto del Plan de Acción para una economía circular (CE 2020g) (Cuadro 2 - Objetivo 2). Es de resaltar, por su singularidad, la evaluación del estado regulatorio de las nuevas técnicas de edición genómica a partir del «CRISPR» que el texto final devalúa. Recordemos que, tras la Sentencia del Tribunal de Justicia Europeo de 25 de julio de 2018 (TJUE 2018), las técnicas genómicas de cultivo se encuentran en un limbo legal. El Tribunal equiparó los productos obtenidos por un método de edición genómica, la mutagénesis, a «organismos genéticamente modificados» (OGM) y, por consiguiente, obligados a respetar sus estrictas reglas de comercialización sin tener en cuenta que, a día de hoy, no tenemos aún

29. Temática también citada en la Estrategia sobre la Biodiversidad, pero que nunca se acaba de concretar pese a su trascendencia para el sector fitosanitario y la agricultura en general. Esta omisión se repite fuera del Paquete Verde. A modo de ejemplo, en la hoja de ruta del Plan de Acción que la DG GROW está preparando sobre los derechos de propiedad intelectual ni siquiera se cita la revisión del Reglamento (CE) N° 2100/94 del Consejo sobre la protección de los derechos comunitarios de obtención vegetal (CPVO).

procedimientos de laboratorio suficientemente fiables para distinguirlos y, por consiguiente, para hacer cumplir la sentencia. La versión final de la Comunicación (CE 2020j; p. 9) se expresa de este modo: «*En respuesta a la petición de los Estados miembros, la Comisión está realizando un estudio que analizará el potencial de las nuevas técnicas genómicas que analizará el potencial de las nuevas técnicas genómicas para mejorar la sostenibilidad durante toda la cadena de suministro alimentario*». La Comisión parece reconocer que el Consejo anda dividido en cuanto a la regulación de la edición genómica, se retrotrae a un estado pre-evaluatorio y opta finalmente por buscar contribuciones externas que le permitan desbloquear en algún momento, sin calendario prefijado, la situación.

La cuarta acotación, y seguramente la más sustancial, se refiere a que las implicaciones agrarias de la Estrategia «De la Granja a la Mesa» están muy lejos de agotarse con las acciones atribuidas expresamente a la DG AGRI y no por ello dejarán de formar parte integrante de los ejes operacionales de la futura PAC. Muchas de las medidas listadas en el Plan de Acción a cargo de otras DGs de la Comisión van a hacer sentir sus efectos en las prácticas agrarias en general, y en la agricultura y la ganadería intensivas muy en particular. A modo de simple muestra pueden mencionarse (Cuadro 3): las *Acciones (4) (5) y (6)*, orientadas a reducir el uso de pesticidas químicos mediante la gestión integrada de plagas y un mayor uso de productos fitosanitarios con sustancias activas biológicas⁽³⁰⁾; la *Acción (7)*, consistente en la revisión de la legislación sobre el bienestar animal; la *Acción (8)* para el fomento del uso de nuevos aditivos en los piensos, incluidas nuevas fuentes de proteínas como las algas o los insectos, a fin de reducir la dependencia del exterior de la Unión en componentes esenciales para piensos y disminuir las emisiones de metano de la ganadería (CE 2020q); o, en fin, la *Acción (15)*, concebida para combatir el exceso de fertilización de los suelos agrarios y fomentar la gestión integrada de nutrientes.

La quinta y última acotación se refiere a que la Estrategia alimentaria incluye cuatro metas cuantificadas («*targets*») en el horizonte 2030 que afectan exclusivamente al eslabón productivo (Objetivo B del Cuadro 3).

30. Un reciente informe especial del Tribunal de Cuentas Europeo ha alertado de los escasos progresos realizados para medir y reducir los riesgos de los pesticidas en la Unión y la parquedad de los incentivos para que los agricultores adopten métodos alternativos (TCE 2020a).

Las dos primeras son el aumento en un 25% de la superficie dedicada a la agricultura ecológica (ya comentada: §4.3), y la reducción en un 20% del uso de fertilizantes y así disminuir en un 50% la pérdida de nutrientes. Por su parte, la revisión de la Directiva sobre el uso de pesticidas de la *Acción (4)* deberá comportar la reducción en un 50% del riesgo y el uso de plaguicidas químicos y en otro 50% del uso de aquellos más peligrosos. El cuarto y último objetivo cuantitativo se inscribe dentro de la *Acción (8)* y se concreta en la caída del consumo de productos antimicrobianos en la ganadería en un 50% en tanto que entran en el circuito alimentario, se dispersan en el medio ambiente y agudizan con ello el problema de la resistencia a los antibióticos.

Puede parecer en principio sorprendente que tratándose de mejorar el conjunto de la cadena alimentaria no se establezcan cifras-objetivo para los eslabones industrial y comercial (Objetivo C), el consumo (Objetivo D) o el desperdicio alimentario (Objetivo E). Una posible explicación es el volumen del presupuesto agrario, sustancialmente mayor del que disponen el resto de políticas comunes implicadas en el Paquete Verde (Cuadro 1). También es cierto que el hecho que los Planes Estratégicos Nacionales estén en proceso de elaboración puede, hipotéticamente, permitir la inserción de los compromisos cifrados de las Estrategias «De la Granja a la Mesa» y de la «Biodiversidad para 2030». De ahí que la primera medida a aplicar cronológicamente del Plan de Acción de la Comunicación alimentaria fuera la adopción y publicación por la Comisión de recomendaciones a los Estados para orientarles en su confección, ya formalizada como dijimos en diciembre de 2020 (CE 2020u).

5. EL DESPLIEGUE DE LA «PAC-MARCO» A NIVEL NACIONAL: LOS PLANES ESTRATÉGICOS

5.1. Los Planes Estratégicos de la PAC, instrumentos de implementación del Paquete Verde

Es significativo que, en la Estrategia «De la Granja a la Mesa», la Comisión escogiera la figura de la «recomendación», la de menor rango de entre la larga lista de actos jurídicos a su disposición, para que los

Estados incorporaran sus objetivos en los Planes Estratégicos Nacionales (Cuadro 3 - *Acción (3)*). La razón estriba en que las Comunicaciones constituyen simples documentos de reflexión, de fijación de posiciones, y de orientación política, pero no contienen disposiciones de obligado cumplimiento. La invocación de la recomendación por la Comisión equivale a renunciar a imponer objetivos cuantitativos del Paquete Verde para cada Estado desde una perspectiva supranacional. Las recomendaciones libradas a los Estados en diciembre de 2020 se centran por consiguiente en aportar un análisis de los datos del estado de situación nacional, de las tendencias que se derivan para los respectivos objetivos y, como máximo, a sugerir posibles instrumentos a utilizar ⁽³¹⁾. Sobre estas bases serán las autoridades internas las que deberán cifrar sus propias metas («*targets*»), justificar los parámetros utilizados para su formulación, y, en el caso de existir entidades subestatales en la gestión de los Planes Estratégicos (caso del Estado Autonómico español), asignar los sub-objetivos regionales para cada línea de actuación. Pero queda en el alero cómo la Comisión va a reaccionar si algún Plan Estratégico no responde adecuadamente a las ambiciones del Paquete Verde y con qué medios contará para reconducir el *impasse*. Recordemos que la propuesta de reglamento sobre los Planes Estratégicos (COM (2018) 392) (CE 2018b) otorga a la Comisión la potestad de evaluar el respeto por parte de los borradores nacionales de las disposiciones comunes en materia de intervenciones, «condicionalidad reforzada» (Anejo III de la propuesta) y legislaciones a cumplir (Anejo XI de la propuesta), así como su coherencia con las demandas sociales a la cadena alimentaria (Artículo 6.1 de la propuesta).

Ante las dudas suscitadas, la Comisión se vió obligada a presentar en mayo de 2020, en paralelo a las Estrategias «De la Granja a la Mesa» y

31. Complementariamente, en octubre de 2020, la Comisión desveló cuatro «eco-esquemas-tipo» a modo de guías para la confección de los Planes Estratégicos: 1) uno de carácter «agroforestal», con indicaciones sobre las densidades arbóreas o medidas de gestión más idóneas a efectos ambientales y climáticos; 2) un segundo basado en la «agroecología» (definida como un enfoque holístico de la agronomía, la ecología y la biología) donde cabría el fomento de la agricultura ecológica y buenas prácticas (BCAM), como la rotación de cultivos, el barbecho, los superficies de interés ecológico en favor del paisaje, la fauna y la flora en general y los polinizadores en particular, y, en fin, el uso sostenible de los pastizales; 3) la «agricultura de precisión» como fórmula para mejorar la gestión de nutrientes, el uso de insumos, reducir los residuos y la polución, y mejorar la calidad del agua y el suelo; y 4) la «agricultura baja en carbono», capaz de mejorar la captura de CO₂ (prácticas de conservación, de cobertura vegetal, de conversión de tierras arables en pastizales, etc.).

de la «Biodiversidad para 2030», un documento de trabajo de sus servicios (CE 2020k) analizando las interconexiones entre el Paquete Verde y la PAC. En este texto la Comisión: 1) reiteró el papel instrumental de los Planes Estratégicos de la PAC para la implementación del conjunto regulatorio derivado del «Pacto Verde» (§5.2); 2) confirmó su intención de crear un «diálogo estructurado» para la preparación de estos Planes Nacionales y de mejorar la transparencia en su proceso de adopción publicando todos los documentos que la Comisión pudiera dirigir a cada Estado miembro ⁽³²⁾; 4) destacó el papel de la futura «arquitectura verde» en la implementación del Paquete Verde; 5) avanzó que los pagos acoplados y los programas sectoriales de los Planes Estratégicos serían evaluados a la luz de las exigencias de un sistema productivo sostenible; 6) reiteró su intención de reformar la RICA para convertirla en una Red de Datos de Sostenibilidad Agraria (de acuerdo con la *Acción (9)* de la Estrategia alimentaria) (Cuadro 3 - Objetivo B); y, en fin, 7) anunció la presentación de dos medidas legislativas adicionales que modificarían las propuestas de 2018 (el establecimiento de un mínimo de gasto para los futuros «eco-esquemas»; y la integración dentro del Anejo XI de requerimientos legislativos (RLG) en materia de bienestar animal y lucha contra la resistencia antimicrobiana - en línea con las *Acciones (7) y (8)*) (§4.4).

Con este telón de fondo, en octubre de 2020, tal como avanzamos, el Consejo de Ministros de Agricultura por un lado (Consejo 2020c), y el Pleno del Parlamento Europeo por otro (PE 2020f, 2020g y 2020h), adoptaron sus posiciones respectivas sobre las propuestas de reforma

32. Lo cual indirectamente podría quizás aminorar las reticencias del Parlamento Europeo a su exclusión del procedimiento de aprobación de los Planes Estratégicos Nacionales en las negociaciones en «trilogos» sobre la reforma de la PAC. Hay que decir que las propuestas de 2018 privilegian a la Comisión (en su calidad de guardiana del Marco común) y a los Estados (responsables últimos de su redacción y su aplicación), y no dan facultad alguna de control y seguimiento al Parlamento Europeo pese a ser colegislador. El Consejo se niega en rotundo a reconocerle esta competencia. Por otro lado, es evidente que los servicios parlamentarios no tienen los medios para efectuar esta labor. En estas circunstancias, a modo de remedio, las medidas de transparencia propuestas por la Comisión podrían paliar el problema si se convirtieran en un derecho de información en toda regla en favor de la Asamblea. Otras iniciativas plausibles y coherentes con el régimen de codecisión podrían ser: formalizar la presentación de suficientes informes periódicos o intermedios sobre la ejecución de los Planes nacionales para que los diputados tuvieran conocimiento de su desarrollo y pudieran emitir sus dictámenes; reconocerle el derecho de información sobre los Planes de Acción que puedan modificar los Planes Estratégicos Nacionales inicialmente aprobados; y/o formalizar un despliegue de la nueva PAC en base a actos delegados (sobre los que el Parlamento tiene atribuidas ciertas competencias) en lugar de actos de ejecución para (de los que está completamente excluido). Los «trilogos» en curso deberán terciar sobre estas cuestiones.

de la PAC. La principal conclusión que se desprende de las enmiendas aprobadas es que el núcleo duro del proyecto, el cambio de gobernanza agraria, va a salir adelante y tendremos por consiguiente una «PAC-marco» pos 2020. Sin embargo, las posiciones adoptadas por ambos colegisladores en octubre dejan igualmente traslucir tres aspectos menos positivos:

- En primer lugar, tanto el Consejo Agrícola como el Parlamento han renunciado a integrar en los textos reglamentarios los «objetivos cuantificados» («*targets*») de las Estrategias «De la Granja a la Mesa» y de la «Biodiversidad 2030» (§4.3 y §4.4). Hay que subrayar la trascendencia de esta decisión en la medida que el marco común establecido en el reglamento sobre los Planes Estratégicos constituye el crisol a partir del cual éstos se han de forjar y si, a mayor abundamiento, las «recomendaciones» de la Comisión no tienen, como ya señalamos, ninguna imperatividad legal, no es descabellado pensar que algunas autoridades nacionales cifrarán sus futuros compromisos climático-ambientales y alimentarios lejos de los objetivos enunciados en el Paquete Verde.
- El segundo elemento negativo a resaltar de las posiciones adoptadas por los dos colegisladores en octubre se refiere a que ambos desvirtúan en mayor o menor grado el diseño de la «arquitectura verde» propuesto por la Comisión. Véase el Cuadro 4 adjunto como resumen comparativo de los resultados de los votos formulados en cada Institución. En cuanto al alcance de la «arquitectura verde» puede observarse cómo tanto el Consejo como el Parlamento condicionan los objetivos medioambientales a la consecución de objetivos económicos (Cuadro 4 - (2)) y modifican sustancialmente algunas prácticas agro-ambientales (BCAM) (Cuadro 4 - (3))⁽³³⁾. Mientras el Parlamento Europeo mantiene el porcentaje del 30% del total de los pagos directos para los eco-esquemas (el mismo hoy destinado a sufragar los «pagos verdes»), el Consejo Agrícola lo reduce hasta el 20% (Cuadro 4 - (1)) e impone, además, una fase piloto de dos años

33. Las nuevas normas de condicionalidad (prácticas - BCAM - y requerimientos legislativos - RLG) se desarrollan en el Anexo 3 de la propuesta de Reglamento para los Planes Estratégicos (COM 2018) 392) (CE 2018b).

