

Factores institucionales en la reforma de la PAC 2020

ALBERT MASSOT MARTÍ (*)

1. INTRODUCCIÓN

1.1. La reforma de la PAC tras el Tratado de Lisboa

El Tratado de Lisboa, en vigor desde el 1 de diciembre de 2009, llevó a cabo una refundación del Tratado de la Unión Europea (TUE) y del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea (TCE), rebautizado «Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea» (TFUE) (1). Los nuevos Tratados se centraron en mejorar el marco institucional y procedimental de la Unión con dos aportaciones fundamentales: a) el reforzamiento de las prerrogativas legislativas del Parlamento Europeo (PE), situándole en pie de igualdad con el Consejo mediante la extensión de 44 a 85 los ámbitos bajo el «procedimiento legislativo ordinario» (PLO) (Artículo 294 TFUE), hasta entonces denominado «procedimiento de codecisión»; y b) la creación de una nueva tipología de actos jurídicos, distinguiendo entre los actos legislativos básicos (Artículos 288 y 289 TFUE), los actos delegados (Artículo 290 TFUE) y los actos de ejecución (Artículo 291 TFUE). Así mismo, el TFUE modificó las reglas presupuestarias, integrando el marco financiero plurianual en sus disposiciones, simplificando

(*) Publicados en el Diario Oficial C 115 de 9.5.2008.

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

- Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros, n.º 236, 2013 (119-169).
Recibido junio 2013. Revisión final aceptada enero 2014.

el procedimiento presupuestario anual y ampliando los poderes del PE sobre el conjunto del gasto comunitario.

El Tratado de Lisboa no entrañó ningún cambio de fondo en el capítulo agrario del nuevo TFUE (Artículos 38 a 44) y prorrogó los objetivos y normas materiales ya existentes en el TCE. Y, sin embargo, las modificaciones procedimentales introducidas, y muy en particular la extensión de la codecisión a la agricultura, han jugado un papel crucial en la presente reforma de los mecanismos de la Política Agrícola Común (*PAC 2020*). Sin tenerlas en cuenta difícilmente se puede entender el resultado final de las arduas negociaciones que el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión han desplegado desde el mes de abril de 2013 en el marco de los denominados *trilogos*. A lo que hay que añadir las interferencias sobre la reforma de la PAC derivadas de las negociaciones que han discurrido en paralelo sobre el *Marco Financiero Plurianual 2014/2020*, de especial trascendencia para la que, aún hoy, sigue siendo la principal política común de gasto.

No es de extrañar por consiguiente que la literatura económico-agraria dedique paulatinamente una mayor atención a los factores institucionales que acotan la evolución de la PAC (2). El objeto de este artículo es contribuir a esta reflexión explicando los principales aspectos legislativos y presupuestarios de la reforma de la PAC post 2013 (3). Empezaremos por esbozar el *sistema de gobernanza multi-nivel* que encarna la Unión Europea (UE), a modo de marco de referencia (§1.2). Dedicaremos el segundo capítulo a las reglas presupuestarias que emanan del Tratado de Lisboa (§2.1) y a las negociaciones en curso del marco financiero plurianual 2014/2020 en sus fases preparatoria (§2.2) y legislativa propiamente dicha (§2.3). En el tercer capítulo se analizarán los principales cambios legislativos efectuados por el Tratado de Lisboa con incidencia agraria (§3.1), los primeros pasos efectuados por las Instituciones europeas para la adaptación de los actos agrícolas al Tratado (§3.2), para terminar co-

(2) En el apartado 1 de las referencias bibliográficas se cita una selección de obras sobre los aspectos institucionales de la PAC y, muy especialmente, sobre su vertiente legislativa tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa.

(3) Este artículo actualiza la presentación titulada «*Role of Institutional Factors in CAP Reform Process*» realizada en el 126 Seminario de la EAAE («*New challenges for EU agricultural sector and rural areas. Which role for public policy?*», Capri, Italia, 28 de junio de 2012).

mentando los principales elementos institucionales que intervinieron en las negociaciones de la reforma de la PAC (§3.3). A modo de corolario, se efectuará una evaluación general sobre la incidencia de los factores institucionales en el proceso de definición de la nueva PAC por lo que respecta al comportamiento de los actores, los calendarios y los resultados (§4).

1.2. El sistema de gobernanza supranacional multi-nivel: apuntes básicos

Los politólogos suelen definir la UE como un OPNI, un «*objeto político no identificado*», equivalente a un genuino *sistema de gobernanza multi-nivel* que se despliega *vertical* y *horizontalmente*, cuyo ejercicio se concreta en el llamado *método comunitario* y que, además, ha sumado nuevos niveles legislativos tras el Tratado de Lisboa.

1.2.1. La dimensión vertical y finalista del sistema multi-nivel

La UE se funda en una progresiva *atribución de competencias* a las instituciones supranacionales por parte de los Estados miembros (Artículo 3.6 TUE). Este traspaso de poderes parte de una noción relativa de la «soberanía estatal», susceptible de desgajamiento a medida que lo que requiera la integración europea y, obviamente, lo permitan el consenso ideológico dominante y la voluntad política de los Estados. El principio de atribución rige la delimitación de competencias de la Unión (Artículo 5.1 TUE). En su virtud, la Unión actúa solamente dentro del marco competencial expresamente asignado para alcanzar los *objetivos* establecidos en los Tratados (Artículos 5.2 TUE y Artículo 7 TFUE). Por consiguiente, el ejercicio de las competencias se somete a una suerte de legitimidad teleológica que se manifiesta en dos principios, el de *subsidiariedad* y el de *proporcionalidad* (Artículo 5.1 TUE). El principio de *subsidiariedad* dispone que la Unión sólo puede intervenir cuando los objetivos de la actuación prevista no puedan ser alcanzados a nivel interno (estatal, regional o local) (Artículo 5.3 TUE). Por el principio de *proporcionalidad* la actuación de la Unión no puede exceder de lo necesario para alcanzar los objetivos del Tratado (Artículo 5.4 TUE).

Sobre estas bases, el TFUE distingue tres categorías de ámbitos o políticas en función de su nivel de integración: 1) las políticas de *competencia exclusiva* de la Unión (Artículo 2.2 y Artículo 4 TFUE); 2) las políticas de *competencia compartida*, donde los Estados pueden actuar si la Unión no lo hace (Artículo 2.1 y Artículo 3 TFUE); y 3) las competencias de *apoyo, complemento y coordinación* de la Unión (Artículo 2.3 y 5, Artículo 5 y Artículo 6 TFUE). Entre los ámbitos exclusivos destacan la Unión Aduanera, la política comercial, la política de la competencia o la política monetaria. La política regional y la PAC constituyen por su parte las *principales políticas de naturaleza compartida* de la Unión (4).

1.2.2. La dimensión horizontal del sistema multi-nivel

A partir de las competencias atribuidas, el TFUE determina los objetivos, las bases jurídicas y los procedimientos de decisión que sustentan las políticas comunes.

El fundamento jurídico general de los actos agrarios se establece en el Artículo 43.2 TFUE (reemplazando la simple consulta al PE por el procedimiento legislativo ordinario - PLO), con dos excepciones legislativas en favor del Consejo (Artículos 42.2 y 43.3 TFUE). Los objetivos específicos de la PAC se fijan en el Artículo 39 TFUE, añejos pero incólumes desde su definición en los años 50, adaptados a las circunstancias por las Instituciones europeas y priorizados en función de los mecanismos en liza (pagos directos para la estabilización de las rentas; instrumentos de la OCM para la fijación de precios razonables para los consumidores y el equilibrio de los mercados; acciones de desarrollo rural a favor de la productividad) (Massot, 2013: 235 y 256).

Tengamos sin embargo en cuenta que, al calor de la evolución institucional de la UE y de la consolidación de nuevos campos de actuación supranacional, se han ido sumando diversos objetivos horizontales, a integrar en la puesta en práctica del *conjunto de políticas comunes*. Con

(4) El Tratado de Lisboa efectúa de hecho una desclasificación en materia agraria en tanto que, hasta entonces, se consideraba por la jurisprudencia y la propia Comisión (SEC (1992) 1990 de 27.10.1992) que la política de mercados agrarios era una competencia exclusiva de la Unión. Este cambio de naturaleza puede explicarse por la conversión de la PAC tradicional, centrada en los precios, en otra fundada en las ayudas directas.

el TFUE adquieren el estatus de objetivos transversales: el fomento del empleo (Artículo 9); la protección del medio ambiente a fin de garantizar un desarrollo sostenible (Artículo 11); la protección de los consumidores (Artículo 12); las exigencias del bienestar animal (Artículo 13); la protección de la salud pública (Artículo 168.1); o, en fin, la cohesión económica, medioambiental y territorial (Artículo 175 y Protocolo N° 28). La nueva PAC subsume por consiguiente estos objetivos horizontales (y en especial los de carácter medioambiental) (Massot, 2013: 261). Adicionalmente, la participación de la UE en la Organización Mundial de Comercio (OMC), convertida en un marco obligado de referencia para los instrumentos de la PAC, se funda en el Artículo 207 TFUE.

Resaltemos para terminar que la dimensión horizontal del sistema multi-nivel tiene su correlato en la estructura orgánica de la Comisión (Comisarios y Direcciones Generales temáticas), del Parlamento (comisiones parlamentarias) y del Consejo de Ministros (Consejos sectoriales). Como comprobaremos, el marco competencial u organizativo de la Unión ha devenido un factor determinante en el diseño de los procesos negociadores, agrícolas y financieros, de la última reforma.

1.2.3. *El ejercicio de la gobernanza supranacional: el método comunitario*

La gobernanza multi-nivel se despliega en las modalidades de ejercicio legislativo de las competencias atribuidas a la Unión (Artículo 1.1 TFUE). El denominado «*método comunitario*» (5) constituye su piedra de toque dando pie a un complejo equilibrio de poderes entre los distintos niveles involucrados:

- La Comisión *propone*, haciendo uso de su derecho exclusivo de iniciativa legislativa, y *ejecuta*, mediante actos de legislación secundaria (actos delegados o de ejecución) (Artículos 290 y 291 TFUE), los mecanismos de las políticas comunes así como sus disposiciones financie-

(5) Véase el apartado 2 de las referencias bibliográficas. En el actual contexto de recesión, el «*método comunitario*» revive como alternativa al intergubernamentalismo y basamento de una mayor integración política y una mejor gobernanza económica de la Zona Euro (en torno a una unión bancaria, un presupuesto reforzado y la mutualización de la deuda).

ras. Así mismo, ejerce funciones de gestión, de coordinación y de vigilancia (Artículo 17 TUE).

- El Parlamento Europeo y el Consejo, en su calidad de máximas autoridades legislativas y presupuestarias, *deciden* los actos básicos de las políticas comunes, por lo general mediante el procedimiento legislativo ordinario (PLO), al igual que el marco financiero plurianual y los consecuentes presupuestos de cada ejercicio, por medio de procedimientos especiales.
- Finalmente, los *actores estatales o regionales*, en función de su respectivo orden constitucional, aplican el marco legislativo supranacional, incorporando y desarrollando los actos comunitarios, adelantando y/o cofinanciando sus medidas, y controlando su buena ejecución (Artículo 14 TUE). Señalemos de refilón que los Estados preservan cierta capacidad legislativa mediante las denominadas «*cooperaciones reforzadas*» que permiten que un grupo de ellos (con un mínimo de nueve) suscriban entre sí compromisos adicionales en los ámbitos no exclusivos de la Unión para hacer avanzar el proceso de integración (Artículo 20.1 TUE y Artículos 326 a 334 TFUE). Sería el caso, por ejemplo, de la tasa sobre las transacciones financieras que se debate instaurar próximamente en la Zona Euro, o quizás, en un futuro mediano, de algunas acciones agrarias como la armonización de los regímenes de gestión individual del riesgo, a medida que se imponga la flexibilidad en la gestión de la PAC por los Estados miembros.

No se ha de perder de vista además que con el Tratado de Lisboa *otros niveles institucionales* se han sumado al procedimiento decisorio supranacional:

- El *Consejo Europeo* de Jefes de Estado y de Gobierno se ha convertido en una «*Institución Europea*» (Artículos 13.1 y 15 TUE) con la misión de impulsar la Unión y definir las orientaciones políticas generales. Pese a tener taxativamente prohibida cualquier función legislativa, el hecho es que suele superponerse a los Consejos de Ministros sectoriales y condicionar su labor. Su último exponente fue su decisión de febrero de 2013 sobre las perspectivas financieras 2014/2020 que sirvió de base al mandato negociador del Consejo de Asuntos Generales frente al Parlamento (§2.3).

- Asimismo, el Tratado de Lisboa refuerza el papel de los *Parlamentos nacionales* reconociéndoles el derecho a dirigir a las Instituciones europeas un dictamen motivado sobre la conformidad con el principio de subsidiariedad de una propuesta legislativa en el ámbito de una política de competencia compartida (p.e. la PAC) (§1.2.1) cuando estimen que aborda asuntos que pueden gestionarse mejor a escala nacional (Artículos 5.3 y 12.2 TUE).
- Por último, no ha de minusvalorarse el escalón de la sociedad civil, plasmado en el *derecho de iniciativa legislativa ciudadana*, por la que al menos un millón de ciudadanos europeos pueden firmar una invitación a la Comisión Europea para que someta una propuesta legislativa sobre cuestiones que estimen necesario desarrollar para alcanzar los fines de los Tratados (Artículo 11.4 TUE y Artículo 24 TFUE) (6).

2. LAS NEGOCIACIONES DEL MARCO FINANCIERO PLURIANUAL 2014/2020

2.1. La «Constitución financiera» de la Unión tras el Tratado de Lisboa

El TFUE formaliza una nueva «*Constitución financiera*» de la Unión, con diversos componentes. El primero de ellos es la instauración de un nuevo procedimiento para la aprobación del presupuesto anual, en concertación entre el Parlamento y el Consejo. De hecho, lo que se efectúa es una simplificación del mismo mediante la eliminación de la segunda lectura por el PE y la supresión de la tradicional distinción entre «gastos obligatorios» y «gastos no obligatorios», con incidencia directa a nivel agrario (7). Pero el principal cambio lo constituye la integración, por vez primera, del «*Marco Financiero Plurianual*» (MFP) y sus reglas en los Tratados. El Artículo 312 del TFUE prevé un «procedimiento legislativo especial» para

(6) Reglamento (UE) N° 211/2011 (DO L 65 de 11.3.2011). Pese al escaso tiempo transcurrido desde su puesta en marcha, ya se han presentado algunas iniciativas con incidencia en la agricultura: sobre el bienestar de las vacas lecheras (retirada), sobre los derechos de la Tierra o sobre la suspensión del paquete de energía y cambio climático de la Unión (cerradas en enero de 2014). Véase la página de la Comisión <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/welcome?lg=es> para las reglas de registro y el estado de las iniciativas legislativas ciudadanas.

