

Mirando de nuevo a los Planes Estratégicos de la nueva Política Agraria Común (PEPAC) y a su futuro

Looking again at the Strategic Plans of the new Common Agrarian Policy (PEPAC) and to their future

TOMÁS GARCÍA DE AZCÁRATE, VICE-DIRECTOR DEL IEGD-CSIC E INVESTIGADOR ASOCIADO DEL CEIGRAM.

Albasanz 26, 28037, Madrid (España).

tomasgarciaazcarate@gmail.com.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2902-886X>.

Recibido: 3-7-22 Aceptado: 1-8-22.

Cómo citar: García Azcárate, Tomas, “Mirando de nuevo a los Planes Estratégicos de la nueva Política Agraria Común (PEPAC) y a su futuro”, *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros* 258 (2022): 3-17.



Este artículo está sujeto a una [licencia “Creative Commons Reconocimiento-No Comercial” \(CC-BY-NC\)](#).

DOI: <https://doi.org/10.24197/recep.1.2022.3-17>

Resumen: La puesta en marcha de la nueva PAC está siendo más lenta y compleja que lo esperado. En un anterior artículo, planteábamos unas preguntas. Tres años después, lo hemos actualizado revisitando todos y cada uno de nuestros interrogantes.

El principal tema identificado pendiente es el nivel de ambición que debe tener los Planes Estratégicos. Por un lado, la PAC debe acompañar al conjunto de los actores de la cadena alimentaria en la adaptación y mitigación del cambio climático. Pero, por otro lado, para ser plenamente efectiva y eficiente, una política basada en el cumplimiento de objetivos requiere estabilidad, conocimiento previo de dichos objetivos y buenos indicadores. No parece que vaya a ser el caso de la PAC 2023-2027.

Concluimos que hay entonces que mirar más allá del año 2027. El alumbramiento de la PAC post-2027 (o seguramente post 2029) se anuncia de nuevo difícil, sobre todo si la Unión europea sigue sufriendo de “enanismo presupuestario”, el disponer de un presupuesto desfasado con respecto a sus ambiciones.

Palabras clave: Política Agraria Común; Planes estratégicos; Plan Verde Europeo; Estrategia “De la Granja a la Mesa”; Enanismo presupuestario.

Abstract: The implementation of the new CAP is being slower and more complex than expected. In a previous article, we raised some questions. Three years later, we have updated it by revisiting each one of our questions.

The main identified pending issue is the level of ambition that the Strategic Plans should have. On one hand, the CAP must accompany all the food chain actors in climate change mitigation and adaptation. But, on the other hand, to be fully effective and efficient, a policy based on meeting

objectives requires stability, prior knowledge of said objectives, and good indicators. It does not seem that this will be the case for the CAP 2023-2027.

We conclude that we must then look beyond the year 2027. The birth of the CAP post-2027 (or surely post-2029) is once again difficult, especially if the European Union continues to suffer from "budgetary dwarfism", having a budget out of step with its ambitions..

Keywords: Common Agricultural Policy; Strategic Plans; European Green Deal, Farm to Fork Strategy, budgetary dwarfism.

INTRODUCCIÓN

En el año 2020, junto con mi compañera Carina Folkesson, publicamos un artículo en la revista *Economía Agraria y Recursos Naturales*, titulado "The new delivery model of the CAP: Some relevant issues" en el que realizamos un primer análisis del entonces propuesto nuevo modelo de gestión de la Política Agraria Común (PAC) que había anunciado la Comisión Europea en su Comunicación del 27 de noviembre del 2017, hace 5 años (EC, 2017).

En pocas palabras, el nuevo modelo de gobernanza de la PAC consiste en pasar de una política de obligación de medios, los instrumentos de política previstos y su correcta utilización, a una política de obligación de resultado. Cada Estado miembro está comprometido a alcanzar unos objetivos y negocia para ello con la Comisión la combinación de medios que considera más eficaz y eficiente, bajo la forma de un Plan Estratégico.