Cuadro 4

**PRINCIPALES DIFERENCIAS ENTRE LAS POSICIONES DEL CONSEJO DE
MINISTROS DE AGRÍCOLTURA Y DEL PLENO DEL PARLAMENTO EUROPEO
ADOPTADAS EN OCTUBRE DE 2020 SOBRE LA REFORMA DE LA PAC**

Ámbito	Posición del Consejo Agrícola (21.10.2020)	Posición del Parlamento Europeo (23.10.2020)
(1) Pagos directos del primer pilar de la PAC (FEAGA)	<ul style="list-style-type: none"> - 60 % para el pago básico y sus complementos. - 20 % como mínimo de los pagos directos para eco-esquemas (hoy 30 % para el pago verde), con posibilidad de transferir la mitad de sus fondos al Segundo Pilar si se dedica el 30 % del FEADER a agro-ambiente. - 13 % podrá financiar pagos acoplados (con lista extensa de sectores) más un 2 % si fomentan cultivos proteicos. - 2 % en favor de los jóvenes agricultores, que pueden incluir las ayudas de instalación (hasta 100 000 Euros). - 3 % podrá sufragar los programas operativos sectoriales - Mantenimiento del umbral de 2 000 Euros para la aplicación de la disciplina financiera (reducción de los pagos para nutrir la reserva de crisis). 	<ul style="list-style-type: none"> - 60 % para el pago básico a la renta, el redistributivo, los pagos acoplados y los programas operativos sectoriales. - 30 % como mínimo para eco-esquemas. - 10 % podrá dedicarse a los pagos acoplados a la producción más un 2 % si fomentan cultivos proteicos. - 6 % mínimo para el pago redistributivo. - 4 % en favor de los jóvenes agricultores (en lugar del 2 % vigente) que pueden incluir las ayudas de instalación. - 3 % podrá dedicarse a los nuevos programas sectoriales. - Posible transferencia al Segundo Pilar hasta el 12 % del Primer Pilar si los fondos se dedican a medidas agro-ambientales y climáticas. - Convergencia total de los pagos a la Ha en 2027.
(2) Objetivos y despliegue de los eco-esquemas del Primer Pilar de la PAC	<ul style="list-style-type: none"> - Objetivos: Los eco-esquemas han de contribuir a los objetivos climático-ambientales pero pueden también fomentar objetivos económicos (crecimiento y empleo) y dar respuesta a las demandas de la sociedad en materia de alimentación y salud. - Despliegue: Fase piloto de dos años (2023 y 2024) en los que los montantes no dedicados a eco-esquemas podrán financiar otras intervenciones que favorezcan, siquiera indirectamente, el medio ambiente y el clima. 	<ul style="list-style-type: none"> - Objetivos: Los eco-esquemas han de contribuir a los objetivos climático-ambientales y responder a las demandas de la sociedad, y en particular de bienestar animal, sin menoscabo de los resultados económicos de las explotaciones. Las prácticas a fomentar por los eco-esquemas deberán al menos cubrir dos de los objetivos climático-ambientales y societales. - Despliegue: No se prevé una fase de «aprendizaje» o piloto tras el final del periodo transitorio (2021 - 2022).
(3) Condiciona- lidad: Buenas prácticas agro-ambien- tales (BCAM) y Estándares Regulatorios (RLG)	<ul style="list-style-type: none"> - BCAM 5 («gestión de nutrientes»): eliminado. - BCAM 8 («rotación de cultivos»): no aplicable a explotaciones con menos de 10 ha. - BCAM 9 («zonas de interés ecológico»): no aplicable a explotaciones con menos de 10 Ha; el 5 % sólo de las tierras arables para elementos topográficos y de biodiversidad pudiendo acoger algunas actividades productivas (como cultivos que fijen el nitrógeno), si bien sin usar pesticidas; 3 % de las tierras arables si no hay cultivos fijadores de nitrógeno. - BCAM 10 («roturación de prados permanentes»): la prohibición de labrar en pastizales permanentes se aplicará sólo en las zonas Natura 2000. - Régimen de control de la condicionalidad simplificado para las pequeñas explotaciones. 	<ul style="list-style-type: none"> - BCAM 2: la «protección» de las turberas se sustituye por su «mantenimiento». - BCAM 9 («zonas de interés ecológico»): hasta el 10 % de las tierras arables para elementos paisajísticos beneficiosos para la biodiversidad pudiendo acoger algunas actividades productivas (como cultivos que fijen el nitrógeno), aunque sin usar pesticidas; la mitad de esta superficie (5%) será obligatoria sin apoyo específico de la PAC; el restante 5% se incentivará con eco-esquemas y ayudas ambientales. - BCAM 10 («roturación de prados»): eliminado. - Nuevos RLG en materia de gestión hídrica, epizootias y uso sostenible de pesticidas (sin ayudas compensatorias). - Nueva condicionalidad social: obligación de cumplir la legislación laboral vigente. - La reincidencia en el incumplimiento comportará una reducción del 10 % de los pagos (hoy del 5%).

Cuadro 4 (Continuación)

PRINCIPALES DIFERENCIAS ENTRE LAS POSICIONES DEL CONSEJO DE MINISTROS DE AGRÍCOLTURA Y DEL PLENO DEL PARLAMENTO EUROPEO ADOPTADAS EN OCTUBRE DE 2020 SOBRE LA REFORMA DE LA PAC

Ámbito	Posición del Consejo Agrícola (21.10.2020)	Posición del Parlamento Europeo (23.10.2020)
(4) Redistribución: umbrales de pagos del Primer Pilar por explotación	<ul style="list-style-type: none"> - Medidas voluntarias para los Estados. - Podrán fijar un techo máximo de pagos de 100 000 Euros por explotación deduciendo las cargas laborales. - Podrán igualmente reducir los montantes superiores a 60 000 Euros (hasta un máximo del 85 % por beneficiario que perciba más de 90 000 Euros) y aplicar el pago redistributivo. 	<ul style="list-style-type: none"> - Medidas obligatorias para los Estados. - Techo máximo de 100 000 Euros (excluyendo pagos a jóvenes, eco-esquemas y la mitad de las cargas salariales). - Degresividad obligatoria de los pagos superiores a 60 000 Euros pero que deviene voluntaria si el 12 % de los pagos se utiliza para el pago redistributivo en favor de las pequeñas y medianas explotaciones (mínimo 6 %).
(5) Medidas del Segundo Pilar de la PAC (FEADER)	<ul style="list-style-type: none"> - 30 % del FEADER dedicado a medidas climático-ambientales (que incluyen las ayudas a zonas con hándicaps naturales). - Las inversiones de fomento del regadío no han de cumplir las obligaciones de la Directiva-marco sobre el agua si existe una evaluación de impacto en vigor. 	<ul style="list-style-type: none"> - 35 % del FEADER dedicado a medidas climático-ambientales y bienestar animal (contabilizando sólo el 40 % de las ayudas a zonas con hándicaps naturales). - 30 % del FEADER dedicado a inversiones y a mecanismos de gestión del riesgo. - Transferencia en favor del Primer Pilar hasta un máximo del 5 % (15 % para los Estados con un pago a la Ha inferior al 90 % de la media comunitaria).
(6) Política de mercados	<ul style="list-style-type: none"> - Se prolonga el régimen de derechos de plantación del viñedo hasta 2040 (en lugar de 2030, actualmente vigente), con una revisión a medio camino. 	<ul style="list-style-type: none"> - Régimen de derechos de plantación hasta 2050. - Extensión de la intervención pública (azúcar y carnes). - Prácticas en favor del medio ambiente y la sanidad y el bienestar animales excluidas de las reglas de competencia. - Observatorio de mercados para mejorar su transparencia. - Reserva de crisis permanente y acumulativa hasta los 1 500 millones de Euros para estabilizar los mercados.

Fuente: Elaboración propia a partir de los documentos: Consejo 2020c y PE 2020f, 2020g y 2020h.

(2023 y 2024) tras el periodo transitorio de aplicación de la PAC (2021 y 2022) en el cuál los dineros no utilizados para financiar los eco-esquemas podrían ser destinados a cubrir otras medidas (lo que equivale *de facto* a dejar sin efecto el 20 % asignado al apoyo directo medioambiental) (Cuadro 4 - (2)) ⁽³⁴⁾.

34. Un resumen comparativo de las posiciones del Consejo y el PE sobre la arquitectura verde puede verse en IEEP, 2020.

- El tercer y último elemento criticable a reseñar se refiere a que las posiciones adoptadas por los dos colegisladores en octubre constatan una larga lista de puntos de discordia sobre aspectos clave de la PAC pos 2020 y, en definitiva, sus diferencias de enfoque. El Parlamento por lo general es más ambicioso que el Consejo pero cabe interrogarse hasta qué punto los negociadores parlamentarios serán capaces de revertir una posición del Consejo que costó tanto consensuar y que se obtuvo *in extremis* en la madrugada del 21 de octubre de 2020 por mayoría cualificada, con la oposición feroz de algunas delegaciones nacionales. Basta citar como ejemplos significativos de estos desencuentros: los porcentajes asignados a cada uno de los pagos directos (Cuadro 4 - (1)); los porcentajes decididos para diferentes medidas de desarrollo rural (Cuadro 4 - (5)); los RLG creados por el Parlamento en cuanto a gestión hídrica, enfermedades animales y uso de pesticidas (Cuadro 4 - (3)); la «condicionalidad social» obligatoria que introduce el Parlamento (Cuadro 4 - (3)) (y que la Comisión recoge como simple recomendación para los Planes Estratégicos); y, en fin, las notables divergencias en materia de redistribución del apoyo directo (donde el Consejo persiste en preservar la voluntariedad vigente y el Parlamento pretende imponer la obligatoriedad) (Cuadro 4 - (4)).

A la vista de las decisiones tomadas por los Ministros de Agricultura y el Pleno del Parlamento en el ámbito climático-ambiental no sorprende la virulenta reacción de las organizaciones ecologistas acusando a los colegisladores de haber abandonado los objetivos trazados por el Paquete Verde y dar prácticamente carta blanca a los Estados en una puja a la baja respecto a los compromisos a desplegar por los Planes Estratégicos. Los medios agraristas aducen en su descargo que la reforma aporta avances respecto a la PAC actual. Tienen razón y, además, es pertinente cierto gradualismo en la aplicación de cualquier reforma agraria. Tal como acertadamente ha destacado García Azcárate (2020) no hay que perder de vista los «efectos acumulativos» que tienen la larga ristra de cambios derivados del Paquete Verde, a sumar a la situación excepcional en que la crisis pandémica ha sumido a numerosas explotaciones y/o subsectores. Lo que no es óbice para preguntarse si los cambios propuestos para la PAC serán suficientes para revertir el nivel de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI)

de origen agrario, atenuar el ritmo en el uso de antibióticos, o atajar las pérdidas de nutrientes de los suelos o de biodiversidad en tierras agrícolas. En definitiva, si responden a las demandas ciudadanas en materia de sostenibilidad, bienestar animal, alimentación o salud pública.

Numerosos análisis de las propuestas legislativas y financieras relativas a la arquitectura verde han reiterado su insuficiencia, sobre todo si se comparan con la propia estrategia a largo plazo de la Comisión en pos de cero emisiones netas y una economía neutra en carbono para 2050 (CE 2019c, 2019d y 2020p). Algunos de estos análisis (ENCA 2018; Hart y Bas-Defosse 2018; Hart, Baldock *et al.* 2019; Meredith y Hart 2019; Pe'er *et al.* 2019) aportaron ideas concretas para reforzar la «arquitectura verde»: la mejora en los objetivos («*targeting*») y medidas («*tailoring*») de carácter climático-ambiental en los Planes Estratégicos Nacionales, de forma lo más cuantificada posible y con indicadores de resultado fiables que garanticen la pertinencia del régimen de eficiencia; reorientar progresivamente los pagos directos del Primer Pilar al suministro de bienes públicos; la introducción de cláusulas de salvaguardia financieras (porcentajes mínimos de gasto) en los dos Pilares; abolir las transferencias del Pilar 2 al Pilar 1 o, alternativamente, que solo sirvan para financiar los eco-esquemas; aumentar el sesgo verde de los servicios de asesoramiento y de la «Asociación Europea para la Innovación en materia de productividad y sostenibilidad agrícolas» (AEI o EIP en sus siglas en inglés); dedicar de forma imperativa entre un 5 y un 10% de las superficies de cultivo a zonas de interés ecológico en favor de la biodiversidad; vigilar que los Estados protejan eficazmente los prados permanentes y apliquen la rotación de cultivos; fomentar más y mejor la agricultura ecológica; exigir criterios más estrictos a las inversiones en regadío; reducir las densidades ganaderas; o mejorar la protección de las zonas de alto interés natural, entre otros.

Como complemento a los análisis publicados sobre las propuestas legislativas, vale la pena detenerse en uno de los estudios más recientes que desarrolla específicamente las implicaciones del Pacto Verde en la PAC (Guyomard *et al.* 2020). El estudio, encargado por el Parlamento Europeo al INRAE, constata que, si los colegisladores no se atreven a incluir medidas correctoras en los textos reglamentarios, las tendencias actuales del sector agrario (en el uso de productos fitosanitarios, antibióticos y

fertilizantes, en emisiones de metano, o en agricultura «bio») no permitirán alcanzar los objetivos cuantitativos fijados por el Paquete Verde. Entre las numerosas y concretas recomendaciones que formula pueden destacarse: 1) una aplicación más estricta en la agricultura del principio «quién contamina paga» en el marco de la condicionalidad de los pagos directos; 2) una progresiva ampliación de las prácticas agrarias y ambientales; 3) reservar un 20% de los pagos directos a la atenuación del cambio climático y un 20% más a fomentar la biodiversidad dentro de los eco-esquemas; 4) un reforzamiento de estos regímenes (hasta un total de ocho: pastos permanentes; humedales y turberas; rotación de cultivos; diversidad paisajística; uso eficiente de pesticidas; reducción de antimicrobianos; emisiones de GEI por la ganadería, y bienestar animal); 5) la orientación del Segundo Pilar de la PAC a garantizar el suministro de bienes públicos locales (en particular, la cantidad y calidad del agua, la fertilidad de los suelos, y la diversidad de los paisajes), destinando el 35% de su presupuesto a acciones climáticas y agro-ambientales); 7) un mecanismo de ajuste en frontera que garantice el cumplimiento de las exigencias climáticas y ambientales europeas por los exportadores de países terceros; y 8) en cuanto al enfoque general, mejorar la coordinación en la aplicación de las medidas, incorporar al máximo en los sistemas agrarios las soluciones técnicas ya disponibles, y actuar tanto del lado de la oferta como del comportamiento de los consumidores.

