

## Hacia una gobernanza marco y multinivel de la Política Agrícola Común post 2023: un análisis institucionalista

Albert Massot Martí<sup>a</sup>

---

**RESUMEN:** Este artículo examina los principales factores interinstitucionales que enmarcaron el proceso de reforma de la PAC post 2023 y que condicionarán su futuro desarrollo: 1) el nuevo modelo de aplicación de la PAC; 2) el Marco Financiero Plurianual 2021-2027; 3) el Pacto Verde Europeo y sus apéndices legislativos agroalimentarios y agroambientales; y 4) la visión a largo plazo para las zonas rurales presentada por la Comisión. El análisis concluye que esta reforma esboza una nueva gobernanza marco y multinivel para una PAC 3.0 que se desplegará en futuras reformas.

---

### Towards a framework and multilevel governance of the post 2023 Common Agricultural Policy: An institutionalist analysis

---

**ABSTRACT:** This paper examines the main inter-institutional factors that framed the post 2023 CAP reform process and will condition its future implementation: 1) the new CAP delivery model adopted; 2) the Multiannual Financial Framework 2021-2027; 3) the European Green Deal and its agri-food and agri-environmental legislative appendices; and 4) the long-term vision for EU's rural areas tabled by the European Commission. The analysis concludes that this reform outlines a new framework and multilevel CAP 3.0 governance, which will be developed in the forthcoming reforms.

---

**PALABRAS CLAVE / KEYWORDS:** Reforma de la PAC, gobernanza, pacto verde europeo, estrategia de la granja a la mesa, estrategia de la biodiversidad 2030 / CAP reform, governance, European Green Deal, Farm to Fork strategy, biodiversity 2030 strategy.

---

**Clasificación JEL / JEL classification:** N54, Q14, Q18, Q54.

---

**DOI:** <https://doi.org/10.7201/earn.2022.02.01>

---

---

<sup>a</sup> Administrador-Investigador retirado del Parlamento Europeo, Bruselas. Email: [albertmassot65@gmail.com](mailto:albertmassot65@gmail.com)

\* Las opiniones expresadas son de la exclusiva responsabilidad del autor y no comprometen en modo alguno a la Institución en la que ha trabajado. El autor agradece los comentarios de los revisores anónimos de la revista.

*Citar como:* Massot, A. (2022). "Towards a framework and multilevel governance of the post 2023 Common Agricultural Policy: An institutionalist analysis". *Economía Agraria y Recursos Naturales*, 22(2), 5-29.

<https://doi.org/10.7201/earn.2022.02.01>

*Dirigir correspondencia a:* Albert Massot.

Recibido en diciembre de 2021. Aceptado en marzo de 2022.

## 1. Introducción: la larga senda hacia la PAC post 2023

En 2022 la PAC cumple 60 años. En su largo periplo ha sufrido una profunda metamorfosis que, desde la perspectiva que da la reforma adoptada en diciembre de 2021, puede subdividirse en tres grandes ciclos (Cuadro 1):

**CUADRO 1**  
**60 años de Política Agrícola Común: de la PAC 1.0 a la PAC 3.0**

	LA PAC 1.0 La PAC del Mercado Común	LA PAC 2.0 La PAC de la globalización	LA PAC 3.0 La PAC multifuncional de los bienes y servicios públicos
<b>PERIODO</b>	1962 a 1991	1992 a 2022	2023...
<b>OBJETIVO</b>	Acompañar el Mercado Común	Adaptar la PAC a la globalización tras la caída del bloque soviético y a las ampliaciones de 1995 y de los PECOS (2004, 2007 y 2013)	Contribuir a la instauración de un sistema alimentario inclusivo, saludable y sostenible, y facilitar la gestión de las transiciones verde y digital de las diversas agriculturas y ruralidades de la UE-27
<b>CONTEXTO</b>	- A nivel externo: GATT - A nivel interno: ampliación del Mercado Común con sucesivas adhesiones (CE-6 a CE-12)	- Mercado interior de 1992 en expansión (UE-28) - Multilateralismo comercial: OMC - Cumbre de Río 1992 / Protocolo de Kyoto - Reformas de Mac Sharry (1992), Agenda 2000, Fischler (2003), Chequeo Médico (2009), Ciolos (2013)	- Era del cambio climático y de la globalización post pandemia y gestión de las transiciones verde y multipolar (post guerra de Ucrania) - Brexit (UE-27 desde 1.1.2021) - Reforma de 2021 - Pacto Verde Europeo y Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) - Multilateralismo ambiental (COPs; Convenio Biodiversidad) - Desafíos geopolíticos (Rusia) y económicos (retorno de la inflación)
<b>PARADIGMA</b>	Productivismo agrario en pos de la seguridad alimentaria	Desconexión del apoyo a la producción a partir del Acuerdo Agrícola de la OMC de 1994	Conexión a bienes y servicios públicos y fomento de la sostenibilidad y resiliencia en la diversidad agronómico-ambiental, económico-estructural y rural
<b>MECANISMOS</b>	Precios de garantía (por sector - OCMs)	- Primer Pilar: ayudas a la Ha y precios como red de seguridad (FEAGA) - Segundo Pilar: política de desarrollo rural (FEADER)	- Nuevo modelo de gobernanza - Agricultura inteligente - Enfoque de cadena (de la Granja a la Mesa) con vistas a mejorar el reparto del valor añadido
<b>FINANCIACIÓN</b>	FEOGA al alza hasta la aplicación de estabilizadores y el MFP 1988-1992	FEAGA y FEADER a la baja bajo Marcos Financieros Plurianuales (MFP): 1993/1999, 2000-2006, 2007-2013, y 2014-2020	- MFP 2021-2027 a la baja - Plan (temporal) de recuperación económica 'Próxima Generación UE' (PGUE) - Planes adicionales de contingencia tras el conflicto de Ucrania

Fuente: Elaboración propia.

- La «PAC 1.0», que abarca el periodo de 1962 a 1991. Tuvo como objetivo el acompañar la construcción del Mercado Común de la CE-6, sucesivamente ampliado hasta la CE-12 mediante las adhesiones de 1973, 1981 y 1986. A fin de garantizar la seguridad alimentaria, la PAC primigenia se fundó en un productivismo agrario a ultranza de la mano de las «Organizaciones Comunes de Mercado» (OCM) y precios mínimos de garantía en los principales sectores. La intervención pública masiva condujo a la aparición de excedentes a partir de los 80s. Los posteriores esfuerzos de control del gasto agrario se mostraron inoperantes y abrieron finalmente paso a la primera gran reforma de los mecanismos de la PAC en 1992 sustituyendo los precios por ayudas directas. Un cambio que fue impulsado por la explosión de la globalización que siguió a la caída del bloque socialista y que se inspiró en las negociaciones multilaterales en curso sobre la agricultura (Ronda Uruguay). De resultas de éstas en 1995 vio la luz la Organización Mundial del Comercio (OMC) y, en su seno, un acuerdo para abrir los mercados y disciplinar el apoyo agrario que pasaría a ser el marco de referencia para la PAC del siguiente ciclo, la PAC de la globalización o «PAC 2.0».
- La «PAC 2.0» cubriría el periodo de reformas adoptadas desde 1992 hasta 2021: Mac Sharry (1992), Agenda 2000, Fischler (2003), Chequeo Médico (2009) y Ciolos (2013). Este ciclo se inició a partir de dos vectores: la conversión del Mercado Común agrícola en Mercado Interior agroalimentario a partir de 1992; y la reforma Mac Sharry que consagró la PAC como una política de ayudas directas en la que los precios iban paulatinamente a jugar el papel de una simple red de seguridad frente a la volatilidad. En cuanto al primer vector, el Mercado Interior llegó a sumar hasta 28 miembros tras las adhesiones de Austria, Finlandia y Suecia de 1995 y las sucesivas ampliaciones hacia el Centro y el Este de Europa (PECOS) de 2004, 2007 y 2013. En lo relativo al segundo vector, el grueso de las ayudas directas de carácter compensatorio instauradas en 1992 se fue desconectando de la producción bajo la batuta del Acuerdo Agrícola de la OMC y convirtiéndose en pagos a la hectárea, a cargo del FEAGA. En paralelo, la PAC 2.0 convirtió la añeja política agro-estructural en una política de desarrollo rural, que devino el Segundo Pilar de la PAC, bajo el manto del FEADER. Al calor de las ampliaciones y las nuevas políticas comunes, los Fondos agrarios fueron perdiendo peso en los sucesivos Marcos Financieros Plurianuales (1993-1999, 2000-2006, 2007-2013, y 2014-2020). Es de resaltar cómo en las postrimerías de la PAC 2.0 se fueron ya apuntando algunos de los elementos estructurantes de la reforma de 2021: se cerró la fase expansiva del Mercado Interior con el «Brexit»; se registraron los primeros conatos de regulación de la cadena a fin de mejorar el reparto de su valor añadido<sup>1</sup>; y la reforma Ciolos de 2013 comportó avances en la multifuncionalización del apoyo agrario, en sostenibilidad medioambiental («pago verde»), y en cuanto a la redistribución de las ayudas directas.

<sup>1</sup> Libro Verde sobre prácticas comerciales desleales en la cadena alimentaria de enero de 2013, que condujo a la publicación de la Directiva 2019/633 (EURLEX, 2019) y de un Código de Conducta sobre prácticas empresariales y de comercialización responsable en el sector de la alimentación en julio de 2021.

