

Resumen

Este artículo pone de manifiesto que la Política Agrícola Común (PAC), pese a su progresiva multifuncionalización, ha perdido demasiadas competencias en favor de otras políticas comunes para consagrarse como 'LA' política alimentaria exclusiva de la Unión Europea. No obstante, el Pacto Verde Europeo, su Estrategia «De la Granja a la Mesa», y el formato de gobernanza multinivel de la PAC pos-2023, permiten el despliegue de un marco legislativo supranacional para la cadena agroalimentaria continental que podría culminar en 2030 a condición de que, tras las elecciones parlamentarias de 2024, la Unión persista en renovar estos tres ejes de actuación.

Palabras clave: Estrategia «De la Granja a la Mesa», Pacto Verde Europeo, política alimentaria, Política Agrícola Común (PAC).

Abstract

This paper highlights that the Common Agricultural Policy (CAP), despite its multifunctional approach, has lost too many competencies in favour of other common policies to establish itself as 'THE' exclusive EU food policy. However, the «European Green Deal», its «Farm to Fork» Strategy, as well as the multi-level governance model of the post-2023 CAP, allow for the deployment of a supranational legislative framework for the continental agri-food chain that could culminate in 2030, provided that the Union renews its commitment to these three drivers after the 2024 parliamentary elections.

Keywords: «Farm to Fork» Strategy, European Green Deal, food policy, common agricultural policy (CAP).

JEL classification: Q18, Q57, Q58.

¿PUEDE CONVERTIRSE LA POLÍTICA AGRÍCOLA COMÚN (PAC) EN LA POLÍTICA ALIMENTARIA DE LA UNIÓN EUROPEA?

Albert MASSOT MARTÍ

Exinvestigador-administrador del Servicio de Estudios Agrarios del Parlamento Europeo

I. EN POS DE UN MARCO POLÍTICO SUPRANACIONAL PARA LA CADENA AGROALIMENTARIA EUROPEA

La agroalimentación vertebrada una de las cadenas de valor clave de la Unión Europea (UE). A partir de 9,1 millones de explotaciones agrarias, que ocupan el 38,4 por 100 del territorio comunitario, configura un sistema de bienes y servicios con un valor añadido bruto (VAB) de 801 millardos de euros, equivalente al 6,1 por 100 del VAB total de la UE. Un sistema agroalimentario que, además: 1) da empleo al 10,8 por 100 de los ocupados europeos, 29 millones de personas (Eurostat, 2023b, p. 6; Food-Drink-Europe, 2023, p.9); 2) sirve de plataforma a una pujante bioeconomía que ya significa el 4,7 por 100 del VAB de la UE y el 8,3 por 100 de su fuerza de trabajo (Food-Drink-Europe, 2023, p. 12); 3) garantiza el suministro de alimentos a 448,4 millones de consumidores, el mercado con mayor poder adquisitivo del mundo, con un comercio intracomunitario equivalente al 67,4 por 100 de los intercambios agroalimentarios totales de la UE; 4) nutre unos flujos exportadores por 222 millardos de euros en 2022 (el 8,6 por 100 del comercio internacional de bienes de la UE), con un

superávit neto de 13 millardos de euros en la balanza comercial (Eurostat, 2023b, p. 60); y, en fin, 5) proyecta su potencia regulatoria en los mercados mundiales arrastrando a las multinacionales a adaptarse a sus altos estándares (el denominado «efecto Bruselas») (Bradford, 2020).

La Política Agrícola Común (PAC) ha jugado un papel relevante en la construcción de esta cadena de valor, en especial en los inicios del proyecto de integración, por ser *de facto* la única política común con capacidad de intervención directa en la oferta, de moldear un sistema de transformación y comercialización de los productos agrarios y, por ende, de conformar un mercado común a fin de asegurar el abastecimiento. Pero, aunque persista la pobreza alimentaria, en Europa (Eurostat, 2023b, p. 90) y a nivel global (FAO *et al.*, 2023), estamos lejos de los tiempos en los que la intervención pública podía circunscribirse a garantizar la disponibilidad física y económica de productos en cantidad suficiente y regular (*food security*). Hoy por hoy la salvaguardia de la seguridad alimentaria depende de una miríada de vectores, económico-comerciales, ambientales, sanitarios y geopolíticos. Afrontar los riesgos y vulnerabilidades que los acompañan (CE, 2023a;

Bertolozzi-Caredio *et al.*, 2023), requiere una gobernanza que extienda su radio de acción a la cadena en su conjunto, encuadre sus dinámicas de cambio (ISI, 2019; Rützler *et al.*, 2022), y sea proclive a la sostenibilidad, la neutralidad climática, la resiliencia y la salud pública.

Los sistemas alimentarios son actualmente responsables de un tercio de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), del 80 por 100 de la pérdida de la biodiversidad, y consumen el 70 por 100 del agua dulce del planeta. En este escenario, dos de sus nodos han impuesto paulatinamente su presencia, la gestión de los recursos naturales y los avances en I+D+i. No puede haber seguridad alimentaria sin preservar lo que constituyen los fundamentos de la producción primaria. Así lo ha reconocido la Declaración sobre «agricultura sostenible, sistemas alimentarios resilientes y acción climática» de la última cumbre climática de Dubái (COP28, 2023) en la que por vez primera una conferencia de esta índole insta a los Gobiernos a transformar la agroalimentación para aminorar sus impactos en el patrimonio natural. Por otro lado, tal como enfatizó la Expo de Milán de 2015, la innovación deviene la artífice de una «intensificación agroecológica sostenible» capaz de superar la escasez de recursos hídricos y suelos de calidad, la menor disponibilidad de nuevas tierras de cultivo y, en última instancia, vertebrar la resiliencia agraria.

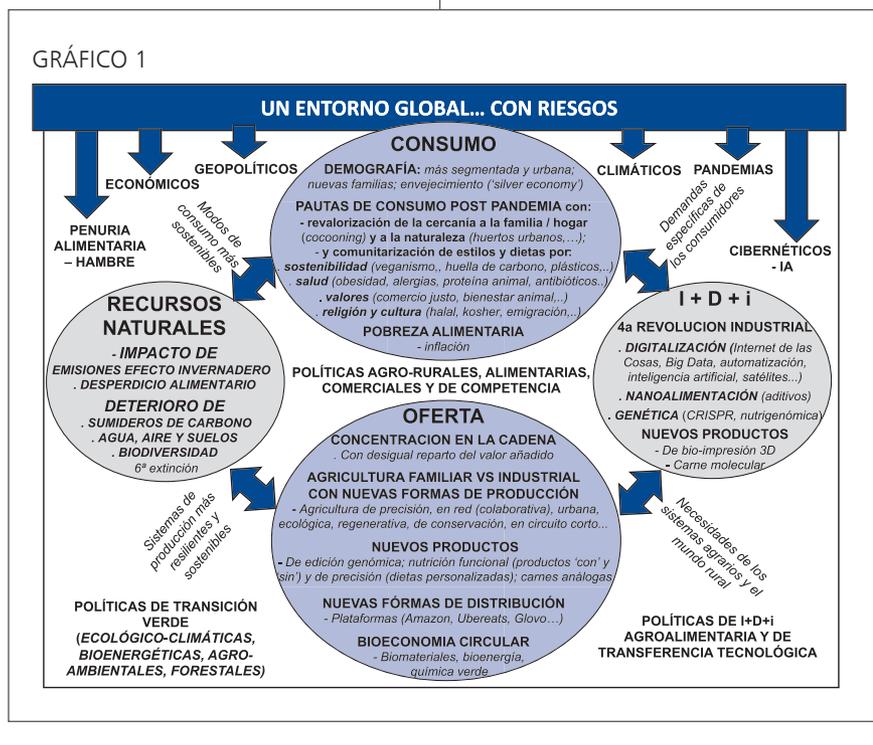
En esta estela, proliferan los estudios que resaltan la importancia de los patrones de consumo para la sostenibilidad y la lucha contra el cambio climático (Willet *et al.*, 2019; IPCC, 2019;

Ministerio del Consumo, 2022). Al unísono, van ganando importancia dentro de las políticas públicas las interrelaciones entre alimentación y salud. De limitarse a asegurar la inocuidad de los alimentos frente a patógenos y sustancias químicas (*food safety*), han ido extendiendo su foco de atención a los déficits nutricionales y a los efectos en la salud de las dietas (obesidad, sobrepeso, alergias), de la resistencia a los antimicrobianos (Détang-Dessendre *et al.*, 2023), y del cambio climático (Romanello *et al.*, 2023). Recientes nociones del acervo legislativo comunitario como el de «Una sola salud», vinculando el bienestar humano a la vitalidad del planeta y al bienestar animal, pueden en este sentido contribuir a una mejor coordinación entre las políticas públicas con responsabilidades alimentarias.

Con este telón de fondo, no es extraño que de manera creciente se reconozca la contri-

bución de la alimentación en la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de las Naciones Unidas (OECD, 2021). E, igualmente, que los poderes públicos asuman la multidimensionalidad del fenómeno alimentario mediante un «enfoque holístico» que, tal como sintéticamente muestra el gráfico 1, incluye acciones intersticiales entre sus principales nodos para facilitar su mutuo encaje: 1) políticas agrorurales, alimentarias, comerciales y de competencia entre la oferta y los consumidores finales; 2) políticas de transición ecológica que abran paso a formas de producción y consumo más sostenibles, resilientes e inclusivas; y, en fin, 3) políticas de I+D+i y transferencia tecnológica que respondan a las necesidades de la cadena y satisfagan las exigencias de los consumidores.

Como no podía ser de otro modo, la expansión del marco público supranacional para la



agroalimentación ha dejado su impronta en el (re) diseño de la PAC. En las páginas que siguen analizaremos la evolución de esta interacción. Lo haremos recorriendo las principales etapas de esta política que en su momento bautizamos como *PAC 1.0* (de 1962 a 1991), *PAC 2.0* (de 1992 a 2022), y *PAC 3.0* (de 2023 en adelante) (Massot, 2022). Comentaremos primero la paulatina conversión de una política productivista (la *PAC 1.0*) en otra multipropósito con su propia componente alimentaria (la *PAC 2.0*). Acto seguido explicaremos la PAC surgida con la reforma de 2021 (la *PAC 3.0*) y su papel en la regulación de la agroalimentación dentro del Pacto Verde Europeo. Concluiremos respondiendo a la pregunta que da título al artículo enumerando las principales potencialidades y deficiencias del marco supranacional agroalimentario hoy apenas pergeñado.