(7) A fin de simplificar el procedimiento presupuestario anual, el TFUE eliminó la distinción entre «gastos obligatorios» (GO) y «gastos no obligatorios» (GNO) (Artículos 314 y 315). En consecuencia, las dos ramas de la Autoridad Presupuestaria (PE y Consejo) hoy deciden conjuntamente acerca de la totalidad de los créditos. El Consejo adquiere poderes de decisión sobre los GNO (gastos agrícolas del segundo pilar) y el PE los gana en materia de GO (gastos del primer pilar).

la aprobación de *un reglamento* que ha de fijar las cuantías de los límites anuales de los créditos por grandes categorías de gasto en función de los principales ejes de actividad de la Unión Europea y sustituir así las disposiciones del Acuerdo Interinstitucional (AII) sobre la disciplina presupuestaria y buena gestión financiera vigente durante el periodo 2007/2013 (8). El TFUE confirma asimismo la duración del MFP (por cinco años como mínimo).

En este contexto, la decisión del *MFP 2014/2020* para una Unión a 28 (contando con la reciente adhesión de Croacia) inaugura el nuevo procedimiento estatuido en Lisboa. De acuerdo con él, a partir de las propuestas de la Comisión y de las orientaciones generales del Consejo Europeo, el Consejo de Ministros ha de adoptar por unanimidad *un proyecto de reglamento* que establezca el contenido de la programación presupuestaria plurianual para el nuevo periodo y presentarlo al Pleno del Parlamento para que dé su *aprobación* mediante la *mayoría simple* de sus diputados (Artículo 312 §2 TFUE).

Por otro lado, el TFUE no modifica las disposiciones sobre los *recursos propios de la Unión*. No obstante, éstos formaron parte integrante del paquete financiero 2014/2020 que presentó la Comisión y, en principio, *cinco nuevos actos legislativos* debían de adoptarse en paralelo al MFP siguiendo diversos procedimientos: una decisión sobre el nuevo sistema de ingresos, a aprobar por unanimidad por el Consejo previa consulta al PE con posterior ratificación por los Parlamentos nacionales; un reglamento del Consejo con las disposiciones de aplicación de los recursos propios, a adoptar por mayoría cualificada previa aprobación del Parlamento (con derecho a rechazo pero no a enmienda); y tres reglamentos del Consejo sobre la forma de acceder a los diversos recursos propios disponibles, a adoptar por mayoría cualificada previa consulta al Parlamento Europeo. Como más adelante se comenta (§2.3), la revisión del sistema de recursos propios fue finalmente pospuesta y la negociación financiera se focalizó en el MFP y el AII 2014/2020.

(8) DO C 139 de 14.6.2006. Acuerdo modificado por la Decisión 2012/5/UE (DO L 4 de 7.1.2012). La sustitución del AII por un reglamento no es baladí en términos jurídicos: un AII sólo es vinculante para las partes contratantes (PE, Consejo y Comisión) mientras que un reglamento es directamente aplicable y obligatorio en el territorio de la Unión.

2.2. Los trabajos preparatorios de la negociación sobre el MFP 2014/2020

El primer jalón de las negociaciones presupuestarias lo constituyó una Resolución del PE de 8 junio de 2011 (9) en la que exponía sus prioridades políticas sobre el MFP 2014/2020 y el nuevo sistema de recursos propios (Tabla 1). Apenas tres semanas más tarde la Comisión presentó formalmente su paquete de *perspectivas financieras para el periodo 2014/2020* (10) a modo de sostén vertebrador de su «Estrategia Europa 2020» en favor de un crecimiento inteligente, sostenible e inclusivo (11). Se inició así una *primera etapa*, de marcado *sesgo político*, orientada a desbrozar las discrepancias existentes en el seno de cada una de las dos Instituciones involucradas, el Consejo y el PE, con vistas a definir sus respectivas posiciones y dar paso a la fase de negociación legislativa propiamente dicha (§2.3).

Los trabajos preparatorios se prolongaron nada menos que un año y medio (de junio de 2011 a febrero de 2013) (Tabla 1). Prueba fehaciente del difícil momento económico que vive el Viejo Continente y de la extrema sensibilidad de las decisiones sobre los gastos e ingresos en la Unión (de las que, a fin de cuentas, dependen las contribuciones, los retornos y los saldos financieros de cada Estado). En términos globales entraron en liza dos visiones diametralmente opuestas sobre el papel de las finanzas europeas frente a la recesión y, en última instancia, sobre el proyecto de integración. A un lado se situaron los partidarios de un presupuesto comunitario con un papel activo en favor de la competitividad, el crecimiento y el empleo del espacio europeo (liderados por el PE). En el otro extremo,

(9) Resolución de 8.6.2011. “Un nuevo MFP para una Europa competitiva, sostenible e integradora” (P7_TA(2011)0266):

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2011-0266+0+DOC+XML+V0//ES>

(10) Comunicación COM (2011) 500 y propuestas legislativas anexas. Los textos se encuentran disponibles en: http://ec.europa.eu/budget/biblio/documents/fin_fw1420/fin_fw1420_en.cfm. La propuesta inicial de MFP (COM (2011) 398) fue posteriormente enmendada por la Comisión a fin de incluir a Croacia (COM (2012) 388). Para un análisis de los marcos financieros sector por sector, véase: http://ec.europa.eu/budget/mff/programmes/index_en.cfm. Véase para mayores detalles el apartado 4 de la bibliografía y, a nivel agrario en particular, Adinolfi et al., 2011b.

(11) COM (2010) 2020 de 3.3.2010 (http://ec.europa.eu/europe2020/index_es.htm). La “Estrategia Europa 2020” constituye el marco de referencia de las reformas en curso de las principales políticas comunes para hacer frente a la crisis. El Punto 5 de las Conclusiones de la Cumbre del Consejo Europeo que tuvo lugar el 17 de junio de 2010 (Tabla 1) reconoció explícitamente la contribución de una producción agraria competitiva y sostenible al éxito de dicha Estrategia.

Tabla 1

CRONOGRAMA INSTITUCIONAL SOBRE LAS NEGOCIACIONES DEL MFP Y DE LA PAC

NEGOCIACIONES FINANCIERAS (MFP 2014/2020)	NEGOCIACIONES AGRARIAS (Reforma de la PAC)
Fase preparatoria: principales eventos institucionales	Fase preparatoria: principales eventos institucionales
3.3.2010 COMISION. Presentación de la Estrategia "Europa 2020". 17.6.2010 CONSEJO EUROPEO. Adopción de las Conclusiones sobre la Estrategia "Europa 2020". 8.7.2010 a 30.6.2011 PARLAMENTO. Trabajos previos de la Comisión SURE sobre el MFP 2014/2020 8.6.2011 PARLAMENTO: Resolución sobre el nuevo MFP. 28.6.2011 CONSEJO: Organización interna de los trabajos. 29.6.2011 COMISION: Propuesta de paquete financiero (COM (2011) 398, 403, 500, 510 - 512). 9.11.2011 COMISION: Propuestas de enmienda al paquete financiero (COM (2011) , 737 a 742) 13.6.2012 PARLAMENTO: Resolución sobre el MFP y los recursos propios de la Unión. 6.7.2012 COMISION: Propuesta de enmienda del MFP con la inclusión de Croacia (COM (2012) 388). 23.10.2012 PARLAMENTO: Resolución sobre el MFP. 29.10.2012 CONSEJO: Versión final del "Marco de Negociación" ("Negotiating Box"). 20.11.2012 CONSEJO: El "Marco de Negociación" se convierte en "Conclusiones Provisionales" 23.11.2012 CONSEJO: Mandato de negociación en favor de Van Rompuy	Abril-Junio 2010 COMISION. Consulta pública sobre la reforma de la PAC. 19-20.7.2010 COMISION. Conferencia sobre la reforma de la PAC organizada por la Comisión en Bruselas. 8.7.2010 PARLAMENTO: Resolución sobre la nueva PAC. 30.9.2010 COMISION: Presentación de dos propuestas de alineamiento al Tratado (COM (2010) 537 y 539). 18.11.2010 COMISION: Comunicación sobre la PAC en el horizonte 2020 (COM (2010) 672). 15.12.2010 COMISION: Propuesta de alineamiento al Tratado (COM (2010) 745) sobre financiación PAC. 21.12.2010 COMISION: Propuesta de alineamiento al Tratado (COM (2010) 799) sobre la OCM. 23.6.2011 PARLAMENTO: Resolución sobre la Comunicación de la Comisión COM (2010) 672. 12.10.2011 COMISION: Presentación de las propuestas sobre la nueva PAC (COM (2011) 625 a 631). 4.7.2012 PARLAMENTO: Resoluciones sobre la adaptación de los actos agrarios al Tratado de Lisboa (cuatro procedimientos de alineamiento, bloqueados por el Consejo y sin negociación posterior) 20.11.2012 PARLAMENTO: Resolución modificando el Artículo 70 del Reglamento interno
Fase de decisión legislativa: principales eventos	Fase de decisión legislativa: principales eventos
8.2.2013 CONSEJO EUROPEO: Conclusiones sobre el MFP 2014/2020. 13.3.2013 PARLAMENTO: Resolución rechazando las Conclusiones del Consejo Europeo sobre el MFP. 6.5.2013 Acuerdo trilateral para el inicio de la negociación 13.5.2013 Inicio de las negociaciones trilaterales. 14.5.2013 CONSEJO: Acuerdo político del ECOFIN sobre el presupuesto rectificativo de 2013. 28.5.2013 PARLAMENTO: Declaración política sobre el presupuesto rectificativo 2013. 27.6.2013 Acuerdo político en trilateral sobre el MFP. 28.6.2013 CONSEJO EUROPEO: Conclusiones sobre el MFP 2014/2020. 3.7.2013 PARLAMENTO: Resolución sobre el acuerdo político alcanzado en trilateral. 11.9.2013 PARLAMENTO: Decisión de la Comisión de Presupuestos (COBU) de aplazar el voto del MFP por no cumplirse las condiciones de la Resolución adoptada el 3 de julio 2013. 12.11.2013 Acuerdo de conciliación sobre el Presupuesto 2014. 19.11.2013 PARLAMENTO. Aprobación del MFP, el AI y los Presupuestos rectificativos 7 y 8/2013. 2.12.2013 CONSEJO. Adopción del MFP y del AI. 20.12.2013 Publicación del MFP 2014/2020 (Reglamento UE 1311/2013, DO L 347) y del Acuerdo Interinstitucional sobre disciplina y cooperación presupuestarias y buena gestión financiera (AI) (DO C 373)	13.3.2013 PARLAMENTO: Adopción de los mandatos de negociación de los cuatro actos básicos de la PAC 25.3.2013 CONSEJO: Adopción de los mandatos de negociación sobre los cuatro actos básicos de la PAC. 11.4.2013 Inicio de los trilogos sobre los cuatro actos básicos de la PAC. 27-28.5.2013 CONSEJO: Consejo Agrícola en Dublín. 25.6.2013 CONSEJO: Acuerdo político sobre la reforma de la PAC. 26.6.2013 Acuerdo político en trilogio sobre la reforma salvo los flecos presupuestarios. 15.7.2013 CONSEJO: El Consejo Agrícola rechaza abrir nuevas negociaciones sobre los aspectos del MFP relativos a la PAC. 17.9.2013 Trilogio sobre los aspectos presupuestarios pendientes en pagos directos y desarrollo rural. 23.9.2013 CONSEJO: Acuerdo del Consejo Agrícola sobre los aspectos presupuestarios de la PAC. 24.9.2013 Último trilogio. Acuerdo político global sobre la reforma de la PAC, incluidos los aspectos presupuestarios en pagos directos y desarrollo rural. 30.9.2013 PARLAMENTO: Voto en la COMAGRI de los cuatro textos legislativos básicos de la PAC y de las medidas transitorias para 2014. 20.11.2013 PARLAMENTO. Adopción por el Pleno de los Textos básicos de la PAC. 16.12.2013 CONSEJO. Adopción de los textos básicos. 20.12.2013 Publicación de los Reglamentos UE 1305 a 1308, 1310/2013 y 1370/2013 (DO L 346 y 347). 21.1.2014 ESPAÑA. Acuerdo de la Conferencia Sectorial sobre la aplicación de la reforma de la PAC. MARZO/ ABRIL 2014 ¿Publicación de los actos delegados y de ejecución de la nueva PAC?

Fuente: Elaboración propia.

se ubicaron aquellos que propugnaban extender a la Unión la consolidación fiscal ya aplicada a las Haciendas nacionales. Esta postura se apoyaba en una alianza de circunstancias entre los euro-escépticos de siempre (con el Reino Unido a la cabeza), empeñados en reducir al mínimo las políticas comunes con gasto, y los defensores de la denominada «austeridad expansiva» y las reformas estructurales como condiciones previas para la recuperación económica (con Alemania como su máximo valedor en consonancia con su posición de mayor contribuyente neto al presupuesto).

2.2.1. *La fase preparatoria en el Consejo*

A los pocos días de la presentación de las propuestas financieras, el Consejo tomó las primeras decisiones sobre la organización interna de sus trabajos (12). Se asignó al *Consejo de Asuntos Generales* la responsabilidad de buscar el consenso entre los Estados con el fin de presentar al Consejo Europeo un paquete con los elementos clave del MFP y del sistema de recursos propios para su acuerdo unánime (Tabla 2). Las sucesivas presidencias rotatorias del Consejo de Asuntos Generales se vieron asistidas en su labor a nivel político por el COREPER (Comité de representantes permanentes de los 27 Estados miembros) y a nivel técnico por el llamado «*Grupo de amigos de las Presidencias*» (formado por expertos en la materia procedentes de las administraciones nacionales) (Tabla 2).

La metodología de trabajo se basó en la elaboración de un «*marco de negociación*» («*Negotiating Box*») (13) al que incorporar paulatinamente los principales parámetros del paquete financiero (Tabla 2). En principio, éste se debía circunscribir al ámbito estricto de las disposiciones sobre recursos propios y a fijar los *importes globales* de las rúbricas y sub-rúbricas de la programación del gasto y de las reservas anexas fuera del Presupuesto, sin entrar en los ámbitos de actuación del PLO. Sin embargo, el Consejo no tuvo ningún reparo en introducir en el «*marco de negociación*» prácticamente *todos los aspectos financieros* de las propuestas de la Comisión que

(12) Véase <http://www.consilium.europa.eu/special-reports/mff/?lang=es> para las reglas decisorias del MFP en el Consejo.

(13) Véase: <http://www.consilium.europa.eu/special-reports/mff/documents/?lang=es#1>.

daban cuerpo a las reformas de las políticas comunes para el periodo 2014/2020, nada menos que 70 actos legislativos fundamentalmente a la política de cohesión, la de pesca, la de investigación, y, como no, a la PAC. Para el PE con tal proceder se vulneraba el Tratado al vaciar de contenido sus prerrogativas competenciales. Basta pensar en lo que se refiere específicamente a la PAC que la presidencia danesa del Consejo incorporó en la «*Negotiating Box*» nada menos que las disposiciones sobre: la asignación de los nuevos pagos directos entre los Estados (convergencia externa); el porcentaje del nuevo pago verde (*greening*) dentro de los sobres nacionales de pagos; las reglas de flexibilidad entre los dos pilares de la PAC; la degresividad y los techos de ayuda a las grandes explotaciones (*capping*); las reglas de disciplina financiera a aplicar a los pagos directos; o, en fin, los criterios de redistribución entre los Estados del presupuesto del desarrollo rural y sus porcentajes de cofinanciación.