En el artículo, concluíamos que el cambio de paradigma propuesto representaría una clara modernización de la más antigua de las políticas comunes pero que deberíamos darle tiempo al tiempo. Un cambio de paradigma de esta magnitud necesita de tiempo para lograr un cambio real. Es recomendable una implementación progresiva en el tiempo.

Nuestro artículo destacaba 5 temas que calificábamos como "sensibles": las similitudes entre la nueva arquitectura y la gestión histórica del Desarrollo Rural; la reserva de eficacia y duración de las perspectivas financieras; la extensión de esos Planes; un desafío legal potencial en España y quizás en otros Estados miembros y las declaradas ambiciones para los Planes Estratégicos, tema particularmente importante y de actualidad al que se reservara una atención especial.

A la vuelta del verano 2022, a la luz de los Planes Estratégicos de la nueva PAC (PEPAC) aprobados por la Comisión o en trámite de negociación todavía, creemos que es buen momento para volver sobre nuestra primera evaluación ex-ante y profundizar en la reflexión.

Nuestro primer propósito ahora es reservar, para cada uno de los cinco temas destacados anteriormente, un apartado específico. En el abordaremos en qué medida tenemos elementos nuevos para evaluar si nuestros temores estaban fundados.

En un largo capítulo final, concluimos que es necesario levantar la mirada más allá del año 2027. El alumbramiento de la PAC post-2027 (o seguramente post 2029) se anuncia de nuevo difícil.

1. ¿PUEDEN SER LOS PDRS UN MODELO PARA LOS PLANES ESTRATÉGICOS?

Desde ciertos ámbitos académicos (Jongeneel, et al, 2019), y desde buena parte de los servicios encargados del Desarrollo Rural en la Dirección General de Agricultura de la Comisión Europea (DG AGRI), se tomaba como ejemplo para los futuros Planes Estratégicos, los Programas de desarrollo Rural (PDRs) actualmente vigentes.

Otra parte de las Instituciones europeas, como por ejemplo el anterior Comisario Phil Hogan (2018) y otros servicios de la DG AGRI, coincidían con las conclusiones del informe especial del Tribunal de Cuentas Europeo sobre los PDRs (ECA, 2017) que destacaba su complejidad, su enfoque basado en el respeto escrupuloso de los procedimientos y el correcto uso formal de los fondos, descuidando el análisis de los resultados reales obtenidos con dichos fondos.

¿Cómo es posible que se haya pensado, después de estas críticas, en los PDRs como modelo? La respuesta se encuentra en la lógica administrativa y burocrática. Es la manera con la cual todas las administraciones, autonómicas en el caso español, nacional y comunitaria, están acostumbradas a trabajar. En la Comisión, los servicios utilizaban una “liste de control” (“Checlist”) para asegurarse que el PDR incluía todo lo que tenía que incluir.

El cambio de paradigma que representa pasar de una política de obligación de medios a una política de obligación de resultados implica también una nueva forma de trabajar a la cual las administraciones no están acostumbradas e, incluso, están poco preparadas (Carey, 2019).

Es demasiado pronto para concluir que el cambio de paradigma ha sido exitoso, pero, hasta ahora, cabe constatar que no se está siguiendo el modelo PDR. Las observaciones sobre los borradores de PEPAC que

mandó la Comisión a los Estados miembros el 21 de junio pasado¹ son una buena prueba de ello.

2. LA RESERVE DE EFICACIA

En su versión inicial, la Comisión había previsto una “reserva de eficacia”. Se trata de recompensar a los Estados miembros que están cumpliendo sus compromisos con una cantidad presupuestaria suplementaria.

La idea es buena, siempre que la mencionada reserva fuera suficientemente importante para motivar a los Estados miembros. La propuesta, un 5% de la dotación prevista para el desarrollo rural de cada Estado miembro para el año 2027, no cumplía esta condición. En efecto, los niveles de subejecución presupuestaria de los PDRS, incluso después del periodo suplementario de 2 o 3 años concedido por la reglamentación comunitaria, son en casi todos los Estados miembros muy superiores al monto que estaba previsto para dicha reserva.