II. DE LAS POLÍTICAS AGRARIAS NACIONALES A LA PAC 1.0

Las políticas agrarias de los países desarrollados se han caracterizado históricamente por su intenso intervencionismo con el justificante del llamado «excepcionalismo agrario», fundado en: 1) la *especificidad* de los mercados agrarios, aquejados por desequilibrios sistémicos entre la oferta y la demanda y la volatilidad de los ingresos de los agricultores al albur de las condiciones agronómicas y los efectos de la climatología en los largos ciclos de la producción; y 2) la búsqueda por los poderes públicos de cierta *autonomía estratégica alimentaria* frente a la inestabilidad de los mercados externos. Con este marco de referencia, la acción pública

ha fomentado tradicionalmente la productividad agraria por diversas vías: precios mínimos garantizados, la intensificación, la formación y la transferencia tecnológica, la reestructuración fundiaria, la extensión del regadío, o el desarrollo de infraestructuras básicas (Fuglie *et al.*, 2020).

Con estos mimbres, el Tratado de Roma de 1957 sentó las bases de la PAC subsumiendo en un intervencionismo supranacional las políticas agrarias de los seis Estados fundadores de la Comunidad Económica Europea. En 1962, con las primeras organizaciones comunes de mercado (OCM), la *PAC 1.0* inició su singladura con el mandato de consolidar un «mercado común agrícola» capaz de apuntalar colectivamente la seguridad alimentaria. Y lo consiguió con creces, con un efectivo régimen de precios de garantía a la producción, derechos variables en frontera, y subvenciones a la exportación. Se fue asimismo abriendo camino un sistema agroalimentario a doce Estados al calor de la potencia regulatoria de la PAC, la progresiva integración de los mercados nacionales, y las adhesiones de 1973, 1981, y 1983.

En el proyecto de construcción supranacional, asentado en una continua cesión de competencias por parte de los Estados, la estructura teleológica de cada política común delimita su alcance. En este sentido, el artículo 39.1 del Tratado de Roma refrendó el enfoque agroproductivista de la PAC con cinco objetivos: «1) incrementar la productividad agrícola, fomentando el progreso técnico y asegurando el empleo óptimo de los factores de producción, en particular, de la mano de obra; 2) garantizar

un nivel de vida equitativo a la población agrícola; 3) estabilizar los mercados; 4) garantizar la seguridad de los abastecimientos; y 5) asegurar precios razonables a los consumidores». Y por más que hayan transcurrido sesenta años, los objetivos originales de la PAC persisten inalterados en el artículo 39 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). Los puntuales cambios efectuados en las bases de la PAC (artículos 38 a 44 del TFUE) fueron de índole procedimental o terminológica y nunca pusieron en cuestión el enfoque productivista original.

III. DE LA PAC AGRARISTA «1.0» A LA PAC MULTIFUNCIONAL «2.0»: LA EVOLUCIÓN TELEOLÓGICA

«*E pur si muove*». A los objetivos específicos de la PAC del artículo 39, sucesivas reformas del Tratado fueron solapando una ristra de «objetivos horizontales» con la obligación de ser aplicados por el *conjunto de las políticas de la Unión*. De esta guisa, la PAC ha asumido como misiones propias: el fomento de 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), el respeto del bienestar animal (artículo 13), la protección de la salud pública (artículo 168.1), o la cohesión económica, social y territorial (artículos 174 a 178). Además, el artículo 207 del TFUE establece que los principios de la política comercial común son aplicables a los intercambios de productos agrícolas.

En paralelo, diversas reformas de la PAC se fueron enca-

denando desde 1992 al compás del ajuste de las estructuras agrarias, los avances tecnológicos, la consolidación de un sistema agroalimentario de bienes y servicios, la evolución del contexto internacional, y, en fin, el cambio de valores de la sociedad europea y de sus exigencias. En consonancia con los objetivos horizontales inscritos en el Tratado y sin modificar el diseño agrarista fundacional, los sucesivos despliegues reglamentarios de la PAC fueron integrando nuevas dimensiones (*multifuncionalidad*) mediante la definición de una panoplia de «objetivos operativos».

Si nos atenemos a la última reforma de la PAC, el Reglamento (UE) 2021/2115 fijó en su artículo 5 tres objetivos generales: «1) fomentar un sector agrícola inteligente, competitivo, resiliente y diversificado que garantice la seguridad alimentaria a largo plazo; 2) apoyar y reforzar la protección del medio ambiente, incluida la biodiversidad, y la acción por el clima y contribuir a alcanzar los objetivos medioambientales y climáticos de la Unión, entre ellos los compromisos contraídos en virtud del Acuerdo de París; y 3) fortalecer el tejido socioeconómico de las zonas rurales». A tenor de estas tres metas genéricas, el artículo 6.1 del mismo Reglamento dispuso *nueve objetivos específicos* para la PAC post-2023. Tres de ellos tienen un carácter «económico-agrario»: mejorar la competitividad y la orientación al mercado; apoyar la renta y la resiliencia de las explotaciones; y reforzar la posición de los agricultores en la cadena de valor. Otros tres son de naturaleza «medioambiental»: la mitigación y adaptación al cambio climático; el

fomento de un desarrollo sostenible y una mejor gestión de los recursos naturales; y la protección de la biodiversidad y el paisaje. Y, finalmente, tres son de naturaleza «alimentaria y socioterritorial»: contribuir a la mejora de la calidad alimentaria y la salud pública; favorecer el empleo y el crecimiento en las zonas rurales; y atraer a jóvenes y nuevos agricultores. A estos objetivos específicos, el artículo 6.2 del Reglamento (UE) 2021/2115 añadió un objetivo transversal de fomento de la *agricultura del conocimiento*. La progresiva adición de nuevas dimensiones al mandato productivo tradicional de la PAC certifica el fin del «*excepcionalismo agrario*» que la forjó (Greer, 2017; Daugbjerg *et al.*, 2017).

Por otro lado, y aunque a simple vista pueda parecer paradójico, la inflación teleológica derivada de una PAC multifuncional vino acompañada por la fuga de competencias en favor de otras políticas comunes. Lo que equivale a decir que la Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural (DG AGRI) fue perdiendo en favor de otras direcciones generales de la Comisión el monopolio de gestión del sistema agroalimentario europeo. La aparición en 1996 de la encefalopatía espongiiforme bovina (o *enfermedad de las vacas locas*) marcó un punto de inflexión al poner en entredicho las formas de producción y alimentación del ganado admitidas por la PAC y mostrar los déficits de sus controles sanitarios. El escándalo catalizó el traspaso de las reglas veterinarias y fitosanitarias de la DG AGRI a la Dirección General de Salud y Seguridad Alimentaria (DG SANTÉ), hoy asimismo responsable de la legislación ali-

mentaria, de bienestar animal, y de la lucha contra el despilfarro alimentario. La organización económica de la cadena es compartida con las políticas de mercado interior (DG GROW) y competencia (DG COMP). Las Administraciones responsables 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 su presupuesto. La vertiente comercial externa de la PAC depende, en última instancia, de la DG TRADE. El Fondo de Desarrollo Rural (FEADER) y los programas LEADER se coordinan con el resto de los fondos e iniciativas estructurales en el marco establecido por la política de cohesión (DG REGIO). Y, en fin, la DG EMPL es responsable del desarrollo de la (reciente) «condicionalidad social» de los *pagos directos de la PAC* y la gestión del Fondo Europeo de Ayuda a los Más Necesitados (FEAD), con la misión de proporcionar alimentos y asistencia material básica a los ciudadanos europeos más pobres.

Se ha escrito que 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). Ciertamente, la PAC podría tener un mayor radio de acción legislativo sobre el sistema agroalimentario que la que hoy detenta. Pero es justo reconocer que difícilmente una política orientada al eslabón primario podía coartar la expansión de unas políticas comunes con competencias reconocidas sobre la agroalimentación desde 2007, por el Tratado de Lisboa.

IV. LA CONSOLIDACIÓN INSTRUMENTAL DE LA PAC MULTIFUNCIONAL 2.0 Y DE SU COMPONENTE ALIMENTARIA

Una vez sentadas sus bases multifuncionales, la PAC necesitaba además diseñar unos mecanismos específicos para cada objetivo. Lo que se consiguió a tres bandas, mediante cambios instrumentales en la PAC, el desarrollo del multilateralismo agrocomercial, y la realización del *mercado interior agroalimentario*.

1. Las reformas de la PAC adoptadas de 1992 a 2013 desactivaron el sistema de precios de garantía a los productos y los convirtieron en una simple red de seguridad para el caso de graves crisis de mercado. De este modo, la *PAC 1.0* se transformó en la *PAC 2.0* con: 1) el grueso de su apoyo materializado en pagos directos a las explotaciones con la posibilidad de ser orientados a diversos objetivos (*targets*) (primer pilar de la PAC); y 2) variopintas medidas en favor del desarrollo agrorural (segundo pilar de la PAC). La secuencia de cambios fue la siguiente: 1) con la reforma de 1992 (*McSharry*) y la Agenda 2020 se redujeron los precios de intervención al tiempo que aumentaban los importes de las ayudas sectoriales del primer pilar; 2) con la reforma de 2003 (*Fischler*) y el «chequeo médico» de 2009 se desacoplaron prácticamente todas las ayudas respecto a la producción en beneficio de un pago genérico a la renta para cada explotación calculado según el número de hectáreas; y 3) la

reforma de 2013 (*Ciolos*) concluyó el proceso y consagró la multifuncionalidad mediante un sistema de pagos directos por objetivos específicos con cinco estratos (acumulables): pagos «básicos» a la renta, «verdes», a jóvenes agricultores, redistributivos, a zonas con hándicaps naturales, y en favor de producciones sensibles.

2. El segundo pilar estructurante de la *PAC 2.0* fue el lanzamiento del multilateralismo agrocomercial. No es casualidad que el salto a la PAC de las ayudas directas tuviera lugar a inicios de los años noventa, en la estela de la «hiperglobalización» que siguió al colapso del bloque soviético (Rodrik, 2012; Subramanian y Kessler, 2013). Un proceso que se caracterizó por una exuberante expansión del comercio mundial gracias a la apertura de los mercados de las antiguas economías socialistas, la caída de los costes de la energía y las comunicaciones, la revolución de los contenedores, una masiva deslocalización industrial hacia las economías emergentes, largas cadenas logísticas, y la optimización de las existencias. Y con la hiperglobalización nació la Organización Mundial del Comercio (OMC) a fin de encuadrar las políticas agrarias y domeñar sus posibles distorsiones al libre comercio. Bajo su paraguas, en 1995 entró en vigor el Acuerdo sobre la Agricultura (AA) que disciplinó las modalidades y niveles permisibles de apoyo público y protección arancelaria. La primera gran reforma de la PAC de 1992 de hecho se esbozó en paralelo a las ne-

gociaciones del AA de 1986 a 1994 (Ronda Uruguay) y su principio de desacoplamiento de las ayudas respecto a la producción se tornó el hilo conductor del proceso de reformas de la *PAC 2.0*.