Tabla 2

RESUMEN DE LOS FORMATOS DE LAS NEGOCIACIONES FINANCIERAS Y AGRARIAS

NEGOCIACIONES FINANCIERAS (MFP 2014/2020)	NEGOCIACIONES AGRARIAS (Reforma de la PAC)
MARCO DE ACTUACIÓN: Negociación en trilateral (Comisión, Consejo, Parlamento Europeo). ACTOS JURÍDICOS (con diversos procedimientos de decisión): Reglamento sobre el MFP; diversos actos sobre los recursos propios; y Acuerdo Interinstitucional (All).	MARCO DE ACTUACIÓN: Negociación en trilogos según los actos básicos. ACTOS JURÍDICOS: Reglamentos de base de la PAC (según el procedimiento legislativo ordinario - anteriormente denominado de codecisión)
CONSEJO 1) Negociador: Presidencias generales del Consejo. 2) Actores: Consejo de Asuntos Generales, apoyado por el COREPER y el Grupo de amigos de la Presidencia (expertos), pero bajo el mandato negociador de facto del Consejo Europeo. 3) Metodología de trabajo: Mandato negociador del MFP (Negotiating Box) que se impone a su vez a las negociaciones agrarias.	CONSEJO 1) Negociador: Presidencias agrícolas del Consejo. 2) Actores: Consejo de Ministros de Agricultura apoyado por el Comité Especial Agrícola y bajo la férula del mandato negociador fijado por el Consejo Europeo sobre todos los aspectos financieros de la PAC. 3) Metodología de trabajo: Mandato negociador con enmiendas a las propuestas legislativas (salvo en lo que respecta a los aspectos financieros de los Reglamentos).
PARLAMENTO 1) Negociador: Grupo de contacto, liderado por el Presidente del Parlamento Europeo. 2) Actores: Comisión de Presupuesto (COBU) y Pleno del Parlamento Europeo. 3) Formato: Mandato negociador del Pleno del Parlamento Europeo a favor del Grupo de Contacto.	PARLAMENTO 1) Negociador: Ponentes de cada acto básico con el Presidente de la COMAGRI y los ponentes en la sombra. 2) Actores: Comisión de Agricultura y Desarrollo Rural (COMAGRI) y Pleno del Parlamento. 3) Formato: Mandato negociador y enmiendas a las propuestas legislativas fundadas en una modificación del procedimiento interno (nuevos Artículos 70 y 70bis) a fin de preservar la primera lectura durante la negociación.

Fuente: Elaboración propia.

2.2.2. La fase preparatoria en el Parlamento Europeo

El PE encomendó a su *Comisión de Presupuesto* la tarea de definir su posición negociadora. Para realizar su labor se apoyó en los trabajos realizados previamente por la «Comisión Especial sobre retos políticos y recursos presupuestarios para una Europa sostenible después de 2013» («*SURE Committee*»), que fue disuelta con la presentación de las propuestas de la Comisión, en junio 2011 (14) (Tabla 1). Los trabajos preparatorios de la Comisión de Presupuestos desembocaron en la adopción por el Pleno del Parlamento de dos resoluciones, de junio de 2012 y octubre de 2012 (15), en las que reiteró las prioridades financieras que ya había enunciado en su resolución del 8 de junio de 2011 (§2.2) (Tabla 1). En ellas expresó así mismo su firme intención de hacer valer todas sus competencias presupuestarias y legislativas a modo de toque de atención al Consejo por si insistía en incluir dentro del reglamento del MFP elementos correspondientes a las negociaciones legislativas en curso sobre las políticas comunes, tal como apuntaba el diseño de la «*Negotiating Box*». A diferencia del Consejo, el Parlamento separó nítidamente los dos ámbitos de negociación, el presupuestario y el agrícola:

- La negociación financiera fue asignada a un *Grupo de Contacto*, liderado por el Presidente de la Asamblea en persona, con representantes de la Comisión de Presupuesto y de las principales comisiones parlamentarias sectoriales con políticas de gasto (Tabla 2). Se acotó su ámbito de actuación al establecimiento de las reglas sobre los recursos propios y a la decisión sobre las rúbricas generales de gasto de la MFP (incluidas las reservas), si fuera menester en coordinación con las comisiones responsables de las negociaciones legislativas y sin menoscabo en ningún caso de su capacidad de enmienda al articulado de las propuestas legislativas.

(14) http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/organes/sure/sure_7leg_meetinglist.htm

(15) Resolución de 13.6.2012. “Marco Financiero Plurianual y recursos propios” (P7_TA(2012)0245): <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2012-0245+0+DOC+XML+V0//ES>

Resolución de 23.10.2012. “Marco Financiero Plurianual para el periodo 2014/2020” (P7_TA(2012)0360): <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2012-0360+0+DOC+XML+V0//ES>

Resoluciones comentadas en detalle en: Little et al. (2013): Section 2.

- Les correspondía a las respectivas *comisiones parlamentarias* (en nuestro caso, la de Agricultura y Desarrollo Rural - COMAGRI, compuesta por 44 miembros) el enmendar las disposiciones legislativas propuestas por la Comisión para luego presentarlas al Pleno para su ratificación, siguiendo los pasos de los nuevos Artículos 70 y 70bis de su Reglamento interno (§3.2.3). Una vez adoptado el mandato negociador, el ponente («*rapporteur*») de cada acto básico enmendado (16) sería el encargado de dirigir la discusión en los denominados «*trilogos*» con los representantes de la presidencia del Consejo, con el apoyo del presidente de la comisión parlamentaria y los ponentes en la sombra de todos los grupos políticos de la COMAGRI («*shadow rapporteurs*») (Tabla 2).

2.3. La fase legislativa de la negociación del MFP 2014/2020

Pese a los esfuerzos de las sucesivas presidencias semestrales del Consejo, las negociaciones interestatales empezaron muy tarde y tendieron muy pronto al estancamiento. La división era completa en lo que respecta a la decisión sobre el montante del presupuesto global y, de refilón, sobre la magnitud de los recortes a implantar en las dos principales partidas del gasto, la PAC y la política de cohesión. De ahí que tuviera que terciar el *Consejo Europeo de Jefes de Estado y de Gobierno*, de acuerdo con el Artículo 312.2 TFUE, a fin de desbloquear los debates y dar paso a la fase legislativo-presupuestaria propiamente dicha (Tabla 1).

El 7 y 8 de febrero de 2013 el Consejo Europeo alcanzó un acuerdo de principios sobre el próximo MFP (17). Por vez primera en la historia de la Unión, se osó reducir el presupuesto comunitario (Tabla 3). En Euros

(16) En el ámbito agrícola los ponentes designados por la COMAGRI para los cuatro actos básicos de la nueva PAC 2020 fueron: Luís Manuel Capoulas Santos (Partido Socialista Europeo - PSE - Portugal) para los reglamentos de pagos directos y de desarrollo rural, Michel Dantin (Partido Popular Europeo - PPE - Francia) para la OCM única, y Giovanni La Via (Partido Popular Europeo - PPE - Italia) para el reglamento horizontal de financiación y control.

(17) EUCO 37/13, de 8.2.2013 (http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/ec/135370.pdf). Para el detalle del Acuerdo del Consejo Europeo de febrero, luego confirmado en junio, y sus implicaciones para la PAC, véanse Little et al. (2013) y Matthews (2013b, 2013d, 2013e, 2013f y 2013g) (apartado 4 de las referencias bibliográficas).

constantes (a precios 2011) los créditos totales disponibles pasaron de significar el 1,12% del PNB de la UE a 27 para el periodo 2007/2013 a representar tan sólo el 1% del PNB a 28, contando con la reciente adhesión de Croacia. Tal como luego se comenta (§2.4), las grandes cifras no cambiaron con el acuerdo político que, finalmente, alcanzaron el Parlamento Europeo y el Consejo en junio 2013. De resultas de ello, el Consejo asignó a la Rúbrica 2, “*Crecimiento sostenible: recursos naturales*”, donde se integra la PAC, el nada honorable papel de pagana mayor, disminuyendo sus créditos en un 11,3% respecto al MFP 2007/2013. Las políticas a favor de la cohesión económica, social y territorial (Rúbrica 1b) también redujeron sus créditos (en un 8,4%). La Rúbrica que salió más airosa del ejercicio fue la dedicada a la competitividad para el crecimiento y el empleo (con un incremento del 37,3%) (Tabla 3).

Tabla 3

LA EVOLUCIÓN DEL MFP EN LAS NEGOCIACIONES (EN MILLARDOS DE €, A PRECIOS
CONSTANTES 2011)

Créditos de compromiso por Rúbricas (millardos €)	(A) MFP actual UE-27 periodo 2007/2013	(B) MFP UE-28 del nuevo periodo 2014/2020		Comparación en % entre 2014/2020 (B.2) y 2007/2013 (A)
		(B.1) Propuesta de la Comisión	(B.2) Acuerdo final (Reglamento (UE) 1311/2013)	
1.a. Competitividad	91,5	115,5	125,6	+37,3%
1.b. Cohesión	354,8	379,2	325,2	-8,4%
2. Recursos naturales, incluido 1er pilar PAC	420,7	386,5	373,2	-11,3%
3. Seguridad/ciudadanía	12,4	18,8	15,7	+26,8%
4. Europa global	56,8	70,0	58,7	+3,3%
5. Administración	57,0	63,2	61,6	+8,0%
Créditos totales MFP (En % PNB UE)	994,2 (1,12% UE 27)	1.033,2 (1,08% UE 28)	960,0 (1,0% UE 28)	-3,5% (-0,12% UE 28)

Fuente: Elaboración propia a partir de las propuestas de la Comisión, los análisis del Departamento de Estudios agrícolas del PE (Little et al, 2013: Capítulo 4, p. 39 y ss.) y el Reglamento (UE) 1311/2013 (DO L 347 de 20.12.2013).

(*) Pagos directos y gastos de mercado (1er pilar) antes de aplicar la modulación y otras transferencias al 2º pilar de la PAC.

El compromiso de febrero del Consejo Europeo consagró pues la austeridad fiscal a nivel supranacional y, plagado de excepciones y compensa-

ciones nacionales (18), vino a representar el frágil punto de equilibrio entre los opuestos intereses estatales en liza. Por otro lado, como cabía esperar del «*Marco de Negociación*» previamente elaborado por el Consejo de Asuntos Generales, las Conclusiones de la Cumbre incluyeron el grueso de los aspectos financieros de los textos legislativos de la PAC y de la política de cohesión. En principio el acuerdo tenía un valor estrictamente político, en tanto que el Consejo Europeo no tiene atribuida ninguna competencia legislativa (§1.2.3), pero en la práctica se convirtió en el mandato negociador del Consejo en materia financiera. En las mismas Conclusiones del 7 y 8 de febrero, el Consejo Europeo invitó a la Presidencia (irlandesa) del Consejo a entablar inmediatamente contacto con el Parlamento a fin de adoptar lo más rápidamente posible el reglamento sobre el marco de gasto plurianual 2014/2020; los cinco actos legislativos sobre el sistema de recursos propios de la Unión; y un nuevo Acuerdo Interinstitucional sobre cooperación presupuestaria y buena gestión financiera (§2.1).

El PE no tardó en reaccionar. En sus Resoluciones de 2011 y 2012 (§2.2), había ya advertido que se oponía a la congelación (en términos nominales) del futuro marco financiero global que la Comisión propugnaba (equivalente a 1,08% del PNB de la UE a 28) (Tabla 3). El 13 de marzo de 2013 el Pleno del Parlamento terció sobre las Conclusiones del Consejo Europeo rechazándolas de plano por abrumadora mayoría (506 votos a favor, 161 en contra y 23 abstenciones) (19) (Tabla 1). Se alegó que no reflejaban las prioridades presupuestarias fijadas por la Asamblea para acto seguido mostrar su disposición a abrir negociaciones con el Consejo de acuerdo con las siguientes directrices:

(18) Las concesiones a los Estados acordadas por la Cumbre de febrero de 2013 ascendieron a 17,7 millardos de Euros, de los que 5.536 millones correspondieron al desarrollo rural (a precios constantes 2011). Este montante equivaldría al 6,5% del Presupuesto global para el segundo pilar del periodo 2014/2020 (a comparar con el 5,8% que significaron las compensaciones rurales para los Estados adoptadas por el Consejo Europeo de diciembre de 2005 para el periodo 2007/2013). España obtuvo 2.374 millones de Euros (1.874 millones por la política de cohesión y 500 millones para el desarrollo rural). Las concesiones asignadas a España en 2005 fueron similares si bien que entonces no incluyeron aportación alguna para sus programas de desarrollo rural.

(19) Resolución P7_TA(2013)0078 de 13.3.2013 relativa a las Conclusiones del Consejo Europeo de los días 7 y 8 de febrero sobre el MFP (disponible en <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0078+0+DOC+XML+V0//ES>). Comentada en Delors y Vitorino, 2013 (apartado 4 de las referencias bibliográficas).

- El *incremento* de las inversiones en favor de la competitividad y la innovación.
- Una *mayor flexibilidad* en la gestión de los créditos (interanual y entre grandes rúbricas) que permitiera la transferencia de los montantes no utilizados.
- La posibilidad de una *revisión a medio plazo de los niveles de gasto* adoptados para el periodo 2014/2020, alegando dos argumentos de peso. El primero fue la restricción en las prerrogativas de las instituciones supranacionales que supondría adoptar un presupuesto para todo un septenio, con efectos sobre dos legislaturas, coartando toda reacción de la Unión en un contexto económico extraordinariamente voluble. Se adujo además la probable mejora de la economía y las finanzas europeas, hoy en estado de emergencia, y la posible adopción de un nuevo sistema de recursos propios de la Unión. Ambos factores permitirían incrementar su capacidad de intervención, capitidisminuida por el Consejo Europeo.
- La *refinanciación previa de los déficits* estructurales de pagos acumulados durante el periodo 2007/2013. Unos déficits que fueron ocasionados por el bajo nivel de los créditos de pagos en comparación a los créditos de compromiso, situación que, de seguir las Conclusiones del Consejo Europeo, no haría sino agravarse en el futuro (20). En este sentido se propugnó aprobar un presupuesto rectificativo para 2013 que cubriera, como mínimo, los 11,2 millardos de Euros pendientes de pago.
- El respeto de las reglas de los diferentes procedimientos de negociación, *presupuestario* (MFP) y *legislativos* (actos de las políticas comunes, a adoptar en codecisión - PLO).
- Y, en fin, el apoyo a la hoja de ruta vinculante propuesta por la Comisión para una *reforma en profundidad del sistema de recursos propios* de la Unión a medio plazo.