La propuesta no gustó desde el principio a los Estados miembros, que no admiten fácilmente una supervisión de la Comisión y, aún menos, que esta pueda tener consecuencias presupuestarias directas, aunque fueran reducidas. Pero concluíamos en el primer artículo, después de un detallado análisis, que la propuesta era inviable en las actuales circunstancias.

Durante un periodo de programación presupuestario (7 años por ahora), y no digamos durante un periodo recortado como el actual 2023-2027, es imposible cumplir técnicamente con todos los requisitos previstos:

1. Puesta en marcha de la nueva PAC, en particular de las medidas de desarrollo rural;
2. Dejar tiempo suficiente para que estas medidas puedan implementarse y surtir efecto;
3. Evaluar correctamente el cumplimiento de los objetivos inicialmente programados y elaborar el correspondiente informe para la Comisión, explicando en qué medida se han alcanzado y en qué medida los logros (y los fallos) se deben al propio Plan Estratégico o a factores externos;

¹ https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/cap-strategic-plans/observation-letters_en

4. Negociar con la Comisión un posible Plan de Acción para corregir los errores observados;
5. Implementar el Plan de Acción durante tiempo suficiente como para que pueda surtir efecto y que estos sean medibles;
6. Realizar un nuevo informe sobre los resultados del Plan de acción y negociarlo con la Comisión.

Entonces, y solamente entonces, es cuando se podría haber desencadenado el mecanismo de la reserva de eficacia. Nuestra propuesta era mantener dicha reserva, no poner en tela de juicio su cuantía (en su primera implementación) pero, en línea con la posición ya defendida por la Comisión de Presupuestos del Parlamento Europeo en dos de sus informes, modificar el periodo de programación de 7 a 5 años para uniformizarlo con el ritmo electoral del Parlamento Europeo y tomar como base para el análisis de los compromisos asumidos dos periodos en vez de uno, diez años en vez de siete.

La solución final, acordada entre el Parlamento Europeo y el Consejo de Ministros ha sido la supresión de esta reserva de eficacia

3. UN PLAN ESTRATÉGICO DE 100 PÁGINAS

Los Estados miembros debe mandar los PEPACs a la Comisión para su aprobación. La gran mayoría, 17 concretamente, lo hicieron respetando la fecha del 31 de diciembre del 2021. A continuación, la Comisión debe legalmente aprobarlos “a más tardar seis meses después de que el Estado miembro interesado lo haya presentado” En el caso español, este plazo terminaba el 30 de junio del 2022.

El artículo 118.2 del reglamento “por el que se establecen normas en relación con la ayuda a los planes estratégicos que deben elaborar los Estados miembros en el marco de la política agrícola común (planes estratégicos de la PAC)²” explicita los criterios de evaluación que deben guiar a la Comisión:

“La Comisión evaluará el plan estratégico de la PAC presentado con respecto a su integridad, su cohesión y coherencia con los principios generales del Derecho de la Unión, el presente Reglamento, los actos delegados y de ejecución adoptados en virtud del mismo y del Reglamento

² <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2021-81699>

(UE) 2021/2116, su contribución efectiva al logro de los objetivos específicos contemplados en el artículo 6, apartados 1 y 2, y su impacto sobre el correcto funcionamiento del mercado interior y la distorsión de la competencia, así como el nivel de carga administrativa para los beneficiarios y la administración. La evaluación abordará, en particular, la idoneidad de la estrategia del plan estratégico de la PAC, los objetivos específicos, las metas, las intervenciones y la asignación de recursos presupuestarios correspondientes para cumplir los objetivos específicos del plan estratégico de la PAC, mediante el conjunto de intervenciones propuestas sobre la base del análisis DAFO y la evaluación ex ante.”

Es verdad que la interlocución entre las administraciones ha sido continua y que las consultas informales han allanado el camino. Pero, como las propias observaciones que la Comisión mandó en junio pasado, el proceso de aprobación no es simplemente una formalidad, entre otras razones por las diferencias de criterio entre las distintas Direcciones generales de la Comisión (e incluso dentro de la misma Dirección general). La (corta en el caso español) demora en la aprobación final viene a confirmar lo anterior.