3. El sistema de pagos directos por objetivos de 2003 reforzó su carácter multifuncional mediante el régimen de «condicionalidad» que supeditaba su cobro al cumplimiento de una serie de normas ajenas a la PAC («requisitos legales de gestión» - RLG) en materia de salud pública, medio ambiente, sanidad animal y fitosanidad. El grueso de estas normas provenía del formidable proceso de armonización de legislaciones a que dio pie el tercer pilar estructurante de la *PAC 2.0*, la ya comentada conversión del mercado común agrícola en el mercado interior agroalimentario con vistas a crear un espacio económico libre de obstáculos a partir de 1992. Con la armonización, el Derecho Alimentario Europeo obtuvo su blasón como vertebrador jurídico privilegiado de la cadena de valor. Se concretó en un rosario de disposiciones en ámbitos tan heterogéneos como: la higiene de los alimentos; la sanidad animal y vegetal; el bienestar animal; los aditivos de alimentos y piensos; los procedimientos de fabricación; la trazabilidad y los controles; los envases y los materiales en contacto con alimentos; la información al consumidor, el etiquetado y los perfiles nutricionales; o los nuevos alimentos. Como culmen, el Reglamento (CE) 178/2002 fijó los principios generales en cuanto

a la toma de decisiones en materia de seguridad de alimentos y piensos e instituyó la «Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria» (EFSA) como el máximo organismo científico de asesoramiento y evaluación de sus riesgos dentro de la UE.

La consagración del derecho alimentario europeo a cargo de la DG SANTÉ permitió, no obstante, que la PAC 2.0 y la DG AGRI reafirmaran su propia componente agroalimentaria, plasmada en: a) las normas de comercialización de los productos agrarios en la OCM; b) las medidas de los programas operativos de las organizaciones de productores para la mejora de la calidad y el fomento de sus producciones; c) las campañas anuales de información y promoción de productos agrícolas, en el mercado interior y en países terceros, d) los programas escolares en favor del consumo de frutas, hortalizas y lácteos; e) diferentes regímenes de protección de la calidad (denominaciones de origen protegidas, indicaciones geográficas protegidas, especialidades tradicionales garantizadas) que hoy abarcan más de 3.000 productos (Reglamento (UE) 1151/2012); f) las reglas de producción y etiquetado de la agricultura ecológica, en vigor desde 2007 y reforzadas en 2018 con el Reglamento (UE) 2018/848; y g) las medidas de fomento de la innovación agraria del segundo pilar mediante redes de intercambio de conocimientos entre los agricultores y los investigadores y la financiación de los grupos operativos locales de la Asociación Europea para la Innovación en Materia de Agricultura (AEI – EIP).

Por otro lado, la consolidación de la cadena alimentaria

impulsó a que la PAC 2.0 se aventurara a entrar en campos legislativos hasta entonces nunca hollados, como la regulación de sus prácticas comerciales y el refuerzo del poder negociador de los agricultores a fin de mejorar su porción de valor añadido (en continua disminución y hoy en torno al 23 por 100). En 2013 vio la luz la primera iniciativa en este campo, el *Libro verde sobre prácticas comerciales desleales en la cadena alimentaria*, que luego condujo a la publicación de la Directiva 2019/633, de un código de conducta sobre prácticas empresariales y de comercialización responsable en el sector de la alimentación en 2021, y, a finales de 2023, a la exclusión de las reglas de competencia de los acuerdos de sostenibilidad suscritos por productores agrarios.

V. DE LA PAC MULTIFUNCIONAL A UNA ESTRATEGIA ALIMENTARIA MULTINIVEL

En vísperas de la reforma de la PAC de 2021 las sinergias entre las diferentes políticas comunes involucradas en la regulación de la cadena alimentaria, incluida la PAC 2.0, estaban lejos de ser evidentes. Por el contrario, abundaban los ejemplos de incoherencias, en sus objetivos y en sus resultados. A modo de ejemplo, la caída de los precios agrarios resultante de las reformas de la PAC no fue del todo ajena al desarrollo de una alimentación calórica y de bajo coste (Guyomard *et al.*, 2018) y de la consiguiente explosión de la obesidad (Eurostat, 2023b, p. 85) que tras el COVID adquirió carácter endémico (WHO, 2022). Otro destacable campo de conflicto lo constituye la creciente demanda de tierras para biomateriales y

biocombustibles que, de persistir los incentivos públicos vigentes, podría duplicar el uso de biomasa en el horizonte 2050 (Birk Rasmussen *et al.*, 2023; Material Economics, 2021) y a acelerar la ya constante pérdida de sumideros de carbono en Europa.

Valgan estos dos ejemplos para confirmar que afrontar los múltiples retos de la agroalimentación requiere un enfoque «de cadena», dirigido y coordinado al máximo nivel. Una necesidad que a mediados de la pasada década evidenció una nutrida literatura. Los debates sobre la reforma de 2021 trajeron consigo la publicación de un significativo número de análisis sobre las relaciones entre la PAC y la alimentación (Recanati *et al.*, 2019) que plantearon abiertamente la cuestión de si podía convertirse en una política alimentaria. Voluntad transformadora de la PAC que era compartida en buena medida por los estudios publicados desde la óptica de la sostenibilidad agroambiental, empeñados en superar la *arquitectura verde* de 2013 (Pe'er *et al.*, 2017 y 2020; Hart y Bas-Defossez, 2018; Poux y Aubert, 2018; Alliance-Environnement, 2019; Fosse *et al.*, 2019; Hart, Baldock *et al.*, 2019; Meredith y Hart, 2019; Witmer, 2019; Guyomard y Bureau *et al.*, 2020).

Sin embargo, la mayor parte de las propuestas entonces formuladas (WRR, 2016; BMEL-WBAE, 2018 y 2020; De Shutter *et al.*, 2019; ZKL, 2021) no abogaban tanto por transformar la PAC en LA política alimentaria de la UE como por una mejor integración en su seno de los cuatro ejes del fenómeno alimentario: salud y nutrición; sostenibilidad medioambiental y climática; bienestar ani-

mal; e inclusividad social. Lo que propugnaban a fin de cuentas estos estudios de cuño alimentario o ambiental era profundizar en la multifuncionalización en curso de la PAC, si bien que priorizando el sostén a los bienes y servicios públicos a expensas del predominante apoyo a las rentas de los agricultores (por lo demás, muy poco equitativo) (CE, 2023b). Lo que a la postre comportaba entrar en liza por el presupuesto asignado a los pagos directos por la PAC 2.0, equivalente a más de una cuarta parte del marco financiero plurianual 2014-2020 para los 27 (Massot, 2021).

No obstante, proseguir con la multifuncionalización de la PAC no atajaba su pérdida de competencias de regulación de la cadena. Tampoco garantizaba un enfoque coherente del fenómeno alimentario por el conjunto de políticas comunes. Y no daba un marco de referencia a las cada vez más numerosas iniciativas nacionales en este ámbito, tan dispersas o más que a nivel supranacional, entre ministerios y entre niveles administrativos subestatales (regiones y municipios). No es por azar que algunas de las mejores propuestas sobre el futuro de la política alimentaria en Europa provinieran de Consejos científico-consultivos de algunos Estados (WRR, 2016; BMEL – WBAE, 2018 y 2020; ZKL, 2021).

En resumen, continuar sumando medidas a la ya larga pannotía multifuncional era posible y deseable, pero nunca lograría convertir la PAC en LA política alimentaria de la Unión. Tal como algunos de los análisis citados supieron entrever (De Shutter *et al.*, 2019; BMEL–WBAE, 2018), el mayor obstáculo para una po-

lítica alimentaria común era la arquitectura misma de la gobernanza supranacional, basada en políticas europeas con bases jurídicas y competencias estancas. Para remediarlo estos estudios sugirieron la creación de una Vicepresidencia de la Comisión encargada de velar por la sostenibilidad del sistema alimentario en su conjunto dando por supuesto que, aun cuando hubiera voluntad política para avanzar en este sentido, no era plausible acabar con la dispersión competencial. Una propuesta que pudo entonces parecer humilde, pero, quizá precisamente por ello, cuajó a finales de 2019 con el mandato de la nueva Comisión Europea bajo la presidencia de Ursula von der Leyen. El holandés Frans Timmermans asumió la Vicepresidencia ejecutiva responsable del denominado Pacto Verde Europeo que finalmente se convirtió en la matriz de la primera estrategia agroalimentaria de la Unión. Y en ella se insertó la PAC 3.0.

VI. LA PAC 3.0: UNA NUEVA GOBERNANZA PARA UNA NUEVA ESTRATEGIA

Tras tres años y medio de negociaciones, en diciembre de 2021 se adoptó la que sería la PAC 3.0. Se complementó así el acuerdo interinstitucional alcanzado un año antes sobre el marco financiero plurianual (MFP) 2021-2027 y el plan de recuperación económica que provocó la crisis pandémica («Plan ‘Próxima Generación UE’» - PGUE).

Es de reseñar que las propuestas de reforma de la PAC y del MFP para el período 2021-2027 habían sido confeccionadas por la Comisión Juncker y presentadas a

mediados de 2018. Y el acuerdo de los legisladores que concluyó ambos procesos se dio en la siguiente legislatura con la Comisión von der Leyen que desde sus primeros pasos quiso mostrar una mayor ambición política que la precedente y puso como epicentro de su mandato el lanzamiento de un Pacto Verde Europeo (CE, 2019). Este consistía en un paquete legislativo intersectorial en favor de una transición ecológica con vistas a lograr la neutralidad climática en 2050 e incluía una estrategia agroambiental y alimentaria orientada a: 1) garantizar la seguridad alimentaria combatiendo el cambio climático y la pérdida de recursos y biodiversidad; 2) reducir la huella ambiental y climática del conjunto de la cadena alimentaria; 3) reforzar la resiliencia del sistema agroalimentario europeo; y 4) liderar a nivel global la transición de la agroalimentación hacia una competitividad sostenible (Massot, 2021).

Hubiera sido lógico que la Comisión von der Leyen adaptase a su agenda política las propuestas de la PAC y del marco financiero plurianual de 2018. De hecho, en mayo de 2020 propuso la modificación del MFP, pero lo hizo impelida por la aparición del COVID. Por el contrario, las propuestas legislativas agrarias de 2018 no fueron revisadas, en buena medida por el retraso que acumulaban las negociaciones entre el Consejo y el Parlamento Europeo. En resumidas cuentas, la PAC 3.0 no fue mucho más lejos de lo que la Comisión Juncker había previsto en cuanto a sus objetivos y mecanismos y se limitó a acrecentar formalmente su multifuncionalidad de acuerdo con los nueve objetivos ya citados del Reglamento (UE 2021/2115).