(20) La Cumbre fijó en 908,4 millardos los créditos totales disponibles para pagos, sustancialmente por debajo de los créditos de compromiso, 960 millardos (Tabla 3 - B.2). En estas circunstancias, el PE se negó a endosar los déficits acumulados a los diputados elegidos en 2014 e hipotecar así sus competencias presupuestarias.

Resaltemos cómo la Resolución del Parlamento del 13 de marzo no impuso un aumento del Presupuesto de la PAC para el periodo 2014/2020, dando por hecho que los montantes globales asignados por el Consejo Europeo difícilmente se verían modificados. Otro elemento a destacar es que el PE convirtió *de facto* la aprobación de un presupuesto rectificativo para el ejercicio 2013 en una *precondición de la adopción del nuevo MFP 2014/2020*. Lo que implicaba involucrar a un nuevo actor en la negociación, el Consejo de Ministros de Economía y Finanzas (ECOFIN), a fin de cuentas el responsable interestatal de la confección de los presupuestos anuales de la Unión.

Las Presidencias del Consejo, del Parlamento y de la Comisión acordaron *iniciar el 13 de mayo* las negociaciones del paquete financiero (Tabla 1). Se incluyó expresamente el compromiso político de buscar una solución a los desequilibrios pasados y futuros con la adopción de un *presupuesto rectificativo para el ejercicio 2013*. El 14 de mayo se reunió el ECOFIN que, a fin de satisfacer el prerrequisito impuesto por el PE, aceptó un incremento de los pagos para 2013, a cubrir en dos tiempos: 7,3 millardos a desembolsar inmediatamente y el resto (3,9 millardos) después del verano (21). Sin embargo, en su documento de conclusiones el ECOFIN añadió una coletilla: el presupuesto rectificativo n.º 2/2013 con los 7,3 millardos adicionales (¡no los 11,2 millardos!) se adoptaría siempre en paralelo al MFP. En suma, para el Consejo el desembolso equivalía a cerrar el tema del presupuesto anual 2013 a fin de proseguir las negociaciones del MFP con el Parlamento. Por el contrario, para esta Institución, aún reconociendo el esfuerzo efectuado, la propuesta del Consejo significaba solamente el inicio de la negociación propiamente dicha, que sólo podría concluirse con la entrega de los 11,2 millardos, tal como exigen las reglas financieras en vigor. A finales de mayo (Tabla 1), mediante una declaración política, el Parlamento confirmó que las negociaciones sobre el MFP no concluirían antes de que no se hicieran totalmente efectivos los pagos pendientes.

Consumado el bloqueo negociador, la presidencia irlandesa redobló sus esfuerzos para cambiar la posición del Consejo y permitir la presentación

(21) Disponible en: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/137116.pdf.

al Parlamento de un texto de compromiso que diera cuerpo al nuevo marco financiero plurianual para su aprobación por mayoría (acorde con el Artículo 312.2 TFUE). Durante el mes de junio se registraron avances efectivos en los encuentros trilaterales: el Consejo aceptó una *reforma intermedia del MFP antes de finales de 2016* a fin de reevaluar las prioridades políticas de la Unión; el Consejo aceptó igualmente constituir un *grupo interinstitucional de alto nivel* que examinara la *reforma del sistema de recursos propios* de forma urgente a fin de presentar sus primeras evaluaciones en 2014 y, en última instancia, sentar las bases de un nuevo régimen con la revisión intermedia de 2017; dio a su vez su visto bueno a un mayor grado de *flexibilidad en el MFP 2014/2020* con miras de aprovechar los correspondientes límites máximos para los compromisos (960 millardos de Euros) y los pagos (908,4 millardos) mediante la creación de márgenes globales en ambos créditos que permitieran la prórroga automática de los montantes no utilizados de un ejercicio al siguiente, aunque impuso estrictos plazos e importes a su utilización; con tales normas de flexibilidad se otorgaba implícitamente una *financiación adicional* a los programas de crecimiento y empleo, y en particular a la denominada «Iniciativa de Empleo Juvenil»; por último, en línea con las peticiones del Parlamento, el Consejo aceptó incrementar en 1000 millones de Euros el *programa de distribución de alimentos* (traspasado de la PAC a la política social en el próximo periodo plurianual) y se avino a *anticipar créditos para los ejercicios 2014/2015* para la Iniciativa de Empleo Juvenil y los programas Horizonte 2020, Erasmus y COSME.

Con estas concesiones el 27 de junio se alcanzó un acuerdo político trilateral sobre el MFP 2014/2020. Al día siguiente, el Consejo Europeo confirmó el acuerdo y una semana más tarde, el 3 de julio, el Pleno del Parlamento Europeo votó una Resolución en el mismo sentido (22) (Tabla 1). Faltaba solamente formalizar la adopción de los textos legales derivados del acuerdo político, una vez fueran traducidos en todas las

(22) Resolución de 3.7.2013 sobre el acuerdo político sobre el Marco Financiero Plurianual 2014/2020 (P7_TA(2013)0304) (disponible en <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0304+0+DOC+XML+V0/ES>)

lenguas comunitaria (23). Sin embargo, en su Resolución del 3 de julio había listado, a título recordatorio, las condiciones que debían darse para la ratificación definitiva, previsto para el 11 de septiembre, a saber: la constitución inmediata del grupo de trabajo sobre los recursos propios; una decisión formal del Consejo sobre el presupuesto rectificativo nº 2/2013 por valor de 7,3 millardos de Euros y el compromiso de aprobar sin demora otro presupuesto rectificativo hasta cubrir por completo el desembolso de los pagos pendientes (11,2 millardos); y, en fin, el respeto de la autonomía de las negociaciones del MFP respecto a las reformas de la PAC y de la política de cohesión, a adoptar en codecisión (lo que implicaba *de facto* proseguir la negociación en trilogía de las disposiciones financieras de los actos básicos agrarios y regionales a costa de modificar el «*mandato de negociación*» del Consejo Europeo de febrero de 2013).

Llegado el momento del voto del Pleno, en septiembre, la Comisión de Presupuesto del Parlamento (COBU) decidió *in extremis* suspenderlo *sine die* (Tabla 1) al constatar que no se cumplían las condiciones requeridas en la Resolución del 3 de julio: el Consejo no había tomado la decisión relativa al mandato negociador para el grupo de alto nivel sobre los recursos propios; no se había garantizado tampoco la cobertura del déficit en pagos por 3,9 millardos de Euros; se constató además que, contra lo pactado, el ECOFIN insistía en reducir los créditos a jóvenes, PYME e investigación y desarrollo en el Presupuesto anual de 2014, en fase de negociación paralela; y, en fin, el Consejo se resistía aún a entablar negociaciones en trilogía sobre los aspectos presupuestarios de la reforma de la PAC y de la política de cohesión, vulnerando las bases jurídicas y procedimientos establecidos en el Tratado de Lisboa (en el apartado §3.3.4 se comentarán las últimas incidencias respecto a la PAC en este asunto).

La decisión de aplazar el voto por parte de la COBU (a la sazón la actora principal en las negociaciones del MFP (Tabla 2) fue precedida por una

(23) Los textos derivados del acuerdo del Consejo Europeo del 28 de junio se encuentran disponibles en: <http://www.consilium.europa.eu/special-reports/mlf/documents?lang=es#1>

declaración en este sentido de los tres principales grupos políticos de la Asamblea, el Popular (PPE), el Socialista (S&D) y el Liberal (ALDE). La firme posición de los líderes de estas formaciones respondía a una defensa de las prerrogativas de la Cámara impidiendo de soslayo que los diputados en el Plenario tuvieran que decantarse entre una de las tres disciplinas que encarnan sus mandatos: la nacional (disciplina al Gobierno de turno), la ideológica (disciplina de partido) o la institucional (disciplina respecto a los órganos parlamentarios). Retengamos que el 55% de los eurodiputados están hoy por hoy ligados a partidos actualmente en el gobierno en sus respectivos países y un voto del Plenario apenas unos meses antes de la expiración de la legislatura y la confección de las listas para las elecciones europeas de mayo de 2014 corría el riesgo de desgarrar el Pleno en una negociación crucial que condicionaría decisivamente las competencias de la próxima Asamblea.

Finalmente el Consejo dio su brazo a torcer y se cumplieron estrictamente los términos del acuerdo político sobre el MFP del 27 de junio (Tabla 1). El 12 de noviembre se concilió el presupuesto anual 2014 que mantenía las prioridades previamente fijadas. El 19 de noviembre el Pleno del Parlamento dio su aprobación al MFP (24), al Acuerdo Interinstitucional y a los presupuestos rectificativos 7 y 8/2013 que formalizaban el pago de los atrasos pendientes. Acto seguido, el 2 de diciembre, el Consejo hizo lo propio. Por último, el 20 de diciembre se publicaron los textos en el Diario Oficial del MFP (Reglamento (UE) 1311/2013, DO L 347) y del Acuerdo Interinstitucional (DO C 373) (25). La revisión del sistema de recursos propios tendrá que esperar a 2016. Una negociación que apunta a ser tanto o más ardua que la del MFP 2014/2020.

2.4. La PAC en el MFP 2014/2020: las cifras globales

Para el Parlamento Europeo una condición *sine qua non* para el voto y aprobación de los textos legislativos de la reforma de la PAC es que se

(24) <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+20131119+TOC+DOC+XML+V0//ES>

(25) http://ec.europa.eu/budget/mfi/figures/index_en.cfm#documents

diera un *acuerdo previo sobre el MFP 2014/2020* que fijara los montantes globales de sus dos pilares y los importes de la reserva de crisis. El resto de disposiciones financieras insertas en los actos de base de la reforma se establecerían en los trilogos agrarios (§3). En diciembre de 2013, con las negociaciones financieras concluidas y los textos publicados se confirmó que las rúbricas globales resultantes para la PAC no se alejaban de las decididas por el Consejo Europeo en febrero de 2013 en tanto que, como vimos, las presiones del Parlamento se orientaron a mejorar otros apartados del MFP.

Tabla 4

RÚBRICA 2: COMPARACIÓN DE LOS EJERCICIOS 2013 Y 2020 (A PRECIOS CONSTANTES 2011)

Créditos de compromiso de la Rúbrica 2 (en millones de Euros)	Ejercicio 2103 (<i>baseline</i>)	Ejercicio 2020	
		Propuesta de la Comisión y % de reducción sobre 2013	Acuerdo final y % de reducción sobre 2013
(a) Pagos directos + OCM	43.180	38.309 (-11,3%)	37.605 (-13,0%)
(b) Desarrollo Rural	13.890	12.092 (-13,0%)	11.426 (-17,8%)
(a+b) Total PAC	57.070	50.041 (-12,3%)	49.031 (-14,1%)
(c) Otros créditos de la Rúbrica 2 (pesca, medio ambiente, agencias, margen)	2.563	2.307 (-10,0%)	1.527 (-40,4%)
Total Rúbrica 2: (a) a (e)	59.633	52.348 (-12,2%)	50.558 (-15,3%)

Fuente: Elaboración propia a partir de las propuestas de la Comisión, los análisis del Departamento de Estudios agrícolas del PE (Little et al, 2013: Capítulo 4, p. 39 y ss.) y el Reglamento (UE) 1311/2013 (DO L 347 de 20.12.2013).

(*) Para facilitar las comparaciones, las cifras del ejercicio 2013 correspondientes a los pagos directos y los gastos de mercados (OCM) incorporan los efectos de la modulación obligatoria y han sido reducidas.

Si comparamos los últimos ejercicios de los dos marcos financieros, 2013 y 2020, en Euros constantes (precios 2011), la PAC reduciría sus créditos totales en un 14,1%, pasando de 57 millones en 2013 a 49 millones en 2020 (Tabla 4). La principal sacrificada sería la política de desarrollo rural con una caída del 17,8%, sustancialmente superior a lo que propuso originalmente la Comisión (Tabla 4). No obstante, si se desglosa el primer pilar (con un descenso global del 13% entre 2013 y 2020) en sus dos componentes (pagos directos y OCM única), la máxima perdedora en el seno de la nueva PAC resultaría ser la política de mercados. Obcecados los

negociadores por salvar la cara ante sus representados y mantener los créditos (“cheques”) asignados a cada Estado (pagos directos y desarrollo rural) en un contexto de vacas flacas (26), las medidas de la OCM única no encontraron valedor y se quedaron sin un adecuado respaldo presupuestario, pese a la prolijidad de sus disposiciones (que en el Reglamento final 1308/2013 ocupan nada menos que 183 páginas, con 207 Considerandos, 232 Artículos, y sus correspondientes Anexos). Se podrá visualizar en toda su extensión la magra disponibilidad presupuestaria cuando, a partir de 2014, se concreten aspectos complementarios de la reforma como el «paquete promoción», el segundo «paquete lácteo», o los programas de fomento del consumo de frutas y lácteos en las escuelas.

Comparados los periodos 2007/2013 y 2014/2020, las acciones bajo la OCM única caerían en torno a un 40%, mientras que los pagos directos, bajarían apenas un 3% (de 272,8 a 265,1 millardos). Ello sin contar con la nueva *reserva de crisis* que la propuesta de la Comisión había ubicado fuera del Presupuesto de la PAC con vistas a ganar flexibilidad y sortear la austeridad reinante. El Consejo Europeo la cargó de nuevo a la OCM al tiempo que eliminaba el margen de 300 millones anuales para imprevistos. Ante la evidencia que el presupuesto de mercados se había quedado en mantillas y no podía cubrir los 400 millones de Euros anuales de la nueva reserva, decidió alimentarla mediante la *disciplina financiera*, es decir, mediante una reducción adicional de los pagos directos inicialmente atribuidos a agricultores y Estados (265.127 millones para todo el periodo 2014/2020), con una franquicia de 2000 Euros. Es de temer sin embargo que, incluso con la reserva constituida, en los próximos ejercicios se tenga que invocar reiteradamente la disciplina financiera para afrontar las crisis de mercados que sobrevengan. Como prueba de esta dinámica, a la que habrá que acostumbrarse, para 2013 se ha fijado un ajuste de los importes de los pagos a solicitar a partir de octubre de un 2,45% (27).

(26) España en este restrictivo contexto salvó los muebles, siendo uno de los países que menos redujo sus créditos: en pagos directos pasó de 32.472 millones en 2007/2013 a 31.725 millones en 2014/2020, a precios constantes 2011, con una caída total de un 2,3%; en desarrollo rural la cosa fue algo peor, con una reducción del 9,7% (con 7.368 millones en 2014/2020 frente a los 8.161 millones de 2007/2013). Véase, Little et al. (2013), págs. 44-45.

(27) Reglamento (UE) 1181/2013 (DO L 313 de 22.11.2013).