- La «PAC 3.0» se caracterizaría por ser una política multifuncional en apoyo de los bienes y servicios públicos e iniciaría su andadura el 1 de enero de 2023. Nos hallaríamos ante una política apenas en embrión, que necesitará tiempo para cuajar y que de entrada se ha visto condicionada por extraordinarios episodios exógenos (Brexit, pandemia, guerra de Ucrania). En principio sus metas serían: coadyuvar a la instauración de un sistema alimentario justo, saludable y sostenible; facilitar la gestión de las transiciones verde y digital de las diversas agriculturas de los 27; y reforzar su sostenibilidad y resiliencia en la era del cambio climático y un nuevo orden multipolar para la globalización.

## 2. El lanzamiento de la PAC 3.0

A mediados de 2018, con la presentación del proyecto de Marco Financiero Plurianual (MFP) 2021-2027 (CE, 2018a) y las propuestas legislativas para la reforma de la PAC (CE, 2018b), se inició una ardua negociación que culminó solamente tres años y medio más tarde con la publicación de los textos reglamentarios de la PAC 3.0<sup>2</sup> (Gráfico 1).

La Comisión fue excesivamente optimista al pretender que la nueva PAC fuera aprobada antes de las elecciones europeas de mayo de 2019 y que entrara en vigor el 1 de enero de 2021. El hecho es que retrasó su aplicación hasta enero de 2023 y necesitó un Reglamento de medidas transitorias para cubrir el vacío legislativo para los ejercicios 2021 y 2022 (EURLEX, 2020c; Rossi, 2021). Las causas de tal demora son de distinta índole. Algunas de ellas son ajenas al propio desarrollo de las negociaciones como el convulso periodo de transición del Brexit (Matthews & Roederer-Rynning, 2020), o la irrupción del Gran Confinamiento, que obligó a modificar puntualmente las propuestas agro-legislativas de 2018 (CE, 2020e), a revisar el proyecto de MFP (CE, 2020c), y a apuntalarlo con un contundente paquete de recuperación (Plan «Próxima Generación UE» - PGUE) (CE, 2020d). Otras causas por el contrario son de carácter típicamente institucional:

- La propia complejidad del procedimiento legislativo ordinario (en codecisión), puesta ya de manifiesto con la reforma de 2013 (Knops & Swinnen 2014; Erjavec & Lovec 2015; Swinnen 2015; Fertő & Kovács 2019).
- Un proceso de reforma efectuado a caballo de dos legislaturas, con la participación de eurodiputados de dos elecciones parlamentarias<sup>3</sup> y el solapamiento de propuestas de dos Colegios de Comisarios (la Comisión Juncker y la Comisión von der Leyen) con agendas completamente distintas.

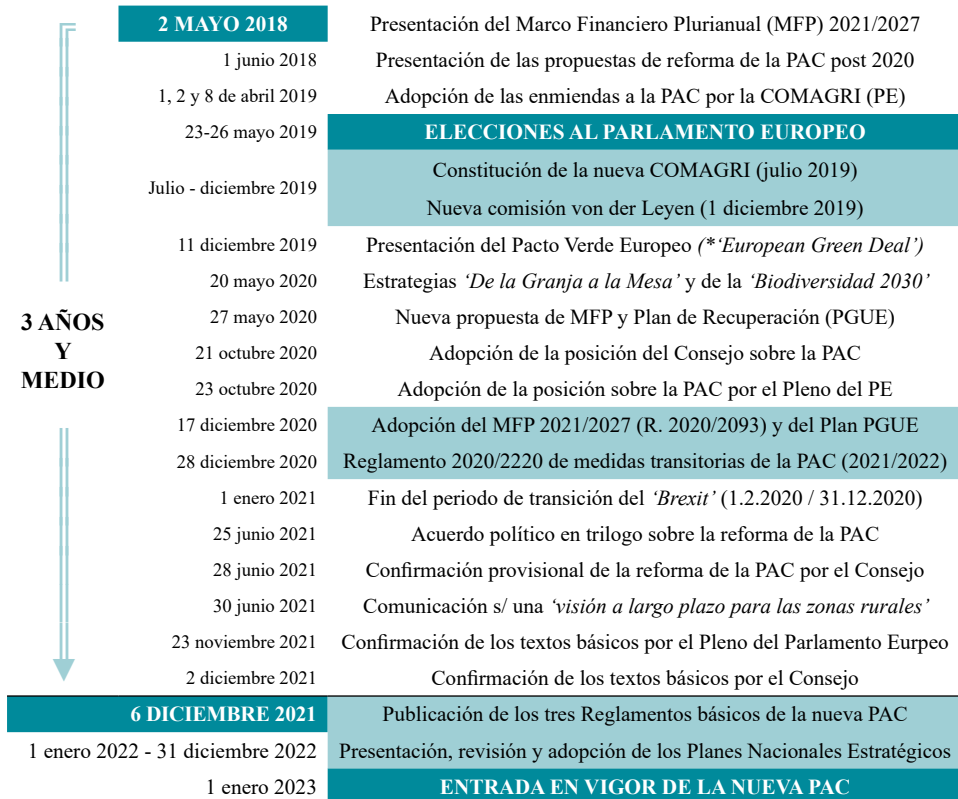
<sup>2</sup> Los tres Reglamentos básicos de la nueva PAC y su legislación secundaria (EURLEX, 2021c).

<sup>3</sup> Bas-Deffosez & Meredith (2019) han analizado las divergentes posiciones sobre las propuestas de la PAC de las comisiones de medio ambiente (COMENVI) y de agricultura (COMAGRI) del Parlamento Europeo. Divergencias que se mostraron irresolubles y obligaron a terciar al Pleno. Sobre el impacto de las elecciones en los trabajos parlamentarios sobre la reforma, véanse Matthews (2019); Massot (2021).

- Y, en fin, el cambio de modelo de aplicación de la PAC, que impuso un tiempo adicional para que las autoridades nacionales pudieran adaptar sus procedimientos, sistemas informáticos y estructuras administrativas, redactar sus Planes Estratégicos, y presentarlos a la Comisión para su aprobación.

## GRÁFICO 1

### Cronograma de la reforma de la PAC post 2023



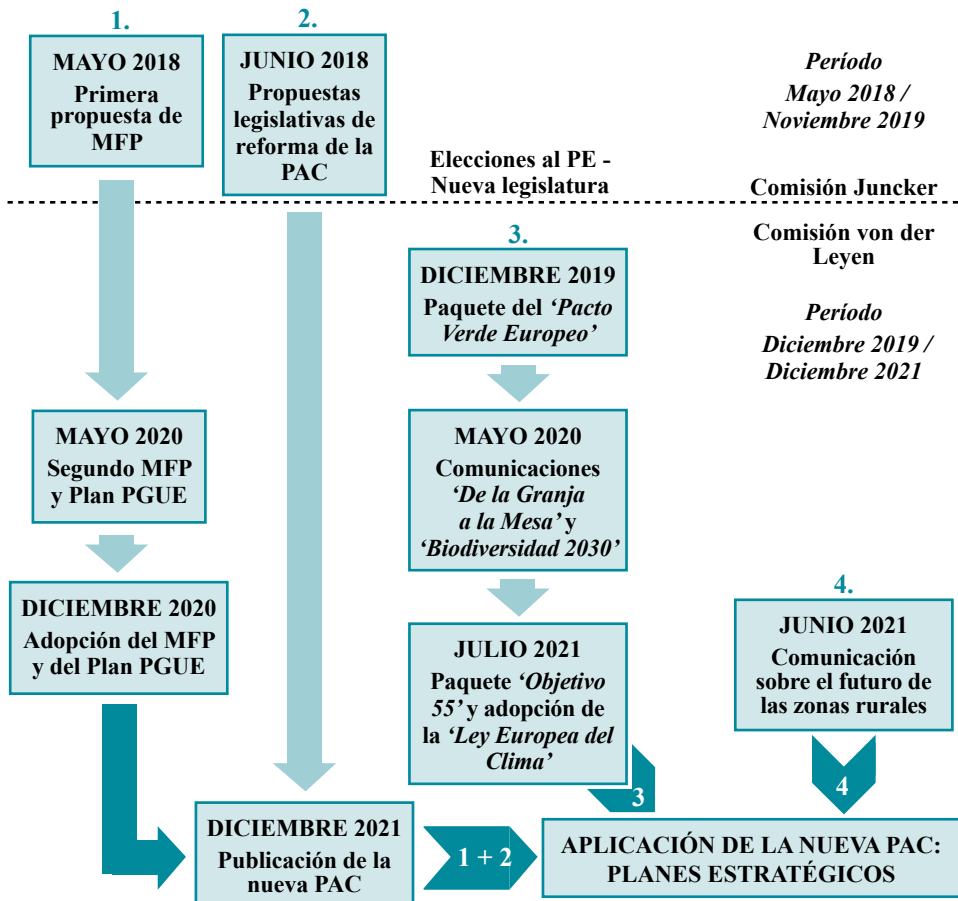
Fuente: Elaboración propia.

El núcleo duro de la reforma de diciembre de 2021 lo constituye la definición de la nueva gobernanza agraria, a modo de crisol donde forjar las nuevas reformas tras el periodo 2021-2027. Con esta premisa, el objeto de estas páginas consistirá en desbrozar los parámetros singulares de este nuevo formato sin entrar a detallar los mecanismos de la nueva PAC 3.0 salvo que el análisis institucional lo requiera expresamente.