La PAC 3.0 se concretó en términos instrumentales básicamente en lo siguiente:

1. Una nueva estructura del apoyo directo del primer pilar, con tres pagos obligatorios y dos facultativos para los Estados y porcentajes máximos de financiación sobre el total del presupuesto asignado a cada país: 1) el «pago básico» a la hectárea, con la función de apoyar a la renta agraria; 2) los «regímenes ecológicos» (o «ecosquemas»), de fomento de prácticas benéficas para el clima y el medio ambiente, en sustitución de los «pagos verdes»; 3) el «pago redistributivo» en favor de las primeras hectáreas de cada explotación; 4) los pagos a los «jóvenes agricultores»; y 5) los pagos «acoplados a la producción».
2. Una «condicionalidad reforzada» para el cobro tanto de los pagos directos como de las acciones de desarrollo rural fundada en: a) nueve «buenas condiciones agrícolas y medioambientales» (BCAM), ampliadas con nuevas prácticas de fertilización sostenible y de protección de humedales y turberas; b) once «requisitos legales de gestión» (RLG) que incluyeron nuevas normas como la Directiva 2009/128 sobre el uso sostenible de pesticidas y la Directiva-marco 2000/60 sobre el agua; y c) la instauración, a instancias del Parlamento Europeo, de la «condicionalidad social», o respeto de las normas laborales de la UE para el cobro de las ayudas.

En realidad, lo más trascendente de la reforma de la PAC de 2021 fue de carácter formal, el cambio de modelo de gober-

nanza que la Comisión Juncker priorizó sobre el contenido. El nuevo marco de aplicación de la PAC devino así el crisol donde forjar futuras reformas y, como veremos, en una herramienta clave de la estrategia agroambiental y alimentaria derivada del Pacto Verde. Con este nuevo formato de gestión emergió una «PAC-marco y multinivel» (Massot, 2021 y 2022):

1. Una «PAC-marco» caracterizada por: a) convertir la diversidad de estructuras en su eje de intervención; b) sustituir el «enfoque normativo de conformidad» por un «enfoque de resultados»; c) extender la gestión compartida entre las autoridades comunitarias y nacionales bajo los principios de subsidiariedad y corresponsabilidad; d) delimitar un nivel específico de decisión supranacional para establecer los objetivos con valor añadido europeo, sus indicadores de seguimiento, y los mecanismos a utilizar (a la carta) por los Estados; y e) definir un nivel decisonal interno mediante «planes estratégicos nacionales» plurianuales (PEN) a fin de concretar los objetivos domésticos, el menú de intervenciones más adecuado para obtenerlos, y el formato de transposición y control de sus resultados.
2. Una «PAC multinivel» que formalizó dentro de la órbita decisonal comunitaria una suerte de cogobernanza entre la DG AGRI y otras Direcciones Generales de la Comisión con responsabilidades alimentarias sobre determinados objetivos de la PAC y la asignación de los fondos agrarios a destinar para su logro. En esta situación, la DG AGRI confirmó su

papel de principal responsable de la regulación, gestión y financiación del eslabón primario de la cadena y del territorio agrorural, pero en coordinación permanente con otras Direcciones Generales y (en ocasiones) subsumiendo los objetivos y requisitos impuestos por otras políticas comunes.

La PAC multinivel no desplegó completamente sus alas hasta la publicación de las estrategias conexas del Pacto Verde destinadas a asentar un sistema alimentario más justo, saludable, sostenible y resiliente y facilitar la gestión de sus transiciones verde y digital. Tomó cuerpo en tres ejes que impusieron «objetivos cuantificados» para el sector agrario:

- a) El eje *climático*. De acuerdo con la Ley Europea sobre el Clima y el Paquete «Objetivo 55», en abril de 2023 se fijaron los esfuerzos de reducción de emisiones de GEI para cada Estado (Reglamento (UE) 2023/857). Complementariamente, el Reglamento (UE) 2023/839 cifró un objetivo para la agrosilvicultura, la captura de 310 Mt de CO₂ antes de 2030.
- b) El eje de la *biodiversidad*. La Estrategia «Biodiversidad en el Horizonte 2030» (CE, 2020a) impuso cuatro metas a la PAC: 1) destinar un 10 por 100 de la superficie agraria a elementos de gran diversidad biológica; 2) dedicar el 25 por 100 de las tierras agrarias a la producción ecológica; 3) plantar 3.000 millones de árboles y restaurar el 30 por 100 de los ecosistemas más degradados antes de 2030 para alcanzar el 100 por 100 en 2050; y d) convertir al

menos el 30 por 100 de la superficie terrestre de la UE en zonas naturales protegidas.

c) El eje *agroalimentario y rural*. La Estrategia «De la Granja a la Mesa» (CE, 2020b) dispuso, por su parte, cinco objetivos cuantitativos para 2030 para el eslabón primario: 1) reducir en un 20 por 100 de uso de fertilizantes y acotar así en un 50 por 100 la pérdida de nutrientes; 2) disminuir en un 50 por 100 el uso de plaguicidas químicos en general y en otro 50 por 100 de aquellos más peligrosos; 3) aminorar el consumo de antimicrobianos por la ganadería en un 50 por 100 (calculado mediante el ratio entre su uso en mg y el número de animales a partir de un peso teórico en kg según la especie - PCU), lo que significaba alcanzar los 59,2 mg/PCU desde la base de 2018 de 118,3 mg/PCU); 4) reducir en un 10 por 100 el desperdicio alimentario (cuantificado en 2021 en 58 millones de toneladas - Eurostat, 2023c); y 5) dar cobertura de banda ancha al 100 por 100 de las zonas rurales.

Parecía, por consiguiente, que el Pacto Verde iba a vehicularse dentro de la PAC 3.0. Pero pronto se pudo comprobar que el modelo diseñado adolecía de serias restricciones.

VII. LAS POTENCIALIDADES Y LOS LÍMITES DE LA PAC 3.0

La relevancia de la PAC 3.0 cara al futuro no es desdeñable: 1) desde un prisma institucional, entronca con los proyectos estratégicos de la UE, gana en capilaridad político-legislativa, y fortalece su legitimidad cara a la ciudadanía; 2) desde la perspectiva de la regulación de la cadena

alimentaria, obtiene un marco de coordinación con las políticas comunes implicadas; 3) su enfoque integrado de planificación por resultados tiene la capacidad de orientar, a base de impulsos concéntricos, las agriculturas nacionales en favor de la sostenibilidad, la neutralidad climática, la resiliencia y la salud pública; 4) reafirma la multifuncionalización del apoyo directo y prepara el camino a un nuevo sistema de pagos por bienes y servicios públicos; y 5) desbroza la ruta hacia una fusión de los dos pilares de la PAC en un único pilar para los PEN y la consecuente unificación de los regímenes del FEAGA y el FEADER.

Sin embargo, la implementación de la PAC 3.0 se verá condicionada por la cada vez mayor frecuencia y virulencia de los *shocks* externos (PE, 2022 y 2023) (gráfico 1). En lo más inmediato, a la sutura de las cicatrices del *Brexit* y de la pandemia se sumarán las secuelas geopolíticas de la pugna sinoestadounidense y los conflictos de Ucrania y de Oriente Medio, y, a nivel macroeconómico, el fin del ciclo de la «hiperglobalización» para dejar paso a una etapa de «globalización lenta» (Roubini, 2023) marcada por la «fragmentación geoeconómica», la revalorización de la resiliencia, la proximidad y la sostenibilidad entre los operadores globales y, como consecuencia, por la mutación de las cadenas de valor hacia la diversificación y la regionalización de los suministros.

A la incertidumbre del entorno global se añade el hecho que la PAC 3.0 es un modelo apenas en germen y que padece notables carencias tal como han recalado diversos estudios (García Azcárate, 2022; Guyomard

y Bureau *et al.*, 2020; Guyomard *et al.*, 2023; ARC2020, 2023b y 2023c; OECD, 2023). Déficits de concepción que quedan al descubierto cuando se comparan los PEN en vigor (ARC2020, 2023a; CE, 2023c; Folkeson *et al.*, 2023; Münch *et al.*, 2023) y se examina el despliegue normativo efectivo de la componente agroambiental y alimentaria del Pacto Verde.

1. Los límites de la «PAC-marco»: la dispersión de objetivos e instrumentos

Al cotejar los 28 planes estratégicos aprobados por la Comisión se concluye que la flexibilidad reconocida a las autoridades nacionales en su gestión se ha traducido en: 1) una enorme dispersión de objetivos; 2) una pluralidad de enfoques e instrumentos (de los dos pilares) para alcanzar objetivos similares; y 3) una gran heterogeneidad en los indicadores de resultados utilizados del Anexo 1 del Reglamento (UE) 2021/2115 (CE, 2023e); y, en fin, 4) que no todos los Estados tienen claramente definida una estrategia respecto a cómo lograr las metas del Pacto Verde (Folkeson *et al.*, p. 567; Münch *et al.*, 2023, pp. 65-67 y 111). A modo de simple muestra basta comentar cuatro significativos objetivos de la Estrategia «De la Granja a la Mesa» a partir del análisis de sus correspondientes indicadores de resultados (CE, 2023e). Se constata que los niveles de esfuerzo de los PEN difieren sustancialmente entre sí:

- El apoyo a la *agricultura ecológica*, por ejemplo (con el indicador de resultados R. 29) abarca desde el 2,5 por 100 al 23,7 por 100 de la superficie agraria útil (SAU) nacional. Solo once PEN tienen como meta una cobertura

de la superficie ecológica superior al 15 por 100. España se encuentra en el pelotón de cola con un objetivo nacional raspado del 5,14 por 100 de su SAU con medidas exclusivamente del segundo pilar (Folkesson *et al.*, p. 496; Münch *et al.*, 2023, p. 38).

- En lo que se refiere a un menor uso de *pesticidas* (indicador R. 24), solo ocho PEN han fijado objetivos nacionales de reducción que van desde el 5 por 100 al 50 por 100 (Folkesson *et al.*, 2023, p. 559). Los veinte restantes no concretan ningún compromiso entre los que seis de ellos ni siquiera mencionan este punto pese a sus altos ratios de ventas de pesticidas por hectárea.
- En cuanto a la reducción del *uso de antimicrobianos por la ganadería* (indicador R.43), solo es asumida como una necesidad por 15 PEN y por lo general se prefiere afrontarla con acciones fuera de la PAC (Münch *et al.*, 2023, p. 52).
- Por último, el *desperdicio alimentario* no tiene ni siquiera un indicador de resultados para los PEN. Los Estados miembros consideran, por lo general, que constituye una problemática ajena a la PAC y solamente ocho planes contienen intervenciones específicas para reducir el desperdicio (Folkesson *et al.*, 2023, p. 869).

De todos modos, el mayor peligro no deriva de la múltiple combinatoria de objetivos e instrumentos de los 28 PEN que, al fin y al cabo, son simples declaraciones de intenciones. El meollo del problema radica en su

efectividad o, si se prefiere, qué resultados se obtendrán al implementar las acciones previstas. Parece, no obstante, evidente que, por el escaso tiempo transcurrido, difícilmente se podrán extraer elementos concluyentes de la evaluación *ex post* de los PEN (en 2025-2026) que permitan afinar las propuestas para la nueva PAC 2028-2034.