3. LAS NEGOCIACIONES LEGISLATIVAS AGRARIAS: HACIA LA PAC 2020

3.1. El nuevo marco legislativo del Tratado de Lisboa para la agricultura

Tal como se avanzó (§1.1), el TFUE incorporó dos grandes novedades legislativas con impacto directo en la agricultura: a) convirtió el «*procedimiento legislativo ordinario*» (PLO) como la regla general para la toma de decisiones de los actos de la PAC, en sustitución de la simple consulta (Artículos 42 §1 y 43.2), si bien que incluyendo algunas significativas excepciones en favor del Consejo (§3.1.1); y b) mantuvo los instrumentos jurídicos existentes (reglamentos, directivas, decisiones, recomendaciones y opiniones) (Artículo 288) pero estableciendo una clara distinción entre los *actos legislativos* (o actos de base) (Artículo 289) y los *no legislativos* (actos delegados y actos de ejecución) (Artículos 290 y 291), llamada a tener una gran trascendencia en la aplicación de la nueva PAC (§3.1.2).

3.1.1. La PAC de la codecisión y sus excepciones

El PLO cubre actualmente la mayor parte de los ámbitos que requieren una mayoría cualificada en el Consejo, incluida la PAC (Artículos 42.1 y 43.3 TFUE). Retoma el formato del anterior procedimiento de codecisión, con *tres lecturas*, donde Parlamento y Consejo juegan su papel de colegisladores en plano de igualdad. En la fase de *primera lectura* el PE adopta una posición por mayoría simple de sus 764 miembros y el Consejo por mayoría cualificada (28). Si el Consejo aprueba la posición del PE se adopta el acto legislativo. De no haber acuerdo, durante la fase de la *segunda lectura* el PE dispone de tres meses para pronunciarse sobre la posición del Consejo con tres opciones: 1) puede aprobar la propuesta modificada por el Consejo o no pronunciarse, con lo que el acto queda adoptado; 2) puede asimismo rechazarla por mayoría absoluta de sus miembros con lo que se concluye el procedimiento; y, finalmente, 3) puede enmendar la posición del Consejo por mayoría absoluta de sus

(28) En la UE a 28 esta mayoría cualificada se obtiene con el apoyo de al menos 15 Estados con 260 votos de un total de 352. España tiene atribuidos 27 votos, al igual que Polonia, situándose solamente por detrás de Alemania, Francia, Italia y el Reino Unido (que cuentan con 29 cada uno).

miembros y someterle de nuevo el texto. El Consejo en los tres meses siguientes a su recepción puede decidir por mayoría cualificada sobre las enmiendas del PE o por unanimidad sobre aquellas que hayan recibido un dictamen negativo por parte de la Comisión. Si aprueba todas las enmiendas parlamentarias, el acto queda adoptado. En su defecto, se convoca un *Comité de Conciliación* en un plazo de seis semanas, compuesto paritariamente por representantes del Consejo y del PE, con la asistencia de la Comisión.

El Comité examina los textos sobre la base de las posiciones previas de los colegisladores y dispone de seis semanas para elaborar un redactado común que deberá ser aprobado por mayoría cualificada de los miembros del Consejo o sus representantes y por mayoría de los delegados del PE. Si en el plazo previsto no hay acuerdo se concluye el procedimiento. Si el Comité de Conciliación aprueba un texto común, éste es sometido al Consejo y al PE para su aprobación en *tercera lectura*. Ambos colegisladores disponen de seis semanas para ratificarlo, el Consejo por mayoría cualificada y el PE por mayoría de los votos emitidos. El acto es adoptado formalmente con la aprobación conjunta. Si expira el plazo sin que una de las dos Instituciones le dé su beneplácito, el procedimiento concluye con la no adopción del acto en cuestión.

Aunque el PLO constituye el procedimiento de derecho común en agricultura, el TFUE le impuso *dos sustanciales excepciones*:

- Dentro del régimen especial de la competencia en agricultura, *sólo el Consejo* puede autorizar la concesión de ayudas en favor de las explotaciones desfavorecidas por condiciones estructurales o naturales y en el marco de programas de desarrollo económico (Artículo 42.2 TFUE).
- *Sólo el Consejo* puede adoptar las medidas relativas a la *fijación de los precios, las exacciones, las ayudas y las limitaciones cuantitativas* (cuotas) (Artículo 43.3 TFUE).

El TJUE siempre ha estimado que las excepciones a una norma general deben ser *de interpretación estricta*, la cual se ve respaldada por las referencias generales a los «*objetivos de la PAC*» en los mismos Artículos 42 y 43 del Tratado, confirmando el carácter teleológico que inspira el pro-

ceso de atribución de competencias en la Unión (§1.2.1). El PE hizo suya tal perspectiva y abogó por una interpretación restrictiva de las dos excepciones agrícolas, muy especialmente la relativa a la fijación de los precios, exacciones, ayudas y limitaciones cuantitativas, que, a fin de cuentas, es la *única que ha sido invocada* por la Comisión y el Consejo y ha puesto problemas en cuanto al diseño del procedimiento decisorio de la reforma de la PAC de 2013.

En su temprana Resolución de 7 de mayo de 2009 (29) el PE subrayó que el PLO «se aplicará a toda legislación en el ámbito de la agricultura, de conformidad con el artículo 43, apartado 2, del TFUE, y que así será especialmente en lo que se refiere a los cuatro textos horizontales principales en el ámbito de la agricultura (la organización común de los mercados agrícolas, el reglamento de los pagos directos, el reglamento de desarrollo rural y las financiación de la PAC». En otro apartado de la misma Resolución se recalcó que «el artículo 43, apartado 3, del TFUE no establece un fundamento jurídico ni ninguna competencia autónoma que permita la adopción o la modificación de cualquiera de los actos del Consejo actualmente en vigor en el ámbito de la PAC».

La referencia en la Resolución a los cuatro textos básicos de la nueva PAC equivalía de hecho a rechazar toda competencia del Consejo en materia de regímenes de precios, exacciones, ayudas o cuotas. El PE entendía además que el Artículo 43.3 del Tratado no creaba un procedimiento especial para la excepción, de lo que se deducía que los actos dictados sobre esta base no tenían carácter legislativo, sino ejecutivo. Por consiguiente, el término «fijación» debía ser interpretado en su sentido etimológico: el establecimiento de los importes o niveles (cuantificación) (30). De ampliarse la reserva en favor del Consejo a la definición de los regímenes de los mecanismos de la PAC se excluiría al PE de la revisión de una parte sustancial de la OCM única y convertiría en un espejismo la extensión del PLO a la agricultura. Así las cosas, en las vísperas del debate le-

(29) Resolución T6-0373/2009 sobre las nuevas competencias del Parlamento Europeo y sus responsabilidades en la aplicación del Tratado de Lisboa (Informe Leinen, apartados 30 y 31), disponible en: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2009-0373+0+DOC+XML+V0//ES>

(30) Blumann (2008 y 2011) (Apartado 1 de las referencias bibliográficas).

gislativo sobre la PAC 2020, el conflicto interinstitucional estaba ya servido desde el momento en que la Comisión y el Consejo persistieron en invocar el Artículo 43.3 TFUE (§3.2.2 y §3.3.2).

3.1.2. *Actos legislativos básicos vs. actos delegados y de ejecución*

En la cúspide de la pirámide normativa creada por el TFUE se sitúan los *actos legislativos* (reglamentos, directivas y decisiones), adoptados por lo general conforme al PLO (Artículos 288 y 289 TFUE). Ateniéndonos al pasado reciente (31), de seguirse las tres lecturas, la adopción de un acto legislativo requiere de media en torno a unos 30 meses, un plazo a todas luces exagerado aunque sólo afecta a un 2% de los procedimientos. Por su parte, los últimos actos adoptados en primera lectura representan el 83% de la legislación y tardan unos 17 meses, un plazo similar al que puede exigir cualquier proyecto de ley a nivel nacional y perfectamente justificable si de lo que se trata es de reformar en profundidad los principios y mecanismos de una política. Sin embargo, si se mide en términos de eficacia, puede resultar aun excesivamente largo, sobre todo cuando lo que se revisa son aspectos secundarios o se concreta el despliegue normativo. A fin de agilizar la toma de decisiones en estos casos, el TFUE dispone dos tipos de actos no legislativos, los *delegados* y los de *ejecución* (32).

El Artículo 290.1 del TFUE establece que un acto legislativo puede *delegar en la Comisión* los poderes para adoptar *actos no legislativos de alcance general* que *completarán o modificarán* determinados *elementos no esenciales* del propio acto legislativo (33). La clave está pues en el acto de base que ha de concretar el contenido, el alcance y la duración de la delegación (34).

(31) Para las estadísticas legislativas del PE, véase: <http://www.ipolnet.ep.parl.union.eu/ipolnet/cms/pid/3138>.

(32) Sobre el alcance de los actos delegados y de ejecución, véase el apartado 3 de las referencias bibliográficas.

(33) Hay que reconocer que discernir dentro de un acto de base entre elementos esenciales y elementos no esenciales puede no resultar sencillo en la práctica. No obstante, existe ya una jurisprudencia consolidada del TJUE, basada muy en particular en la comitología agrícola, que puede ayudar a trazar las líneas divisorias. Véase, Massot et al., 2010: p. 42.

(34) Para facilitar la definición de una delegación dentro de un acto básico, la Comisión presentó en 2009 una Comunicación donde se apuntaban fórmulas estándar, no vinculantes, para las futuras delegaciones (COM (2009) 673 de 9.12.2009). A partir de la misma, el PE y el Consejo fijaron sus propios modelos a modo de guías de actuación para sus legisladores.

El segundo y último escalón de la nueva tipología normativa lo conforman los *actos de ejecución*, a cargo exclusivamente de la Comisión (Artículo 291 TFUE), que se pueden adoptar sólo cuando sea preciso garantizar unas condiciones uniformes. En caso contrario, serán los Estados miembros quienes dispongan las medidas de Derecho interno necesarias para la aplicación de los actos de la Unión. A diferencia de los actos delegados, cuyo régimen se establece en el mismo acto básico, las modalidades de ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión se rigen por un reglamento específico, previsto en el propio Tratado, a adoptar por el Consejo y el Parlamento. Este nuevo reglamento entró en vigor en 2011, reemplazando las reglas vigentes sobre la *comitología* (35), y en él se desarrollan los nuevos procedimientos (de examen o consulta) relativos a los actos de ejecución.

En este contexto, uno de los componentes ineludibles de los reglamentos de la nueva PAC lo constituye la elección de los actos delegados o los actos de ejecución para el posterior desarrollo de sus medidas o mecanismos. *A priori*, el PE, tras un análisis caso por caso, se muestra más partidario de acudir a los actos delegados que a utilizar los actos de ejecución. Las delegaciones permiten la salvaguardia de sus prerrogativas mediante las reglas de aprobación, objeción y revocación de cada una de ellas, a fijar en el acto de base, mientras que sobre los actos de ejecución el Parlamento apenas tiene reconocido un derecho de información. El Consejo por el contrario es más proclive al uso de los actos de ejecución, con los que los Estados ya están familiarizados tras muchos años de comitología, y sobre los que preservan un cierto control mediante sus representantes directos en los comités agrícolas de reglamentación.

3.2. Los primeros pasos de adaptación de la PAC al Tratado de Lisboa

Con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, se inició una fase de adaptación de los actos agrícolas existentes (proceso denominado de «*alineamiento*») que, sin embargo, apenas sirvió para constatar las divergencias

(35) Reglamento (UE) n.º 182/2011 (DO L 55 de 28.02.2011), que sustituyó la Decisión 1999/468/CE

existentes entre el Parlamento, el Consejo y la Comisión (§3.2.1 y §3.2.2). Así mismo, la entrada en vigor del PLO, obligó al Parlamento a modificar su proceso interno de toma de decisiones, para afrontar con garantías los complejos procedimientos legislativos que comportarían las reformas de la PAC y otras políticas comunes para el nuevo periodo financiero 2014/2020 (§3.2.3).

3.2.1. *El (frustrado) proceso de alineamiento de los actos legislativos agrarios*

Sin tener que esperar a las propuestas legislativas sobre la nueva PAC 2020, pronto se puso de manifiesto como las excepciones legislativas del Artículo 43.3 TFUE y la definición concreta de las materias sujetas a delegación o a ejecución iban a convertirse en un difícil escollo para la reforma agrícola. En el transcurso del último trimestre de 2010, la Comisión fue presentando una larga ristra de propuestas de codificación y adaptación de todos los actos agrarios vigentes al Tratado de Lisboa, a aprobar mediante el PLO, contando así con establecer el marco de ejecución agrícola antes del lanzamiento de las negociaciones de la PAC 2020. Con tal paquete de iniciativas, conocido comúnmente como de «*alineamiento*», la Comisión no hacía más que introducir en el *corpus* agrario vigente el nuevo sistema de actos de delegación y ejecución y, en el ámbito específico de la OCM única (COM (2010) 799), la excepción legislativa del Artículo 43.3 TFUE.

Las dificultades para tejer un compromiso entre las posiciones del PE y del Consejo sobre el alcance y contenido del proceso de alineamiento agrícola se mostraron insalvables. Además, varias de las propuestas de modificación resultaban ser los reglamentos de base que deberían ser poco después reformados para dar paso a la PAC 2020 (36). En estas circunstancias, el interés en concluir los procedimientos de alineamiento fue disipándose y, pese a que el Parlamento llegó a adoptar las corres-

(36) Desarrollo rural (COM (2010) 537 de 30.9.2010); Pagos directos (COM (2010) 539 de 30.9.2010); Financiación de la PAC (COM (2010) 745 de 15.12.2010); Controles del FEAGA (COM (2010) 761 de 17.12.2010); Modulación voluntaria (COM (2010) 772 de 22.12.2010); y OCM única (COM (2010) 799 de 21.12.2010).

pondientes enmiendas en primera lectura (37), el Consejo no les dio continuidad y nunca fijó su posición negociadora. En estas circunstancias, los debates sobre los nuevos aspectos legislativos del Tratado de Lisboa en los principales actos agrarios se trasladaron a los procedimientos de reforma de la PAC iniciados a finales de 2011. Con tal proceder, la disputa sobre el futuro despliegue de los actos de delegación y ejecución y, sobre todo, sobre la excepción del Artículo 43.3 en la OCM única, se integró de pleno en las negociaciones entre el PE y el Consejo sobre la nueva PAC, complicando los ya de por sí difíciles debates sobre los nuevos instrumentos agrarios.