Pese a las críticas, es improbable sin embargo que el común denominador resultante de los «trilogos» pueda salir del campo de juego trazado por las enmiendas aprobadas por ambos colegisladores. Lo cuál revaloriza los formatos de aplicación práctica de la nueva PAC y, en este sentido, ratifica la trascendencia de un buen diseño de todos y cada uno de los Planes Estratégicos nacionales, con independencia del contenido y ambición del Marco común que finalmente se adopte en Bruselas.

5.2. La «PAC a la carta»: el menú de los Planes Estratégicos a decidir a nivel nacional

En el marco del dialogo estructurado definido por la Comisión, las autoridades nacionales han empezado a gestar el menú dentro de la «PAC

a la carta» que se les ofrece y que tiene como principales parámetros instrumentales:

5.2.1. La estructura del apoyo directo.

La reforma modifica ligeramente el abanico de pagos. La Comisión propuso cinco tipos (tres de ellos obligatorios para los Estados, y otros dos de carácter facultativo) en lugar de los seis vigentes (eliminando los pagos disociados a zonas con hándicaps naturales). La primera modalidad es el «*pago básico a la renta y a la sostenibilidad*», disociado y por Ha. El segundo tipo de pago son los «*eco-esquemas*» o «*regímenes para el clima y el medio ambiente*» (en sustitución del «*pago verde*» vigente), obligatorios para los Estados y voluntarios para los agricultores, destinados a fomentar mejores prácticas, a definir por cada Estado en función de sus especificidades agronómicas. El tercero, también obligatorio, es el «*pago complementario redistributivo a la renta para la sostenibilidad*», y equivale a una ayuda adicional por Ha en favor de las explotaciones con menor dimensión física. El cuarto, facultativo, es el «*pago a jóvenes agricultores*», que se suma a los importes por Ha previamente atribuidos a una explotación. Y la última modalidad de pago serían las «*ayudas acopladas a la producción*», facultativas y abiertas a todos los sectores hasta un porcentaje del sobre nacional de pagos directos. Se mantiene a su vez el régimen facultativo en favor de los pequeños agricultores (con ayudas a tanto alzado). Tal como comentamos, los legisladores han asumido el grueso de la propuesta y las mayores diferencias radican en la obligatoriedad del pago redistributivo (propuesto por el Parlamento) y los porcentajes del presupuesto de pagos directos a asignar a cada modalidad (Cuadro 4 - (1)). Con tales mimbres, el margen de maniobra de los Estados para la confección de sus planes Estratégicos se circunscribiría a decidir las modalidades de los pagos obligatorios, a escoger los pagos facultativos que convengan, y a establecer los montantes del sobre nacional para cada uno de ellos.

5.2.2. La redistribución del apoyo.

Por ser la PAC una política pública de ayudas directas, mejorar la equidad en su asignación se convierte en un elemento indispensable de cualquier

reforma con vistas a su legitimación social (García Azcárate 2016; Massot 2016) ⁽³⁵⁾. Por otro lado, la reducción del presupuesto de la PAC para el período 2021-2027 (§3.1) constituye un acicate para mejorar la situación presente ⁽³⁶⁾. Tras los magros resultados obtenidos en las reformas precedentes en materia de redistribución (siempre facultativa para los Estados), la Comisión propuso en 2018 la reducción obligatoria de los pagos a partir de 60.000 euros y su eliminación completa a partir de los 100.000 euros por explotación (tras sustraer los costes laborales). Tal como vimos, el Parlamento apoya la propuesta con algunos leves matices mientras que el Consejo, una vez más, preserva la voluntariedad (Cuadro 4 - (4)). Sin duda constituye uno de los temas más espinosos de las negociaciones en curso en los «trilogos». Pero la potencialidad redistributiva de la nueva PAC no se agota con las limitaciones de los pagos a los beneficiarios. El diseño de los Planes Estratégicos por los Estados puede incorporar otras fórmulas de reasignación. Sin ánimo de ser exhaustivos, las autoridades internas pueden decidir sobre: 1) los criterios generales de selección de los beneficiarios de la PAC (definición de los «agricultores genuinos») ⁽³⁷⁾; 2) los montantes de los sobres nacionales de apoyo del Primer y el Segundo Pilar tras la aplicación de las transferencias entre ambos ⁽³⁸⁾; 3) el menú de

35. La Evaluación de Impacto presentada por la Comisión con las propuestas legislativas confirmó que entre el 70-73% del apoyo va al 20% de las explotaciones (CE 2018c: Parte 3, Annex 5.6, p. 103). Si el apoyo se mide por UTA, las explotaciones con los ingresos más altos percibirían alrededor de 12.000 Euros/UTA. Lo que no quita que las explotaciones con ingresos más bajos reciban un apoyo por UTA también elevado (8.000 Euros/UTA), que contrasta con la media del resto de explotaciones situadas entre ambos intervalos (entre 2.000 y 6.000 Euros/UTA) (CE 2018c: Parte 3, pp. 15-16).

36. La caída del presupuesto agrario para los antiguos miembros de la UE subsume la convergencia externa de los pagos entre los Estados. Al respecto, la Cumbre de julio de 2020 (punto 89) acordó que a partir de 2022 se iniciaría en seis etapas para cubrir en un 50% la diferencia de los importes a la Ha de los nuevos Estados miembros con el 90% de la media comunitaria. Todos ellos además tienen garantizados 200 euros a la Ha en 2020 y al menos 215 euros a la Ha en 2027.

37. Tanto el Consejo como el Parlamento en sus posiciones de octubre exigen un mínimo de actividad agraria para percibir las ayudas (a concretar en cada Estado) pero los diputados añadieron una lista negra o de exclusión automática (aeropuertos, servicios ferroviarios, y servicios inmobiliarios).

38. Las conclusiones de la Cumbre del Consejo Europeo de 17-21 de julio de 2020 (punto 93) fijaron en un 25% el porcentaje de transferencia entre los pilares en ambos sentidos. No obstante, el traspaso entre el Primer y el Segundo Pilar podría incrementarse en un 15% si los Estados utilizaran el aumento para reforzar las medidas climático-ambientales y en un 2% adicional si fueran acciones en favor de los jóvenes agricultores. Además, las transferencias entre el Primer y el Segundo Pilar gozarían de una cofinanciación al 100%. La posición del Parlamento de 23 octubre de 2020 (PE 2020f y 2020g) fue mucho más restrictiva: permitió la transferencia del Primer al Segundo Pilar hasta el 12% del Primer Pilar sólo si los fondos se dedicaban a medidas agro-ambientales y climáticas (Cuadro 4 - (4)) y un traspaso del Segundo al Primer Pilar de tan sólo el 5% (que podría de todos modos llegar al 15% para los Estados que tengan un pago a la Ha inferior al 90% de la media comunitaria (Véase Cuadro 4 - (5)).

pagos directos con sus correspondientes porcentajes dentro de cada sobre nacional y sus modalidades (grado y ritmo de eliminación de las referencias históricas mediante el régimen convergencia interna de los pagos; salvaguardias aplicables para los eventuales perdedores de ayudas; modelo de regionalización de los pagos básicos, etc.); 4) el nivel de cofinanciación nacional en el Segundo Pilar (con la posibilidad de compensar la caída de la contribución comunitaria) ⁽³⁹⁾; y 5) cómo y en cuánto se compensarán los costes adicionales de los operadores agrarios derivados de la aplicación de los compromisos climático-ambientales y alimentarios del Paquete Verde.

5.2.3. La «arquitectura verde».

La nueva estructura no varía sustancialmente pese a las numerosas críticas recibidas ⁽⁴⁰⁾. Mantiene su tradicional composición cuatripolar: 1) la «condicionalidad» (obligatoria y reforzada en algunos aspectos); 2) los ya citados «eco-esquemas» del Primer Pilar, en sustitución del «pago verde»; 3) las medidas agroambientales del Segundo Pilar, y, finalmente, 4) el asesoramiento a las explotaciones. El cambio más relevante se refiere al incremento de la flexibilidad que se otorga a los Estados en cuanto al diseño de las medidas o buenas prácticas a fomentar por los «eco-esquemas» lo que, en principio, debería mejorar su eficacia ⁽⁴¹⁾. Confirmando que los tres años de debates transcurridos desde la presentación de la reforma de la PAC no han sido en balde, y que las prioridades

39. De acuerdo con las conclusiones del Consejo Europeo de julio de 2020 sobre el MFP (punto 96), la contribución del FEADER se situaría genéricamente entre un mínimo del 20% y un máximo del 43% (equivalente a 10 puntos menos que lo aprobado para el período 2014-2020). El porcentaje máximo subiría hasta el 85% para las regiones más desfavorecidas, el 80% para las regiones ultraperiféricas, el 65% para las regiones en transición y las zonas con hándicaps naturales. Además, las medidas agroambientales y climáticas y las inversiones no productivas del Segundo Pilar así como el Programa LEADER podrían beneficiarse un porcentaje del 80%.

40. De parte de los «think tanks» ambientalistas (Alliance Environnement - Thunen Institute 2017, Bird Life 2017; Pe'er *et al.* 2017; ENCA 2018; Hart y Bas-Defosse 2018; Hart, Baldock *et al.* 2019; Meredith y Hart 2019; I4cE 2020), el Tribunal de Cuentas (TCE 2017), o los centros de investigación agraria (Pe'er *et al.* 2019; Guyomard *et al.* 2020) (§2.4 y §5.1).

41. Un informe de I4CE (2020) ha analizado los mecanismos agroambientales a la luz de un enfoque de resultados similar al que propone la Comisión con su nuevo modelo de gobernanza de la PAC. Consta que su eficacia depende directamente de la ambición de los mecanismos implantados y sus niveles adicionales de exigencia. Por otro lado, estima que las medidas obligatorias de resultados son especialmente pertinentes cuando se conocen mal los impactos concretos de cada práctica agroambiental y se deja a los agricultores la responsabilidad de escoger las medidas más adecuadas para alcanzar un objetivo predeterminado. Finalmente, confirma el bajo coste administrativo de las acciones por resultados así como su facilidad de seguimiento y evaluación.

de la Comisión von der Leyen no son las mismas que las de la Comisión Juncker, algunas de estas medidas dieron pie a nuevas propuestas legislativas (por ejemplo, de requerimientos legislativos - RLG - sobre bienestar animal y lucha contra la resistencia antimicrobiana, y de porcentajes mínimos de gasto en favor de medio ambiente y el clima) y fueron recogidas (siquiera parcialmente) por el Consejo y el Parlamento (Cuadro 4 - (1) (3) y (5)). Otras iniciativas plasmadas en el Plan de Acción sobre la Biodiversidad 2030 (como el porcentaje de superficies de interés ecológico) (§4.3) también fueron finalmente retomadas finalmente (con matices) por el Consejo y el Parlamento en octubre (Cuadro 4 - (4)). Y, en fin, otras fueron asumidas por el MFP 2021-2027 (como el 40 % de gasto agrario a destinar imperativamente a la acción ambiental y climática frente al 30 % propuesto por la Comisión - §5.1). Pero es oportuno insistir en que, con independencia de lo que los «trilogos» pueden terciar, los esfuerzos para mejorar la arquitectura verde se juegan en gran medida en el tablero nacional y nada impide que las administraciones internas puedan ir más lejos de lo que la reglamentación comunitaria exija en la elaboración de los respectivos Planes Estratégicos.

5.2.4. La política de desarrollo rural.

El FEADER, que actualmente tiene la carta de naturaleza de Fondo Estructural dentro del marco general de la política de cohesión, se desuelga de este enfoque integrado y pasa a tener como única referencia el Marco común de la PAC para los Planes Estratégicos. Lo cual puede no ser baladí cuando llegue el momento de implementar ciertas acciones de desarrollo rural (contra el despoblamiento, en favor de la transición climática, la diversificación económica, o la mejora de la cualificación tecnológica de los agricultores). Otras novedades de la reforma de 2020 son que las reglas del programa LEADER pasarán a depender de la política de cohesión (aunque su financiación siga efectuándose a cargo del presupuesto agrícola), la ya comentada pérdida de 10 puntos de la cofinanciación comunitaria del FEADER, y que éste simplificará su panoplia de intervenciones. Vale la pena detenerse en este punto porque lo que se consigue es difuminar algunas de sus medidas estelares. Un ejemplo paradigmático es el caso del fomento de la agricultura «bio»

que las propuestas ponen en un cajón de sastre al mismo nivel que otros sistemas de producción también beneficiosos para el medio ambiente (como la agricultura de conservación, los cultivos leñosos de montaña, la agricultura integrada, la ganadería extensiva, la trashumancia, los circuitos cortos, etc.). Lo cuál se contradice con la decidida apuesta por la agricultura biológica que la Estrategia sobre la «Biodiversidad para 2030» (CE 2020i) formuló con posterioridad a las propuestas legislativas (§4.3). En cuanto al presupuesto, la transferencia entre pilares y la posibilidad de incrementar la cofinanciación interna pueden atenuar la fuerte caída del FEADER pero dependerá de la decisión que se tome en cada país al elaborar los Planes Estratégicos. Finalmente cabe resaltar que constituyen facultades exclusivas de las autoridades nacionales: la confección del menú de medidas rurales, la fijación de prioridades, su grado de innovación y coherencia con los objetivos del Paquete Verde, y, en fin, la consistencia de los sistemas de asesoramiento agrario y de la «Asociación Europea para la Innovación en materia de productividad y sostenibilidad agrícolas».