2. Los límites de la «PAC multinivel»: el deficiente despliegue del Pacto Verde

El Pacto Verde reforzó la componente agroambiental y alimentaria de la PAC con sus 10 objetivos cuantitativos para el sector agrario dando por supuesto que serían en su momento recogidos por los PEN. Los artículos 120 y 159 del Reglamento (UE) 2021/2115 otorgaron a la Comisión la facultad de actualizar los actos legislativos de medio ambiente y clima listados en su Anexo XIII. Lo que equivalía a crear una cláusula automática de revisión de los PEN ya aprobados e implicaba que los objetivos cuantitativos agroambientales y climáticos del Pacto Verde tienen asegurada la contribución de la PAC para su logro.

Por el contrario, las metas cuantificadas de las Estrategias de la «Biodiversidad 2030» y «De la Granja a la Mesa» no fueron integradas en la parte dispositiva de los reglamentos básicos de la nueva PAC. Fueron, efectivamente, mencionados en los Considerandos de los Reglamentos (UE) 2021/2115 y 2021/2116. Y estaban además presentes, sin cifras, en los indicadores de resultados y de contexto del Anexo 1 del Reglamento (UE) 2021/2115. Pero no era obligatoria su transposición en los PEN en tanto

que ambos documentos no constituirían actos jurídicamente exigibles para la aprobación de los PEN por la Comisión, sino simples Comunicaciones destinadas a fijar orientaciones políticas (Massot, 2022). En cualquier caso, con independencia de que se dispongan o no objetivos nacionales cuantificados, es imperativo que cada PEN dedique su capítulo 2.3.3 a describir cómo contribuirá al logro de los objetivos de las estrategias del Pacto Verde, lo que permite calibrar y confrontar las pretensiones de sus redactores. .

Cierto es que algunas de las metas cuantificadas son asumibles en el horizonte 2030 si nos atenemos a sus tendencias, en franca disminución. Son los casos del consumo de pesticidas en general (Eurostat, 2023b, p. 92; CE, 2023d), de los fertilizantes nitrogenados (Eurostat, 2023a), o de las ventas de antimicrobianos por la ganadería (en constante caída, en un 5 por 100 anual, y que, con el objetivo puesto en una reducción del 50 por 100 en 2030, contabilizan ya en 2022 un descenso del 28,3 por 100 (Guyomard y Bureau *et al.*, 2020; EEIG Agrosynergie, 2022; EMA, 2023).

En el extremo opuesto, hay metas desmesuradas como la de dedicar el *25 por 100 de las tierras agrarias a la agricultura ecológica* en 2030 (situada en un 9,9 por 100 en 2021) (Eurostat, 2023b, p. 18). Pese a que 21 PEN establecen objetivos nacionales específicos en favor de este sistema de producción y casi se duplica la cobertura financiera a su superficie (5,6 por 100 de la SAU en 2020; 9,9 por 100 en 2027) (Folkesson *et al.*, 2023, pp. 498 y 562), se puede dar por hecho que se in-

cumplirá este objetivo. También hay que descartar que el 10 por 100 de la SAU se destine en 2030 a preservar la *biodiversidad y los ecosistemas* cuando el resultado previsto por los PEN se cifra de media en un escueto 1,77 por 100 para 2027 (Folkeson *et al.*, 2023, p. 506). Nada sorprendente teniendo en cuenta que 20 de los 28 PEN no retienen ningún compromiso y que es un objetivo que la propia PAC 3.0 retomó solo parcialmente: la BCAM n.º 8 de la «condicionalidad» rebajó a un 4 por 100 la superficie de carácter no productivo de cada explotación, susceptible de ascender hasta un 7 por 100 con el eventual concurso de los «ecosistemas». Como remate final, esta BCAM ha ido encadenando sucesivas suspensiones a fin de mitigar tensiones en la oferta, por la guerra de la Ucrania o las inclemencias climáticas. Véase al respecto el reciente Reglamento (UE) 2024/587 de la Comisión.

Por último, hay metas cifradas que necesitarán un esfuerzo político adicional para ser alcanzadas. Son los casos de:

1. El *acceso a la banda ancha* de la totalidad de los hogares rurales en 2030 (en 2021 solo asegurada para un 40 por 100) (DESI, 2022). Pese a ser masivamente citado en los PEN, los niveles de ambición y detalle de las acciones para cumplir este objetivo son de lo más dispar.
2. La *reducción de las ventas de pesticidas* más peligrosos (CE, 2023d), en tanto que se cuanta solamente con ocho PEN con metas específicas. La inclusión en la «condicionalidad» de la Directiva sobre uso sostenible de pesticidas, a actualizar según la agenda de la Estrategia «De la Granja a la Mesa»,

podría impulsar la reducción de los pesticidas más pelibrosos. No obstante, la propuesta se topó con una fuerte oposición de los agricultores y, tras ser rechazada por el Plenario del Parlamento en noviembre de 2023, fue finalmente retirada tras las movilizaciones agrarias de principios de 2024 (COM [2022] 305 - cuadro n.º 1).

3. El menor *uso de fertilizantes fosfatados* (Eurostat, 2023a) y la *limitación de la pérdida de nutrientes* choca con el bajo esfuerzo que, de media, reflejan los PEN para conseguirlos, diecinueve de los cuales ni siquiera mencionan metas específicas en esta materia.
4. El *descenso del desperdicio alimentario* en un 10 por 100 es una meta complicada de alcanzar por la baja prioridad que le otorgan la mayor parte de los PEN, la ausencia de una metodología armonizada para su cálculo (a la espera de adoptarse la nueva normativa del Pacto Verde - COM (2023) 420 – cuadro n.º 1) y, en fin, el hecho que el 54 por 100 de las pérdidas correspondan a los hogares (por 70 kg de los 138 kg totales estimados por habitante – Eurostat, 2023c).
5. Las *emisiones de GEI de origen agrario*, si bien han caído en nada menos que un 21,9 por 100 entre 1990 y 2021, respecto al total de los GEI de la UE han aumentado, pasando de representar un 9,8 por 100 en 1990 a registrar un 10,7 por 100 en 2021 (Eurostat, 2023b, p. 96), de lo que se desprende que habrá que redoblar el empeño para reducirlos, en especial los procedentes de la ganadería. Sin embargo, el

Pacto Verde nunca fijó una meta específica para los GEI de origen agrario y tampoco lo ha hecho la Comisión en febrero de 2024 al establecer los objetivos intermedios de reducción a alcanzar en 2040. En estas circunstancias, es improbable que se consiga mejorar la situación.

6. La *captura de CO₂* por la agrosilvicultura en nada menos que 310 Mt constituye un ambicioso objetivo hoy por hoy difícil de estimar si se logrará pese a que las buenas prácticas del régimen de la condicionalidad deberían hacerse notar y que el 35 por 100 de la SAU total de la UE se beneficiará en principio de alguna medida de los PEN en favor de la retención del carbono en los suelos y el incremento de la biomasa.
7. La *regeneración de al menos el 30 por 100 de los ecosistemas más degradados y la plantación de 3.000 millones de árboles en el horizonte 2030*, es un objetivo difícil de conseguir a la luz del acuerdo en trilogía sobre la Ley de Restauración de la Naturaleza de noviembre de 2023. En él se obliga a los Estados a presentar planes de recuperación en los dos años siguientes a la publicación de su publicación en el Diario Oficial (o sea, 2026), lo que significa consumir esta legislatura. De ahí que el texto disponga que su entrada en vigor no implicará la modificación de los PEN aprobados para el período 2023/2027. En contrapartida, son *a priori* más factibles de lograr las metas establecidas a medio plazo (60 por 100 de los ecosistemas restaurados en 2040) y a largo plazo (más del 90 por 100 en 2050).

CUADRO N.º 1

ESTADO DEL PAQUETE LEGISLATIVO AGROAMBIENTAL Y ALIMENTARIO DEL PACTO VERDE (A 15 DE FEBRERO DE 2024)

1. EJE ALIMENTARIO (ESTRATEGIA «DE LA GRANJA A LA MESA»)			
FECHA	DOCUMENTO	BASE JURÍDICA	INICIATIVA LEGISLATIVA Y ESTADO
12.11.21 23.12.22	COM (2021) 689 COM (2022) 133	Comunicaciones sin base jurídica	Planes para garantizar la seguridad alimentaria y la resiliencia en tiempos de crisis.
2.5.2022	COM (2022) 134	Artículos 43 y 118 TFUE	Denominaciones de origen. Reglamento adoptado en primera lectura por el Parlamento Europeo. Publicación en el DO en el transcurso de 2024.
22.6.22	COM (2022) 296	Art. 43(2) TFUE	Adoptado: Reglamento (UE) 2023/2674 sobre la Red de Datos de Sostenibilidad Agraria (en sustitución de la RICA) (DO Serie L de 29.11.2023).
22.6.22	COM (2022) 305	Art. 192(1) TFUE	Uso sostenible de pesticidas (SUD). Rechazo del Parlamento Europeo el 22.11.2023. Propuesta DECAÍDA en febrero de 2024.
15.12.21 30.11.22	COM (2021) 800 COM (2022) 672	- Sin base jurídica - Art 192(1) TFUE	- Comunicación sobre los ciclos de carbono. - Propuesta marco de certificación de captura de carbono. Adopción prevista para 2024.
30.11.22	COM (2022) 677	Art. 114 TFUE	Reglamento sobre envases y sus residuos. En 2024.
21.4.23	COM (2023) 201	Art. 43(2) TFUE	Normas de comercialización de miel, mermelada, y zumo de fruta (Dtva. desayuno). Adopción en 2024.
5.7.23	COM (2023) 411	Arts. 43(2), 114 y 168(4)b TFUE	Propuesta de Reglamento-marco sobre nuevas técnicas genómicas. Adopción prevista para 2024.
5.7.23	COM (2023) 420	Art. 192(1) TFUE	Revisión de la Directiva-marco 2008/98 sobre residuos (y desperdicio alimentario). Para 2024.
17.10.23	COM (2023) 661	Art. 43(2) TFUE	Revisión del Reglamento 2016/2031 sobre plagas vegetales. Adopción prevista para 2024.
7.12.23	COM (2023) 770	Arts. 43(2) y 114 TFUE	Revisión de las reglas sobre transporte animal (dejando fuera la producción y el sacrificio).
--	Pendiente	--	Revisión de los programas alimentarios escolares.
--	Pendiente	--	Revisión de Reglamentos 1831/2002 y 2019/6 de aditivos para piensos. Consulta pública de 2021.
--	Pendiente	--	Revisión de las reglas de comercialización de la OCM. Consulta pública concluida en 2022.
--	Pendiente	--	Perfiles nutricionales para el azúcar, la sal y las grasas. Consulta pública concluida.
--	Para la próxima legislatura	--	Revisión de las reglas de bienestar animal para la producción y el sacrificio.
--	Para la próxima legislatura	--	Revisión del Reglamento 1169/2011 de Información al consumidor. DECAÍDA EN 2023.
--	Para la próxima legislatura	--	Sistemas alimentarios sostenibles. Rechazo de la evaluación de impacto. DECAÍDA en 2023.