3.2.2. *El caso particular del Artículo 43.3 TFUE en el proceso legislativo de alineamiento*

La Comisión, en la exposición de motivos de su propuesta de codificación y alineamiento de la OCM única (COM (2010) 799), confirmó que el Artículo 43.3 TFUE equivalía a una derogación y que, en consecuencia, debía ser interpretado restrictivamente para no vaciar de contenido el PLO. Sin embargo, la Comisión también reconoció que constituía una base autónoma para la adopción de actos legislativos por el Consejo que ella no podía ignorar en su calidad de guardiana de los Tratados (Artículo 17.1 TUE). Como resultado, el Ejecutivo comunitario circunscribió la aplicación del Artículo 43.3 TFUE a *ocho supuestos*: a) en la fijación de los *ajustes en los pagos directos* a causa de una eventual disciplina financiera (Artículo 11.2 del Reglamento (CE) n° 73/2009 y Artículo 19.3 del Reglamento (CE) n° 1290/2005); y b) en *siete intervenciones en su propuesta modificativa de la OCM única* (Reglamento (CE) n° 1234/2007), a saber: 1) las ayudas de almacenamiento de mantequilla; 2) las restituciones a la producción para el azúcar utilizado por la industria química; 3) las ayudas directas en el sector lechero a favor de la alimentación animal; 4) las medidas de suministro de productos lecheros a los escolares; 5) las ayudas a los gusanos de seda; 6) la fijación de las restituciones a la exportación; y 7) la fijación de los precios mínimos a la exportación de plantas vivas.

(37) Votos del PE de 4 de julio de 2012 sobre los procedimientos de alineamiento de los principales actos básicos agrarios: P7_TA(2010) 278 (pagos directos); P7_TA(2010) 279 (Desarrollo rural); P7_TA(2010) 280 (OCM única); y P7_TA(2012) 281 (Financiación de la PAC).

La elección de las medidas de la OCM era a todas luces discrecional, sin darse explicación alguna sobre los criterios utilizados para formular la propuesta. Una posible razón de ello sería que la Comisión, consciente de la sensibilidad política del tema, jugaba a las acrobacias para contentar al Consejo sin poner en peligro las prerrogativas legislativas del PE. Diversos elementos avalan esta interpretación: algunas de las medidas propuestas no tenían créditos efectivos en los presupuestos más recientes (como las ayudas lácteas para la alimentación animal) o nunca habían sido aplicadas (como los precios mínimos a la exportación de plantas); otras estaban condenadas a desaparecer con la nueva PAC, a causa de la extensión progresiva de la disociación de los pagos (como las ayudas a los gusanos de seda, las restituciones a la producción para el azúcar con fines industriales o, en fin, las ya citadas ayudas a la leche para la alimentación animal); y las restituciones a la exportación, de lejos la medida más importante entre las propuestas en términos financieros pese a su paulatina caída, deberían en principio extinguirse en el marco de las negociaciones de Doha (tal como ha confirmado la reciente Conferencia de Bali) (38).

Como era de suponer, en coherencia con sus pronunciamientos anteriores (§3.1.1), el PE, cuando adoptó su posición en primera lectura sobre la adaptación de la OCM única (Nota (37)), eliminó todas las referencias al Artículo 43.3 TFUE. Tal como se avanzó (§3.2.1), el Consejo dejó lastimosamente decaer el procedimiento de alineamiento. A sabiendas de la imposibilidad de llegar a un compromiso satisfactorio, prefirió esperar a la reforma de la PAC (COM (2011) 626). Retomaremos pues el tema cuando comentemos el resultado final de las negociaciones agro-legislativas (§3.3.2).

3.2.3. *La reforma del Artículo 70 del Reglamento interno del Parlamento Europeo*

El PE pronto fue consciente de la necesidad de modificar su Reglamento interno con vistas a abordar las complejas negociaciones interinstitucio-

(38) Los siete supuestos de la OCM bajo el Artículo 43.3 TFUE en el Presupuesto ejecutado de 2010 y 2011 representaban 443,3 y 248,6 millones de Euros respectivamente (equivalentes a un 7% y un 10% de los créditos de mercados). De estos totales, las restituciones a la exportación significaban 384,3 millones en 2010 y 179,1 millones en 2011.

nales de las reformas de las políticas comunes para el periodo 2014/2020 (y, en particular, la PAC). El bloqueo padecido por el proceso de alineamiento no hizo sino confirmar la urgencia de tal tarea. El problema radicaba en que, de seguir el curso normal de un PLO, el Parlamento tenía que dedicar la primera lectura (a aprobar por mayoría simple) a fijar su mandato negociador frente al Consejo, obligándose luego a utilizar la segunda lectura (con voto por mayoría absoluta) para ratificar, o no, los eventuales acuerdos contraídos en los trilogos. En otros términos, el PE quemaba sin más una lectura sin haber entrado en la fase de negociación legislativa propiamente dicha. De ahí que en noviembre de 2012 (Tabla 1) adoptara una Resolución modificando el Artículo 70 de su Reglamento interno (39). Se crearon así dos nuevos procedimientos:

- De acuerdo con el *procedimiento estándar* (nuevo Artículo 70) la *comisión parlamentaria* competente sobre el fondo de una propuesta legislativa (en nuestro ámbito, la COMAGRI) adopta por mayoría simple las enmiendas al texto y una resolución legislativa que determina el *mandato de negociación* y la composición del *equipo negociador* (dirigido por el ponente del informe con el concurso del presidente de la comisión y los ponentes en la sombra de los grupos políticos) (§2.2.1). Basta notificar el acuerdo al Presidente del PE para *iniciar inmediatamente* las negociaciones interinstitucionales (*trilogos*). El equipo negociador ha de informar regularmente a su comisión parlamentaria del curso de las negociaciones. Si hay acuerdo, éste se votará en comisión y se presentará luego al Pleno para su examen.
- Conforme al *procedimiento excepcional* (nuevo Artículo 70bis) la comisión parlamentaria presenta al Pleno para su confirmación las enmiendas *ya adoptadas* por mayoría simple al igual que las propuestas de mandato y de equipo negociador. En este caso, la apertura de negociaciones interinstitucionales *requiere el acuerdo del Pleno* que puede incluir modificaciones a las enmiendas previamente adoptadas por la comisión competente.

(39) P7_TA(2012)0422 de 20.11.2012 sobre la modificación del artículo 70 del Reglamento del Parlamento Europeo: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2012-0422+0+DOC+XML+V0//ES>. Sobre el nuevo procedimiento y la reforma de la PAC, véase Matthews (2013a) en el apartado 1 de la bibliografía.

Apuntemos que los mandatos negociadores del PE sobre los cuatro textos legislativos básicos de reforma de la PAC se formularon en base a los dos nuevos Artículos del Reglamento interno, sin dilucidar cuál de ellos sería el más apropiado. De hecho, las enmiendas a las propuestas de la Comisión se adoptaron en la COMAGRI y luego se pasó al voto del Pleno que estableció formalmente el mandato negociador.

3.3. Las negociaciones de la reforma de la PAC

3.3.1. De las propuestas legislativas a la publicación de los textos en diciembre de 2013

Las negociaciones sobre la PAC post 2013 debutaron con una temprana Resolución del Parlamento Europeo de 8 de julio de 2010 (40) en la que, adelantándose a la Comisión, se fijaban las grandes orientaciones políticas de la Asamblea (Tabla 1). El siguiente jalón fue la presentación, en noviembre del mismo año, de la Comunicación de la Comisión (41), sobre la que el PE se pronunció (tras grandes controversias entre el ponente, la COMAGRI y el Pleno) en junio de 2011 (42) (Tabla 1). Como colofón, la Comisión presentó las *propuestas legislativas* sobre la nueva PAC en octubre de 2011 (43) (Tabla 1). Los debates en el seno del PE y del Con-

(40) Resolución P7_TA(2010) 286 de 8.7.2010 (Informe Lyon): <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2010-0286+0+DOC+XML+V0//ES>.

(41) La PAC en el horizonte 2020: Responder a los retos futuros en el ámbito territorial, de los recursos naturales y alimentario" (COM (2010) 672 de 18.11.2010). Para su análisis, véase Massot, 2011 (Apartado 1 de la bibliografía).

(42) Resolución P7_TA(2011) 297 de 23.6.2011 (Informe Dess): <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2011-0297+0+DOC+XML+V0//ES>

(43) Para las propuestas agrarias de la Comisión: http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legal-proposals/index_en.htm. El grueso del paquete de reforma de la PAC se concretó en cuatro nuevos reglamentos sobre:

- Pagos directos (COM (2011) 625): http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legal-proposals/com625/625_es.pdf

- OCM única (COM (2011) 626): http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legal-proposals/com626/626_es.pdf

- Desarrollo Rural (COM (2011) 627): http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legal-proposals/com627/627_es.pdf

- Financiación y Control (Regulación Horizontal) (COM (2011) 628): http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legal-proposals/com628/628_es.pdf

Estos cuatro actos legislativos disponían los nuevos mecanismos agrarios y eran completados por otros tres reglamentos sobre diferentes aspectos de la aplicación de la nueva PAC entre los que destacaba uno relativo específicamente al despliegue del Artículo 43.3 del TFUE (COM (2011) 629) (§3.3.2).

sejo se prolongaron nada menos que hasta marzo de 2013 (Tabla 1). El mismo día que el Pleno del Parlamento rechazaba las Conclusiones del Consejo Europeo sobre el MFP, el 13 de marzo de 2013 (§2.3), se adoptaron los cuatro *mandatos negociadores* sobre los actos básicos de la nueva PAC (44) de conformidad con los Artículos 70 § 2 y 70bis del Reglamento interno del Parlamento (§3.2.3). A modo de aviso a los navegantes, se citaba expresamente en su encabezado que las dotaciones financieras se establecerían solamente con el MFP 2014/2020 (§2.3) (45). En justa correspondencia, el 25 de marzo el Consejo de Ministros de Agricultura formalizó su propio mandato negociador. De tal guisa, el 1 de abril de 2013 se pudieron iniciar formalmente las negociaciones interinstitucionales bajo la forma de *trilogos* (PE, Consejo y Comisión) (Tabla 1).

Como ya se indicó, en junio de 2013, se alcanzó un acuerdo político entre el Parlamento y el Consejo sobre el MFP 2014/2020 (§2.3). A medida que se iba gestando este acuerdo los negociadores agrarios tuvieron que acelerar sus trabajos para no quedar descolgados y cerrar la reforma de la PAC. Tras más de 40 trilogos se pudo finalmente llegar también a un acuerdo político en materia agraria, casi en paralelo al pacto presupuestario. El 25 de junio lo selló el Consejo y al día siguiente hizo lo propio el Parlamento (Tabla 1).

Pasado el verano, se negociaron los flecos presupuestarios relativos a la PAC (§3.3.3) y el 30 de septiembre la COMAGRI dio su beneplácito a los cuatro textos básicos (Tabla 1) junto a un Reglamento de medidas transitorias para 2014 (dando por sentado que algunos aspectos de la nueva PAC deberían esperar a 2015 para entrar en vigor). Los últimos pasos fueron el voto en el Pleno del Parlamento el 20 de noviembre (46),

(44) Los mandatos negociadores del PE sobre la PAC se correspondían con cada uno de los cuatro textos legislativos básicos de la reforma: Pagos directos (B7-0079/2013); OCM única (B7-0080/2013); Desarrollo rural (B7-0081/2013); y Regulación Horizontal (B7-0082/2013).

(45) La cita textual tomó la forma de un Considerando con el siguiente redactado: "...la dotación financiera establecida en la propuesta legislativa solo constituye una indicación a la autoridad legislativa y no se puede fijar hasta que se llegue a un acuerdo sobre la propuesta de Reglamento por el que se establece el marco financiero plurianual para el periodo 2014/2020"

(46) <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+20131120+TOC+DOC+XML+V0//ES>. Los 5 textos básicos obtuvieron un aplastante apoyo por parte del Plenario, aunque con distintas mayorías: 592 votos a favor para el reglamento de medidas transitorias; 576 votos positivos para el de desarrollo rural; 500 para el reglamento horizontal; 440 en favor de las disposiciones sobre pagos directos; y 426 votos favorables para la OCM única.

la aprobación por el Consejo Agrícola el 16 de diciembre y, como corolario, la publicación de los reglamentos en el Diario Oficial cuatro días más tarde (Tabla 1) (47).

Es oportuno resaltar que con la publicación de la legislación básica no ha concluido la fase negociadora. En el momento de escribir estas líneas (enero de 2014) proseguían los contactos informales entre Comisión, Consejo y Parlamento sobre el contenido de los diferentes actos delegados que despliegan los reglamentos. A fin de no poner en peligro la aplicación de la nueva PAC es de esperar que se alcance un acuerdo antes de las elecciones al Parlamento Europeo de mayo de 2014 (Tabla 1).

No constituye el objeto de este artículo analizar el contenido y alcance de la reforma de la PAC en sí misma (48). Nos limitaremos a exponer los *principales puntos críticos* que se derivan de comparar los mandatos del PE y del Consejo entre sí y éstos con el contenido del acuerdo final respecto a dos cuestiones cruciales desde una perspectiva institucional: el alcance de la excepción del *Artículo 43.3 TFUE* a favor del Consejo (§3.3.2); y la negociación de los aspectos presupuestarios de la PAC inscritos en las disposiciones de los actos básicos que, como avanzamos (§2.2.1), el Consejo Europeo incluyó en su «*Marco de Negociación*» sobre el MFP (§3.3.4).

3.3.2. *Análisis particular de la excepción del Artículo 43.3 TFUE en la nueva OCM*

A fin de encuadrar la futura aplicación de la excepción del Artículo 43.3 TFUE, el paquete de propuestas legislativas para la reforma de la PAC incluyó un acto (COM (2011) 629) (49) que establecía los supuestos y condiciones de las competencias del Consejo dentro del marco de la OCM única (COM (2011) 626). En coherencia con el planteamiento (políticamente correcto) aplicado en el proceso de alineamiento (§3.2.2), la Comisión en su nueva propuesta restringió al mínimo el alcance de la excepción en favor del Consejo. De hecho, amparándose en que algunos

(47) DO L 346 y 347 de 20.12.2013.

(48) En Massot (2012) puede encontrarse un largo listado de obras sobre la nueva PAC.

(49) Disponible en: http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legal-proposals/com629/629_es.pdf

de los mecanismos entonces propuestos iban a desaparecer con la nueva PAC, el Ejecutivo pudo reducir su listado a *dos medidas*: 1) la relativa a la fijación de la *ayuda al suministro de productos lecheros a los niños*; y 2) la de fijación de *las restituciones a la exportación*. Así las cosas, parecía que el debate sobre la aplicación del Artículo 43.3 TFUE iba bien encañilado. A modo de empujón final y como confirmación de su postura, el PE, en sus enmiendas a la OCM, eliminó cualquier referencia en el articulado a la reserva competencial.

Sin embargo, cuando el Consejo, el 25 de marzo (Tabla 1), llegó a adoptar su propio mandato, no sólo no renunció a sus poderes sino que, fruto de una lectura literal y extensiva del Tratado, insertó la excepción legislativa en el articulado de la OCM para *nueve medidas*: 1) el régimen de fijación de los precios de referencia; 2) la apertura y cierre de la intervención pública para la carne de vacuno; 3) las compras de intervención a precio fijo; 4) los niveles de precios de intervención pública; 5) el régimen de fijación de la ayuda al almacenamiento privado; 6) las medidas de fijación de la ayuda a la distribución de frutas y hortalizas a los niños; 7) las medidas relativas a la fijación de la ayuda y los volúmenes máximos en el suministro de productos lácteos a los escolares; 8) el régimen azucarero; y 9) la fijación de las restituciones a la exportación.