Anticipándose a este problema, varios altos funcionarios de la Comisión defendieron que los PEPACs debían ser documentos cortos, de más o menos 100 páginas. De nuevo, la lógica de la gestión administrativa se podía imponer en la práctica sobre la voluntad del legislador, ya que es evidente que un PEPAC corto no puede responder con la claridad y seguridad jurídica suficiente a las exigencias del Reglamento. Tampoco puede garantizar en la práctica que las lógicas diferencias de tratamiento entre agricultores de distintos Estados miembros no generen distorsiones de competencia que puedan poner en peligro la libre circulación de productos en el mercado interior (Becker and Grajewski, 2022).

La práctica ha puesta a cada uno en su sitio. La propuesta de PEPAC mandada a la Comisión por España el 29 de diciembre del 2021 constaba de 3.381 páginas. En sus observaciones de junio 2022, la Comisión felicitó a España por el carácter completo (“comprehensive”) de su documento.

4. UN DESAFÍO LEGAL POTENCIAL

Nos referimos en este apartado a un tema que se plantea al menos en España y quizás en otros Estados miembros federales como Alemania o

Austria donde las regiones han asumido el núcleo de las competencias jurídicas y legislativas en materias como la agricultura y la alimentación.

El gobierno central juega principalmente un papel en la coordinación y promoción de convergencias y sinergias entre las diferentes políticas desarrolladas en las Comunidades Autónomas. La principal excepción es la implementación de las políticas europeas directamente aplicables ya que el Estado Miembro es España. Esto no se aplica a las Directivas europeas e incluso en el caso agrario, el núcleo central del segundo Pilar de la PAC está directamente bajo el control de las autoridades regionales.

El tema era entonces cual iba a ser el estatus legal de la aprobación del Plan estratégico. Ha sido aclarado en el Reglamento anteriormente mencionado: la Comisión lo aprueba, mediante una decisión de ejecución sin dar la oportunidad a los demás Estados miembros de interferir en el procedimiento. La competencia de implementar el PEPAC es pues del gobierno central, siempre en diálogo y negociación con las Comunidades Autónomas.

5. LA NECESARIA SEGURIDAD JURÍDICA

En nuestro primer artículo, hacíamos referencia al inquietante precedente de las Estrategias nacionales en el sector de las frutas y hortalizas, analizado por Bijman (2015) en su informe al Parlamento Europeo.

Cuanto más “breve y simple” sea el Plan Estratégico, más margen deja para futuras interpretaciones. Alan Matthews (2018) acertadamente insistió en que “un tema poco investigado hasta la fecha en la evaluación del nuevo modelo de gobernanza de la PAC es el papel que desempeñara en un futuro el proceso de auditoría de la UE” y llamó la atención de su

lectores sobre el bien documentado ‘cri du coeur’ al respecto de Sachsen (2016).

Parece más que probable que el problema no se plantee con relevancia en el primer periodo (corto) 2023-2027. Como ya hemos mencionado, no da tiempo material para la implementación de los indicadores pertinentes, la recogida de datos después de un plazo prudencial para que pueda observarse el impacto de las medidas adoptadas y su interpretación para poder analizar en qué medida las evoluciones observadas son debidas a las medidas adoptadas o a factores externos.

Cabe esperar que el plazo indirectamente abierto con el retraso en la entrada en vigor del nuevo modo de gobernanza de la PAC, y el

acortamiento de su primer periodo de aplicación, abran oportunidades para afinar tanto el sistema de indicadores como su interpretación y utilización para evaluar los PEPACs.

6. EL NIVEL DE AMBICIÓN DEL PLAN

La negociación de la nueva PAC, inicialmente 2020-2027, empezó al día siguiente de la publicación de la Comunicación de la Comisión. Su intensidad aumentó una vez publicadas las propuestas de Reglamentos, tanto financieros como agrarios, y culminó en un acuerdo en el otoño 2021.