2. EJE RECURSOS NATURALES (ESTRATEGIA 'BIODIVERSIDAD 2030')

FECHA	DOCUMENTO	BASE JURÍDICA	INICIATIVA LEGISLATIVA Y ESTADO
19.4.21	COM (2021) 141	Sin base jurídica	Plan de acción de la agricultura ecológica.
12.5.21	COM (2021) 400	Sin base jurídica	Plan de contaminación cero en aire, agua y suelo.
16.7.21	COM (2021) 572	Sin base jurídica	Nueva estrategia forestal de la UE para 2030.
17.11.21 5.7.23	COM (2021) 699 COM (2023) 416	- Sin base jurídica - Art. 192(1) TFUE	- Estrategia para la protección del suelo para 2030. - Directiva de seguimiento y resiliencia del suelo. Adopción prevista para 2024.
17.11.21	COM (2021) 706	Art. 192(1) TFUE	Adoptado: Reglamento (UE) 2023/1115 sobre productos derivados de la deforestación (DO Serie L 150 de 9.6.2023).
22.6.22	COM (2022) 304	Art. 192(1) TFUE	Ley de Restauración de la Naturaleza: Acuerdo en trilogía de noviembre de 2023. Publicación prevista en el DO para 2024
9.11.22	COM (2022) 581	Sin base jurídica	Plan contra el tráfico de especies silvestres protegidas.
24.1.23	COM (2023) 35	Sin base jurídica	Comunicación sobre los polinizadores.
5.7.23 5.7.23	COM (2023) 414 COM (2023) 415	Art. 43(2) TFUE Art. 43(2) TFUE	Producción y comercialización de material de reproducción vegetal y forestal. Adopción en 2024

CUADRO N.º 1 (CONTINUACIÓN)

ESTADO DEL PAQUETE LEGISLATIVO AGROAMBIENTAL Y ALIMENTARIO DEL «PACTO VERDE» (A 15 DE FEBRERO DE 2024)

3. EJE CLIMÁTICO (PAQUETE «OBJETIVO 55»)			
FECHA	DOCUMENTO	BASE JURÍDICA	INICIATIVA LEGISLATIVA Y ESTADO
14.7.21	COM (2021) 554	Art. 192(1) TFUE	Adoptado: Reglamento (UE) 2023/839 de reducción de emisiones agrícolas y silvícolas (DO L.107 de 21.4.23).
14.7.21	COM (2021) 564	Art. 192(1) TFUE	Adoptado: Reglamento (UE) 2023/956 sobre el mecanismo de ajuste en frontera por carbono (DO L130 de 16.5.23).
5.4.22	COM (2022) 156 COM (2022) 157	Art. 192(1) TFUE	Revisión de la Directiva 2010/75/UE de emisiones industriales (incluidas grandes ganaderías). Acuerdo político de 29.11.2023 dejando fuera el vacuno. Adopción prevista para 2024.
26.10.22	COM (2022) 540	Art. 192(1) TFUE	Actualización legislación sobre aguas. Para 2024.
23.3.23	COM (2023) 166	Art. 114 TFUE	Nueva Directiva de declaraciones ecológicas (contra el lavado verde o <i>green washing</i>).

Nota explicativa sobre las bases jurídicas del Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE): **Art. 43(2)** PAC; **Art. 114** Mercado interior – armonización de legislaciones; **Art. 118** Mercado interior – propiedad intelectual; e industrial; **Art. 168(4)b** Salud pública – ámbitos veterinario y fitosanitario; **Art. 192(1)** Medio Ambiente.

DO: Diario Oficial de la Unión Europea

Fuente: Elaboración propia. Las iniciativas a adoptar en 2024 han sido extraídas de los anexos del Programa de trabajo de la Comisión para este ejercicio (CE, 2023f).

8. La *protección efectiva de los ecosistemas y áreas de alto valor natural hasta un 30 por 100 de la superficie terrestre*. De acuerdo con los PEN aprobados, el 30,7 por 100 de la SAU está cubierta por alguna medida de conservación o restauración de la biodiversidad, fundamentalmente ecoesquemas y pagos compensatorios del segundo pilar en favor de las zonas Natura 2000 o las áreas con hándicaps naturales (artículos 71 y 72 del Reglamento 2021/2115). Pero el manto de la PAC no puede abarcar la totalidad de las zonas naturales de la Unión y se precisarán acciones adicionales fuera de las explotaciones agrarias para cumplir el objetivo de la Estrategia para la Biodiversidad 2030.

A modo de corolario, puede afirmarse que la coherencia entre la PAC 3.0 y el Pacto Verde no está ni mucho menos garantizada. Por otro lado, el ritmo de

adopción del programa legislativo agroambiental y alimentario del Pacto Verde presenta muchos claroscuros. El cuadro n.º 1 confirma la pluralidad de políticas (bases jurídicas) y Direcciones Generales involucradas en su éxito y resume el estado de las iniciativas. Pese al impulso recibido por parte de la Presidencia española del Consejo durante el segundo semestre de 2023, el «eje alimentario» es el que presenta un peor desempeño con nada menos que cuatro propuestas de la Estrategia «De la Granja a la Mesa» retiradas por la Comisión por las fuertes reticencias de los colegisladores: 1) la revisión del Reglamento (UE) 1169/2011 de etiquetado frontal de alimentos; 2) la nueva reglamentación sobre sistemas alimentarios sostenibles (a pesar de la insistencia de numerosas organizaciones civiles para que viera la luz antes de las elecciones europeas de junio de 2024) (EPHA, 2023); 3) la renovación de las normas de bienestar animal relativas a la producción y el

sacrificio, dejando exclusivamente en vigor la revisión de las reglas de transporte (propuesta ya formalizada. COM [2023] 770); y 4) el nuevo reglamento de uso sostenible de pesticidas (COM [2022] 305 – cuadro n.º 1).

En contraste, resaltan los buenos resultados registrados por los ejes «recursos naturales» y «climático», que incluyen la adopción de cuatro de sus iniciativas estrella: la controvertida Ley de Restauración de la Naturaleza (a la espera de publicación), el Reglamento (UE) 2023/839 de reducción de emisiones agrícolas y silvícolas, y las dos normativas que constituyen la clave de bóveda de la vertiente externa de la PAC 3.0. La primera es el Reglamento (UE) 2023/1115 sobre las condiciones exigibles a los intercambios de productos derivados de la desforestación, complementada por el Reglamento (UE) 2023/956 relativo al «mecanismo de ajuste en frontera por emisiones de carbono».

El programa de trabajo de la Comisión para 2024 (CE, 2023f) prevé la adopción de prácticamente todas las propuestas legislativas pendientes con la excepción de dos, la relativa al transporte animal y la de las declaraciones ecológicas (contra el lavado verde), que se retrasarían hasta la próxima legislatura. Sorprendió, sin embargo, que la Comisión considerara factible la adopción en 2024 de la nueva reglamentación sobre el uso sostenible de pesticidas tras el tajante rechazo de la propuesta por el Pleno del Parlamento Europeo en noviembre de 2023 (cuadro n.º 1). Enmendando su error, la presidenta von der Leyen anunció su retirada en febrero de 2024. Quedarían, igualmente, para más allá de 2025: 1) las iniciativas del Pacto Verde aún no presentadas (sobre programas alimentarios escolares, aditivos para piensos, reglas generales de comercialización de productos agrarios, y perfiles nutricionales) (cuadro n.º 1); 2) las cuatro que fueron expresamente retiradas por la Comisión, ya citadas, sobre etiquetado, bienestar animal en las fases de producción y sacrificio, pesticidas, y sistemas alimentarios (cuadro n.º 1); y 3) las nuevas iniciativas listadas en el anexo del Programa de trabajo de la Comisión de 2024 (CE, 2023f) entre las que destacan tres propuestas legislativas, sobre la resiliencia hídrica, la materias primas fundamentales, y la revisión de la Directiva 91/676 de nitratos, y una de carácter no legislativo, una Comunicación sobre biotecnologías y biofabricación.

VIII. CONCLUSIONES A LA ESPERA DE LA PAC 3.0 POST 2028

De lo que se deduce que la implementación del Pacto Verde, en

lo que incumbe a la agroalimentación, no tendrá apenas margen para obtener resultados tangibles antes de 2027 y su éxito final dependerá de si las instituciones tras las elecciones de junio de 2024 confirman el rumbo prefijado por la Comisión von der Leyen y retoman las labores legislativas no concluidas en la presente legislatura. En esta perspectiva, la PAC 3.0 post-2028, cuyas propuestas deberían en buena lógica ser presentadas en 2025 por el nuevo Colegio de Comisarios, tiene ante sí dos grandes retos:

1. El primero de ellos se refiere a cómo dará continuidad a su proceso de inserción dentro de la estrategia agroalimentaria multinivel apuntada por el Pacto Verde. Lo que equivale a dilucidar: a) si se añadirán nuevas propuestas y se confirmarán o incrementarán los objetivos cuantificados existentes dentro de los textos reglamentarios agrarios a fin de asegurar la coherencia entre la PAC y el (nuevo) Pacto Verde; b) si serán subsanadas las deficiencias procedimentales y de plazos observadas en cuanto a la implementación y evaluación de los planes estratégicos (García Azcárate, 2022); c) si el (renovado) Pacto Verde y, en concreto, su vertiente agroalimentaria, tendrá su reflejo en los organigramas de las unidades responsables de su gestión (en particular, las direcciones generales de la Comisión y las Comisiones legislativas del Parlamento Europeo); y d) si el nuevo marco supranacional para la agroalimentación tendrá el respaldo del multilateralismo medioambiental (Conferencias climáticas y de la biodiversidad) y comercial (OMC) (Lamy et

al., 2023). Sobre este último punto, hay que señalar que el margen de maniobra que la PAC tiene dentro de la Caja Ámbar permite una transición no traumática, pero habrá que encontrar nuevas bases legitimadoras del apoyo en el apartado ambiental de la Caja Verde y batirse por la vertiente externa del Pacto, con mecanismos de ajuste en frontera por el carbono, la protección del capital natural (desforestación, suelos, agua), el bienestar animal, la defensa de la salud pública (antimicrobianos, residuos) y el respeto del derecho alimentario europeo en general.

2. El segundo gran desafío de la PAC 3.0 post-2028 es instrumental y requiere decidir qué tipo de incentivos serán los más adecuados para acompañar a los agricultores durante la transición verde e impulsarlos al cumplimiento del Pacto Verde (OECD, 2023b), y si ha de reconvertir su modelo de pagos directos a las explotaciones en un sistema multifuncional de apoyo a los bienes y servicios públicos. Lo que implica terciar sobre: a) qué bienes apoyar (agroambientales, climáticos, alimentarios, de salud pública, y/o de seguridad del suministro) y cómo compaginarlos entre sí y respecto a la viabilidad de las explotaciones; b) a qué ritmo, asumiendo que el horizonte último de la reforma lo establecerá la adhesión de Ucrania, un evento que imposibilitará *de facto* mantener el vigente régimen de pagos a la hectárea al sumar nada menos que 41,3 millones de hectáreas de SAU (FAOSTAT 2023) a los 157,4 millones de la UE-27 (Eurostat, 2023b, p.