Las reformas de la PAC 2.0 se asentaron en dos procesos decisionales: de las propuestas agro-legislativas propiamente dichas, y de los presupuestos, en un primer momento dentro de los acuerdos interinstitucionales de perspectivas financieras plurianuales (AI), y, tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, de los Marcos Financieros Plurianuales (MFP). La PAC 3.0 quiebra este diseño al añadir dos nuevos procesos: el del denominado Pacto Verde Europeo («European Green Deal») (CE, 2019) y el de la Comunicación sobre el futuro de las zonas rurales, presentada por la Comisión en junio de 2021 (CE, 2021d) (Gráfico 2). En los apartados §3 a §5 analizaremos los cuatro procesos en liza y sus implicaciones institucionales. A modo de corolario, el apartado §6 esbozará los principales vacíos de la reforma de 2021 y propondrá diversas líneas de actuación para la futura consolidación de la PAC 3.0.

GRÁFICO 2

Los cuatro procesos institucionales hacia una PAC Marco y Multinivel



Fuente: Elaboración propia.

### 3. Las negociaciones presupuestarias: una PAC 3.0 de más en más frugal

Con el Marco Financiero Plurianual (MFP) 2014-2020 la PAC representaba el 35,8 % del gasto comunitario de los 27 (Cuadro 2 - A). La salida de un contribuyente neto como el Reino Unido, la necesidad de dinero fresco para dar cobertura a acciones consideradas estratégicas para el devenir de la UE, y la crisis económica provocada por la COVID-19, distorsionaron las negociaciones del MFP 2021-2021 y desembocaron en una caída del presupuesto agrario respecto al periodo anterior de nada menos que un 13,3 %, a comparar con el 0,8 % sufrido por el MFP total (Cuadro 2 - E).

#### CUADRO 2

#### Las negociaciones del MFP para el período 2021-2027 y la PAC

	MFP 2014/2020	Proyectos de MFP de la Comisión			Acuerdo final	
	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)
<b>Créditos de compromiso</b>  (en millones de Euros a precios constantes de 2018)	<b>MFP 2014 - 2020 estimado para la UE - 27 (+FED)</b>	<b>Proyecto de MFP 2021-2027 (Mayo 2018)</b>	<b>Proyecto revisado de MFP 2021/2027 (Mayo 2020)</b>	<b>Proyecto revisado MFP 2021 - 2027 con el Plan PGUE (Mayo 2020)</b>	<b>Acuerdo sobre el MFP 2021 - 2027 sin el Plan PGUE (Diciembre de 2020)</b>	<b>Acuerdo del MFP 2021 - 2027 con el Plan PGUE (Diciembre de 2020)</b>
<b>Total MFP en créditos de compromiso</b>	<b>1.083.279</b>	<b>1.134.583</b>	<b>1.100.000</b>	<b>1.850.000 (+750.000)</b>	<b>1.074.300</b>	<b>1.824.300 (+750.000)</b>
% (A)	--	+4,7 %	+1,5 %	+70,8 %	-0,8 %	+68,4 %
<b>% RNB UE</b>	<b>1,16 %</b>	<b>1,11 %</b>	<b>n.c.</b>	<b>2,0 %</b>	<b>1,05 %</b>	<b>1,46 %</b>
<b>PAC — P 1 FEAGA</b>	<b>291.485</b>	<b>258.251</b>	<b>258.251</b>	<b>258.251</b>	<b>258.594</b>	<b>258.594</b>
% (A)	--	-11,4 %	-11,4 %	-11,4 %	-11,2 %	-11,2 %
<b>PAC — P 2 FEADER</b>	<b>96.750</b>	<b>70.037</b>	<b>75.013</b>	<b>90.013 (+15.000)</b>	<b>77.850</b>	<b>83.350 (+7.500)</b>
% (A)	--	-27,6 %	-22,4 %	-6,9 %	-19,5 %	-13,8 %
<b>Total PAC (P1 + P2)</b>	<b>388.235</b>	<b>324.284</b>	<b>333.264</b>	<b>348.264 (+15.000)</b>	<b>336.444</b>	<b>343.944 (+7.500)</b>
% (A)	--	-16,4 %	-14,1 %	-10,3 %	-13,3 %	-11,4 %
<b>PAC en % del MFP</b>	<b>35,83 %</b>	<b>28,58 %</b>	<b>30,29 %</b>	<b>18,82 %</b>	<b>31,31 %</b>	<b>18,85 %</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de: **Columna (A)**: Documento de trabajo de la Comisión, Ficha 83 de 31 de julio de 2020; **(B)**: Primer proyecto de la Comisión de mayo de 2018; **(C)** y **(D)**: Segundo Proyecto de la Comisión de mayo de 2020; **(E)** y **(F)**: Acuerdo interinstitucional de 17 de diciembre de 2020 y Reglamento (UE) 2020/2093) (EURLEX, 2020a).

Acrónimos: **CE**: Comisión Europea; **RNB**: Renta Nacional Bruta; **P 1** y **P 2**: Pilares de la PAC; **FED**: Fondo Europeo de Desarrollo; **FEAGA**: Fondo Europeo de Garantía Agrícola; **FEADER**: Fondo Europeo de Desarrollo Rural; **MFP**: Marco Financiero Plurianual; **PGUE**: Plan «Próxima Generación UE».

La nueva PAC contará en suma con 336.444 millardos a precios constantes 2018, equivalente al 31,31 % del MFP total (EURLEX, 2020a; CE, 2021b), sin sumar los 7.500 millones añadidos exclusivamente para los ejercicios 2021 y 2022 por el Plan extraordinario de recuperación económica (EURLEX, 2020b; 2021a; CE 2021b) (Cuadro 2 - F). Es de resaltar que el FEAGA, responsable último de la financiación de los pagos directos, reduce en mucha menor cuantía su montante (11,2 %) que el FEADER, encargado de las acciones de desarrollo rural (19,5 %). Seguramente es debido a su régimen en cofinanciación.

El utilizar precios constantes 2018 para los cálculos merece una acotación: la reducción en términos reales del 13,3 % será mayor si la inflación supera el 2 % utilizado para las estimaciones presupuestarias para 2021/2027. El escenario que emerge tras la guerra de Ucrania confirma tal presunción que incluye un componente específico de «inflación regulatoria verde» de resultados del incremento de los costes derivados del cumplimiento de las estrategias climático-ambientales y alimentarias de la Unión.

Cabe no obstante reconocer que, pese a su significativa caída, el presupuesto agrario final mejora las cifras propuestas inicialmente por la Comisión (Cuadro 2 - B), aumentando su peso relativo sobre el MFP total (del 28,58 % al 31,31 %). En realidad, puede afirmarse que la nueva PAC ha salvado los muebles en una coyuntura particularmente adversa, aunque lo ha logrado gracias al papel que le reconocen el Pacto Verde y sus estrategias conexas<sup>4</sup>. Estas negociaciones presupuestarias aportan por otro lado algunas lecciones para el futuro:

- En primer lugar, la tendencia a multifuncionalizar el presupuesto agrario mediante la conversión de determinados porcentajes de sus créditos en acciones finalistas de acuerdo con los objetivos establecidos por otras políticas. De esta guisa, la nueva PAC deberá consagrar el 40 % de su presupuesto 2021-2027 a acciones climáticas, un imperativo que para el resto de rúbricas se circunscribe al 30 %<sup>5</sup>. El nuevo MFP deberá dedicar igualmente el 7,5 % anual en 2024 y el 10 % en ejercicios siguientes a la protección de la biodiversidad<sup>6</sup>. Complementariamente, de acuerdo con el Reglamento de medidas transitorias (EURLEX, 2020c), el 37 % de los fondos procedentes del Plan PGUE en favor del desarrollo rural (7.500 millones de Euros) deberá destinarse a los agricultores ecológicos y a sufragar medidas medioambientales y de bienestar animal; y el 55 % a fomentar inversiones en favor de un crecimiento resiliente, sostenible y digital y a apoyar la instalación de jóvenes agricultores.

<sup>4</sup> Lo corrobora el hecho que, excepto la PAC (con un aumento del 3,7 %), las demás rúbricas pierden respecto a la propuesta inicial de 2018. La pérdida de peso específico de la PAC con el presupuesto consolidado (MFP + Plan PGUE), hasta un 18,85 %, (Cuadro 2 - F), no deja de ser por lo demás un registro coyuntural. El referente a medio plazo ha de ser el MFP adoptado en diciembre de 2018 (Cuadro 2 - E).

<sup>5</sup> Considerando 94 del Reglamento (UE) 2021/2115 (EURLEX, 2021c). Su artículo 100 llega incluso a fijar los criterios de ponderación a utilizar en favor del clima según el tipo de gasto agrario.

<sup>6</sup> Considerando 7 del Reglamento (UE) 2021/2115 (EURLEX, 2021c).



- En segundo término, asistimos a una progresiva extensión del radio de acción del gasto supranacional. El impacto de las prioridades estratégicas de la Unión en el MFP 2021-2027 (las transiciones climático-ecológicas y digital; las infraestructuras y redes transeuropeas; o la emigración y la seguridad y defensa, revitalizadas por la invasión de Ucrania) constituye en este sentido un precedente a tener en cuenta.

De lo que puede deducirse que el volumen de los futuros presupuestos agrarios dependerá de cómo evolucionen al menos cuatro variables: 1) de si hay, o no, un incremento de los recursos propios de la Unión, una asignatura que, como ya es usual, ha quedado sin resolver en 2021; 2) de la coherencia que la PAC 3.0 muestre con los proyectos estratégicos de la Unión; 3) del nivel y amplitud del régimen de cofinanciación de los futuros pagos directos; y 4) del grado de implicación de otras políticas comunes en la financiación de aspectos hoy bajo la casi exclusiva responsabilidad de la PAC (despoblación rural, desarrollo local, diversificación económica, o resiliencia de las explotaciones)<sup>7</sup>.