Para que pueda entrar en vigor, como previsto y aún con retraso, el 1 de enero del 2023, los Estados miembros empezaron sus trabajos en el 2019 con la fase inicial de diagnóstico, entrando en la fase final de redacción (y negociación con los interlocutores sociales y las Comunidades Autónomas en el caso español) en el verano del 2020. La maquinaria administrativa es pesada. Incluso, una vez aprobado por la Comisión el PEPAC español, queda mucho trabajo por delante a nivel del gobierno central (18 Reales Decretos y una ley, que ha entrado en el Congreso de los Diputados por el trámite de urgencia.) y autónomos, sin hablar de las correspondientes convocatorias de ayudas a publicar en el caso del desarrollo rural.

Todo el edificio está construido sobre un nivel de ambición acordado en común. Pero acontece que la propuesta de nueva PAC fue formulada por una Comisión y ha sido negociada y es implementada por otra, con otras ambiciones y otros objetivos.

El Pacto Verde Europeo se ha transformado en el gran proyecto de la Comisión Von der Leyen, que se concreta en especial en el campo de la agricultura y la alimentación en dos estrategias, “De la granja a la mesa” (EC, 2020 a) y “Biodiversidad” (EC, 2020 b).

Cuatro son los objetivos cuantificados para la agricultura europea en estas estrategias: la reducción en un 20% del uso de fertilizantes; la reducción en un 50% del riesgo y del uso de plaguicidas químicos en general y en otro 50% de los más peligrosos; la reducción del consumo de antimicrobianos por la ganadería en otro 50 % y alcanzar el 25% de la superficie agraria útil europea movilizada por la agricultura ecológica. La Comisión ya ha anunciado que cuenta con movilizar la PAC para alcanzar estos objetivos.

Lo que la Comisión aprobó en el 2020 son dos Comunicaciones, que anuncian futuras propuestas, algunas de ellas previstas incluso para el último trimestre del 2023. A pesar de su trascendencia potencial estas no vinieron acompañadas por un análisis de impacto. Las reglas comunitarias no obligan a la Comisión a realizarlo antes de aprobar Comunicaciones porque no tienen consecuencias jurídicas, a diferencia de lo que acontece con una propuesta de Reglamento.

La situación es más que contradictoria, y es buen reflejo de textos europeos aprobados tras arduas negociaciones que se caracterizan por sus ambigüedades.

Por un lado, como señala Albert Massot (2022), los objetivos cuantitativos de la estrategia “De la Granja a la Mesa” no han sido integrados en la parte dispositiva de los Reglamentos, ni el que establece normas en relación con las ayudas a los planes estratégicos (EC, 2022 a) ni el que define las reglas relativas a la financiación, la gestión y el seguimiento de la política agrícola común (EC, 2022 b). Por otro, si se encuentran, en cambio, en los cuatro de los considerandos (los 31, 42, 122 y 123) del primer Reglamento y el considerando 60 del segundo.

Por un lado, como nos recuerda Ricard Ramón (2022), “el Consejo exigió (y así quedó reflejado en el texto de los reglamentos de la nueva PAC que los Planes Estratégicos fuesen adoptados teniendo en cuenta solo actos legislativos legalmente vinculantes”. Por otro, los artículos 120 y 159 del Reglamento sobre los Planes Estratégicos otorgan a la Comisión Europea la facultad de “actualizar” los actos legislativos de medio ambiente o clima, lo que equivale a crear una cláusula automática de revisión de dichos Planes.

Estas tensiones salieron rápidamente a flote en la primera ocasión que se presentó, la propuesta aprobada por la Comisión el 22 de junio pasado de nuevo Reglamento sobre el uso sostenible de pesticidas (EC, 2022 c).

6.1. El uso sostenible de pesticidas como ejemplo

Como explica la propia Comisión, la propuesta incluye objetivos jurídicamente vinculantes a nivel de la UE para reducir en un 50 % el uso y el riesgo de plaguicidas químicos, así como el uso de plaguicidas más peligrosos para 2030. Los Estados miembros deberían establecer sus propios objetivos nacionales de reducción dentro de parámetros definidos para garantizar que la Unión Europea en su conjunto logre este objetivo.