5.2.5. La innovación y la «agricultura del conocimiento».

Para acabar este breve compendio sobre los principales vectores de los Planes Estratégicos, señalemos que el fomento y puesta en común del conocimiento, la innovación y la digitalización deviene un objetivo transversal de la nueva PAC (Artículo 5 de la propuesta de Reglamento COM (2018) 392) (CE 2018b). Pero la trascendencia que se otorga a conseguir una «*agricultura más inteligente*» en Europa no se ve luego refrendada por las propuestas legislativas. La Comisión repite hasta la saciedad la necesidad de llevar la innovación de los laboratorios a los campos, de conectar a los agricultores pequeños y medianos con la economía digital, de reducir la fractura entre el medio rural y urbano, y de aprovechar los avances tecnológicos para mejorar la competitividad y el medio ambiente y agilizar la gestión de la PAC (42). Pero tales pronunciamientos se topan con el limitado papel que la PAC tiene

42. Sobre el papel de la innovación en general y la digitalización en particular en la agricultura y sus relaciones con la PAC, véanse: Détang-Dessendre *et al.* (2018), Eurochoices (2018), Pesce *et al.* (2019) y Massot (2019a).

atribuido para llevar a cabo esta labor, sobre todo en comparación a otras políticas o programas (43). En este contexto, el grueso del desarrollo de la digitalización en el sector agrario y el mundo rural por la PAC correrá a cargo de la ya citada «Asociación Europea para la Innovación en materia de productividad y sostenibilidad agrícolas» (AEI), a financiarse por dos vías: el FEADER para los grupos operativos locales, y el programa de innovación «*Horizonte Europa*» para los «proyectos multifactores». Las propuestas legislativas imponían utilizar un programa digital para la «gestión integrada de nutrientes» que se pondría a disposición de los agricultores y los Estados Miembros. Constituye un buen ejemplo de las potencialidades que la digitalización esconde para la mejora de la gestión de las explotaciones. La iniciativa sin embargo se topó con una fuerte oposición en el Consejo por su carácter obligatorio y fue rechazada (Cuadro 4 - (3) - BCAM 5). Por lo demás, el tratamiento de la digitalización agraria dentro de los Planes Estratégicos adolece de concreción. Según las propuestas y las enmiendas de los legisladores, los Planes Nacionales deben incluir estrategias digitales agro-rurales, pero a título estrictamente descriptivo y sin exigir evaluaciones de impacto. Sería conveniente que las autoridades responsables de su elaboración asumieran que hay diferentes formas de digitalización y que se involucraran para que la agricultura 4.0 no beneficie solamente a los más grandes y preparados y tenga un desarrollo inclusivo, capaz de integrar todo tipo de actores agro-rurales y territorios.

6. COROLARIO: PISTAS PARA LA PROXIMA REFORMA DE LA PAC

6.1. La PAC-marco y multinivel como matriz de un nuevo proyecto para una agricultura multifuncional

La «PAC-marco y multinivel» pos 2022 entrará en principio en vigor en pleno rebote económico tras la recesión y en un momento en que la

43. Resaltemos en particular, el programa «Horizonte Europa», que prevé poner a disposición del sector agroalimentario 10 mil millones de Euros para investigación e innovación entre 2020 y 2027, o las Iniciativas espaciales, Copérnico y Galileo. Véase al respecto, Massot 2019a y CE 2020e.

Comisión Europea refuerza su papel de impulsor del proyecto supranacional y se apresta a organizar una «Conferencia sobre el Futuro de Europa» (CE 2020c). En materia agroalimentaria las superestructuras teleológicas creadas con el Paquete Verde se traducen por un lado en un enfoque coordinado de regulación de la cadena donde confluyen diversas políticas comunes (agricultura y desarrollo rural, medio ambiente, clima, energía, cohesión, salud pública, empresa y mercado interior, o competencia). En el otro extremo, se refuerza la flexibilidad en la aplicación por parte de las autoridades internas en atención a la gran diversidad existente (Planes Estratégicos).

Pero tener definido el formato de despliegue para la PAC pos 2022 no garantiza de por sí un sistema agro-alimentario más justo, saludable y respetuoso con el medio ambiente en 2027. Es primordial entender que estamos simplemente al inicio de un largo proceso, que esta reforma nos va a dar apenas la matriz con la que avanzar, y que las decisiones de 2020 y 2021 distan de ser suficientes para cumplir los objetivos de un Paquete Verde a su vez en movimiento, que va a ir actualizando sus metas y misiones encomendadas al conjunto de políticas comunes. Bajo esta premisa, las Instituciones europeas, y en especial, los responsables agrarios de la Comisión, deberán distinguir entre el corto y el largo plazo.

El corto plazo requiere ante todo «coherencia» en la implementación de la nueva gobernanza agraria multinivel al menos a tres niveles⁽⁴⁴⁾: 1) coherencia «en el seno de la propia PAC», construyendo sinergias entre los diferentes objetivos (socioeconómicos, medioambientales, climáticos, alimentarios, territoriales) y solventando los posibles efectos cruzados y divergencias en la aplicación de los mecanismos; 2) coherencia a «nivel vertical», considerando la implementación de la PAC por los Planes Estratégicos estatales y regionales como un todo, y verificando que sus medidas no se contrapongan o anulen entre sí y no originen distorsiones de competencia; y 3) coherencia a «nivel horizontal», entre los objetivos y actuaciones de la PAC y las del resto de políticas comunes presentes en la regulación de la cadena alimentaria.

44. Seguimos en este punto la distinción de las condiciones de coherencia propuesta por Witmer *et al.* (2019).

Más en concreto, diseñar un operativo consistente y eficaz en la aplicación de la PAC pos 2022 pasará por responder al menos a cuatro preguntas: 1) ¿cómo articular los diferentes objetivos externos de referencia en los Planes Estratégicos Nacionales?; 2) ¿cómo identificar las prioridades nacionales y las soluciones técnicas innovadoras e instrumentos más idóneos para conseguirlas?; 3) ¿cómo evaluar de forma equivalente los impactos y/o la eficacia de los resultados de los nuevos requerimientos en las diversas agriculturas y ruralidades europeas?; y 4) ¿cómo resolver las potenciales contradicciones entre los múltiples objetivos en juego? (a modo de ejemplos: productividad y resiliencia vs. sostenibilidad, biodiversidad y cambio climático; renta agraria vs. pérdidas de ingresos y costes de adaptación a los requerimientos regulatorios y demandas sociales en materia de pesticidas, fertilizantes o bienestar animal; digitalización vs. empleo; o ajuste estructural y desintensificación productiva vs. gestión del territorio e incorporación de jóvenes). Calibrar la magnitud de los efectos cruzados resultantes en la aplicación de la nueva PAC requerirá evaluaciones de impacto que, desgraciadamente, el Paquete Verde olvidó de plantear cuando fijó sus «*targets*».

Si nos situamos en el largo plazo es imperativo erigir un proyecto estratégico que dé pleno contenido a la nueva gobernanza agraria en aras de un sistema agrario más eficiente, justo, sostenible y atento a las exigencias ciudadanas. Lo que equivale a definir una PAC «*glo-local*», capaz de: 1) afrontar las fuerzas de la globalización y muy en particular atajar la volatilidad de las rentas agrarias y los fallos de mercado; 2) en este contexto, mejorar la productividad agraria, la competitividad externa y la resiliencia frente a los eventos sobrevenidos con el concurso de los avances tecnológicos y en especial de la digitalización; 3) insertar el sector agrario en una cadena alimentaria más equilibrada y con un reparto del valor añadido más equitativo; 4) consolidar las directrices y objetivos cuantificados del Paquete Verde en general (en materia agro-climática, de conservación de los recursos naturales y de la biodiversidad), y del nuevo marco legislativo alimentario en particular que está previsto instaurar a partir de 2023 (Cuadro 3 - *Acción 1*) (§4.4); 5) en este contexto, acompañar con apoyos específicos los esfuerzos de adaptación de las explotaciones en favor de una mayor provisión de bienes públicos; y 6) revitalizar los espacios agro-rurales, preservar su diversidad, y

fomentar la movilidad fundiaria como alternativas a la concentración productiva y el abandono de tierras.

Esta dinámica de cambio de la PAC debería igualmente sustentarse en el largo plazo en dos pilares externos: 1) un nuevo marco multilateral (OMC) capaz de desarrollar con garantías un nuevo modelo de apoyo a las explotaciones (no exclusivamente basado en las ayudas desconectadas) y salvaguardar los nuevos estándares alimentarios, ambientales y sanitarios de la competencia exterior ⁽⁴⁵⁾; y 2) la puesta al día del capítulo del Tratado dedicado a la PAC en concordancia con la evolución del marco general de actuación política supranacional para la agroalimentación, los recursos naturales, el clima, la bioeconomía circular, y la salud pública ⁽⁴⁶⁾. La ya citada «Conferencia sobre el Futuro de Europa», convocada para 2022 (CE 2020c), podría ser la ocasión para este remozamiento.

Lo apuntamos ya (§3.3), el proceso de constitución de una nueva PAC podría debutar antes de 2027 si el Comisario Wojciechowski apuesta por proponer una revisión a medio camino con el respaldo de la Comunicación sobre el futuro de las zonas rurales que presentará en 2021. Desde esta perspectiva, y a modo de corolario, parece conveniente reseñar las pistas más fructuosas (y vacíos) que la reforma nos va a legar para rediseñar la PAC en el futuro.

6.2. Pistas a seguir en la estela de la reforma de la PAC de 2020

De las páginas precedentes se deducen al menos ocho pistas de reflexión para el debate colectivo que habrá que abrir como preludeo a la próxima reforma de la PAC:

45. En este contexto, es de resaltar que la Comisión, en el marco de la revisión en curso de su política comercial, acaba de publicar una propuesta de reforma de la OMC que permita avanzar hacia un sistema multilateral más sostenible y eficaz (CE 2021a - Anexo).

46. De hecho, existen diferentes modelos posibles de PAC. Por ejemplo, desde una perspectiva de los cambios en el uso de las tierras, Rega *et al.* (2019) han llegado a modelizar los impactos medioambientales y productivos de cuatro escenarios políticos de la UE en el horizonte 2040, que a su vez subsumen diferentes concepciones de política agraria: 1) la «Europa libertaria», sin política agraria común, con el resultado de una caída de las explotaciones, el abandono de tierras agrícolas, y, en definitiva, una reducción de la producción final pese a una mayor eficiencia de las estructuras restantes; 2) la «Europa euroescéptica», que preservaría una PAC más proteccionista, enfatizando la productividad a costa del medio ambiente; 3) la «Europa socialdemócrata», con una PAC orientada a los bienes públicos; y, en fin, 4) la «Europa localista», con una PAC con un marcado acento territorial y medioambiental.

- 1) La primera pista es la tantas veces comentada consolidación de una «PAC-marco y multinivel» que deja el terreno abonado para que se constituya un único Pilar agro-rural con los Planes Estratégicos nacionales como formato integrado de aplicación, se fusionen el FEAGA y el FEADER, y, de refilón, se unifiquen sus regímenes financieros. Tal como indicamos (§3.4), la cofinanciación de los pagos directos aparece como la consecuencia lógica de tener un Fondo único agro-rural. Pero, además, constituye una condición indispensable para la construcción de un sistema más coherente, eficaz y justo de apoyo a las explotaciones en función de objetivos específicos o programas (véase más adelante, la cuarta pista). En este sentido puede convertirse en el catalizador que la PAC necesita para romper la tradicional resistencia de los Ministros económicos (y en España también los Consejeros Autonómicos de Hacienda) a una mayor selectividad de sus beneficiarios. Con los pagos directos financiados en su integridad por el FEAGA las autoridades internas hoy por hoy se centran en defender el mayor saldo neto posible para sus respectivos territorios y les resulta indiferente quiénes sean los receptores de los pagos y la eficiencia en su utilización. De la mano del «enfoque de resultados» que se instaura con la PAC 2022 esto debería cambiar. La cofinanciación de los pagos directos tiene por añadidura la ventaja de facilitar el paso a un sistema de apoyo a las rentas agrarias basado en mecanismos de gestión del riesgo (véase más adelante, la sexta pista) y permitir que determinadas medidas fiscales (por ejemplo, de fomento del ahorro anti-crisis de los agricultores tal como se hace en Canadá) (Bardají, Garrido *et al.* 2016; Massot 2016) puedan contabilizarse como contribuciones nacionales al sistema de cofinanciación. Una práctica por lo demás ya corriente en el cálculo de las ayudas estatales dentro de la política de competencia.
- 2) Cuando lleguen las evaluaciones de impacto de la PAC aplicada a partir de 2022 se pondrá en evidencia la enorme combinatoria de menús operacionales resultante de los 27 Planes Estratégicos Nacionales. Por simple comparación, las evaluaciones coadyuvarán a determinar qué instrumentos son más eficaces para alcanzar los

resultados programados y dar cuerpo al futuro Fondo Agro-rural. Y, en coherencia con los nuevos marcos de referencia teleológicos y de coordinación, el Fondo Agro-rural deberá desglosar más pronto que tarde su presupuesto por líneas, en sinergia con el resto de Fondos Estructurales (FEDER, FSE, el Mecanismo para una Transición Justa...) y Programas (Horizonte Europa, LIFE...) con incidencia en la cadena agroalimentaria. El «enfoque de resultados» va a imponer además la cuantificación de sus principales objetivos, tanto a nivel comunitario (como ya lo hacen las estrategias climática, alimentaria y de biodiversidad) (§4), como interno. La exigencia de «*targets*» a nivel local y/o de sistemas agronómicos constituye un factor crítico para el éxito del Paquete Verde en la medida que se observan tendencias muy diversas según las regiones o zonas de cada país (en cuanto a la evolución del uso de pesticidas y fertilizantes, de los GEI, de la ganadería intensiva, de la agricultura biológica, de la digitalización agraria, del despilfarro alimentario, o de los residuos). Sentadas estas premisas, y a modo de simple sugerencia para la reflexión, el futuro sistema de objetivos de la PAC podría seguir el esquema de la «arquitectura verde» y tomar la forma de una pirámide escalonada, ⁽⁴⁷⁾. A escala supranacional se consolidaría un doble formato de «objetivos cuantitativos» distinguiendo nítidamente entre: 1) las referencias mínimas («*baseline*») a plasmar mediante la «condicionalidad» (social, medioambiental, sanitario-alimentaria..), sin derecho a compensación por la PAC; y 2) un estrato teleológico adicional en favor de los «bienes públicos comunitarios», a alcanzar y financiar por el Fondo Agro-rural. Habrá sin duda que debatir con esmero las cifras-objetivo y el alcance de estos bienes públicos de carácter supranacional pero, a nuestro entender, no deberían limitarse a los ámbitos climático-medioambiental, alimentario y sanitario, y podrían abarcar ciertos aspectos socio-económicos (a modo de simples ejemplos: volatilidad de la renta agraria, equidad en el reparto del apoyo, resiliencia de las explotaciones, o relevo generacional agrario). Una vez fijados los «*targets*» comunitarios,

47. El diseño se inspira además en el modelo de estratificación de la gestión de riesgos agrarios propuesto por Bardají, Garrido *et al.* (2016: Figura 6, p. 92)

el tercer estrato de la pirámide de objetivos sería ocupado por los Planes Estratégicos que deberían trasladarlos a nivel nacional, incorporar los «bienes públicos locales» a preservar, y concretar los niveles de apoyo en función de sus prioridades. Para terminar este apartado, hay que resaltar que, para cualquier profundización en la cuantificación de objetivos, será indispensable mejorar los vigentes sistemas de indicadores ⁽⁴⁸⁾. La Comisión ha iniciado la labor de revisión de la RICA para convertirla en un instrumento de medición de la sostenibilidad agraria (Cuadro 3 - *Acción 9*), pero aún falta mucho por hacer (por ejemplo, en evaluación de los riesgos para el medio ambiente y la salud pública, en el seguimiento de los resultados de la gestión de insumos según el tipo de explotación, en el conocimiento de los perfiles de rentas -agrarias y no agrarias- de las explotaciones y los hogares rurales, o, en fin, en el calibrado del impacto estructural de los cambios en las distintas orientaciones técnico-económicas).