## **4. Las negociaciones agrarias: hacia una «PAC - Marco»**

### **4.1. Las propuestas agro-legislativas de la Comisión**

Como avanzamos, el proyecto agro-legislativo que la Comisión Juncker presentó bajo la divisa de la simplificación en 2018 tuvo como principal objetivo el cambiar el formato de la gobernanza de la PAC. De soslayo, las propuestas materializaron una reforma mucho menos ambiciosa en cuanto a sus objetivos y mecanismos. Lo puso en evidencia la recién estrenada Comisión von der Leyen cuando lanzó el «Pacto Verde Europeo», sumando componentes agroalimentarios nada desdeñables que la Comisión Juncker no había osado invocar (§5.2 y 5.3) Y lo refrendó la publicación de la Comunicación sobre el futuro de las zonas rurales de junio de 2021 (CE, 2021d) (§5.4).

La falta de concordancia entre el proyecto de 2018 y el mandato del nuevo Ejecutivo comunitario no se tradujo sin embargo en una revisión de las propuestas para la nueva PAC. Lo que no fue óbice para que se introdujeran algunos cambios puntuales a tenor de los objetivos y planes de acción inscritos en las Comunicaciones «De la Granja a

---

<sup>7</sup> Es relevante en este sentido el enfoque integrado que el Plan de Acción Rural de junio de 2021 preconiza (CE, 2021d) (§5.4), o el enfoque de coordinación de la cadena que materializa el Plan de contingencia para el suministro de alimentos y seguridad alimentaria en tiempos de crisis (CE, 2021j), hecho público en noviembre de 2021 en la estela de la Estrategia «De la Granja a la Mesa» (Matthews, 2021) y que se ha visto posteriormente reforzado con la crisis de precios desatada por la guerra de Ucrania.

la Mesa» y sobre la «Biodiversidad en el horizonte 2030»)⁸.

Con estas salvedades, las innumerables enmiendas de los legisladores recogidas por los reglamentos adoptados modificaron algunos aspectos y/o sumaron nuevos elementos, pero preservaron la estructura básica de las propuestas de 2018 y muy en particular el nuevo modelo de aplicación de la PAC⁹.

#### 4.2. La «PAC - Marco»: los mimbres de una gobernanza agraria «a la carta»

La nueva gobernanza de la PAC implica un cambio de paradigma en las modalidades de implementación, de control, y de relación entre los agricultores beneficiarios y la administración comunitaria (Erjavec *et al.*, 2018; García Azcárate & Folkesson 2020; Massot, 2021). Con ella se instaura una «PAC - Marco» o, si se prefiere, una «PAC a la carta», que se plasma en:

- El reconocimiento de la diversidad agro-territorial, ambiental y socioeconómica como el referente principal de la intervención público-agraria.
- La consagración del principio de subsidiariedad en la PAC y su correlato, una mayor flexibilidad y corresponsabilidad en la gestión de las autoridades internas.
- La extensión de la administración compartida mediante: 1) un marco supranacional que establece los objetivos y/o bienes públicos con valor añadido europeo, los indicadores de seguimiento, y las modalidades de intervenciones disponibles; y, 2) los Planes Estratégicos a desarrollar a nivel nacional (PEN), que han de fijar sus objetivos y/o bienes públicos de carácter doméstico, el menú final de inter-

⁸ Por ejemplo: en materia de «condicionalidad reforzada», se han instituido RLG específicos sobre bienestar animal, lucha contra la resistencia antimicrobiana y gestión hídrica, con sus correspondientes indicadores. En el seno de las BCAM se ha fijado el porcentaje de superficies de interés ecológico (§5.3). Y en el ámbito agropresupuestario (MFP), se han concretado los ya mencionados porcentajes mínimos de gasto en favor del medio ambiente y el clima (§3).

⁹ Como simple recordatorio, los principales ejes instrumentales serían: 1) una nueva estructura de pagos directos, tres de ellos obligatorios para los Estados y dos facultativos; 2) una mayor redistribución de los pagos básicos mediante techos por tramos, un nuevo «pago redistributivo» en favor de las pequeñas y medianas explotaciones, y una mayor convergencia de los derechos básicos a la hectárea (apuntalada por la armonización derivada de los nuevos «eco-regímenes», basados en importes fijos en lugar de un porcentaje de los pagos básicos como acaecía con los «pagos verdes»); 3) la renovación de la «arquitectura verde» mediante una «condicionalidad reforzada» o respeto de un listado de «Buenas Condiciones Agrícolas y Medioambientales» (BCAM) y «Requisitos Legales de Gestión» (RLG), la sustitución de los «pagos verdes» por los «eco-regímenes», y las medidas en favor del medio ambiente y el clima del segundo pilar de la PAC; 4) el reforzamiento del apoyo a jóvenes agricultores en los dos pilares; 5) el reagrupamiento en ocho grandes apartados de las aproximadamente 70 medidas de desarrollo rural existentes; 6) la preservación de una política de regulación de los mercados agrarios fuera de los PEN; y 7) el énfasis en el fomento de la «agricultura inteligente».

venciones, y el formato de transposición y control de los resultados<sup>10</sup>.

- La consolidación de un enfoque integrado de programación de los dos pilares de la PAC en el seno de los PEN, con la inclusión de los programas sectoriales, antes ubicados en la política de mercados.
- Y la sustitución del actual «enfoque normativo de conformidad» por un «enfoque de resultados», a verificar mediante indicadores.

Cabe preguntarse por las razones de un cambio tan radical. A grandes trazos, serían:

- La creciente diversidad de la(s) agricultura(s) europea(s), que: 1) dificulta una aplicación común de la normativa supranacional, tal como hizo palpable el diseño uniforme del «pago verde»<sup>11</sup>; 2) da lugar a que la misma medida tenga impactos diferentes según los territorios; y 3) empuja a la flexibilidad en la gestión, así como a la profusión de excepciones en su aplicación.
- La PAC 2.0 se basa además en el cumplimiento de disposiciones muy detalladas, lo cual se traduce en que: 1) se priorice su cumplimiento y los controles antes que los objetivos y los resultados; 2) se incentive a que los agricultores y administraciones se limiten a cumplir las reglas por miedo a errores y a la pérdida de fondos; y 3) dada la amplia casuística existente, los controles sean de más en más exhaustivos, con disposiciones cada vez más prolijas que impidan las divergencias de interpretación.
- Y, en fin, las exigencias de mayor eficacia y eficiencia en las políticas públicas por: 1) las restricciones presupuestarias nacionales acumuladas tras la crisis de 2008; 2) la necesidad de reforzar las sinergias entre políticas y los dos pilares de la PAC; y 3) la conveniencia de medidas por objetivos («targeting») y adaptadas a las realidades específicas («tailoring»).

---

<sup>10</sup> La flexibilidad reconocida en la implementación de la nueva PAC va a conducir a una gran diversidad de formatos (menús operativos) cuya coherencia final dependerá en última instancia de la potencia del «Marco Común» para garantizar que se alcancen los objetivos fijados a nivel supranacional y de la voluntad e instrumentos de la Comisión para reorientar las desviaciones que aparezcan en el despliegue de los PEN. Un análisis general de esta problemática, característica por lo demás de cualquier política «multinivel» (§5), puede encontrarse en Thomann & Sager (2017); Princen *et al.* (2020).

<sup>11</sup> Alliance Environnement - Thünen Institute (2017); TCE (2017); ENCA (2018); Hart & Bas-Defossez (2018); Pe'er *et al.* (2019); Guyomard *et al.* (2020).

### 4.3. El futuro desarrollo de la «PAC - Marco» 3.0 más allá de 2027

Con las evaluaciones de la PAC post 2023 se pondrá en evidencia la combinación de menús instrumentales resultante de los 27 PEN. Por simple comparación, las evaluaciones permitirán determinar qué modalidades son más pertinentes y abrirán las puertas para que, más allá de 2027, se fusionen el FEAGA y el FEADER en un Fondo único agro-rural. Ciertamente, tal paso comportaría que la cofinanciación se extendiera a los pagos directos. Lejos de implicar la renacionalización de la PAC, la cofinanciación constituye a nuestro entender una condición indispensable para un apoyo a las explotaciones más eficaz y equitativo, por:

- Su mayor coherencia con unos pagos directos desacoplados de la producción que han perdido su carácter compensatorio y han devenido instrumentos de apoyo territorializados.
- Su capacidad de romper la lógica de los saldos netos que hoy impera entre los responsables de las Haciendas estatales y regionales, desentendiéndose de quiénes sean los receptores de las ayudas.
- Permitir una mayor selectividad de los beneficiarios, así como facilitar la instauración de mejores sistemas de apoyo, plurianuales y contractualizados.
- Y, en definitiva, contribuir la aplicación de una PAC basada en objetivos y resultados, con independencia de los mecanismos que se utilicen para conseguirlos.

## 5. Una «PAC 3.0 multifuncional y multinivel» con incidencia directa en los Planes Estratégicos Nacionales

### 5.1. La «PAC 3.0 multifuncional y multinivel»

La PAC ha sufrido una paulatina fuga de competencias al calor del desarrollo de otras políticas comunes hasta el punto de perder el monopolio regulador del sistema agroalimentario que ostentaba en sus orígenes. Pese a ello, se ha convertido en una política «multifuncional», integrando en su seno objetivos económicos, climático-medioambientales, y socio-territoriales<sup>12</sup>.