13); c) qué criterios de selectividad utilizar respecto a los bienes públicos que provengan de las grandes explotaciones; d) qué presupuesto necesitará para cumplir con su multifuncionalidad (hoy a todas luces desfasado respecto a sus ambiciones) (García Azcárate, 2022) y si podrá contar con recursos adicionales por el carbono, ya reconocido como un nuevo recurso propio de la Unión; y e) con qué grado de cofinanciación en los pagos (si se fusionan los dos Fondos de la PAC).

Sobre los aspectos financieros, un reciente estudio ha planteado una profunda reasignación del presupuesto de pagos directos al final del MFP 2028-2034 (Baldock *et al.*, 2023). Propone crear un nuevo fondo de gestión sostenible de la tierra que incluiría partidas reforzadas para los pagos por bienes y servicios públicos ambientales, para las medidas de innovación, investigación, asesoramiento y formación en apoyo de modelos empresariales más sostenibles, y contaría además con ayudas específicas para sostener a los agricultores en su transición. Se mantendría complementariamente un fondo de desarrollo rural de carácter socioeconómico y territorial. Nada se dice, por el contrario, sobre el papel de la PAC en el buen funcionamiento de los mercados agrarios y de insumos, olvidándose de los planes de contingencia y el Mecanismo Europeo de Preparación y Respuesta a las Crisis de Seguridad Alimentaria que la invasión de Ucrania obligó a crear. La política de mercados incluye además cuestiones hoy por hoy mal resueltas como la aplicación de la política de competencia a la agricultura, el trato a la organización colectiva de

la producción, y el papel de los seguros agrarios y otros mecanismos de gestión del riesgo frente a la volatilidad. En cualquier caso, parece insensato contraponer sostenibilidad y estabilización de las rentas agrarias como si fuesen dos variables del crecimiento agrario de suma cero.

Ante el alto grado de incertidumbre existente sobre cómo acompañar la transición de los sistemas alimentarios y, en última instancia, sobre qué acomodo estos pueden tener en la «Europa geopolítica» que la UE preconiza, la presidenta von der Leyen, en su discurso sobre el Estado de la Unión de septiembre de 2023, anunció el lanzamiento de un «diálogo estratégico» sobre el futuro de la agricultura para 2024. Actualmente en curso, sería deseable que su informe final, previsto para septiembre de 2024, aportara las suficientes propuestas prácticas para reorientar la PAC en el marco interinstitucional de un Pacto Verde renovado.

BIBLIOGRAFÍA

- ALLIANCE ENVIRONNEMENT (2019). *Evaluation of the impact of the CAP on habitats, landscapes, biodiversity*. Report for the European Commission, Luxembourg (L), November 2019, 202 p.: Publications Office of the EU.
- ARC2020-AGRICULTURAL AND RURAL CONVENTION (2023a). *CAP Strategic Plans – A European, Agroecological and Integrated Rural Lens - Main Stories*, Brussels (B).
- ARC2020-AGRICULTURAL AND RURAL CONVENTION (2023b). *CAP post 2027: An integrated Rural and Agricultural Policy*, Part 1 (6 pp.) and Part 2 (7 pp.), Brussels (B), March 2023.
- ARC2020-AGRICULTURAL AND RURAL CONVENTION (2023c). *A fairer CAP, really? Analysing fairwashing in CAP talks and practices*. Brussels (B), 28 August 2023, 29 p.

BALDOCK, D. y BRADLEY, H. *et al.* (2023). *Transforming EU land use and the CAP: a post-2024 vision*. Institute for European Environmental Policy (IEEP) -Think Sustainable Europe Network, Brussels (B), 19 September 2023, 46 p. IEEP.

BERTOLOZZI-CAREDDIO, D., SEVERINI, S., PIERRE, G., ZINNANTI, C., RUSTOM, R., SANTONI, E. y BUBBICO, A. (2023). *Risks and vulnerabilities in the EU food supply chain*. Joint Research Centre, JRC135290, Luxembourg (L), 21 December 2023, 107 p. Publications Office of the EU.

BIRK RASMUSSEN, M. y GAMMELGAARD BØTTCHER, J. (2023). *The potential and risks of carbon dioxide removal based on carbon capture and storage in the EU*. CONCITO Report, Copenhagen (DK), June 2023, 18 p.

BMEL-WBAE (2018). *For an EU Common Agricultural Policy serving the public good after 2020: Fundamental questions and recommendations*. Report of The Scientific Advisory Board on Agricultural Policy, Food and Consumer Health Protection (WBAE) of the Federal Ministry of Food and Agriculture (BMEL), Berlin (DE), October 2018.

BMEL-WBAE (2020). *Promoting more sustainable food consumption: Developing an integrated food policy and creating fair food environments*, Synthesis report of The Scientific Advisory Board on Agricultural Policy, Food and Consumer Health Protection (WBAE) of the Federal Ministry of Food and Agriculture (BMEL), Berlin (DE), December 2020, 23 p. WBAE.

BRADFORD, A. (2020). *The Brussels Effect. How the European Union rules the world*. Oxford: Oxford University Press.

CE-COMISIÓN EUROPEA (2019). *Un Pacto Verde Europeo*. Comunicación COM (2019) 640 (27 pp.) y Anexo (5 pp.), 11 de diciembre de 2019, Luxemburgo (L): Oficina de Publicaciones de la UE.

CE-COMISIÓN EUROPEA (2020a). *Estrategia de la UE sobre la biodiversidad de aquí hasta 2030. Reintegrar la naturaleza en nuestras vidas*.

<p>Comunicación COM (2020) 380 (26 pp.) y Anexo (3 pp.), 20 de mayo de 2020, Luxemburgo (L): Oficina de Publicaciones de la UE.</p> <p>CE-COMISIÓN EUROPEA (2020b). <i>Estrategia «De la Granja a la Mesa» para un sistema alimentario justo, saludable y respetuoso con el medio ambiente</i>. Comunicación COM (2020) 381 (22 pp.) y Anexo (3 pp.), 20 de mayo de 2020. Luxemburgo (L): Oficina de Publicaciones de la UE.</p> <p>CE-COMISIÓN EUROPEA (2023a). <i>Drivers of food security</i>. Commission Staff Working Document, SWD (2023) 4, Luxembourg (L), 4 January 2023, 137 p. Publications Office of the EU.</p> <p>CE-COMISIÓN EUROPEA (2023b). <i>Indicative figures on the distribution of aid, by size-class of aid, received in the context of direct aid paid to the producers according to Regulation (EU) n.º 1307/2013</i>. Directorate General for Agriculture and Rural Development, Luxembourg (L), March 2023, 24 pp.: Publications Office of the EU.</p> <p>CE-COMISIÓN EUROPEA (2023c). <i>Approved 28 CAP Strategic Plans (2023-2027). Summary overview for 27 Member States. Facts and Figures</i>. 26 June 2023, 99 p. Luxembourg (L): Publications Office of the EU.</p> <p>CE-COMISIÓN EUROPEA (2023d). <i>Food Safety – EU trends in the use and risk of chemical pesticides and the use of more hazardous pesticides</i>. Last update of 5 July 2023. Luxembourg (L): Publications Office of the EU.</p> <p>CE-COMISIÓN EUROPEA (2023e). <i>Result Indicators Dashboard</i>. Directorate-General for Agriculture and Rural Development, Last updated of 25 December 2023. Luxembourg (L): Publications Office of the EU.</p> <p>CE-COMISIÓN EUROPEA (2023f). <i>Programa de trabajo de la Comisión para 2024</i>. COM (2023) 638 de 17.10.2023, 17 pp. (Programa) y 33 pp. (Anexos). Luxembourg (L): Publications Office of the EU.</p> <p>COP28–CONFERENCIA DE LAS PARTES 28. (2023). <i>Declaración de los Emiratos Árabes Unidos sobre Agricultura Sostenible, Sistemas Alimentarios Resilientes y Acción Climática</i>. 12</p>	<p>de diciembre de 2023, 5 p. Dubái (EAU).</p> <p>DAUGBJERG, C. y FEIDNT, P. H. (2017). Post-exceptionalism in public policy: transforming food and agricultural policy. <i>Journal of European Public Policy</i>, 24(11), pp. 1565-1584.</p> <p>DE SHUTTER, O., JACOBS, N., CLÉMENT, C. y AJENA, F. (2019). <i>Hacia una política alimentaria común para la Unión Europea</i>. IPES Food - International Panel of Experts on Sustainable Food Systems), Bruselas (B), Febrero 2019, 120 pp.</p> <p>DESI - DIGITAL ECONOMY AND SOCIETY INDEX (2022). <i>The 2022 Digital Economy and Society Index (DESI) report</i>, 28 July 2022, 88 p. Brussels (B): European Commission.</p> <p>DÉTANG-DESSENDRE, C, GUYOMARD, H., RÉQUILLART, V. y SOLER, L-G. (2023). The CAP and Nutritional Issues. En C. DÉTANG-DESSENDRE, H. GUYOMARD (eds.), <i>Evolving the Common Agricultural Policy for Tomorrow's Challenges</i>, pp. 61-81, Versailles (F), April 2023. Éditions Quæ.</p> <p>EEIG AGROSYNERGIE (2022). <i>Study on CAP measures and instruments promoting animal welfare and reductions of antimicrobials use</i>. Study for Directorate-General for Agriculture and Rural Development, 160 pp. Luxembourg (L): Publications Office of the European Union.</p> <p>EMA–EUROPEAN MEDICINES AGENCY (2023). <i>Sales of veterinary antimicrobial agents in 31 European countries. Thirteenth ESVAC report</i>, Amsterdam (NL), 20 November 2023, 93 pp. EMA.</p> <p>EPHA-EUROPEAN PUBLIC HEALTH ALLIANCE (2023). <i>Joint open letter on the need to publish the EU legislative framework for Sustainable Food Systems before the end of this Commission's mandate</i>. EPHA, Brussels (B), 6 September 2023: EPHA.</p> <p>EUROSTAT (2023a). <i>Agri-environmental indicator – mineral fertiliser consumption</i>, June 2023 data. Luxembourg (L): Publications Office of the EU.</p> <p>EUROSTAT (2023b). <i>Key figures on the European food chain</i>. 2023</p>	<p>Edition, 6 December 2023, 98 p. Luxembourg (L): Publications Office of the EU.</p> <p>EUROSTAT (2023c). <i>Food waste and food waste prevention – estimates</i>. September 2023 data. Luxembourg (L): Publications Office of the EU.</p> <p>FAO et al. (2023). <i>El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo</i>. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), Informes SOFI, Roma, Julio de 2023, 336 p. FAO, IFAD, UNICEF, WFP, WHO.</p> <p>FAOSTAT (2023). <i>Indicadores específicos - Ucrania</i>. Consultado el 28 de diciembre de 2023.</p> <p>FOLKESON LILLO, C. y CHARTIER, O. (eds.) (2023). <i>Mapping and Analysis of CAP Strategic Plans. Assessment of joint efforts for 2023-2027</i>. ECORYS – METIS – Agrosynergie study for the European Commission. Directorate-General for Agriculture and Rural Development, 24 November 2023, 1038 p. Luxembourg (L): Publications Office of the EU.</p> <p>FOOD-DRINK-EUROPE (2023). <i>Data & Trends. EU Food and Drink Industry</i>. 2023 Edition, Brussels (B), 4 December 2023, 28 p.</p> <p>FOSSE, J., AUSSILLOUX, V., GRÉMILLET, A. y MESQUI, B. (2019). <i>Faire de la politique agricole commune un levier de la transition agro écologique</i>. France Stratégie, Rapport, Paris (F), Octobre 2019: République Française.</p> <p>FUGUE, K., GAUTAM, M. GOYAL, A. y MALONEY, W. F. (2020). <i>Harvesting Prosperity. Technology and Productivity Growth in Agriculture</i>. Washington: The World Bank Group.</p> <p>GARCÍA AZCÁRATE, T. (2020). <i>Presupuesto Europeo para la agricultura: encajando las piezas del puzzle</i>. <i>Alternativas Económicas</i>, 10 de junio de 2020.</p> <p>GARCÍA AZCÁRATE, T. (2022). <i>Mirando de nuevo a los planes estratégicos de la nueva Política Agrícola Común (PEPAC) y a su futuro</i>. <i>Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros</i>, 258, pp. 3-17. MAPA.</p> <p>GREER, A. (2017). <i>Post-exceptional politics in agriculture: an examination of</i></p>
--	---	---