- 3) El régimen de «condicionalidad» obligatoria de la nueva PAC mantiene su formato tradicional, fijando por un lado las mínimas buenas prácticas agrícolas y ambientales (BCAM), e integrando por otro en la PAC algunas disposiciones de otras políticas involucradas en la regulación de la cadena alimentaria (RLG). Sería de desear que los «trilogos» convergieran en la restitución de las BCAM enmendadas en octubre (y muy en particular la relativa a la prohibición de roturación de prados permanentes - BCAM 9), así como en el reconocimiento de algunas de las propuestas formuladas por el Parlamento: las nuevas RLG en materia de gestión del agua, epizootias y uso de pesticidas, y la introducción de la «condicionalidad social» (garantizando unas condiciones laborales mínimas, acordes con la Directiva 91/533/EEC, y la lucha contra el trabajo ilegal en el campo) (Cuadro 4 - (3)). Pero, con independencia del resultado de los trilogos, la futura PAC ha de prepararse para optimizar y extender las BCAM y/o los RLG y, paralelamente, reforzar los correspondientes «eco-esquemas» para apoyar la adaptación de los

48. Véase la lista de indicadores del Anexo 1 de la propuesta de Reglamento para los Planes Estratégicos (COM 2018) 392) (CE 2018b).

agricultores y compensar sus potenciales pérdidas. Los objetivos cuantificados previstos en la Estrategias «De la Granja y la Mesa» y de la «Biodiversidad para 2030» nos indican por dónde habrá que avanzar de forma prioritaria (en cuanto al uso de pesticidas, fertilizantes, antibióticos...) (§4.3 y §4.4). Pero no agotan ni mucho menos los posibles ámbitos de mejora. Se pueden citar a modo simplemente indicativo: la gestión del agua para regadío (en base al conjunto de Directivas existentes en materia hídrica y no sólo de contadas disposiciones como ocurre ahora) ⁽⁴⁹⁾; el bienestar animal (en especial en materia de transporte de animales vivos), la seguridad y diversidad de semillas; la gestión de nutrientes (y en particular el incremento de la materia orgánica de los suelos); los productos veterinarios (con el fomento de medicinas alternativas - probióticos, prebióticos, bacteriológicos, ácidos orgánicos - y una clara separación entre las fases de prescripción y venta); las emisiones y la captura del carbono; el desperdicio de alimentos en las explotaciones, etc. Las nuevas disposiciones sanitarias y de Derecho Alimentario que saldrán del despliegue de la Estrategia «De la Granja a la Mesa» (Cuadro 3 - *Acción 1*) (§4.4) constituirán en este contexto una referencia ineludible en el proceso de reforzamiento de la condicionalidad agraria y de creación y fomento de nuevos eco-esquemas.

- 4) Con un «enfoque multinivel» como el que cristaliza el Paquete Verde, la PAC no se diluye dentro de sus diversas envolturas «macro». Lo que ocurre más bien es que gana en capilaridad institucional al integrarse dentro de las grandes estrategias de la Unión y participar en primera línea en la consecución de los objetivos programáticos fijados para el eslabón primario de la cadena alimentaria. En este sentido acota su campo de acción (el desarrollo de la multifuncionalidad agraria y rural) y reafirma su identidad. Se puede alegar que la PAC renuncia a la iniciativa legislativa en los ámbitos climático, ambiental, alimentario, sanitario, digital, o de biodiversidad. No es así porque difícilmente se pueden perder competencias que nunca se tuvieron o que se traspasaron en tiempos remotos. Por otro lado, las grandes estrategias-marco

49. Directiva-marco 2000/60/EC, Directiva de Nitratos 91/676/EEC, Directiva 2006/118/EC, Directiva 2014/80/EU y Directiva 2013/39/EU.

europas desinflan por elevación el debate (nominalista) sobre qué tipo de PAC necesita la UE del siglo XXI (§2). La nueva PAC multi-nivel obtiene el armazón para incorporar los requerimientos climático-ambientales, alimentarios y sanitarios. Queda pendiente solamente la cuestión del empleo. Como ya adelantamos (§2.5), hay que descartar un sistema de apoyo directo exclusivamente en el trabajo agrario, pero su fomento podría ser integrado en unos nuevos pagos contractuales a concretar a nivel interno. Se podrían definir primas por empleo a partir del número de UTAS familiares afiliadas y de asalariados registrados (con reajustes según sectores y zonas).

- 5) La «multifuncionalidad agraria» refrendada por la incorporación en la PAC de los requerimientos de otras políticas, la intersección de objetivos a nivel europeo, y la misma idea de programación (comunitaria, estatal o regional), invitan a desarrollar una implementación de los futuros pagos agro-rurales de carácter contractual, compaginando las exigencias comunitarias y estatales con los compromisos microeconómicas a la carta. Si bien sería deseable disponer de algunas líneas directrices a nivel comunitario, somos conscientes que la decisión sobre su eventual instauración incumbe a las autoridades internas dentro de sus respectivos Planes Estratégicos según el esquema de distribución de competencias planeado por la PAC pos 2022. En cualquier caso, con tales contratos (plurianuales) por explotación agraria, empresa rural, cooperativa o agrupación de productores, mejorarían el «*targeting*» (objetivos) y el «*tailoring*» (traje de medidas) de la PAC. Con cierta semejanza al menú de medidas de los actuales programas operativos de frutas y hortalizas, las autoridades internas podrían ofrecer los pagos agro-rurales (anuales o plurianuales) a la carta en el marco de los Planes Estratégicos y los operadores los elegirían a su conveniencia hasta conformar un paquete contractual adaptado a sus necesidades. Un enfoque contractual podría además mejorar la selectividad del apoyo agro-rural. En función del tipo de medida se podría condicionar su cobro al cumplimiento de requisitos de equidad (renta, dimensión económica, volumen de ayudas por UTA), de viabilidad o resiliencia (procesos de reconversión y reestructuración, planes de inversión en nuevas tecnologías, de contratación de seguros), de prácticas agro-

nómico-ambientales utilizadas más allá de los requisitos de la condicionalidad («eco-esquemas»), de carácter socioeconómico (mano de obra empleada, jóvenes agricultores), o, en fin, de naturaleza territorial (ubicación en zonas con hándicaps naturales o estructurales, en proceso de abandono, afectadas por calamidades naturales, etc.). Otras posibilidades serían graduar la cofinanciación, exigir una contribución al beneficiario en caso de no observarse ciertos criterios, y, en fin, mejorar los montantes de los «eco-esquemas» para las agrupaciones de pequeños y medianos productores constituidas para conseguir de manera colectiva determinados objetivos.

- 6) Pese al reforzamiento de su multidimensionalidad, el epicentro de la futura PAC ha de continuar siendo el apoyo a los agricultores y pobladores del mundo rural, si bien teniendo en cuenta la creciente multiplicidad de sus perfiles (Krzysztofowicz *et al.* 2020) y dejando a las autoridades internas el suficiente margen para adaptarlo y escoger las mejores modalidades de pago. Sin embargo, la PAC pos 2022 seguirá viviendo en la paradoja de priorizar formalmente la estabilización de las rentas agrarias (si nos atenemos al presupuesto asignado a cada Pilar y cada pago directo) y utilizar para ello un instrumento inadecuado, el pago básico por hectárea ⁽⁵⁰⁾. Se puede debatir si los pagos por hectárea son más o menos idóneos para sostener funciones estructurales, medioambientales y territoriales, pero de lo que no cabe duda es que son menos eficaces que otros formatos para apoyar la renta agraria y/o mitigar su volatilidad (seguros, fondos mutuales, cooperación, medidas fiscales de fomento del ahorro, etc.) ⁽⁵¹⁾. Con tales mimbres, cuando se cree el Fondo

50. No compartimos sin embargo el discurso de algunos estudios que estiman que prácticamente la totalidad del apoyo a la Ha de la PAC, sea cual sea su funcionalidad, e incluso áquel que se formaliza bajo un formato dissociado, tiene un ligamen con la producción y no contribuye por consiguiente de manera eficaz a la consecución de sus objetivos formales (rentas, medio ambiente, etc.). Véanse, por ejemplo, Boulanger *et al.* (2017 y 2019). Se olvida que la actividad agraria se caracteriza por producir «bienes conjuntos» y la viabilidad económica de las explotaciones es la condición «*sine qua non*» del suministro de bienes públicos. Por otro lado, seguir esta senda de reflexión socava la legitimidad en la OMC del actual sistema de apoyo comunitario y, aunque pueda parecer paradójico, puede dificultar su reforma.

51. Existe una amplia literatura sobre la pertinencia de los mecanismos de gestión del riesgo para sostener los ingresos de las explotaciones frente a la volatilidad y mejorar la resiliencia de las explotaciones. A efectos puramente ilustrativos, véanse: Bardají, Garrido *et al.* (2016), Castañeda y Garrido (2017), Ecorys *et al.* (2017, SURE Farm (2018), y *Meuwissen* (2019).

Agro-rural, se confirme su cofinanciación, y se cierre el proceso de convergencia de los pagos directos a la Ha, será seguramente el momento de valorar si una parte del presupuesto del menú de apoyo puede dedicarse a respaldar los mecanismos de gestión de riesgo hasta convertirlos, paulatinamente, en un nuevo régimen de la PAC para el sostenimiento de las rentas. Sin duda un cambio tan radical convierte las fórmulas de su transición en la clave de bóveda de su éxito. García Azcárate y otros autores (Bardají, Garrido *et al.* 2016) han propuesto que los agricultores actualmente beneficiarios de la PAC obtengan un bono sobre (una parte o la totalidad de) los derechos del pago básico que tengan atribuidos para la contratación de pólizas de seguros de ingresos. Bajo un esquema contractual los remanentes podrían incluso servir para reforzar otros pagos disponibles dentro de los Planes Estratégicos en función de las prioridades de cada explotación (asesoramiento tecnológico; medidas de reestructuración; pagos por buenas prácticas agroambientales y climáticas; creación de biotopos y sumideros; etc.). Para facilitar la transición sería igualmente aconsejable preservar el régimen de ayuda a tanto alzado a los «pequeños agricultores», facultativa para los productores y con umbrales en los montantes de ayuda por abajo y por arriba (si bien distintos a los presentes). De esta guisa, solamente los profesionales agrarios (medianos y grandes) y aquellos pequeños productores que renunciaran a este régimen lidiarían con la reforma del sistema de apoyo a rentas.

- 7) Las propuestas de reforma de 2018 incluyeron una larga lista de enmiendas al Reglamento sobre la Organización Común de Mercados (OCM) aunque de escaso calado. Da la impresión que el Comisario Hogan se contentó con los cambios aprobados con el Reglamento Ómnibus (a instancias del Parlamento Europeo, todo hay que decirlo) y no quiso afrontar mayores discusiones en materia de mercados ⁽⁵²⁾. No obstante, el planteamiento ha cambiado con la

52. Las enmiendas finalmente adoptadas, y plasmadas en el Reglamento (UE) No 2017/2393, extendieron a todos los sectores algunas de las competencias ya reconocidas a las organizaciones de productores de aceite de oliva, carne de vacuno y cultivos herbáceos (planificación de la producción, optimización de costes, contratos). Se permitió igualmente crear instrumentos de estabilización de ingresos de naturaleza sectorial, que compen-

Comisión von der Leyen y el nuevo Parlamento (como muestran sus enmiendas de octubre (CE 2020h) (Cuadro 3 - (6)). La misma Estrategia «De la Granja a la Mesa» ya anuncia la reforma de algunas disposiciones de la OCM (§4.4): sobre las normas de comercialización de los productos agrarios (Cuadro 3 - *Acción 18*)⁽⁵³⁾ y sobre los programas de consumo escolar (Cuadro 3 - *Acción 25*). Quedan sin embargo otros aspectos regulatorios por desarrollar. La futura OCM debería fomentar la transparencia en los mercados y expandir la excepción agraria reconocida a la agricultura en el Tratado en materia de reglas de competencia a fin de favorecer la vertebración del sector primario y dotar a sus organizaciones de productores y cooperativas de mayores poderes de gestión de la oferta y de negociación con la agroindustria, distribución y proveedores. La política europea de competencia fue diseñada en tiempos de la pre globalización y con el acento puesto en la protección de los consumidores. Las reglas agrícolas de competencia del futuro deberían, aparte de adaptarse a la era digital, proteger mejor la organización colectiva de las PYME (incluidos los agricultores) dentro de las cadenas de valor⁽⁵⁴⁾. Por otro lado, la OCM necesita mejorar su financiación. No es fácil, sobre todo una vez que han sido traspasadas las intervenciones sectoriales de la OCM a los Planes Estratégicos. Pero un sistema de programación fundado en objetivos y «sobres nacionales», y juzgado, además, por sus resultados, se contradice por definición con la idea de imprevistos o crisis sobrevenidas (de precios o de producción, por calamidades naturales o epizootias, o, incluso, por conflictos comerciales), que constituyen una seña de los mercados agrarios. Se impone por consiguiente considerar la gestión de las

sasen las pérdidas incurridas en algunos tipos de producción. Los seguros agrarios fueron a su vez reforzados a fin de cubrir las producciones dañadas en más del 20% de la producción media anual de una explotación. Se mejoraron también las reglas relativas a los pagos a jóvenes agricultores del Pilar 1, al pago verde (ampliando las variedades vegetales elegibles para las Zona de Interés Ecológico) y a la definición de «agricultor activo» (otorgando una mayor flexibilidad a los Estados).