<sup>12</sup> El artículo 6 del Reglamento (UE) 2021/2115 (EURLEX, 2021c) lo consagra, estableciendo nueve objetivos, tres de carácter económico-agrario, tres de naturaleza medioambiental, y tres socio-territoriales: *Económicos*: 1) mejorar la competitividad y la orientación al mercado; 2) apoyar la renta y la resiliencia de las explotaciones; y 3) mejorar la posición de los agricultores en la cadena agroalimentaria. *Medioambientales*: 4) la mitigación y adaptación al cambio climático; 5) un desarrollo sostenible y una mejor gestión de los recursos naturales; y 6) la protección de la biodiversidad y del paisaje. Y *socio-territoriales*: 7) contribuir a la mejora de la calidad alimentaria y la salud pública; 8) respaldar el empleo y el crecimiento en las zonas rurales; y 9) atraer a los jóvenes a la agricultura. Estos objetivos operacionales complementan los objetivos tradicionales de la PAC del artículo 39 del Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE).

La PAC post 2023 lleva esta progresiva «multifuncionalización» a un estadio cualitativamente distinto hasta transformarse en una «política multinivel». Esto significa que pierde autonomía en la delimitación de sus objetivos y su concreción operativa, al subsumir los requerimientos de paquetes legislativos externos. En última instancia, esta superposición de niveles decisionales procedentes de muy diversas políticas comunes desemboca en un enfoque coordinado de regulación de la cadena («De la Granja a la Mesa») donde la DG AGRI de la Comisión circunscribe su actuación a la regulación y el apoyo del eslabón primario y a la gestión del territorio agro-rural. Lo que implica a la postre una suerte de «co-gobernanza» de las DGs de la Comisión sobre la futura PAC.

En los siguientes epígrafes nos centraremos en cuatro superestructuras teleológico-regulatorias con especial incidencia agroalimentaria y rural y que a su vez implican cuatro niveles de co-gobernanza de la PAC 3.0: el «Paquete Verde», en sus vertientes climático-medioambiental (§5.2), alimentaria, y de biodiversidad (§5.3)<sup>13</sup>; y el Plan de Acción Rural (§5.4).

## 5.2. El nivel climático - ambiental: el «Pacto Verde Europeo» y la PAC 3.0

El «Pacto Verde Europeo» (CE, 2019) se ha erigido en el referente en materia medioambiental y climática de la nueva PAC. Sus principales hitos regulatorios desde una perspectiva agroalimentaria son: el Plan de Acción de la UE «Contaminación cero para el aire, el agua y el suelo» de mayo de 2021 (CE, 2021c); la Ley Europea del Clima, publicada en julio de 2021 (EURLEX, 2021b); y, en su estela, dos iniciativas aún pendientes de desarrollo, la Comunicación «Objetivo 55» (CE, 2021e), y la propuesta de Reglamento para la consecución de la neutralidad climática para 2035 en el ámbito de la agricultura, la silvicultura y otros usos de la tierra (CE, 2021g).

De esta guisa, los PEN devienen instrumentos en el logro de los objetivos climático-ambientales de la Unión y los Estados Miembros deberán en su elaboración:

- Respetar los porcentajes de gasto dispuestos por el MFP 2021-2027 en favor del clima y el medioambiente (§3).
- Concretar los objetivos cuantificados establecidos para alcanzar la neutralidad climática en los horizontes 2035 y 2050. Pese a las reticencias iniciales de los colegisladores, la Comisión consiguió que el artículo 120 del Reglamento (UE) 2021/2115 le reconociera la potestad de actualizar los actos legislativos en ma-

<sup>13</sup> Para un análisis en detalle de las intersecciones entre los diferentes componentes del Paquete Verde y la PAC, véanse: Maréchal *et al.* (2020); Guyomard *et al.* (2020); Massot (2021).

teria de medio ambiente y clima<sup>14</sup>. Este artículo equivale por consiguiente a una cláusula automática de revisión de los Planes Estratégicos si bien deja la evaluación de su conveniencia en manos de los Estados y se circunscribe básicamente a los ámbitos de emisiones de gases de efecto invernadero de origen agrario (del Paquete «Objetivo 55») (CE, 2021e) y de contaminación por nitratos.

### 5.3. Los niveles alimentario y de biodiversidad: las Estrategias «De la Granja a la Mesa» y la «Biodiversidad en el horizonte 2030» y la PAC 3.0

Entre 2020 y 2021 se fueron desgranando las primeras iniciativas legislativas para dar cuerpo al Pacto Verde. En materia agraria destacan dos de ellas: 1) la Estrategia «Biodiversidad en el horizonte 2030» (CE, 2020a), con específicos requerimientos para la producción primaria al fomentar los biotopos en las explotaciones, los corredores verdes, e impulsar la agricultura ecológica; y, 2) la Estrategia «De la Granja a la Mesa» (CE, 2020b), orientada a erigir un sistema alimentario europeo con la equidad, la salubridad y la sostenibilidad como señas distintivas.

La Estrategia «Biodiversidad en el horizonte 2030» enumera nada menos que 39 actuaciones, de las que siete extienden su manto sobre la actividad agro-silvícola. Entre sus objetivos cuantificados («targets») se cuenta el imponer un 10 % como mínimo de la superficie agraria en favor de elementos paisajísticos de gran diversidad. Este requerimiento fue parcialmente retomado por la «condicionalidad reforzada» en sus «Buenas Condiciones Agrícolas y Medioambientales» (BCAM)<sup>15</sup>. Preconiza igualmente aumentar en un 25 % de las tierras agrarias dedicadas a productos ecológicos en el horizonte 2030<sup>16</sup>.

Por su parte, la Estrategia «De la Granja a la Mesa» dispone una ristra de 27 acciones en los ámbitos de la producción, la transformación, la distribución y el consumo alimentarios (Massot, 2021). De entre este largo listado emergen tres metas cuantificadas para el eslabón primario de la cadena:

<sup>14</sup> Actos listados en el Anexo XIII del Reglamento (UE) 2021/2115. Su artículo 159 dispone a su vez que la Comisión revisará a más tardar el 31 de diciembre de 2025 este Anexo y, en su caso, presentará propuestas legislativas adicionales.

<sup>15</sup> La BCAM 8 establece que al menos el 4 % de las tierras de cultivo serán no productivas, porcentaje que ascenderá a un 7 % con el concurso de los eco-regímenes. Véase el Anexo III del Reglamento (UE) 2021/2115 (EURLEX, 2021c).

<sup>16</sup> Otros «targets» en el horizonte 2030 listados en la Comunicación sobre la Biodiversidad con sesgo agrosilvícola pero sin incidencia directa en la PAC serían: 1) aumentar en un 4 % los espacios naturales de la Red Natura 2000 donde, recordemos, el 40 % son hoy por hoy tierras agrarias; 2) una tercera parte de los espacios de mayor biodiversidad deberán reforzar su protección; 3) el 30 % de los ecosistemas más degradados tendrán que mejorar su grado de conservación; 4) se deberán plantar 3.000 millones de árboles durante el mismo periodo (con el apoyo de la «Estrategia Forestal de la UE para 2030») (CE, 2021h); y 5) habrá que reducir en un 50 % el número de especies amenazadas por la invasión de especies exóticas (Massot, 2021: 169-170).

- La reducción en un 20 % del uso de fertilizantes y, de este modo, acotar en un 50 % la pérdida de nutrientes.
- La disminución en un 50 % del riesgo y el uso de plaguicidas químicos en general y en otro 50 % de aquellos más peligrosos.
- Y la reducción del consumo de antimicrobianos por la ganadería en un 50 %.

Sin embargo, a diferencia de lo ocurrido con los objetivos climáticos, los colegisladores se negaron a integrar en la parte dispositiva de los nuevos reglamentos de la PAC el objetivo cuantitativo relativo a la agricultura biológica de la Estrategia sobre la «Biodiversidad 2030»<sup>17</sup> así como los tres «*targets*» de la Comunicación «*De la Granja a la Mesa*». De hecho, apenas se citan en los Considerandos 31, 42, 122 y 123 del Reglamento (UE) 2021/2115 y 60 del Reglamento (UE) 2021/2116, y están presentes, sin cifras, en los indicadores de resultados y de contexto del Anexo I del primer acto básico (EURLEX, 2021c). En la misma tónica, el Anexo II, 2.2.e del Reglamento de ejecución (UE) 2021/2289 sobre el contenido de los Planes Estratégicos obliga a las autoridades nacionales solamente a explicar cómo piensan contribuir a la consecución de los objetivos climático-ambientales y sanitario-alimentarios de la Unión<sup>18</sup>.

Tal proceder se explica porque ambas Estrategias son Comunicaciones con el valor de simples orientaciones políticas y no constituyen actos normativos, de obligada transcripción en los PEN<sup>19</sup>. Situación que podía ya presagiarse cuando la Comisión en diciembre de 2020 se limitó a invitar a los Estados a que agregaran los objetivos de ambos documentos en los PEN utilizando el formato de una «recomendación», la figura de menor rango entre los actos jurídicos a su disposición (CE, 2020f).

---

<sup>17</sup> El Reglamento (UE) 2021/2115 (EURLEX, 2021c) se refiere a la agricultura ecológica sólo en sus Considerandos 43, 64 y 70 y su artículo 70.6, difuminándola entre otras formas de producción como la agroecología, la agricultura de conservación y la producción integrada. Parece por consiguiente que se delega su concreción al Plan de Acción para la Agricultura Biológica presentado en marzo de 2021 (CE, 2021a).

<sup>18</sup> Proceder muy preocupante en tanto que sin un cambio de rumbo en las formas de producir e incentivos adicionales por parte de la PAC para conseguirlo, las tendencias actuales en el uso de productos fitosanitarios, y fertilizantes, o en agricultura «bio», vaticinan que se apartarán de más en más de las metas fijadas a nivel comunitario (Guyomard *et al.*, 2020).