Todos los agricultores (y otros usuarios profesionales de pesticidas) deberían practicar el Manejo Integrado de Plagas (MIP), un sistema de control de plagas respetuoso con el medio ambiente que se centra en la prevención de plagas y prioriza los métodos alternativos de control de plagas, y los pesticidas químicos solo se utilizarán como último recurso.

El uso de todos los pesticidas estaría prohibido en “lugares sensibles” tales como áreas verdes urbanas; parques o jardines públicos; parques infantiles; áreas recreativas o deportivas; caminos públicos; en las zonas Natura 2000 y en cualquier otra área ecológicamente sensible a ser preservada para polinizadores amenazados.

Otras medidas incluirían el exigir a los Estados miembros que establezcan objetivos positivos para aumentar el uso de métodos de control de plagas no químicos y exigir a los agricultores (y otros usuarios profesionales de plaguicidas) que obtengan asesoramiento independiente sobre métodos alternativos para garantizar una mayor adopción de métodos de control de plagas no químicos.

Siendo optimista en cuanto a los plazos necesarios para su aprobación, no cabe esperar un texto definitivo publicado en el Boletín Oficial de las Comunidades Europeas antes de la segunda parte del 2023. Por lo pronto, la primera reacción de los Ministros de Agricultura (y, en buena medida de los Ministros de Medio Ambiente también) ha sido más bien fría.

En el comunicado de prensa difundido por la Comisión, se anuncian, nuevas normas de la política agraria común para garantizar que los agricultores sean compensados por cualquier coste relacionado con la aplicación de las nuevas normas durante un período transitorio de cinco años.

6.2. Los hechos son testarudos

Estamos ante un claro caso no solo de confusión reglamentaria sino de “optimismo de la voluntad”. Estas “nuevas normas de la PAC” implicarían un cambio en los PEPACs, que serían unos planes “estratégicos”, es decir con vocación de marcar la dirección a seguir para varios años, modificados cada poco, al albur de cada nueva propuesta adoptada.

Suponiendo que el Reglamento sobre el uso sostenible de pesticidas se apruebe a finales del 2023, las modificaciones de los PEPACs entrarían en vigor en el 2025. Ello hace imposible la obtención de indicadores que permitan observar los resultados obtenidos (base de la nueva modelo de

gestión de la PAC) antes del 2027, último año del actual periodo de programación presupuestaria.

En el 2025, estaríamos ya a mitad del periodo 2023-2027. Cabe suponer que buena parte de los presupuestos de desarrollo rural previstos ya estarán comprometidos con obligaciones plurianuales o con las convocatorias pendientes. Por lo tanto, el margen realmente disponible para movilizar fondos para nuevas prioridades será siempre limitado y siempre en detrimento de otras prioridades anteriores.

No puede haber duda de que una agricultura sostenible, como contribución al mantenimiento de la biodiversidad, debe plantearse la máxima reducción posible del uso de pesticidas. No puede haber duda de que la PAC, y sus PEPACs, deben acompañar al conjunto de los actores de la cadena alimentaria en la adaptación al (y mitigación del) cambio climático. La integración y la coherencia entre las distintas políticas públicas (comunitarias ciertamente pero también nacionales y regionales) es una condición necesaria, aunque no suficiente, para conseguirlo (Bazzan, Daugbjerg y Tosun, 2022).

Pero una política basada en el cumplimiento de objetivos requiere estabilidad, conocimiento previo de dichos objetivos y buenos indicadores. No se puede pedir a un arquero que alcance el centro de la diana si, una vez disparada, se cambia la diana de lugar.

6.3. Una aprobación no exenta de conflictos

El 18 de julio, el Comisario europeo de Agricultura, Janusz Wojciechowski, anunció que se iniciaban los procedimientos para la aprobación definitiva de los PEPACs de cinco Estados miembros (Portugal, Polonia, España, Dinamarca y Francia).