Por si no fuera suficiente, el Consejo, en contra de la Comisión y el Parlamento, nunca cejó en su empeño de introducir la excepción legislativa en la fijación del porcentaje de ajuste anual de los pagos directos a causa del *mecanismo de disciplina financiera*. Con motivo fundamentalmente de sus discrepancias sobre la base jurídica, en octubre de 2013 el Parlamento y el Consejo no habían dispuesto porcentaje alguno de reducción de los pagos correspondientes a 2013 en aplicación de dicho mecanismo. En virtud de la legislación vigente, la Comisión se vio pues obligada a establecer por sí misma el porcentaje a deducir (-4%) mediante un Reglamento de ejecución (Reglamento (UE) 964/2013, DO L 268). Pero acto seguido la Comisión introdujo una nueva propuesta de reducción, del 2,45%, al comprobar que sus primeros cálculos eran erróneos. Y en esta ocasión el Parlamento se avino a aceptar la excepción legislativa a favor del Consejo para favorecer a los agricultores y con el convencimiento de que su oposición no obtendría otro resultado que un nuevo

Reglamento de ejecución de la Comisión. Como colofón, en noviembre de 2013, con anterioridad incluso a la adopción formal de la nueva PAC, se publicó el Reglamento (UE) 1181/2013 (DO L 313) que establecía la reducción del 2,45% en los pagos para el ejercicio 2013 en base al Artículo 43.3 TFUE.

El que la excepción persista en la futura PAC no es relevante en términos cuantitativos, ni por el número de medidas que acoge ni por su dimensión financiera (50). El problema radica en la consolidación de la base jurídica del Artículo 43.3 en sí misma, agravada por su (premeditada) generalidad al englobar, más allá de las especificidades sectoriales, todos los precios de intervención, la totalidad de las ayudas al almacenamiento privado, todo tipo de ayudas a los programas alimentarios, las restituciones a la exportación y, en lo relativo a los pagos directos, las reglas de aplicación anual de la disciplina financiera.

Existían sin duda argumentos jurídicos de peso que el PE podía blandir en los trilogos frente al Consejo, como una reiterada doctrina jurisprudencial en favor de una interpretación restrictiva de las excepciones legislativas (§3.1.1), o, incluso, el hecho que las restituciones a la exportación no fueran siquiera citadas en el Artículo 43.3 TFUE, en contra de la interpretación literal que el Consejo invoca de manera recurrente. En última instancia, el problema no era jurídico, sino fundamentalmente *político*, en tanto que el Consejo efectuaba un vaciado significativo del procedimiento legislativo ordinario a costa de las prerrogativas del PE.

Con tales mimbres, el Parlamento reintentó restringir la excepción durante la negociación de la OCM pero el Consejo, una vez más, se cerró en banda y, como máximo, accedió a eliminar la referencia al Artículo

(50) Si las reservas competenciales proyectadas con el alineamiento ascendían como máximo a un 10% del presupuesto de intervenciones en mercados (Nota (38)), con la OCM reformada se situarían en torno a un 13% (equivalente a un 0,8-1,3% del total del primer pilar). Aunque estos porcentajes podrían variar de darse graves crisis de mercado o una caída de los precios internacionales. Basta pensar que los créditos en restituciones a la exportación, han oscilado entre los 649 millones de Euros en 2009 y los 148 millones en 2013 (<http://eur-lex.europa.eu/budget/data/LBL2013/ES/SEC03.pdf>). En términos financieros seguramente el mayor fracaso para el PE lo constituye la invocación del Artículo 43.3 TFUE en la aplicación de la disciplina financiera, por los volúmenes afectados y la frecuencia con que se aplicará (§2.4).

43.3 TFUE en dos supuestos: los precios de referencia (Artículo 7 del Reglamento (UE) 1308/2013), rebautizados como «umbrales de referencia», y la apertura y cierre de la intervención pública en vacuno (Artículo 12.1.c del mismo Reglamento). En ambos casos, la competencia de fijación sería de la Comisión, mediante actos de ejecución.

Sorprendentemente, los representantes de la Comisión en los trilogos, en principio interesada en reducir las competencias ejecutivas directas del Consejo, no terciaron en favor del Parlamento y, a la postre, no defendieron su (restrictiva) propuesta original, a sabiendas que hubiera encontrado el apoyo entusiasta de los diputados.

Tras dimes y diretes, al final el Parlamento aceptó a regañadientes la magra propuesta del Consejo. En consecuencia, aparte de constituir el fundamento del Reglamento (UE) 1181/2013 sobre el ajuste con motivo de la disciplina financiera, la excepción se mantuvo explícitamente en el nuevo Reglamento (UE) 1308/2013 para la OCM única en el articulado relativo a: las compras de intervención a precio fijo (Artículo 14); los niveles de precios de intervención pública (Artículo 15.2); la fijación de la ayuda al almacenamiento privado (Artículo 18.3); la ayuda a la distribución de frutas y hortalizas y lácteos a los escolares (Artículos 23.5 y 26.7); la fijación de precios, exacciones y cuotas para el azúcar y la remolacha (Artículos 128.2, 129.2, 131.1, 135 y 142.2); y, en fin, las restituciones a la exportación (Artículo 198.2). El Reglamento (UE) 1370/2013 (DL L 346) formalizó y desarrolló tales excepciones.

A modo de (simbólica) compensación por las componendas, se pactó adjuntar al texto final de la OCM una *declaración común del Parlamento, el Consejo y la Comisión* que explicitara que el acuerdo sobre el alcance del Artículo 43.3 TFUE formaba parte de compromiso global sobre la presente reforma de la PAC y *no constituía un precedente* respecto a las respectivas posiciones institucionales ni quitaba que alguna de ellas pudiera contestarlo *ante el Tribunal de Justicia* de la UE.

Es de suponer que el Parlamento acudirá más pronto que tarde a la Corte de Luxemburgo a fin de obtener la interpretación auténtica de la excepción antes de que se promueva una nueva reforma de la PAC.

3.3.3. *La enmienda del «Marco de Negociación» sobre el MFP en materia agraria por parte del Parlamento Europeo*

En el transcurso de los trilogos sobre pagos directos y desarrollo rural en ningún momento se abrieron negociaciones sobre las disposiciones presupuestarias de los textos básicos de la PAC. Cuando se llegaba a alguno de estos artículos la Presidencia irlandesa, infeudada al Consejo Europeo por su acuerdo de 7-8 de febrero, alegaba que no tenía mandato de negociación y se pasaba al siguiente punto. Así acaeció, de forma reiterada, hasta que se llegó al acuerdo político global sobre la reforma de la PAC en el trologo del 26 de junio. Al día siguiente, para remacharlo, hubo también un acuerdo de principios sobre el MFP (Tabla 1).

Parecía pues que todo había ya concluido y que la Presidencia irlandesa del Consejo podía despedir su mandato con éxito. Sin embargo, como ya avanzamos (§2.3), el Parlamento no era de la misma opinión y así lo expresó en su Resolución de 3 de julio. En ella se reiteraba la autonomía de la negociación agraria respecto a la del MFP y se recordaba que faltaban aún por cerrar las negociaciones sobre los aspectos financieros de la PAC y de la política de cohesión, en respeto del PLO.

El Consejo se resistió al principio a proseguir los trilogos. El 17 de julio el Consejo de Ministros de Agricultura llegó incluso a formalizar su rechazo aduciendo que entrar en los temas financieros de la PAC equivaldría a reabrir el debate entre los Estados sobre el «Marco de Negociación» del MFP. Pero las resistencias poco a poco se fueron diluyendo a partir del momento que el PE anunció que, si no había negociación sobre los importes o porcentajes inscritos en los actos básicos agrarios y no negociados en trologo, se vería obligado a presentar al voto del Pleno su mandato original, con sus propias cifras. Lo que significaba concluir la primera lectura del PLO sin acuerdo y pasar a la segunda (§3.1.1) con el correspondiente retraso en su adopción y su aplicación efectiva.

Finalmente, pasado el verano, el Consejo accedió a reabrir los puntos del «Marco de Negociación» del MFP relativos a los pagos directos y al desarrollo rural (§2.2.1). En septiembre se hicieron públicos los textos a negociar con los importes en corchetes. Como señal de buena voluntad y

dando por sentado que difícilmente se podían modificar los pagos directos asignados anualmente a los Estados, el Parlamento restringió la negociación a cuatro puntos: la *degresividad* y techos de los pagos directos (Artículo 11 del Reglamento de pagos directos); la *flexibilidad* entre los pilares (Artículo 14 del Reglamento de pagos directos); la distribución de los créditos de desarrollo rural entre los Estados (Artículo 64 del Reglamento de desarrollo rural); y los porcentajes de cofinanciación en el desarrollo rural (Artículo 65 del Reglamento de desarrollo rural).

Tras un primer trilogía el 19 de septiembre, donde se evidenciaron las diferencias, el Consejo Agrícola reunido el 23 de septiembre movió ficha y accedió a algunos cambios (Tabla 1). Esta propuesta fue la que finalmente se acordó en el segundo y último trilogía del 24 de septiembre:

- En cuanto al formato para la *degresividad* y los techos de los pagos a las explotaciones, el Consejo alegó que ya había modificado su postura inicial (en favor de una modulación de pagos voluntaria) para acercarse al Parlamento, aceptando una deducción del 5% obligatoria a partir de los 150.000 Euros percibidos en pagos básicos. El Consejo adujo que no podía ir más lejos y el PE, que defendía un 15% a partir de los 150.000 Euros y un 25% a partir de los 300.000, se dio por satisfecho;
- Respecto a la *flexibilidad entre los dos pilares* de la PAC y muy en particular el porcentaje del sobre nacional de pagos a transferir del primer al segundo pilar tampoco hubo cambios, manteniéndose en un 25% para el caso español (frente al 15% que propugnaba el Parlamento);
- En cuanto a la *asignación de los créditos anuales de desarrollo rural* entre los Estados, que había sido pactado exclusivamente por el Consejo, se aceptó que la tabla distribución se incluyera en un Anexo del Reglamento, susceptible pues de modificación ulterior por el Parlamento en codecisión;
- Y, finalmente, en lo relativo a los porcentajes de cofinanciación para las medidas de desarrollo rural, se accedió a incrementar, como pedía el PE, hasta un 85% la contribución en favor de las zonas menos desarrolladas, ultra-periféricas y las Islas del Mar Egeo, contra el 75% inicial del Consejo

Con este acuerdo se formalizó oficialmente el final de la negociación agraria abriendo las puertas al voto de los textos por la COMAGRI el 30 de septiembre (Tabla 1). A simple vista puede parecer que las concesiones del Consejo fueron menores. Pero de lo que a fin de cuentas se trataba era de salvaguardar el principio de que el «*Marco de Negociación*» del MFP no podía interferir en la negociación de los textos legislativos. Por otro lado, urgía adoptar las medidas transitorias para 2014 (COM (2013) 226) que los diputados sólo podían votar si previamente había un acuerdo global sobre la reforma de la PAC (51).

En cualquier caso en su Resolución del 3 de julio sobre el acuerdo sobre el MFP (Tabla 1) el Parlamento solicitó formalmente que se modificaran los procedimientos para que en el futuro no volviera a ocurrir que las negociaciones financieras distorsionen las negociaciones sobre las propuestas legislativas.

Tal como avanzamos (§3.3.1), una vez aceptado el paquete agrícola por los miembros de la COMAGRI, le tocó pronunciarse al Pleno del Parlamento, el 20 de noviembre, y al Consejo, el 16 de diciembre (Tabla 1). Como resultado, el Diario Oficial del 20 de diciembre formalizó la publicación de los textos básicos agrícolas. A partir de la entrada en vigor de los reglamentos de la nueva PAC se abren dos nuevas fases, de adopción primero de los correspondientes *actos delegados y de ejecución* en Bruselas, y, subsecuentemente, de *aplicación de los actos por cada Estado miembro*. De cumplirse los calendarios previstos ambos procesos deberían cerrarse en el transcurso de este año a fin de permitir el despliegue completo de la nueva PAC a partir de enero de 2015.

4. COROLARIO: COMENTARIO GENERAL SOBRE LAS NEGOCIACIONES AGRO-FINANCIERAS

A título conclusivo pueden formularse algunas apreciaciones generales sobre el complejo juego institucional al que hemos asistido, a tres bandas

(51) Ya se han están tomando las disposiciones transitorias oportunas que cubran el ejercicio 2014, en especial para los programas de desarrollo rural: Reglamento de ejecución (UE) n° 335/2013 (DO L 105 de 13.4.2013). Para el comentario de las más recientes etapas negociadoras, véanse Matthews, 2013c y 2014a (Apartado 1 de la bibliografía).

(Comisión, Consejo y Parlamento) y sobre dos tableros simultáneos, el del *presupuesto plurianual de la Unión* y el correspondiente a *los textos legislativos agrarios*.

Sobre las negociaciones en general y sus procedimientos

Los procesos de reforma de la PAC y del MFP han puesto a prueba las costuras del Tratado de Lisboa. La nueva dinámica institucional se podría definir como una suerte de «reestructuración recíproca» entre el Parlamento y el Consejo. La complejidad de estas interacciones constituye de hecho el peaje a sufragar por la democratización de los procedimientos de decisión de la Unión. Aunque tampoco estamos tan lejos de las prácticas de otros lares. Basta simplemente seguir las negociaciones de la nueva *Farm Bill* en los Estados Unidos para corroborarlo.

Por otro lado, no hay que confundir la (inevitable) complejidad legislativa con la (necesaria) simplificación en la aplicación de las medidas adoptadas, que, en última instancia, depende de las Administraciones nacionales y regionales. A este respecto glosemos que los acuerdos alcanzados se han logrado solamente mediante la consolidación de la flexibilidad en la gestión de las medidas por parte de los Estados. Lo que a la postre esconde un riesgo cierto para su efectividad y su carácter común. Adicionalmente es oportuno recordar que los factores institucionales no sólo están presentes en la adopción de los actos básicos de la nueva PAC. Seguirán siendo decisivos en sus modalidades de aplicación a nivel interno (para definir la superficie elegible, reasignar los derechos de pago, preparar los nuevos programas rurales plurianuales, etc.). Basta pensar en el modelo pactado en España por las CC.AA. y el Estado Central en la Conferencia sectorial de enero último (Tabla 1). Es evidente que el acuerdo, orientado casi exclusivamente a reducir al mínimo la redistribución entre agricultores y CC.AA., sólo puede comprenderse desde la perspectiva de los equilibrios interterritoriales que comporta un Estado Autonómico como el nuestro.

Finalmente hay que resaltar que las negociaciones de la nueva PAC han sido fuertemente contaminadas por las negociaciones del MFP en una situación de crisis profunda en la Unión (económica y política). Esperemos que no siempre sea así.