<sup>19</sup> El artículo 118.4 del del Reglamento (UE) 2021/2115 establece de forma taxativa que la aprobación de los Planes Estratégicos por la Comisión 'se basará exclusivamente en actos jurídicamente vinculantes para los Estados Miembros' (EURLEX, 2021c).

### **5.3. El nivel rural: la Comunicación «Una visión a largo plazo para las zonas rurales» y la PAC 3.0**

En octubre de 2019, el Comisario Wojciechowski, en las audiencias ante la Comisión de Agricultura del Parlamento Europeo que precedieron a su nominación, formuló la necesidad de una visión a largo plazo para las zonas rurales. Con ello no hizo sino evidenciar la cortedad de la reforma en curso en el ámbito del desarrollo rural, así como la incoherencia que significaba reducir la cofinanciación del segundo pilar (§3). En junio de 2021 vio la luz la Comunicación de la Comisión (CE, 2021d) que, en el horizonte 2040, daba cuerpo al compromiso contraído por el Comisario.

La principal dificultad que tuvo que sortear fue su engarce con la reforma de la PAC post 2023 que apenas cinco días antes había obtenido el acuerdo de los colegisladores (Gráfico 1). Para conseguirlo, la Comunicación elaboró un detallado diagnóstico de los retos a los que se enfrentan las áreas rurales y detectó las oportunidades de desarrollo existentes. A partir de ahí, articuló un «Plan de Acción Rural de la UE» con capacidad de desplegar estrategias integradas en favor de unas comunidades rurales equilibradas, sostenibles, resilientes y mejor conectadas.

A decir verdad, el Plan de Acción Rural se limita a catalogar acciones ya existentes en torno a iniciativas emblemáticas a fin de posibilitar que los actores rurales las conozcan y encuentren su óptima combinación. Pero son dignas de reseñar dos novedosas iniciativas: 1) la creación de un «Observatorio de las zonas rurales de la UE»; y 2) la instauración del «principio de verificación rural» que, a semejanza de los informes de impacto ambiental, obliga a evaluar de forma anticipada la repercusión de las principales iniciativas legislativas de la UE en las zonas rurales. Una idea que había sido enunciada en la Declaración de Cork 2.0 de 2016 pero que no tuvo cabida en las propuestas legislativas de la nueva PAC.

A mediados de 2023 la Comisión hará el balance de las medidas financiadas por la UE y los Estados Miembros que se hayan programado para las zonas rurales. El informe de evaluación, a publicar en 2024, contribuirá de refilón a la redacción de las propuestas legislativas para la PAC post 2028 si bien a sabiendas que, por el escaso tiempo transcurrido, apenas se podrán vislumbrar algunos impactos.



## **6. Conclusiones: en busca de la consolidación de la gobernanza marco y multinivel de la PAC 3.0**

La PAC 3.0 certifica el final del denominado «excepcionalismo agrario»<sup>20</sup>, primordialmente orientado a fomentar la producción y a proteger los intereses de los agricultores, y que, durante décadas, constituyó la base del intervencionismo europeo en el sector (Grant, 1995). Como paradigma alternativo, la «multifuncionalidad» de la PAC irá acrecentándose de la mano de otras políticas comunes, a medida que renueven sus objetivos de sesgo agro-rural.

La nueva «PAC multinivel» entronca con los grandes proyectos estratégicos de la UE, gana en capilaridad institucional, y fortalece la legitimidad del gasto agrario. Sin embargo, está aún por ver hacia dónde conduce en tanto que, de momento, apenas tiene definida la matriz con la que avanzar. Tal como vimos (§4.1), algunos elementos puntuales del Paquete Verde fueron retomados en las negociaciones agrarias e insertos en los textos básicos de la PAC post 2023. Sin embargo, estamos lejos de garantizar la coherencia entre el Paquete Verde y la nueva PAC y evitar posibles distorsiones tras la renuncia de los legisladores a integrar imperativamente en los PEN los objetivos de las Estrategias «De la Granja a la Mesa» y de la «Biodiversidad 2030» (§5.3).

La reforma de 2021 marca apenas el inicio de un periodo de transición marcado por el aprendizaje de la co-gobernanza multifuncional por parte de todas las administraciones implicadas y la maduración de su propio instrumental al compás del ritmo de cumplimiento de los objetivos comunitarios por los PEN. Particularmente relevante será conocer la ambición del paquete legislativo que la Comisión presentará en 2023 en favor de unos sistemas agroalimentarios sostenibles, que devendrá de esta guisa en un precedente crucial de la futura reforma de la PAC. Esta fase de transición concluirá formalmente en 2025 con la primera evaluación global de sus resultados y la subsecuente presentación de las propuestas legislativas para la PAC 2028-2034 por el nuevo Colegio de Comisarios surgido de las elecciones europeas de 2024. En este contexto, habrá que seguir atentamente cómo van a incidir en esta dinámica el desarrollo del proyecto de integración que surja de la «Conferencia sobre el Futuro de Europa» de 2022, y la evolución del institucionalismo internacional, comercial y medioambiental<sup>21</sup>.

<sup>20</sup> Algunos autores (Greer, 2017; Alons, 2017) ya apuntaron su final con la reforma de 2013 a la luz de sus requerimientos medioambientales. Véase al respecto el número completo que el *Journal of European Public Policy*, 24(11) dedicó al «post-excepcionalismo agrario» (Daugbjerg & Feidnt, 2017). Feindt et al. (2020) mencionan al respecto una creciente «repolitización» de las políticas agrarias a modo de corolario del post-excepcionalismo

<sup>21</sup> A nivel comercial, del marco multilateral que trazará la 13 Conferencia Ministerial de la OMC a efectuar dos años después de la (inoperante) Doceaba Cumbre realizada del 12 al 17 de junio de 2022 en Ginebra; Y, a nivel climático-ambiental, de la 27 Conferencia de las Partes (COP27) de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), a celebrar los días 7 a 18 de noviembre de 2022 en Sharm El-Sheikh, Egipto, destinada a proseguir los trabajos de la COP26 de Glasgow y conseguir la neutralidad climática en 2050, así como de la Quinceava Conferencia sobre el Convenio de Biodiversidad (COP15) de Montreal (Canada) a realizar del 7 al 19 de diciembre de 2022. Los resultados del nuevo multilateralismo comercial y climático podrían sin embargo verse muy afectados por el enrequecido panorama geopolítico derivado de la invasión de Ucrania y el descuelgue de Rusia del concierto global.

La PAC post 2028 debería en principio consolidar la gobernanza marco y multinivel estrenada en 2023. A modo de simples pistas para conseguirlo reseñaremos:

- El régimen de «condicionalidad» debería constituir la vía privilegiada de inserción en la PAC<sup>22</sup> de los macro-marcos de coordinación supranacional. Posibles ingredientes regulatorios (RLG) a sumar podrían ser: la protección social y las condiciones de trabajo en la agricultura, más allá de la condicionalidad social básica que se ha introducido en 2021; la seguridad y diversidad en semillas; la gestión de nutrientes; el uso de productos veterinarios; el desperdicio de alimentos en las explotaciones; o la plena exigencia del principio de «quien contamina, paga». Las BCAM por su lado podrían concretar nuevos objetivos cuantitativos. Parece obvio además que, a mayor grado de condicionalidad, mayor debería ser el presupuesto dedicado a asesorar y a incentivar a los agricultores para ir más allá de lo dispuesto por la reglamentación en vigor.
- En coherencia con el «enfoque de resultados» habría que ir afinando el sistema de objetivos, algunos cuantificados y obligatorios, otros indicativos, distinguiendo claramente entre los bienes públicos «supranacionales» y aquellos específicamente «locales». A semejanza de las superestructuras externas a la PAC que le imponen su panoplia finalista, la DG de Agricultura de la Comisión podría también cifrar sus propias metas socioeconómicas.
- Pero para avanzar en el proceso de cuantificación de objetivos implica que se den dos condiciones previas:
  1. Deberían mejorarse los sistemas de indicadores vigentes. Hoy por hoy adolecemos del instrumental adecuado para evaluar los riesgos para el medio ambiente y la salud pública, hacer el seguimiento de los resultados de gestión de insumos según el tipo de explotación, conocer los perfiles de rentas (agrarias y no agrarias) de las explotaciones y de los hogares rurales, o, en fin, calibrar el impacto estructural de los cambios que se proponen en las distintas orientaciones técnico-económicas.
  2. Y deberían efectuarse sistemáticamente las correspondientes evaluaciones de impacto antes de proponer objetivos cifrados a fin de anticipar sus efectos directos y cruzados y/o sus posibles sinergias y divergencias<sup>23</sup>. A este respecto, no puede repetirse lo sucedido con la reforma de 2021. Los objetivos cuantitativos del Paquete Verde no fueron nunca acompañados de sus evaluaciones de impacto, lo que condujo a que fueran sustituidos por

<sup>22</sup> Considerandos 45 a 49, artículo 14 y Anexo IV del Reglamento (UE) 2021/2115 (EURLEX, 2021c).

<sup>23</sup> Por ejemplo, entre productividad agraria, resiliencia y sostenibilidad; entre renta agraria y pérdidas de ingresos o costes de adaptación; entre digitalización y empleo agrario; entre ajuste estructural y relevo generacional; o entre desintensificación productiva y viabilidad económica y gestión del territorio.

análisis académicos con sombríos pronósticos: fuertes caídas de producción en los principales sectores, externalización de las emisiones de GEI, menor competitividad externa, y la consecuente alza de los precios internacionales<sup>24</sup>. La DG AGRI se vio obligada a reaccionar a estas críticas y, tras poner en evidencia las deficiencias metodológicas de los estudios publicados (CE, 2021i)<sup>25</sup>, anunció la presentación de su propia y definitiva evaluación en 2023. Parece obvio que sus conclusiones van a tener un reflejo directo en las propuestas legislativas para más allá de 2028.