Desde organizaciones ecologistas (Amigos de la Tierra Europa, 2022) y desde una buena parte de la Comunidad científica, son numerosas las voces que se han levantado para subrayar que los planes estatales están muy lejos de los compromisos medioambientales asumidos por la UE y hablan de aprobación “apresurada”.

Las mencionadas tensiones también se reflejan en el seno de la Comisión, entre las distintas Direcciones Generales y con el Vicepresidente Timmermans. Arc2000 (2022) han obligado notas internas muy críticas tanto de la Dirección General de medio Ambiente como de la de Clima. Al final, la Presidenta Von der Leyen tuvo que tomar cartas en el

asunto y recordar a todos los Comisarios que la Comisión no podía asumir la responsabilidad política de un nuevo retraso en la aplicación de la PAC.

7. CONCLUSIONES

La puesta en marcha de la nueva PAC, con el cambio de modelo de gobernanza que representa, está siendo más lenta y compleja que esperado. En los inicios del proceso, habíamos publicado un artículo que planteaba unas preguntas sobre su implementación previsible. Después de la publicación de los Reglamentos europeos y la elaboración por los Estados miembros de sus Planes estratégicos y su presentación a la Comisión, hemos actualizado nuestro análisis y revisitado nuestros interrogantes.

Una primera conclusión es que, en varios de los aspectos señalados como el modelo a seguir para la elaboración de los Planes, su carácter completo y su extensión y la gestión de la reserva de eficacia, los Estados miembros y la Comisión se han acercado mucho a las sugerencias y propuestas que realizábamos.

Un tema, el de la seguridad jurídica de la que pueden disponer los Estados miembros está lógicamente sin resolver, aunque el retraso en la entrada en vigor de la nueva PAC crea condiciones más favorables para que pueda encauzarse de manera satisfactoria.

El principal punto de fricción se centra en el nivel de ambición que deben, o pueden, tener los PEPACs, y en su coherencia con el Plan Verde Europeo y las Estrategias comunitarias “De la Granja a la Mesa” y “Biodiversidad”.

No puede haber duda de que la PAC, y sus PEPACs, deben acompañar al conjunto de los actores de la cadena alimentaria en la adaptación y mitigación del cambio climático. No puede haber duda de que una agricultura sostenible, como contribución al mantenimiento de la biodiversidad, debe plantearse la máxima reducción posible del uso de pesticidas. La integración y la coherencia entre las distintas políticas comunitarias (y nacionales y regionales) es una condición necesaria, aunque no suficiente, para conseguirlo.

Pero una política basada en el cumplimiento de objetivos requiere estabilidad, conocimiento previo de dichos objetivos y buenos indicadores. No se puede pedir a un arquero que alcance el centro de la diana si, una vez disparada, se cambia la diana de lugar. No parece que vaya a ser el caso de la PAC 2023-2027.

7.1. El calendario de nuevo como problema

Todo parece indicar entonces que esta PAC “recortada” en el tiempo va a marcar únicamente, por un lado, el inicio de la puesta en marcha del nuevo modelo de gobernanza y, por otro, un paso más hacia una política no solo agraria sino alimentaria y medioambiental. Como señala correctamente Albert Massot (2022) “el despliegue de una buena parte de la PAC quedará pendiente de la siguiente reforma”.

Existe abundante la literatura científica existente sobre la complejidad de desarrollar coherencias entre los objetivos de las distintas políticas (Recanati et al, 2019; Duru et al, 2022; Fundación Carasso, 2022; Grant, 2022)). También existen numerosos análisis sobre la importancia de la “dependencia del sendero”, en particular en lo que se refiere a los aspectos medioambientales y la PAC (García Azcárate y Mili, 2020).

En este difícil contexto, el calendario vuelve a ser un problema, como lo fue para la PAC que se inicia en el 2023. La PAC en principio post-2027, como las perspectivas financieras del mismo periodo, serán preparadas por la presente Comisión, pero las propuestas serán presentadas por la Comisión que salga elegida después de las elecciones al Parlamento Europeo de junio 2024. Sabemos por experiencia que la transición entre dos Comisiones puede ser difícil si no hay plena continuidad en la línea política. ¿Quién puede saber cuál serán las prioridades del nuevo Parlamento Europeo y de los gobiernos en aquel momento?