53. Las reglas de comercialización ocupan nada menos que cincuenta artículos en la OCM que la propuesta legislativa de 2018 apenas retoca (CE 2018b; Massot y Nègre 2019a Dashboard 3, p. 69). Cabe esperar sin embargo que su revisión en 2022 no se limite a su simplificación cuantitativa por la vía de traspasar la facultad de su elaboración a las autoridades nacionales porque entonces se pondría en peligro el mercado único.
54. Sobre el tema, véanse: Del Cont y Iannarelli (2018); García Azcárate (2018); République Française (2018); y Arcadia International *et al.* (2019).

crisis agrarias en términos de bienes públicos (Fosse *et al.* 2019: p. 42) y reformular la actual «reserva de crisis». Se la debería dotar de más medios (1.500 millones de Euros solicitó el Parlamento Europeo en sus enmiendas de octubre) (CE 2020h), consolidarla como plurianual y acumulativa, y añadirle un efectivo sistema de alerta (como el observatorio europeo de mercados agrícolas propuesto por algunos estudios - Bardají, Garrido *et al.* 2016 - y retomado por el Pleno del Parlamento), un sistema de fácil y rápida activación, y, en fin, la posibilidad de financiar programas voluntarios puntuales de ajuste de producciones o, en su caso, programas de reestructuración o reconversión sectorial. Este presupuesto para crisis agrarias sobrevenidas y el ajuste estructural podría complementarse con una parte del «Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización» (FEAG) dedicado a compensar las producciones más vulnerables a ciertos acuerdos comerciales o a las posibles represalias de otros países por razones ajenas a los agricultores.

- 8) Para terminar esta relación y el artículo, algunos programas del nuevo Fondo Agro-rural podrían volver reintegrarse dentro del marco común del resto de Fondos Estructurales a fin de mejorar la eficacia de algunas de sus acciones (contra el despoblamiento, en favor de la transición energética y climática, la diversificación económica, o la mejora de la cualificación tecnológica de los agricultores). Lo que no excluye que la política regional pueda crear en su seno un apéndice de «cohesión rural», como ya lo tiene a nivel urbano, que complemente las acciones de la PAC. La Comunicación sobre el futuro de las zonas rurales que ha anunciado la Comisión para 2021 (Cuadro 2 - Objetivo 1) (§3.3) con toda seguridad va a tratar la cuestión y formular propuestas concretas en este sentido.

BIBLIOGRAFÍA

Agriculture Stratégies (2018). *Pour une réforme en profondeur de la PAC dans un cadre multilatéral à renouveler*. Note de Reference Stratégique, Paris, 25 mai 2018 (<http://www.agriculture-strategies.eu/2018/05/pour-une-reforme-en-profondeur-de-la-pac-dans-un-cadre-multilateral-a-renouveler/>).

- 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, Brussels, November 2017 (https://ec.europa.eu/agriculture/evaluation/market-and-income-reports/greening-of-direct-payments_en).
- Alliance Environnement (2019). *Evaluation of the impact of the CAP on habitats, landscapes, biodiversity*. Report for the European Commission, November 2019 (https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/key_policies/documents/ext-eval-biodiversity-final-report_2020_en.pdf).
- Arcadia International et al. (2019). *The best ways for producer organisations to be formed, carry out their activities and be supported*. Report carried out by Arcadia International, EEIG, EY and independent experts for the European Commission, May 2019, 158 pp. (https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/key_policies/documents/report-producer-organisations-study_en.pdf).
- Azevedo, J. P. et al. (2018). *Poverty, Inequality, and Agriculture in the EU*. World Bank, Policy Research working paper No WPS 8638. Washington, D.C., 5 November 2018, 30 pp. (<http://documents.worldbank.org/curated/en/993881541436194989/pdf/WPS8638.pdf>).
- Bardaji, I., Garrido, A. (Coord.) et al. (2016), *State of play of Risk Management tools implemented by the Member States during the period 2014-2020: national and European Framework*. European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, Brussels, March 2016 ([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)).
- Bas-Defossez F. Y Meredith, S. (2019). *CAP 2021-27: A comparative analysis of the environmental performance of the COMENVI and COMAGRI reports on the Commission's proposals*. Report for NABU by IEEP, September 2019 (<https://ieep.eu/publications/cap-2021-27-comparative-analysis-of-environmental-performance-of-comenvi-and-comagri-reports>).
- Bird Life Europe (2017). *Towards a New European Food and Land-Use Policy*. CAP position paper, October 2017, 14 pp. (http://www.birdlife.org/sites/default/files/attachments/cap_position_paper_v6_final.pdf).
- Boulanger, P., Urban, K. Y Philippidis, G. (2017). *Assessing potential coupling factors of European decoupling payments with the Modular Agricultural GeNeral Equilibrium Tool (MAGNET)*. European Commission, JRC

- Technical Reports, Luxembourg, 48 pp. (https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC104276/lb-na-28253-en-n_.pdf).
- BOULANGER, P., BOYSEN-URBAN, K. y PHILIPPIDIS, G. (2019). *How coupled are decoupled payments? An evolving modelling framework for an evolving policy*. XII Congreso de Economía Agraria, 4 a 6 de Septiembre de 2019, Lugo (<https://citarea.cita-aragon.es/citarea/handle/10532/4788>).
- BMEL - WBAE (2020). *Promoting more sustainable food consumption: Developing an integrated food policy and creating fair food environments*, Report of The Scientific Advisory Board on Agricultural Policy, Food and Consumer Health Protection (WBAE) of the Federal Ministry of Food and Agriculture (BMEL), 21 August 2020 (<https://nachhaltigere-ernaehrung-gutachten.de/2020/08/21/press-release-developing-an-integrated-food-policy-and-creating-fair-food-environments/amp/>).
- BRADFORD, A. (2012). *The Brussels Effect*. Northwestern University Law Review, Vol. 107, No 1, Chicago, 67 p. (https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2770634&download=yes).
- BRADFORD, A. (2020). *The Brussels Effect. How the European Union rules the world*, Oxford University Press, Oxford, March 2020, 424 p.
- CAILLAVET, F. y FADHUILE, A. (2020). Inégalités et politiques publiques pour une alimentation durable, *INRAE Sciences Sociales*, No 1, Avril 2020, 4 p. (<https://www.inrae.fr/sites/default/files/pdf/iss20-1.pdf>).
- CASTAÑEDA VERA, A. y GARRIDO, A. (2017). Evaluation of risk management tools for stabilising farm income under CAP 2014-2020. *Economía Agraria y Recursos Naturales*, Vol. 17, 1, Madrid, pp. 3-23 (https://www.researchgate.net/publication/317900773_Evaluation_of_risk_management_tools_for_stabilising_farm_income_under_CAP_2014-2020)
- CE - COMISIÓN EUROPEA (2015). *You are part of the food chain. Key facts and figures on the food supply chain in the European Union*. EU Agricultural Markets Briefs, No 4, June 2015, 7 pp. (https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/markets-and-prices/market-briefs/pdf/04_en.pdf)
- CE - COMISIÓN EUROPEA (2016). *Declaración Cork 2.0 “Una vida mejor en el medio rural”*. Bruselas, Septiembre de 2016, 8 pp. (http://enrd.ec.europa.eu/sites/enrd/files/cork-declaration_es.pdf)
- CE - COMISIÓN EUROPEA (2017a). *Libro Blanco sobre el futuro de Europa*. Bruselas: COM (2017) 2025 de 1 de marzo de 2017, 31 pp. (https://ec.europa.eu/commission/white-paper-future-europe_es).

- CE - COMISIÓN EUROPEA (2017b). *Documento de reflexión sobre el encauzamiento de la globalización*. Bruselas, COM (2017) 240 de 1 de mayo de 2017, 23 pp. (https://ec.europa.eu/commission/publications/reflection-paper-harnessing-globalisation_es).
- CE - COMISIÓN EUROPEA (2017c). *Documento de reflexión sobre el futuro de las finanzas de la UE*. COM (2017) 358 de 28 de Junio 2017, 39 pp. (https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-eu-finances_es.pdf).
- CE - COMISIÓN EUROPEA (2017d). *Consulta sobre la modernización y la simplificación de la Política Agrícola Común (PAC)*. Bruselas, Conferencia “La PAC: Denos su opinión”, 7 de julio de 2017 (https://ec.europa.eu/agriculture/consultations/cap-modernising/2017_es).
- CE - COMISIÓN EUROPEA (2017e). *Comunicación ‘El futuro de los alimentos y de la agricultura’*. Bruselas: COM (2017) 713 de 29 de Noviembre de 2017, 31 pp. (http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-4841_es.htm).
- CE - COMISION EUROPEA (2017f). *Modernising and Simplifying the CAP. Background Document. Climate and Environmental Challenges facing EU agriculture and rural areas*. December 2017, Brussels, 33 p. (https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/key_policies/documents/env_background_final_en.pdf).
- CE - COMISIÓN EUROPEA (2018a). *Presupuesto de la UE: la Comisión propone un presupuesto moderno para una Unión que proteja, empodere y vele por la seguridad*. Bruselas, mayo 2018 (https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP_18_3570).
- CE - COMISIÓN EUROPEA (2018b). *Recursos naturales y medio ambiente: textos legales y fichas informativas*. Bruselas, 1 de junio de 2018 (https://ec.europa.eu/commission/publications/natural-resources-and-environment_es) (Propuesta modificada a causa de la COVID: Vid. Referencia CE 2020n).
- CE - COMISIÓN EUROPEA (2018c). *Commission staff working document - Impact assessment accompanying the document proposals for a CAP reform*. Brussels, SWD (2018) 301 de 1 de junio de 2018, Part 1: 55 pp.; Part 2 : 73 pp.; Part 3 : 180 pp. (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018SC0301&from=EN>).
- CE - COMISIÓN EUROPEA (2018d). *El Grupo Operativo de Mercados Agrícolas - Informe y recomendaciones de actuación*. Bruselas, 11 de mayo de 2018 (<https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/com>

mon-agricultural-policy/market-measures/agri-food-supply-chain/agricultural-markets-task-force_es).

- CE - COMISIÓN EUROPEA (2019a). *Agri-food trade in 2018*. Monitoring Agri-trade policy, MAP 2019-1, Brussels, September 2019, 28 pp. (https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/news/documents/agri-food-trade-2018_en.pdf).
- CE - COMISIÓN EUROPEA (2019b). *CAP context indicators 2014-2019, 2019 update - Emissions from agriculture*, Brussels (https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/farming/documents/cap-context-indicators-table_2019_en.pdf).
- CE - COMISIÓN EUROPEA (2019c). *Estrategia a largo plazo para 2050*, Acción por el Clima, Bruselas (https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2050_es).
- CE - COMISIÓN EUROPEA (2019d). *Un Pacto Verde Europeo*. Comunicación COM (2019) 640 y Anexo de 11 de diciembre de 2019, Bruselas (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1576150542719&uri=COM%3A2019%3A640%3AFIN>).
- CE - COMISIÓN EUROPEA (2020a). *Comunicación relativa al Plan de Inversiones para una Europa Sostenible / Plan de Inversiones del Pacto Verde Europeo*. COM (2020) 21 de 14 de enero de 2020, Bruselas (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=COM%3A2020%3A21%3AFIN>).
- CE - COMISIÓN EUROPEA (2020b). *Propuesta de Reglamento por el que se establece el Fondo de Transición Justa*. COM (2020) 22 de 14 de enero de 2020, Bruselas (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CEL-EX%3A52020PC0022>).
- CE - COMISIÓN EUROPEA (2020c). *Communication 'Shaping the Conference of the Future of Europe'*. Brussels: COM (2020) 713 of 21 January 2020, 7 pp. (https://ec.europa.eu/info/publications/commissions-contribution-shaping-conference-future-europe_en).
- CE - COMISIÓN EUROPEA (2020d). *Alimentos sostenibles - Estrategia 'de la Granja a la Mesa' - Hoja de Ruta*. Bruselas, Enero 2020 (<https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12183-Farm-to-Fork-Strategy>).
- CE - COMISIÓN EUROPEA (2020e). *Configurar el futuro digital de Europa*. Bruselas, 19 de febrero de 2020 (https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/fs_20_278).

- CE - COMISIÓN EUROPEA (2020f). *Compromiso de alcanzar la neutralidad climática para 2050: la Comisión propone la Ley Europea del Clima y abre una consulta sobre el Pacto Europeo sobre el Clima*. Nota de Prensa, 4 de marzo de 2020, Bruselas (https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP_20_335).
- CE - COMISIÓN EUROPEA (2020g). *Nuevo Plan de Acción para la economía circular por una Europa más limpia y más competitiva*. Comunicación COM(2020)98 y Anexo de 11 de marzo de 2020, Bruselas (https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_20_420).
- CE - COMISIÓN EUROPEA (2020h). *Modificación del Reglamento (UE) No 1305/2013 en lo que respecta a las medidas específicas destinadas a proporcionar una ayuda temporal excepcional en el marco del FEADER en respuesta a la pandemia de COVID-19*, COM(2020)186 de 30.4.2020, Bruselas (<https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2020/ES/COM-2020-186-F1-ES-MAIN-PART-1.PDF>).
- CE - COMISIÓN EUROPEA (2020i). *Estrategia de la UE sobre la biodiversidad de aquí hasta 2030. Reintegrar la naturaleza en nuestras vidas*. Comunicación COM(2020)380 y Anexo de 20 de mayo de 2020 (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?qid=1590574123338&uri=CELEX%3A52020DC0380>).
- CE - COMISIÓN EUROPEA (2020j). *Estrategia «De la Granja a la Mesa» para un sistema alimentario justo, saludable y respetuoso con el medio ambiente*. Comunicación COM (2020) 381 y Anexo de 20 de mayo de 2020, Bruselas (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?qid=1590404602495&uri=CELEX%3A52020DC0381>).
- CE - COMISIÓN EUROPEA (2020k). *Analysis of links between CAP reform and Green Deal*. Commission Staff Working document, SWD (2020) 93 of 20 May 2020, Brussels (https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/sustainability_and_natural_resources/documents/analysis-of-links-between-cap-and-green-deal_en.pdf).
- CE - COMISIÓN EUROPEA (2020l). *El presupuesto de la UE: motor del plan de recuperación para Europa*. Comunicación COM (2020) 424 de 27 de mayo de 2020, Bruselas (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=COM%3A2020%3A442%3AFIN>).
- CE - COMISIÓN EUROPEA (2020m). *El momento de Europa: reparar los daños y preparar el futuro para la próxima generación*, Comunicación