- Un sistema alimentario europeo más justo, saludable, sostenible, y climáticamente neutro requiere además desarrollar su vertiente externa. Significativamente, la Presidencia francesa del Consejo Agrícola para el primer semestre de 2022 se impuso como prioridad el reforzar la coherencia entre la PAC, el Pacto Verde y la Política Comercial Común. Algunas iniciativas publicadas apuntan ya en esa dirección: sobre la tasa del carbono en frontera; o la prohibición de importar productos ligados a procesos de deforestación o que utilicen determinados pesticidas. Pero falta por ver en qué se concretarán finalmente, a qué ritmo, y cómo lo harán, sea a nivel multilateral (OMC, COPs) o bilateral (acuerdos con cláusulas-espejo o de reciprocidad).
- Para terminar, un simple apunte sobre las implicaciones instrumentales del entorno económico en el que va a desplegarse la PAC 3.0. De cronificarse una alta inflación (con un componente «verde» a no desdeñar) cabría la posibilidad de instaurar bonos alimentarios en favor de las capas más desfavorecidas de la Unión, a semejanza de los bonos energéticos existentes en algunos países. El precedente de los añejos «Food Stamps» norteamericanos (hoy rebautizados como «SNAP Food Benefits») marca esta vía de apoyo que, de hacerse a cargo del presupuesto agrario comunitario, se convertiría en un punto de inflexión en la operatividad multifuncional de la PAC 3.0.

---

<sup>24</sup> Beckman *et al.* (2020); Bremmer *et al.* (2021); Guyomard *et al.* (2020); Henning *et al.* (2021); Noleppa & Clarksburg (2021). La (tardía) presentación del informe de evaluación del Joint Research Centre de la Comisión (Barreiro Hurlé *et al.*, 2021) no contribuyó a calmar las críticas de las organizaciones profesionales (COPA – COGECA, 2021) al coincidir con los pesimistas diagnósticos precedentes. Existe sin embargo un estudio (Schiavo *et al.*, 2021) que se aparta de esta línea y, desde una perspectiva agroecológica, llega a proponer un sistema alimentario más ambicioso que el del escenario de la «Granja a la Mesa» augurando que, pese a las caídas de producción que pudieran registrarse, la UE podría dejar de ser un importador neto de calorías y proteínas.

<sup>25</sup> Guyomard *et al.* (2020) reconocen las fuertes limitaciones estadísticas existentes y que los modelos económicos al uso reflejan mal el cambio estructural inducido y/o no recogen adecuadamente los efectos positivos en la producción a medio plazo de las mejoras tecnológicas (digitales, en biopesticidas), las prácticas agroecológicas y los cambios en la demanda.

## Referencias

- Alliance Environnement - Thünen Institute. (2017). *Evaluation study of the payment for agricultural practices beneficial for the climate and the environment*. Report for the European Commission. Bruselas: European Commission. Obtenido de: <https://op.europa.eu/es/publication-detail/-/publication/598b81ff-dfbc-11e7-9749-01aa75ed71a1>
- Alons, G.C. (2017). “Environmental policy integration in the EU’s Common Agricultural Policy: Greening or greenwashing?” *Journal of European Public Policy*, 24(11), 1604-1622. <https://dx.doi.org/10.1080/13501763.2017.1334085>
- Barreiro Hurlé, J., Bogonos, M., Himics, M., Hristov, J., Perez Dominguez, I., Sahoo, A., Salputra, G., Weiss, F., Baldoni, E. & Elleby, C. (2021). *Modelling environmental and climate ambition in the agricultural sector with the CAPRI Model*. JRC Informe técnico - Luxemburgo: Publications Office of the European Union. Obtenido de: <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC121368>
- Bas-Defossez F. & Meredith, S. (2019). *CAP 2021-27: A comparative analysis of the environmental performance of the COMENVI and COMAGRI reports on the Commission’s proposals*. Informe técnico para NABU. Bruselas: Institute for European Environmental Policy. Obtenido de: <https://ieep.eu/publications/cap-2021-27-comparative-analysis-of-environmental-performance-of-comenvi-and-comagri-reports>
- Beckman, J. Ivanic, M., Jelliffe, J.L., Baquedano, F.G. & Scott, S.G. (2020). *Impactos en la economía y en la seguridad alimentaria por la reducción de insumos agrícolas en el marco de las estrategias “Del Campo a la Mesa” y de Biodiversidad, en virtud del Pacto Verde de la Unión Europea*. Informe Económico, 30. Departamento de Agricultura de los Estados Unidos, USDA – SIE. Obtenido de: [www.ers.usda.gov](http://www.ers.usda.gov)
- Bremmer, J., González Martínez, A.R., Jongeneel, R.A., Huiting, H.F. & Stokkers, R. (2021). *Impact Assessment Study on EC 2030 Green Deal Targets for Sustainable Food Production: Effects of Farm to Fork and Biodiversity Strategy 2030 at farm, national and EU level*. Wageningen University & Research. Obtenido de: <https://research.wur.nl/en/publications/impact-assessment-study-on-ec-2030-green-deal-targets-for-sustain>
- 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: Comisión Europea.
- CE - Comisión Europea. (2018b). *Recursos naturales y medio ambiente: textos legales y fichas informativas*. 1 de junio de 2018, Bruselas (Propuesta modificada a causa de la COVID: Vid. referencia CE 2020e). Bruselas: Comisión Europea.

- CE - Comisión Europea. (2019). *Un Pacto Verde Europeo*. Comunicación COM (2019) 640 y Anexo. Bruselas: Comisión Europea.
- CE - Comisión Europea. (2020a). *Estrategia de la UE sobre la biodiversidad de aquí hasta 2030. Reintegrar la naturaleza en nuestras vidas*. Comunicación COM (2020) 380 y Anexo), Bruselas: Comisión Europea.
- CE - Comisión Europea. (2020b). *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. Bruselas: Comisión Europea.
- CE - Comisión Europea. (2020c). *El presupuesto de la UE: motor del plan de recuperación para Europa*. Comunicación COM (2020) 424, Bruselas: Comisión Europea.
- CE - Comisión Europea. (2020d). *El momento de Europa: reparar los daños y preparar el futuro para la próxima generación*. Comunicación COM (2020) 456. Bruselas: Comisión Europea.
- CE - Comisión Europea. (2020e). *Propuesta Ómnibus modificando la propuesta COM (2018) 392 a causa de la COVID-19 (Referencia: CE 2018b)*. COM (2020) 459. Bruselas: Comisión Europea.
- CE - Comisión Europea. (2020f). *Recomendaciones relativas a los Planes Estratégicos Nacionales de la Política Agrícola Común*. COM (2020) 846. Bruselas: Comisión Europea.
- CE - Comisión Europea. (2021a). *Plan de acción para el desarrollo de la producción ecológica*. COM (2021) 141. Bruselas: Comisión Europea.
- CE - Comisión Europea. (2021b). *The EU's 2021-2027 long-term budget & Next Generation EU – Facts and Figures*. Luxemburgo: Publications Office of the European Union.
- CE - Comisión Europea. (2021c). *Comunicación «La senda hacia un planeta sano para todos»: Plan de Acción de la UE: «Contaminación cero para el aire, el agua y el suelo»*. COM (2021) 400. Bruselas: Comisión Europea.
- CE - Comisión Europea. (2021d). *Una Visión a largo plazo para las zonas rurales: por unas zonas rurales de la UE más fuertes, conectadas, resilientes y prósperas antes de 2040*. COM (2021) 345. Bruselas: Comisión Europea.
- CE - Comisión Europea. (2021e). *«Objetivo 55»: cumplimiento del objetivo climático de la UE para 2030 en el camino hacia la neutralidad climática*. COM (2021) 550. Bruselas: Comisión Europea.
- CE - Comisión Europea. (CE 2021g). *Propuesta de Reglamento por el que se establecen los objetivos de los Estados miembros para 2030 y el compromiso con la consecución colectiva de la neutralidad climática para 2035 en el sector del uso de la tierra, la silvicultura y la agricultura*. COM (2021) 554. Bruselas: Comisión Europea.