the 2013 CAP reform. *Journal of European Public Policy*, 24(11), pp. 1585-1603.

GUYOMARD, H., BUREAU, J.-C., BUREAU, V., CHATELLIER, C., DETANG-DESSENDRE, P., DUPRAZ, F., JACQUET, X., REBOUD, V., REQUILLART, L. G., SOLER, M. y 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*. INRAE y AgroParisTech study for the 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.: European Parliament.

GUYOMARD, H., DÉTANG-DESSENDRE, C., DUPRAZ, P., DELABY, L., HUYGUE, C., PEYRAUD, J.-L. REBOUD, X. y SIRAMI, C. (2023). How the Green Architecture of the 2023-2027 Common Agricultural Policy could have been greener. *Ambio*, 52(8), pp. 1327-1338. Springer Nature.

GUYOMARD, H., DÉTANG-DESSENDRE, C., REQUILLART, V. y SOLER, L. G. (2018). *La Politique agricole commune doit-elle intégrer des objectifs de lutte contre le surpoids et l'obésité?*. INRA - Sciences Sociales, Synthèse n.º 5-6/2018, Novembre 2018, 8 p. AgEconSearch.

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, 29 November 2018, 58 p. IEEP.

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?*. Conference Paper, European Association of Agricultural Economists, 172nd EAAE Seminar, 28-29 May 2019: EAAE – AgEconSearch.

IPCC - GRUPO INTERNACIONAL DE EXPERTOS SOBRE EL CAMBIO CLIMÁTICO. (2019). *Climate change and Land*. IPCC Special Report, Geneva (CH), August 2019, 864 p.

ISI – FRAUNHOFER INSTITUTE FOR SYSTEMS AND INNOVATION RESEARCH (2019). *50 trends influencing Europe's food sector by 2035*. FOX Project, Karlsruhe (DE), 42 p.: ISI.

LAMY, P., PONS, G., VAN DER VEN, C. y AZEVEDO, C. (2023). *The Case for a Global Triangle Forum at the WTO*. Paris (F), 22 September 2023, 4 p. Europe Jacques Delors Blog post.

MASSOT, A. (2021). La reforma de la PAC post-2020 en tiempos de crisis pandémica. Apuntes críticos sobre la propuesta de la Comisión. *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, 1(257), pp. 131-222. MAPA.

MASSOT, A. (2022). Hacia una gobernanza marco y multinivel de la Política Agrícola Común post 2023: un análisis institucionalista. *Economía Agraria y Recursos Naturales*, 22(2), pp. 5-29. Madrid: MAPA.

MATERIAL ECONOMICS (2021). *EU Biomass Use In A Net-Zero Economy - A Course Correction for EU Biomass*. June 2021, 102 p. Stockholm (S): Material Economics Sverige AB.

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, January 2019, 52 p. London: IEEP.

MINISTERIO DE CONSUMO–EC / JRC (2022). *Sostenibilidad del consumo en España. Evaluación del impacto ambiental asociado a los patrones de consumo mediante análisis del ciclo de vida*, 104, pp. Madrid (E): Ministerio de Consumo.

MUNCH, A et al. (2023). *Research for AGRI – Comparative analysis of the CAP Strategic Plans and their effective contribution to the achievement of the EU objectives*. OIR GmbH & ADESA study. European Parliament. Policy Department for Structural and Cohesion Policies, PE 747.255, 20 June 2023, 125 p. Brussels: EP.

OECD (2021). *Making Better Policies for Food Systems*. 11 January 2021, 280 pp. Paris (F): OECD Publishing.

OECD (2023a). *Policies for the Future of Farming and Food in the European*

Union. 30 October 2023, 689 p. Paris (F): OECD Publishing.

OECD (2023b). *Policies for the Future of Farming and Food in the European Union*. OECD Agriculture and Food Policy Reviews, OECD Publishing, Paris, 9 October 2023, 283 pp.

OECD-FAO (2023). *OECD-FAO Agricultural Outlook 2023-2032*. 6 July 2023, 91 pp. Paris (F): OECD Publishing.

PE–PARLAMENTO EUROPEO (2022). *Future shocks 2022: Safeguarding EUU and global food security*. Nota a partir del estudio del EPRS *Future Shocks 2022: Addressing risks and building capabilities for Europe in a contested world'*. PE 729.374, April 2022, 149 p. Brussels (B): EP.

PE–PARLAMENTO EUROPEO (2023). *Future shocks 2023: Anticipating and weathering the next storms*. Brussels (B). PE 751.428, July 2023, 227 p. Brussels (B): EP.

PE'ER, G., LAKNER, S., MÜLLER, R., PASSONI, G., BONTZORLOS, V., CLOUGH, D., MOREIRA, F., AZAM, C., BERGER, J., BEZAK, P., BONN, A., HANSJÜRGENS, B., HARTMANN, L., KLEEMANN, J., LOMBA, A., SAHRBACHER, A., SCHINDLER, S., SCHLEYER, C., SCHMIDT, J., SCHÜLER, S., SIRAMI, C., VON MEYER-HÖFER, M. y ZINNGREBE, Y. (2017). *Is the CAP Fit for purpose? An evidence-based fitness-check assessment*. Study commissioned by Stichting Bird Life Europe and the European Environmental Bureau (EEB). November 2017, 259 p. Leipzig (D): German Centre for Integrative Biodiversity Research (iDiv).

PE'ER, G., BONN, A., BRUELHEIDE, H., DIEKER, P., EISENHAEUER, N., FEINDT, P. H., HAGEDORN, G., HANSJÜRGENS, B., HERZON, I., LOMBA, A., MARQUARD, E., MOREIRA, F., NITSCH, H., OPPERMANN, R., PERINO, A., RÖDER, N., SCHLEYER, C., SCHINDLER, S., WOLF, C., ZINNGREBE Y. y LAKNER, S. (2020). *Action needed for the EU Common Agricultural Policy to address sustainability challenges*. *People Nature*, 8(2), pp. 305-316. British Ecological Society.

POUX X. y AUBERT, P.M. (2018). *An agroecological Europe in 2050: multifunctional agriculture for healthy eating*. IDDRi – ASca, Study

<p>n.º 09/18, September 2018, 74 p. Paris (F): IDDRI.</p> <p>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. <i>Science of The Total Environment</i>, 653: pp. 908-919, 25 February 2019: Elsevier.</p> <p>RODRIK, D. (2012). <i>La Paradoja de la Globalización: la democracia y el futuro de la economía mundial</i>. Barcelona: Antoni Bosch Editor.</p> <p>ROMANELLO, M., DI NAPOLI, C., GREEN, C., KENNARD, H., LAMPARD, P., SCAMMAN, D. et al. (2023). The 2023 report of the Lancet Countdown on health and climate change: the imperative for a health-centred response in a world facing irreversible harms. <i>The Lancet</i>, Vol. 402, pp. 2346-2394, 16 December 2023. London (UK): The Lancet Group.</p>	<p>ROUBINI, N. (2023). <i>Megamenazas. Las diez tendencias globales que ponen en peligro nuestro futuro y cómo sobrevivir a ellas</i>. Barcelona: Ediciones Deusto,</p> <p>RÜTZLER, H. y REITER, W. (2022). <i>Food Trends 2023: The Future of Food and Eating</i>. Food Report 2023, June 2022, 140 p. Frankfurt am Main (D): Zukunftsinstitut.</p> <p>SUBRAMANIAN, A. y KESSLER, M. (2013). <i>The Hyperglobalization of Trade and Its Future</i>. Peterson Institute for International Economics (PIIE), <i>Working Papers</i> 13-6, July 2013, 66 p. PIIE.</p> <p>WHO—WORLD HEALTH ORGANIZATION (2022). <i>WHO European Regional Obesity Report 2022</i>. WHO Regional Office for Europe, May 2022, 206 p. Copenhagen: WHO.</p> <p>WILLET, W., ROCKSTRÖM, J., LOKEN, B., SPRINGMANN, M., PROF TIM LANG,</p>	<p>VERMEULEN, S. et al. (2019). Food in the Anthropocene: the EAT – Lancet Commission on healthy diets from sustainable food systems. <i>The Lancet</i>, 393, pp. 447-492, 2 February 2019. London (UK): Elsevier.</p> <p>WITMER, M. (2019). <i>Policy coherence of the EU Common Agricultural Policy (CAP) within the Nexus between water, energy, land, food, and climate depends on policy implementation</i>. SIM4NEXUS Policy Brief 2, February 2019.</p> <p>WRR—WETENSCHAPPELIJKE RAAD VOOR HET REGERINGSBELEID (THE NETHERLANDS SCIENTIFIC COUNCIL FOR GOVERNMENT POLICY) (2016). <i>Towards a Food Policy</i>. WRR-Report no. 93, 13 December 2016, 168 p. The Hague (NL): WRR.</p> <p>ZKL-ZUKUNFTSKOMMISSION LANDWIRTSCHAFT (2021). <i>The Future of Agriculture. A common agenda: Recommendations of the Commission on the future of Agriculture</i>, Abstract, August 2021, 27 p. Berlin (D): ZKL.</p>
---	---	---