- COM (2020) 456 de 27 de mayo de 2020, Bruselas (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=COM:2020:456:FIN>).
- CE - COMISIÓN EUROPEA (2020n). *Propuesta Ómnibus modificando la propuesta COM (2018) 392 a causa del COVID-19* (Referencia: CE 2018b). COM (2020) 459 de 29 de mayo de 2020, Bruselas (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020PC0459&from=EN>).
- CE - COMISIÓN EUROPEA (2020o). *Hoja de ruta y consulta pública de la Comunicación sobre la visión a largo plazo de las zonas rurales*. Bruselas, 22 de julio de 2020 (<https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12525-Long-term-vision-for-rural-areas>).
- CE - COMISIÓN EUROPEA (2020p). *Plan del Objetivo Climático para 2030*. Comunicación COM (2020) 526 de 17 de septiembre de 2020, Bruselas (https://ec.europa.eu/clima/policies/eu-climate-action/2030_ctp_es).
- CE - COMISIÓN EUROPEA (2020q). *Comunicación sobre la estrategia de la UE para reducir las emisiones de metano*. COM (2020) 663 de 14 de octubre de 2020, Bruselas (https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/eu_methane_strategy.pdf).
- CE - COMISIÓN EUROPEA (2020r) *Environment Action programme to 2020*, Communication of 14 October 2020 (COM(2020)652), Brussels (https://ec.europa.eu/environment/strategy/environment-action-programme-2030_en).
- CE - COMISIÓN EUROPEA (2020s). *Informe sobre el estado y las tendencias de los tipos de hábitats y las especies regulados por las Directivas de Aves y de Hábitats durante el período 2013-2018*. COM(2020) 635 de 19 de octubre de 2020, Bruselas (https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_20_1920).
- CE - COMISIÓN EUROPEA (2020t). *Recovery plan for Europe*. 17 December 2020, Brussels (https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_en#nextgenerationeu).
- CE - COMISIÓN EUROPEA (2020u). *Recomendaciones relativas a los Planes Estratégicos Nacionales de la Política Agrícola Comun*. Comunicado de prensa, Bruselas, 18 de diciembre de 2020 (https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP_20_2473).
- CE - COMISIÓN EUROPEA (2020v). *Reglamento (UE) 2020/2220 del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de diciembre de 2020 por el que se*

- establecen determinadas disposiciones transitorias para la ayuda del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) y del Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) en los años 2021 y 2022. DO L 437 de 28 de diciembre de 2020 (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32020R2220>).
- CE - COMISIÓN EUROPEA (2021a). *Revisión de la política comercial - Una política comercial abierta, sostenible y firme*, Comunicación COM (2021) 66 de 17 de febrero de 2021 - Anexo (*Reforma de la OMC: hacia un sistema multilateral de comercio sostenible y eficaz*), Bruselas (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=COM:2021:66:FIN>).
- CE - COMISIÓN EUROPEA (2021b). *Evaluation support study on the impact on territorial development of rural areas: socioeconomic aspects*. OIR GmbH / CCRI /ADESA Report. 18 February 2021, Luxembourg, 181 pp (<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/08e60401-71a0-11eb-9ac9-01aa75ed71a1/language-en>).
- CE - COMISIÓN EUROPEA (2021c). *Forjar una Europa resiliente al cambio climático – La nueva estrategia de adaptación al cambio climático de la UE*. Comunicación COM (2021) 82 de 24 de febrero de 2021, Bruselas (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0082&from=EN>).
- CE - COMISIÓN EUROPEA (2021d). *F2F Contingency Plan*. EC Survey open until 3 May 2021, Brussels (<https://ec.europa.eu/eusurvey/runner/11b0c288-4b48-261f-e611-653c49d6467e>).
- CE - COMISIÓN EUROPEA (2021e). *Informe sobre acciones de información y de promoción relativas a productos agrícolas en el mercado interior y en terceros países*. COM (2021) 49 de 11 de febrero de 2021, Bruselas (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0049&from=ES>).
- CENTRE FOR FOOD POLICY (2019). *Rethinking Food Policy: A Fresh Approach to Policy and Practice*. City University of London, Briefs (<https://nutritionconnect.org/resource-center/rethinking-food-policy-fresh-approach-policy-and-practice>).
- CIAIAN, P., KANKS, D. y ESPINOSA, M. (2018). The Impact of the 2013 CAP Reform on the Decoupled Payments' Capitalisation into Land Values. *Journal of Agricultural Economics*, Vol. 69, No 2, 2018, pp. 306-337 (<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/1477-9552.12253>).

- CIRCLE ECONOMY (2020). *The Circularity Gap report 2020*. CGRI, January 2020, Amsterdam, 69 pp. (<https://www.circularity-gap.world/2020>).
- CONSEJO - COUNCIL (2020a). *Together for Europe's recovery*. Programme for Germany's Presidency of the Council of the European Union, 1 July to 31 December 2020 (<https://www.eu2020.de/eu2020-en/programm>).
- CONSEJO - COUNCIL (2020b). *Progress report of Croatian Presidency of the Council of the European Union*. 16 June 2020 (<https://www.consilium.europa.eu/media/44646/hr-pres-progress-report-final-16-06-20.pdf>).
- CONSEJO - COUNCIL (2020c). *Agriculture and Fisheries Council, 19-20 October 2020 - Main results*. 21 October 2020 (<https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/agrifish/2020/10/19-20>).
- CONSEJO EUROPEO - EUROPEAN COUNCIL (1997). *Consejo Europeo de Luxemburgo de 12-13 de diciembre de 1997*. Conclusiones de la Presidencia (https://www.europarl.europa.eu/summits/lux1_es.htm).
- CONSEJO EUROPEO - EUROPEAN COUNCIL (2019). *Multiannual Financial Framework 2021-2027 - Negotiating Box with figures*. Finnish Presidency document, 5 December 2019 (<https://www.consilium.europa.eu/media/41630/st14518-re01-en19.pdf>).
- DE SHUTTER, O. *et al.* (2019). *Towards a Common Food Policy for the EU*. International Panel of Experts on Sustainable Food Systems (IPES - Food), February 2019 (<http://www.ipes-food.org/pages/CommonFoodPolicy>).
- DEL CONT, C. y IANNARELLI, A. (2018). *Research for AGRI Committee - New competition rules for the agri-food chain in the CAP post 2020*. European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, Brussels, October 2018, 70 pp. ([https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/617497/IPOL_STU\(2018\)617497_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/617497/IPOL_STU(2018)617497_EN.pdf)).
- DÉTANG-DESSENDRE, C., GEERLING-EIFF, F., GUYOMARD, H. y POPPE, K. (2018). *EU Agriculture and innovation: What role for the CAP?*. INRA - Wageningen UR, 25 April 2018, 32 pp. (https://www.wur.nl/upload_mm/b/e/b/76a681aa-7e51-4249-9a0f-4e36ed57b0fe_EU%20AGRICULTUREPAC.PDF).
- ECORYS, WUR *et al.* (2017). *Study on risk management in EU agriculture*. Study for the European Commission, October 2017 (https://ec.europa.eu/agriculture/external-studies/2017-risk-management-eu-agriculture_en).
- EEA - EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY (2019). *The European environment - state and outlook 2020. Knowledge for transition to a sustain-*

able Europe. Copenhagen, 4 December 2019, 496 p. (<https://www.eea.europa.eu/publications/soer-2020>).

ENCA - THE EUROPEAN NATURE CONSERVATION AGENCY HEADS NETWORK (2018). *Delivering environmental and biodiversity objectives through the CAP 2021-27: A synthesis of evidence by ENCA*. May 2018, 18 pp. (<http://www.isprambiente.gov.it/files2018/notizie/ENCA-CAP202127synthesisofevidence2018.pdf>)

ERJAVEC, E. et al. (2018). *Research for the AGRI Committee - The CAP Strategic Plans beyond 2020: assessing the architecture and governance issues in order to achieve the EU wide objectives*. European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, Brussels, October 2018 ([https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/617501/IPOL_STU\(2018\)617501_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/617501/IPOL_STU(2018)617501_EN.pdf)).

EUROCHOICES (2018). Special Section on the Impact of Research on EU Agriculture. *Eurochoices*, Vol. 17, Issue 1, April 2018 (<https://onlinelibrary.wiley.com/toc/1746692x/2018/17/1>)

EUROSTAT (2019). *Environmental economy - statistics on employment and growth*, Statistics Explained, Luxembourg, 21 June 2019 (https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Environmental_economy_%E2%80%93_statistics_on_employment_and_growth).

FARM EUROPE (2019a). *Global Food Forum 2019 - Policy Briefings & Practical information*. Brussels, December 2019, 416 pp. (documento distribuido en el Foro de 2-3 diciembre de 2019).

FARM EUROPE (2019b). *Potential impact of a proposal of CAP 1st Pillar aids based on AWU across the EU*. Brussels, 29 October 2019 (<https://www.farm-europe.eu/blog-en/potential-impact-of-a-proposal-of-cap-1st-pillar-aids-based-on-awu-across-the-eu/>).

FEGA - FONDO ESPAÑOL DE GARANTIA AGRARIA (2020). *Informe sobre la aplicacion del pago para practicas beneficiosas para el clima y el medio ambiente ("Greening"). Campaña 2019*. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid, Agosto 2020 (https://www.fega.es/sites/default/files/5_anos_de_greening_2020.pdf).

FEM - FORO ECONÓMICO MUNDIAL (2020). *Incremento de los riesgos naturales: Por qué la crisis que está engullendola naturaleza es importante para la empresa y la economía*. Enero 2020, Ginebra (http://www3.weforum.org/docs/WEF_New_Nature_Economy_Report_2020_ES.pdf).

- FERTÓ, I., KÓCZY, L.A., KOVÁCS, A. y SZIKALI B.R. (2020). The power ranking of the Members of the Agricultural Committee of the European Parliament, *European Review of Agricultural Economics*, July 2020, pp. 1 - 23 (<https://academic.oup.com/erae/advance-article/doi/10.1093/erae/jbaa011/5849137>).
- FOSSE, J. et al. (2019). *Faire de la politique agricole commune un levier de la transition agro écologique*. France Stratégie, Rapport, octobre 2019 (<https://www.strategie.gouv.fr/publications/faire-de-politique-agricole-commune-un-levier-de-transition-agroecologique>).
- FOUNDATION ROBERT SCHUMAN (2019). *The Common Agricultural Policy and the challenge of subsidiarity*. European Issue No 503, February 2019 (<https://www.robert-schuman.eu/en/european-issues/0503-the-common-agricultural-policy-and-the-challenge-of-subsidiarity>).
- GARCÍA AZCÁRATE, T. (2016). Reflexiones personales sobre una política europea alimentaria y territorial. *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, MAPA, Madrid, 2016, 244: pp. 105-119 (https://www.mapa.gob.es/app/publicaciones/art_datos.asp?articuloid=1422&codrevista=REE-AP).
- GARCÍA AZCÁRATE, T. (2018). *Research for the AGRI Committee - The sectoral approach in the CAP beyond and possible options to improve the EU food value chain*. European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, Brussels, October 2018, 42 pp. ([https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/617503/IPOL_STU\(2018\)617503_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/617503/IPOL_STU(2018)617503_EN.pdf)).
- GARCÍA AZCÁRATE, T. (2020). Presupuesto Europeo para la agricultura: encajando las piezas del puzle, *Alternativas Económicas*, 10 de Junio de 2020 (<https://alternativaseconomicas.coop/blog/presupuesto-europeo-para-la-agricultura-encajando-las-piezas-del-puzle>).
- GARCÍA AZCÁRATE, T. y FOLKESON, C. (2020). The new delivery model of the CAP: Some relevant issues, *Economía Agraria y Recursos Naturales*, Spanish Association of Agricultural Economists, Madrid, Vol. 20.1 (2020), pp. 149 a 167 (https://www.academia.edu/43220706/The_new_delivery_model_of_the_CAP_Some_relevant_issues?email_work_card=view-paper).
- 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>).
- GUYOMARD, H., BUREAU, J-C. *et. al.* (2020). *Research for the AGRI Committee - The Green Deal and the CAP: policy implications to adapt farming practices and to preserve the EU's natural resources*. European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, Research for the AGRI Committee, Brussels, November 2020, 2 vols., Study 158 pp., Annex 61 pp. ([https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_STU\(2020\)629214](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_STU(2020)629214)).
- HART, K. y BAS-DEFOSSEZ, F. (2018), *CAP 2021-27: Proposals for increasing its environmental and climate ambition*. Institute for European Environmental Policy, IEEP Report funded by NABU, London, November 2018, 58 p. (<https://ieep.eu/uploads/articles/attachments/63db952e-0825-4eb8-80fe-f88708cfd62f/NABU%20CAP%20Report%20-%20FINAL%20.pdf?v=63710723894>).
- HART, K., BALDOCK, D., BAS-DEFOSSEZ, F., MEREDITH, S. y MOTTERSHEAD, D. (2019). *The eco-scheme proposal for the CAP post 2020: a more effective incentive for environmental enhancement or a largely empty box?*. European Association of Agricultural Economists, 172nd EAAE Seminar, 28-29 May 2019 (<https://ageconsearch.umn.edu/record/289727/>)
- HIMICS, M., FELLMANN, T. y BARREIRO-HURLE, J. (2019). Setting Climate Action as the Priority for the Common Agricultural Policy: A Simulation Experiment. *Journal of Agricultural Economics*, May 2019 (<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/1477-9552.12339>).
- IEEP - INSTITUTE FOR EUROPEAN ENVIRONMENTAL POLICY (2019). *First analysis of the European Green Deal*. 12 December 2019 (<https://ieep.eu/publications/first-analysis-of-the-european-green-deal>).
- IEEP - INSTITUTE FOR EUROPEAN ENVIRONMENTAL POLICY (2020). *Preliminary assessment of AGRIFISH Council and European Parliament positions*. 23 October 2020 (https://ieep.eu/publications/preliminary-assessment-of-agrifish-council-and-european-parliament-s-positions-on-the-future-of-cap?utm_campaign=coschedule&utm_source=twitter&utm_medium=IEEP_eu).