Todo ello hace presagiar que, de nuevo, la nueva PAC no estará decidida a tiempo para ser aplicada el 1 de enero del 2028 y que, por lo tanto, tendremos de nuevo un retraso de uno o dos años.

Pero, alejándonos de los aspectos políticos, cabe preguntarse en base a qué datos y evidencias podrán los servicios de la Comisión realizar los trabajos preparatorios. Es verdad, como señala Ricard Ramón (2022) que “la Comisión está emplazada a examinar los ‘esfuerzos colectivos’ de todos los planes estratégicos y publicar un informe en el año 2013” pero, a estas alturas, solo puede tratarse de las declaraciones de intenciones y no de resultados prácticos. No olvidemos que, al ritmo en que se están aprobando, no es descartable que en algunos Estados miembros el año 2023 empiece sin PEPAC.

En efecto, en el año 2024 será materialmente imposible disponer de una evaluación seria del impacto de los Planes estratégicos. Incluso la evaluación oficialmente prevista para el 2025 difícilmente podrá ir más allá de unos indicadores sobre la estructura del gasto, en ningún caso con

indicadores de impacto. Discrepamos en esto con Albert Massot (2022) que si que cree que estas evaluaciones “jugaran un papel trascendental”.

Si, además, añadimos la existencia potencial de otros factores exógenos a la PAC que pueden tener gran influencia, solo podemos concluir que el debate sobre la PAC post 2027 será una discusión, y una negociación, con fuertes tintes ideológicos. No sabemos cuáles, no sabemos cuándo pero si sabemos que acontecimientos como los que hemos vivido recientemente como “El niño” y La niña”; la multiplicación de accidentes climáticos y su mayor gravedad relacionados directamente con las consecuencias del cambio climático; la guerra en Ucrania y sus consecuencias sobre el mercado de cereales, oleaginosas y abonos; la evolución de los costes energéticos; las epidemias del COVID; los problemas en la logística marítima... , se van a seguir produciendo.

7.2. El problema de fondo: el enanismo presupuestario

El problema de fondo no es que las políticas públicas deben ser coherentes entre si. Ni siquiera es que la adaptación y mitigación del cambio climático debe ser un objetivo transversal a todas ellas, las europeas y las nacionales. Ambas cosas son unas evidencias.

El problema de fondo es que la Unión Europea quiere, con razón, dotarse de una política medioambiental a la altura de sus ambiciones y de los compromisos internacionales asumidos por los propios países en múltiples Conferencias internacionales. Quiere también desplegar el liderazgo mundial sobre estos temas, como elemento central de una política exterior común. Quiere todo esto sin disponer de los fondos necesarios para dotar presupuestariamente de una manera adecuada, a la altura de las ambiciones, su política medioambiental.

Mientras el presupuesto europeo esté limitado al 1% de su producto Interior Bruto (como referencia, en España el gasto público en 2021 alcanzó el 50,6% del PIB³); mientras las discusiones presupuestarias empiecen por la fijación de un límite de gasto (y, por primera vez en este periodo 2020-2027, se acuerde una disminución de dicho techo); mientras en vez de discutir primero de las prioridades políticas y de la financiación necesaria para ellas, se prioriza el debate sobre el tamaño del presupuesto; mientras en el Parlamento Europeo tenga más peso político la Comisión

³ <https://datosmacro.expansion.com/estado/gasto/espana>

de Control Presupuestaria (COCOBU) capaz de hacer dimitir a una Comisión, que la Comisión Presupuestaria (COBU) y estas más peso que las Comisiones políticas, la Unión Europea estará enferma de enanismo presupuestario.

Cuando no se tiene los medios suficientes para tener la Unión Europea que se desea o la necesaria, se tiene la Unión Europea que se puede.