- CE - Comisión Europea. (2021h). *Nueva Estrategia de la UE en favor de los Bosques para 2030*. COM (2021) 572. Bruselas: Comisión Europea.
- CE - Comisión Europea. (2021i). *Green Deal 2030 targets and agricultural production studies*. Bruselas: Factsheet, Bruselas: Comisión Europea.
- CE - Comisión Europea. (2021j). Plan de contingencia para garantizar el suministro de alimentos y la seguridad alimentaria en tiempos de crisis. COM (2021) 689. Bruselas: Comisión Europea.
- COPA - COGECA (2021). *The Farm to Fork/Biodiversity strategies. What are the first studies saying about their potential impacts?* Bruselas: COPA – COGECA.
- Daugbjerg, C. & Feindt, P.H. (Eds.). (2017). “Post-exceptionalism in public policy: transforming food and agricultural policy”. *Journal of European Public Policy*, 24(11), 1565-1584. <https://dx.doi.org/10.1080/13501763.2017.1334081>
- 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*. Documento de reflexión con aportación del plenario, Estonia.
- Erjavec, E. & Lovec, M. (2015). “The Co-decision Trap: How the Co-decision procedure Hindered CAP Reform”. *Intereconomics*, 50(1), 52-58. Obtenido de: <https://dx.doi.org/10.1007/s10272-015-0525-3>
- Erjavec, E., Lovec, M., Juvančič, L., Šumrada, T. & Rac, I. (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*. Bruselas: Parlamento Europeo, Policy Department for Structural and Cohesion Policies. Obtenido de: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/617503/IPOL\\_STU\(2018\)617503\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/617503/IPOL_STU(2018)617503_EN.pdf)
- EURLEX. (2019). *Directiva (UE) 2019/633 relativa a las prácticas comerciales desleales en las relaciones entre empresas en la cadena de suministro agrícola y alimentario*, DO L 111 de 25 de abril de 2019.
- EURLEX. (2020a). *Reglamento (UE) 2020/2093 por el que se establece el marco financiero plurianual para el periodo 2021 - 2027*, DO L 433I de 22 de diciembre de 2020.
- EURLEX. (2020b). *Reglamentos (UE) 2020/2094 por el que se establecen los mecanismos de recuperación y resiliencia (Plan «Próxima Generación»)*, DO L 433I de 22 de diciembre de 2020.
- EURLEX. (2020c). *Reglamento (UE) 2020/2220 por el que se disponen medidas transitorias para el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) y el Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) en los años 2021 y 2022*, DO L 437 de 28 de diciembre de 2020.
- EURLEX. (2021a). *Reglamento (UE) 2021/241 por el que se concretan los mecanismos de recuperación y resiliencia (Plan «Próxima Generación UE»)*, DO L 57 de 18 de febrero de 2021.

- EURLEX. (2021b). *Reglamento (UE) 2021/1119 por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática y se modifican los Reglamentos (CE) No 401/2009 y (UE) 2018/1999*, DO L 243 de 9 de julio de 2021.
- EURLEX. (2021c). *Reglamentos (UE) 2021/2115 (Planes Estratégicos), 2021/2116 (Financiación y gestión) y 2021/2117 (OCM) por los que se establece la PAC post 2023* (DO L 435 de 6 de diciembre de 2021, pp. 1 - 314) y sus *Reglamentos delegados y de ejecución* (DO L 458 de 22 de diciembre de 2021, pp. 463 - 493; y DO L 20 de 31.1.2022, pp. 52 - 205).
- Feidnt, P.H., Schwindenhammer, S. & Tosun, J. (2020). "Politicization, Depoliticization and Policy Change: A Comparative Theoretical Perspective on Agri-food Policy". *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 23(5-6), 509-525. Obtenido de: <https://dx.doi.org/10.1080/13876988.2020.1785875>
- Fertő, I. & Kovács, A. (2019). "The hidden drivers of the legislation of the Common Agricultural Policy - the case of the 2013 CAP reform". *Bulgarian Journal of Agricultural Science*, 25(2), 223-231.
- García Azcárate, T. (2022). "Looking agasin at the Strategic Plans of the new Common Agrarian Policy (PEPAC) and to their futur". *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, 258 (2022) 3-17. <https://dx.doi.org/10.24197/reecap.1.2022.3-17>
- García Azcárate, T. & Folkesson, C. (2020). "The new delivery model of the CAP: Some relevant issues". *Economía Agraria y Recursos Naturales*, 20(1) 2020, 149-167. <https://dx.doi.org/10.7201/earn.2020.01.07>
- Grant, W. (1995). "Is agricultural policy still exceptional?" *The Political Quarterly Publishing*, 66(3), 156-169. <https://dx.doi.org/10.1111/j.1467-923X.1995.tb00473.x>
- Greer, A. (2017). "Post-exceptional politics in agriculture: An examination of the 2013 CAP reform". *Journal of European Public Policy*, 24(11), 1585-1603. <https://dx.doi.org/10.1080/13501763.2017.1334080>
- Guyomard, H., Bureau, J.-C. Chatellier, V., Detang-Dessendre, C., Dupraz, P., Jacquet, F., Eboud, X., Requillart, V., Soler, L.G. & Tysebaert, M. (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*. Estudio realizado para el Parlamento Europeo - Policy Department for Structural and Cohesion Policies. Bruselas: Parlamento Europeo. Obtenido de: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL\\_STU\(2020\)629214](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL_STU(2020)629214)
- Hart, K. & Bas-Defosse, F. (2018). *CAP 2021-27: Proposals for increasing its environmental and climate ambition*. Londres: Institute for European Environmental Policy, IEEP Report funded by NABU.
- Henning, C. & Witzke, P. (2021). *Economic and Environmental impacts of the Green Deal on the Agricultural Economy: A Simulation Study of the Impact of the F2F Strategy on Production, Trade, Welfare and the Environment based on the*

- CAPRI-Model*. Kiel, Alemania: Christian-Albrechts-Universität zu Kiel & Euro Care, Study commissioned by Grain Club. <https://grain-club.de/artikel/thema/impact-assessment-study-for-the-green-deal-eu-and-german-agricultural-associations-take-a-critical-view-of-predicted-cut-in-production-scientists-identify-potential-in-implementing-innovative-agricultural-policy>
- Knops, L. & Swinnen, J.F.M. (Coords.). (2014). *The first CAP reform under the ordinary legislative procedure: A political economy perspective*. Bruselas - European Parliament - Policy Department of Structural and Cohesion Policies. Obtenido de: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/529067/IPOL\\_STU\(2014\)529067\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/529067/IPOL_STU(2014)529067_EN.pdf)
- Maréchal, A., Hart, K. & Wunder, K. (2020). *Aligning the post-2020 CAP with the Green Deal*. Institute for European Environmental Policy - IEEP. Obtenido de: <https://www.ecologic.eu/18247>
- Massot, A. (2021). “La reforma de la PAC pos-2020 en tiempos de crisis pandémica - Apuntes críticos sobre la propuesta de la Comisión”. *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, 1(257), 131-222. Obtenido de: [https://www.mapa.gob.es/app/publicaciones/art\\_datos\\_art.asp?articuloId=1503&codrevista=REEAP](https://www.mapa.gob.es/app/publicaciones/art_datos_art.asp?articuloId=1503&codrevista=REEAP)
- Matthews, A. (2019). *What will the European Parliament elections mean for CAP reform?* CAP Reform blog. Obtenido de: <http://capreform.eu/what-will-the-european-parliament-elections-mean-for-cap-reform/>
- Matthews, A. (2021). *Contingency plan for ensuring food supply and food security*. Workshop Report - JRC Conference, Luxemburgo.
- Matthews, A. & Roederer-Rynning, C. (2020). *Brexit complicates the EU's efforts to reform its Common Agricultural Policy*. London School of Economics, LSE - Blog, London. Obtenido de: <https://blogs.lse.ac.uk/brexit/2020/02/06/brexit-complicates-the-eus-efforts-to-reform-its-common-agricultural-policy/>
- Noleppa, S. & Carsburg, M. (2021). *The socio-economic and environmental values of plant breeding in the EU and for selected EU member states*. Berlin: HFFA Research Paper. Obtenido de: <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&e&src=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjbtObgr972AhUH3xoKHTV8B8IQFnoECAIQAQ&url=https%3A%2F%2Fhffa-research.com%2Fwp-content%2Fuploads%2F2021%2F05%2FHFFA-Research-The-socio-economic-and-environmental-values-of-plant-breeding-in-the-EU.pdf&usq=AOvVaw0AqLsTs20sCRSGXgTfGh56>
- Pe'er, G., Zinngrebe, Y., Moreira, F., Sirami, C., Schindler, S., Müller, R., Bontzorlos, V., Clough, D., Bezák, P., Bonn, A., Hansjürgens, B., Lomba, A., Möckel, S., Passoni, G., Schleyer, Ch., Schmidt, J. & Lakner, S. (2019). “A greener path for the EU Common Agricultural Policy”. *Science*, 365(6452), 449-451. Obtenido de: <https://dx.doi.org/10.1126/science.aax3146>



- Princen, S., Smekal, H. & Zbiral, R. (2020). “Patterns of Differentiated Implementation in EU legislation”. Comunicación presentada a la 2020 UACES *Virtual Conference*. London: University Association for Contemporary European Studies (UACES).
- Rossi, R. (2021). *Transitional provisions for the CAP post 2020*. Bruselas: European Parliament, European Parliamentary Research Service, Briefing. Obtenido de: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS\\_BRI\(2020\)649383](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2020)649383)
- Schiavo, M., Le Mouël, Ch., Poux, X. & Aubert, P.M. (2021). *Reaching the Farm to Fork objectives and beyond: Impacts of an agro-ecological Europe on land use, trade and global food security*. Policy Brief. Paris: IDDRI – INRAE. Obtenido de: <https://www.iddri.org/en/publications-and-events/policy-brief/reaching-farm-fork-objectives-and-beyond-impacts>
- Swinnen, J. (Ed.). (2015). *The Political Economy of the 2014-2020 Common Agricultural Policy - An Imperfect Storm*. Bruselas: Centre for European Policy Studies (CEPS) & Londres: Rowman and Littlefield International. Obtenido de: <https://www.ceps.eu/ceps-publications/political-economy-2014-2020-common-agricultural-policy-imperfect-storm/>
- 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. Obtenido de: <https://www.eca.europa.eu/es/Pages/DocItem.aspx?did=%7BD7000953-AF55-4CF5-9EB5-D88635FCD332%7D>
- Thomann, E. & Sager, F. (2017). “Toward a better understanding of implementation in the EU multilevel system”. *Journal of European Policy*, 24(9), 1385-1407. Obtenido de: <https://dx.doi.org/10.1080/13501763.2017.1314542>