- INRA (2018). *La Politique agricole commune doit-elle intégrer des objectifs de lutte contre le surpoids et l'obésité?*, INRA - Sciences Sociales, Synthèse No 5-6/2018, Novembre 2018 (<https://ageconsearch.umn.edu/record/280331/files/iss18-5-6.pdf>)
- IPBES - INTERGOVERNMENTAL SCIENCE-POLICY PLATFORM ON BIODIVERSITY AND ECOSYSTEM SERVICES (2019). *Global Assessment Report on Biodiversity and Ecosystem Services of the IPBES*. IPBES Secretariat, Bonn, Germany (<https://ipbes.net/global-assessment>).
- I4CE - INSTITUTE FOR CLIMATE ECONOMICS (2020). *L'obligation de résultats environnementaux verdiera-t-elle la PAC ?*. Paris, 10 juin 2020, 33 p. (<https://www.i4ce.org/download/lobligation-de-resultats-environnementaux-verdira-t-elle-la-pac/>).
- KRZYSZTOFOWITCZ, M., RUDKIN, J-E., WINTHAGEN, V. & BOCK, A-K. (2020). *Farmers of the Future*, European Commission, JRC Foresight report, 16 December 2020, 99 pp. (<https://ec.europa.eu/jrc/en/publication/eur-scientific-and-technical-research-reports/farmers-future>).
- MASSOT, A. (2016). La PAC 2020 y el principio de equidad en la redistribución del apoyo directo a los agricultores. *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, MAPA, 2016 N° 243: págs. 45-94 (https://www.mapa.gob.es/ministerio/pags/Biblioteca/Revistas/pdf_REEAP%2FPdf_REEAP_r243_45_94.pdf)
- MASSOT, A. (2018). Hacia la PAC a 27: la Comunicación de la Comisión de noviembre de 2017 y su contexto. *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, MAPA, Madrid, 2018, No 250: págs. 15 - 91 (https://www.mapa.gob.es/es/ministerio/servicios/publicaciones/pdf_reeap_r250_15_91_tcm30-478292.pdf).
- MASSOT, A. (2019a). La agricultura 4.0 y la nueva PAC. En '*Anuario 2019. Agricultura Familiar en España*', Fundación de Estudios Rurales, Madrid, Julio 2019, pp. 71-77 (http://www.upa.es/upa/_depot/_adjuntos/5094e-22aefc6b421560852122.pdf).
- MASSOT, A. (2019b). La PAC y la lucha contra el cambio climático. *Cuadernos de Derecho para Ingenieros No 51: Política Agrícola Común* (Coord. Jimenez-Blanco, A), Capitulo X, Colegio de Ingenieros del ICAI - Grupo Iberdrola - Wolters Kluwer, Diciembre de 2019 (<https://www.wolterskluwer.es/MK/PDF/Cuadernos-de-derecho-para-ingenieros-51/files/assets/basic-html/page-1.html#>).

- MASSOT, A. (2020). *The Farm to Fork Strategy implications for agriculture and the CAP*. European Parliament, In-Depth Analysis for AGRI Committee, May 2020 ([https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_IDA\(2020\)652206](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_IDA(2020)652206)).
- MASSOT, A. y NEGRE, F. (2018). *Towards the Common Agricultural Policy beyond 2020: comparing the reform package with the current regulations*. European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, Brussels, September 2018, 82 pp. ([https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_BRI\(2018\)617494](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_BRI(2018)617494)).
- MASSOT, A. y NEGRE, F. (2019a). *Commitments made at the hearing of Janusz Wojciechowski, Commissioner-designate Agriculture*. European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, Research for AGRI Committee, Briefing, Brussels, November 2019 ([https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/629206/IPOL_BRI\(2019\)629206_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/629206/IPOL_BRI(2019)629206_EN.pdf)).
- MASSOT, A. y NEGRE, F. (2019b). *Information package on the post 2020 CAP reform*. European Parliament, European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, Research for AGRI Committee, In-Depth Analysis, November 2019 ([https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2019/629211/IPOL_IDA\(2019\)629211_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2019/629211/IPOL_IDA(2019)629211_EN.pdf)).
- MASSOT, A. y NEGRE, F. (2020). *The upcoming Commission's Communication on the long-term vision of rural areas*. European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, Research for AGRI Committee, In-Depth Analysis, Brussels, September 2020 ([https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2020/652214/IPOL_IDA\(2020\)652214_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2020/652214/IPOL_IDA(2020)652214_EN.pdf)).
- MATTHEWS, A. (2020a). *The Commission's Climate Law proposal: what it says and how it might be improved*. CAP Reform blog, 11 March 2020 (<http://capreform.eu/the-commissions-climate-law-proposal-what-it-says-and-how-it-might-be-improved/>).
- MATTHEWS, A. (2020b). *When the CAP budget pendulum finally stopped swinging*. CAP Reform blog, 22 July 2020 (<http://capreform.eu/when-the-cap-budget-pendulum-finally-stopped-swinging/>).
- MATTHEWS, A. (2020c). *Commission's 2030 Climate Target Plan proposes radical changes in the rules governing agricultural and land GHG emissions*. CAP Reform blog, 28 October 2020 ([217](http://capre-</p></div><div data-bbox=)

form.eu/commissions-2030-climate-target-plan-proposes-radical-changes-in-the-rules-governing-agricultural-and-land-ghg-emissions/.

- MEREDITH, S. y HART, K. (2019), *CAP 2021-27: Using the eco-scheme to maximise environmental and climate benefits*. Institute for European Environmental Policy, IEEP Report funded by IFOAM EU Group, London, January 2019, 52 pp. (https://ieep.eu/uploads/articles/attachments/4791a221-8525-4410-848f-8fb84f5a621a/IFOAM%20EU_Eco-scheme_Report_Final.pdf?v=6371856453).
- MEUWISSEN, M.P.M. *et al.* (2019). A framework to assess the resilience of farming systems. *Agricultural Systems*, Volume 176, November 2019 (<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0308521X19300046>).
- OCDE - OECD (2021). *Making Better Policies for Food Systems*. Paris, 11 January 2021, 280 pp. (https://www.oecd-ilibrary.org/agriculture-and-food/making-better-policies-for-food-systems_ddfba4de-en).
- PE - PARLAMENTO EUROPEO (2018). *Resolución de 14 de noviembre de 2018 sobre el marco financiero plurianual 2021-2027 - Posición del Parlamento con vistas a un acuerdo*. P_9_TA(2018)0449, Estrasburgo (http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0449_ES.html?redirect).
- PE - PARLAMENTO EUROPEO (2019). *Resolución de 28 de noviembre de 2019 sobre la situación de emergencia climática y medioambiental*. P_9_TA(2019)0078, Estrasburgo (https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2019-0078_ES.html).
- PE - PARLAMENTO EUROPEO (2020a). *Resolución de 15 de enero de 2020 sobre el Pacto Verde Europeo*, P_9_TA(2020)0005, Bruselas (https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0005_ES.html).
- PE - PARLAMENTO EUROPEO (2020b). *Resolución de 13 de mayo de 2020 con recomendaciones destinadas a la Comisión sobre una red de seguridad para proteger a los beneficiarios de los programas de la Unión: aplicación de un plan de contingencia del MFP*. P_9_TA(2020)0065, Bruselas (https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0065_ES.html#title2).
- PE - PARLAMENTO EUROPEO (2020c). *Resolución del PE de 15 de mayo de 2020 sobre el nuevo marco financiero plurianual, los recursos propios y el plan de recuperación*. P_9_TA(2020)0124, Bruselas (https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0124_ES.html).

- PE - PARLAMENTO EUROPEO (2020d). *Resolución de 23 de julio de 2020 sobre las Conclusiones de la reunión extraordinaria del Consejo Europeo de los días 17 a 21 de julio de 2020*. P_9_TA(2020)0206, Bruselas (https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0206_ES.html).
- PE - PARLAMENTO EUROPEO (2020e). *Enmiendas aprobadas por el Parlamento Europeo el 8 de octubre de 2020 sobre la «Ley Europea del Clima» (COM(2020)088 y COM(2020)563)*. P_9_TA(2020)0253, Bruselas (https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0253_ES.html).
- PE - PARLAMENTO EUROPEO (2020f). *Enmiendas aprobadas por el Parlamento Europeo el 23 de octubre de 2020 sobre la propuesta de Reglamento relativa a los Planes Estratégicos de la PAC (COM(2018)392)*. P_9_TA(2020)0287, Bruselas (https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0287_ES.html).
- PE - PARLAMENTO EUROPEO (2020g). *Enmiendas aprobadas por el Parlamento Europeo el 23 de octubre de 2020 sobre la propuesta de Reglamento relativa a la financiación, la gestión y el seguimiento de la PAC (Reglamento Horizontal - COM(2018)393)*. P_9_TA(2020)0288, Bruselas (https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0288_ES.html).
- PE - PARLAMENTO EUROPEO (2020h). *Enmiendas aprobadas por el Parlamento Europeo el 23 de octubre de 2020 sobre la propuesta de Reglamento que modifica la Organización Común de Mercado y otras medidas específicas (COM(2018)394)*. P_9_TA(2020)0289, Bruselas (https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0289_ES.html).
- PE'ER, G. et al. (2017). *Fitness Check of the Common Agricultural Policy (CAP)*. German Centre for Integrative Biodiversity Research (iDiv), Leipzig, November 2017 (https://www.idiv.de/en/web/cap_fitness_check.html).
- PE'ER, G. et al. (2019). A greener path for the EU Common Agricultural Policy. *Science*, Vol. 365, Issue 6452, August 2019 (<https://science.sciencemag.org/content/365/6452/449.full?ijkey=RJ6FnpTutQdcQ&keytype=ref&siteid=sci>).
- PESCE, M., KIROVA, M., SOMA, K., BOGAARDT, M.J., POPPE, K., THURSTON, C., MONFORT, C, WOLFERT, S., BEERS G. y URDU D. (2019). *Research for AGRI Committee - Impacts of the digital economy on the food-chain and the CAP*. European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, Brussels, February 2019 (<https://>

- [www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_STU\(2019\)629192](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_STU(2019)629192).
- POUX X. y AUBERT, P.M. (2018). *An agroecological Europe in 2050: multi-functional agriculture for healthy eating*. Iddri - AScA, Study No 09/18, Paris, September 2018, 74 pp. (<https://www.iddri.org/sites/default/files/PDF/Publications/Catalogue%20Iddri/Etude/201809-ST0918EN-tyfa.pdf>).
- RECANATI, F., MAUGHAM, C., PEDROTTI, M., DEMBSKA, K. y ANTONELLI, M. (2019). Assessing the role of CAP for more sustainable and healthier food systems in Europe: A literature review. *Science of The Total Environment*, Vol. 653: 908-919, February 2019 (<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0048969718342773>).
- REPUBLIQUE FRANÇAISE (2018). *Avis du 3 mai 2018 de l' Autorité française de la concurrence relatif au secteur agricole*. Avis 18-A-04 de l' Autorité de la concurrence, 3 Mai 2018 (<https://www.autoritedelaconcurrence.fr/sites/default/files/commitments//18a04.pdf>).
- SCHUH, B. et al. (2019). *The EU farming employment: current challenges and future prospects*. European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, Research for AGRI committee, Brussels, October 2019, 2 vols. 308 pp. ([https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_STU\(2019\)629209](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_STU(2019)629209)).
- SURE FARM (2018). *Deliverables*. SURE Farm Project - 'Towards Sustainable and Resilient EU Farming systems' (consultado en diciembre de 2019) (<https://surefarmproject.eu/deliverables/publications/#>).
- TCE - TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO (2017). *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 de 2017 (https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR17_21/SR_GREENING_ES.pdf).
- TCE - TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO (2020a). *Uso sostenible de productos fitosanitarios: pocos progresos en la medición y en la reducción de riesgos*, Informe Especial 05/2020, Luxemburgo, Febrero de 2020 (<https://www.eca.europa.eu/es/Pages/NewsItem.aspx?nid=13347>).
- TCE - TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO (2020b). *Biodiversidad agrícola: la contribución de la PAC no ha frenado el declive*, Informe Especial 13/2020, Luxemburgo, Junio de 2020, 61 p. (https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR20_13/SR_Biodiversity_on_farmland_ES.pdf).

- TCE - TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO (2020c). *Protección de los polinizadores silvestres en la UE. Las iniciativas de la Comisión no han dado frutos*, Informe Especial 15/2020, Julio de 2020, Luxemburgo, 51 p. (https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR20_15/SR_Pollinators_ES.pdf).
- TJUE - TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNION EUROPEA (2018). *Sentencia de 25 de Julio de 2018 DEL Asunto C-528/16 sobre las nuevas técnicas y métodos de mutagenésis*, Luxemburgo (<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=204387&pageIndex=0&doclang=es&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=1256336>).
- TROUVÉ, A. (2019). *La Politique Agricole Commune après 2020 : changements prévus et débats institutionnels*. *Agriculture Stratégies*, Avril 2019 (<http://www.agriculture-strategies.eu/2019/07/negotiations-de-la-pac-post-2020-continuer-ou-repartir-dune-page-blanche/>).
- WILLET, W. *et al.* (2019). *Food in the Anthropocene: the EAT - Lancet Commission on healthy diets from sustainable food systems*. *The Lancet*, Vol. 393, 2 February 2019 ([https://www.thelancet.com/pdfs/journals/lancet/PIIS0140-6736\(18\)31788-4.pdf](https://www.thelancet.com/pdfs/journals/lancet/PIIS0140-6736(18)31788-4.pdf)).
- WITMER, M. (2019). *Policy coherence of the EU Common Agricultural Policy (CAP) within the Nexus between water, energy, land, food, and climate depends on policy implementation*. SIM4NEXUS, Policy Brief 2, February 2019 (https://www.sim4nexus.eu/userfiles/Deliverables/S4N_briefing_cap.pdf).
- WORLD BANK (2017). *Thinking CAP: Supporting Agricultural Jobs and Incomes in the EU*. World Bank Report on the European Union, Conference edition, Washington D.C., 64 pp. (<http://pubdocs.worldbank.org/en/369851513586667729/Thinking-CAP-World-Bank-Report-on-the-EU.pdf>).

RESUMEN

La reforma de la PAC pos 2020 en tiempos de crisis pandémica - Apuntes críticos sobre las propuestas de la comisión

El objetivo de este artículo es examinar las propuestas agrícolas y financieras presentadas en 2018 al tiempo que se identifican sus principales hilos conductores y singularidades. El análisis incluye los cambios efectuados por la Comisión en 2020 en las propuestas que se derivan de la crisis pandémica y las Comunicaciones sobre el Pacto Verde Europeo, la Biodiversidad en 2030 y, en particular, la Estrategia «De la Granja a la Mesa». A modo de conclusión, se repasan sus puntos críticos de la nueva PAC a fin de determinar los posibles senderos a seguir por el proceso de reformas de la PAC mas allá del periodo financiero 2021-2027.

PALABRAS CLAVE: Reforma de la PAC, apoyo agrario, Unión Europea, sistema agroalimentario, pacto verde europeo.

CLASIFICACIÓN JEL: E60, F60, N54, Q18, Q54

ABSTRACT

The post 2020 CAP reform in times of pandemic crisis - Critical notes on the european commission's proposals

The purpose of this paper is to review the agricultural and financial proposals presented in 2018 detecting their main specific and relevant drivers. The analysis also includes the changes introduced by the European Commission due to the pandemic crisis and the Communications on the European Green Deal, the Biodiversity towards 2030 and, in particular, the Strategy «Farm to Fork». As conclusion, the paper presents a list of critical points in order to outline possible pathways of the CAP reform process beyond the financial period 2021-2027.

KEYWORDS: CAP reform, farm support, European Union, agri-food system, European green deal.

JEL CODES : E60, F60, N54, Q18, Q54