Sobre los tiempos de negociación

En principio puede parecer excesivo el tiempo tomado para la adopción de los textos agrarios y financieros por el Parlamento y el Consejo, en torno a los dos años en total, sin contar lo que demore la adopción de los actos delegados y de ejecución. Si observamos la Tabla 1 podremos comprobar cómo la mayor parte de este tiempo se ha dedicado a la fase preparatoria. La fase legislativa se efectuó en un plazo extremadamente corto. En materia agraria, apenas transcurrieron tres meses entre el primero y el último trilogó (abril - junio), al que se sumó un mes más (septiembre) para los flecos presupuestarios.

Sería quizás conveniente invertir los términos y dedicar mucho más esfuerzo a la negociación propiamente dicha entre las Instituciones que a urdir los mandatos de cada una de ellas.

Sobre los actores de las negociaciones

La negociación ha sido un verdadero *tour de force* entre: a) un Consejo aferrado a sus hábitos hasta el punto que en ocasiones parecía no asumir el nuevo procedimiento decisorio dispuesto por el Tratado de Lisboa; y b) un Parlamento que quería demostrar (y demostrarse) que era autónomo de los Estados y que pugnaba por ejercer sus flamantes competencias legislativas y presupuestarias en paridad con el Consejo.

A toro pasado hay que reconocer el tesón y habilidad que mostró la presidencia irlandesa para desatascar los temas pendientes dentro del Consejo y conseguir el acuerdo. Y, todo hay que decirlo, el sentido de responsabilidad del que hicieron gala los negociadores presupuestarios del Parlamento y los respectivos ponentes de la COMAGRI para cada acto básico, en ocasiones sacrificando su mandato negociador (y muy especialmente en lo que respecta al Artículo 43.3 TFUE) (§3.3.2).

En cuanto a las posiciones de las Instituciones involucradas, hay que resaltar que por lo general la Comisión se ha situado (al menos inicialmente) más cerca del PE que del Consejo. Incluso puede afirmarse que, en ocasiones, las enmiendas del Consejo vulneraban las líneas rojas impuestas previamente por la Comisión pero, lastimosamente, ésta no se atrevió a

defenderlas hasta sus últimas consecuencias en los tramos finales de la negociación. El caso más paradigmático de carácter institucional lo tenemos, de nuevo, en la excepción del Artículo 43.3 TFUE (§3.3.2). Otro ejemplo de libro, éste de naturaleza material, es el del *pago verde*. El Ejecutivo Comunitario rechazó en principio la inclusión de «*medidas equivalentes*» que requirieran una evaluación pormenorizada de sus *resultados* por parte de sus servicios. Propuso como mal menor que la equivalencia se basase en el *tipo de prácticas*. Los textos finales dejan mucho que desear ya que se abre la vía para que los Estados desvirtúen los nuevos pagos por los bienes públicos agroambientales si la Comisión perpetúa su dejación de competencias. Cabe sin embargo esperar que recapacite en el momento de ejercitar sus poderes de vigilancia y restrinja la noción de «*equivalencia*» (por ejemplo, no admitiendo prácticas como la agricultura integrada dentro del pago verde, como algunos en España ya preconizan, lo que la pondría al mismo nivel que la agricultura ecológica).

Faltos de un apoyo resuelto por parte de la Comisión, los negociadores del Parlamento no pudieron, o no supieron, defender algunos de sus mandatos frente a un Consejo formado por Gobiernos muy malacostumbrados con sus Parlamentos nacionales (escorados sistemáticamente a favor del partido gobernante) y que se resistió con alevosía a modificar sus usos internos y posiciones para dejar espacio legislativo al PE. De todos modos, el Parlamento sacó fuerzas para construir una última línea de defensa de sus prerrogativas en torno a la abertura de la negociación de los aspectos presupuestarios de la PAC que el Consejo hasta julio de 2013 se negó en rotundo a aceptar (§3.3.3). Es de esperar no obstante que en las próximas reformas se impongan reglas más estrictas sobre el papel del Consejo Europeo en las negociaciones legislativas, teniendo en cuenta que, según el Tratado, no tiene competencias sobre ellas.

Sobre las próximas negociaciones, en 2016 y en 2020

Siguiendo la pauta marcada por el PE, el MFP 2014/2020 se revisará en 2016, lo que, quizás, podría desembocar en una reforma intermedia de la PAC (precedentes no faltan para ello: la revisión «a medio plazo» de 2003 o la revisión médica de 2009). Pero, dejando aparte las decisiones

que se tomen dentro de 3 años sobre cómo y dónde gastar, la clave de bóveda radica en cómo la UE podrá ingresar más, mediante la implantación de un nuevo sistema de recursos propios y medidas contra la evasión fiscal (de los particulares y, sobre todo, de las matrices y filiales de las grandes empresas). Con casi toda seguridad una mejora de los recursos comunitarios en 2017 no se traducirá en un aumento del presupuesto agrario. Pero sin duda contribuirá a reforzar la Unión en su conjunto y a consolidar nuevos espacios de actuación supranacional que, de soslayo, pueden garantizar la continuidad de la (aún) principal política de gasto de la Unión.

En cualquier caso, tenemos ya cita para una nueva gran reforma de la PAC al término del periodo financiero 2014/2020. La reforma de 2013 se inscribe en un (pausado) proceso de adaptación de la PAC a la era de la globalización (Massot, 2013) y su próximo jalón se sitúa en 2020. Será la ocasión de (re)definir prioridades y mecanismos. Para ello el Comisario de Agricultura de aquel entonces deberá evaluar los resultados globales de la reforma de 2013 y confirmar (o no) la operatividad de los ejes abiertos con ella en las nuevas propuestas legislativas, a saber:

- 1) La *primacía financiera* otorgada a los pagos directos frente al desarrollo rural con el correlativo vaciamiento presupuestario de la OCM. En este contexto en 2020 las Instituciones europeas deberán pronunciarse sobre: a) la extensión de la *cofinanciación* a los pagos directos (y la consecuente creación de un único pilar de apoyo agro-rural), un tema que la reforma de 2013 pudo obviar a causa de la crisis; y b) el posible papel de la «*reserva de crisis*» como fuente principal de financiación de la futura política de mercados y los mecanismos de gestión individual del riesgo (en el caso de reconocerle una capacidad de intervención plurianual).
- 2) El devenir de la *multifuncionalización de los pagos directos*. En 2020 se podría extender o profundizar el sistema instaurado en 2013 (ampliando por ejemplo el apoyo a nuevos bienes públicos o convirtiendo los pagos redistributivos en obligatorios). Alternativamente, se podría optar por su simplificación (mediante la conversión del pago básico en un *flat rate* a la Ha por grandes sistemas agronómicos europeos y/o la paulatina eliminación de los pagos acoplados a la producción).

- 3) El reforzamiento de la *selectividad de los beneficiarios* de los pagos directos, con la consecuente revisión de las definiciones de «agricultor activo» y de «pequeño agricultor».
- 4) La creciente *flexibilidad en la gestión* reconocida a las autoridades nacionales. En relación a los dos ejes previamente citados, una actuación clave será la de apreciar el *modelo predominante de apoyo directo* en los 28 Estados (y/o sus híbridos) como base de partida para la fijación de los nuevos criterios de multifuncionalización de los pagos así como de la selectividad de los agricultores.
- 5) El desarrollo de las medidas orientadas a mejorar la *vertebración interprofesional, la contractualización sectorial y la regulación de la competencia en agricultura*, una vez conocidos sus resultados prácticos, en especial en aquellos sectores donde se eliminaron los controles administrativos en la oferta (lácteos, azúcar y viñedo).
- 6) El perfil de la «agricultura del conocimiento» en la UE y las modalidades de apoyo a la *investigación y a la transferencia tecnológica* en el sector por parte del Presupuesto comunitario.
- 7) El grado de coordinación de la política de desarrollo rural respecto a la política de cohesión y, en definitiva, el futuro del enfoque integrado del FEADER con el resto de Fondos Estructurales.

Retengamos para terminar que en 2020 habrán de concretarse en la nueva PAC los parámetros que se deriven de la conclusión de la Ronda de Doha de la OMC si, como hoy parece, llegan a buen puerto las iniciativas apuntadas en la Conferencia de Bali de diciembre de 2013. E, igualmente, se deberán tener en cuenta los cambios operados en la política agrícola norteamericana (*Agriculture Reform, Food and Jobs Act* de 2014).

BIBLIOGRAFÍA

1. Aspectos legislativos e institucionales de la PAC

ADINOLFI, F., LITTLE, J. y MASSOT, A. (2010). *The CAP towards 2020: Working paper on the EC Communication of 18 November 2010*. European Parliament, Policy Department B, IP/B/AGRI/NT/2010-17, November 2010.

- ADINOLFI, F., LITTLE, J. y MASSOT, A. (2011a). *The CAP towards 2020: An Analysis of the legislative proposals from the perspective of the European Parliament*, EP, Policy Department B, IP/B/AGRI/NT/2011-14, December 2011.
- BIANCHI, D. (2012). *La Politique Agricole Commune (PAC) - Toute la PAC, rien d'autre que la PAC*, Collection Pratique Droit Communautaire, Ed. Bruylant, Bruxelles.
- BLUMANN, C. (2008). *The CAP and the Lisbon Treaty*. European Parliament, DG for Internal Policies – Policy Department B, IP/B/AGRI/IC/2008-061, PE 408.952, October 2008 (Or. en FR).
- BLUMANN, C. et al. (2011). *Politique agricole commune et politique commune de la pêche*. Collection Commentaire J.Mégret, Editions de l'Université de Bruxelles.
- CROMBEZ, C. y SWINNEN, J.F.M. (2011). *Political Institutions and Public Policy: The Co-decision Procedure in the European Union and the Reform of the Common Agricultural Policy*. LICOS – Centre for Institutions and Economic Performance, K.U. Leuven, LICOS Discussion Papers.
- CROMBEZ, C. y SWINNEN, J.F.M. (2012). *Reform of the Agricultural Policy under the co-decision procedure*. Intereconomics, 2012 (6): p. 336-342.
- CUNHA, A. y SWINBANK, A. (2011). *An Inside View of the CAP Reform Process. Explaining the Mc Sharry, Agenda 2000 and Fishler Reforms*. Oxford University Press.
- GARZÓN, I. (2006): *Reforming the Common Agricultural Policy. History of a Paradigm change*. Palgrave MacMillan, Houndmills.
- GREER, A. y HIND, T. (2011). *The Lisbon Treaty, agricultural decision-making and the reform of the CAP: a preliminary analysis of the nature and impact of co-decision*. Paper prepared for the Annual Conference of Agricultural Economics Society, University of Warwick, 18-20 April 2011.
- GREER, A. y HIND, T. (2012). *Inter-institutional decision making: The case of the Common Agricultural Policy*. Policy and Society 31 (2012): p. 331-341.
- GUILLEM CARRAU, J. (2011). La PAC tras el Tratado de Lisboa: procesos legislativos ordinarios y actos de ejecución. *Revista de Derecho de la Unión Europea*, N° 20, 1er semestre 2011, p. 43-89.
- MASSOT et al. (2010a). *Las políticas estructurales y de cohesión después del Tratado de Lisboa*. Parlamento Europeo, DG de Políticas Internas de la Unión, Departamento Temático B, IP/B/COMM/NT/2010-01, PE 431.591, Febrero 2010.
- MASSOT, A. (2011). La PAC 2020: claves interpretativas de la Comunicación de la Comisión. *Economía Agraria y Recursos Naturales*, Vol. 11, 1, 2011, p. 223-270.

- MASSOT, A. (2012). Los mecanismos de la PAC 2020: principales vectores del proceso de reforma en curso. *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, 232, 2/2012, p. 13-67.
- MASSOT, A. (2013). “La PAC y la sostenibilidad de la agricultura europea en la era global”, Capítulo III.1 del libro coordinado por Gómez-Limón y Reig: *La sostenibilidad de la agricultura española*. Cajamar, Serie Sostenibilidad. P. 236 - 276.
- MATTHEWS, A. (2013a). *The significance of Rule 70 for CAP reform negotiations*. Capreform.eu, 17.1.2013.
- MATHEWS, A. (2013c). *A race against time*. Capreform.eu, 15.5.2013.
- Matthews, A. (2013g). “*Habemus consilium rusticarum*”, Capreform.eu, 25.9.2013.
- MATTHEWS, A. (2014a). *The timeline for rural development programming*, Capreform.eu, 22.1.2014.
- PETERSON, J. y Bomberg, E. (2009). *Decision-making in the European Union*. Palgrave, 2009.
- RIVELIS, M. (2009). *Why is the CAP resistant to the reform? Applying Public Choice Theory in the analysis of the Common Agricultural Policy*. Lund University, Department of Economic Bachelor’s Thesis.
- ROEDERER-RYNNING, C.H. y SHIMMELFENNING, F. (2012). *Bringing co-decision to agriculture: a hard case of parlamentarization*. Journal of European Public Policy, 2012: p. 1-18.
- SWINNEN, J.F.M. y KNOPPS, L. (2012). *CAP Reform: Will the European Parliament take the bull by the horns?*. CEPS Commentary, June 2012.
- WALLACE, H., POLLACK, M. y YOUNG, A. (2010). *Policy-making in the European Union*. 6th ed., Oxford, OUP.
- ZAHRNT, V. (2011). *A Guide to CAP Reform Politics: Issues, Positions and Dynamics*. ECIPE, Working Paper N° 3/2011.

2) Las modalidades de gobernanza supranacional: el “método comunitario”

- ARMSTRONG, K.A. (2011). *The character of EU Law and Governance: from ‘Community Method’ to New Modes of Governance*. Oxford University Press.
- BERTONCINI, Y. y KREILINGER, V. (2012). *Seminar on the Community Method. Elements of Synthesis*. Notre Europe - BEPA. 28 February 2012, Brussels. Published in May 2012.
- CES - Comité économique et social européen (2010). *La rénovation de la méthode communautaire (lignes directrices)*. Avis d’initiative, Rapporteur général: M. Henri Malosse (SC/033 - CESE 1363/2010).

DE SCHOUTHEETE, P. (2012). *Conseil européen et méthode communautaire*. Notre Europe, Policy Papers N° 56, Bruxelles.

VITORINO, A. (2012). *The Community Method: Historical Evolution and Political Changes*. Notre Europe, Tribune, 13.3.2012.

3) Los nuevos actos delegados y de ejecución (comitología)

DUTHEIL DE LA ROCHÈRE, J. (Dir.) (2010). *L'exécution du Droit de l'Union, entre mécanismes communautaires et droits nationaux*. Bruylant, Bruxelles.

EC Commission (2011). *Implementation of the Treaty of Lisbon. Delegated acts*. Guidelines for the Services of the Commission. Ares 2011, 681596, June 2011.

FUENTETAJA, J.A. (2011). Actos delegados, actos de ejecución y distribución de competencias ejecutivas en la Unión Europea. *Revista Española de Derecho Administrativo*, 149, Enero-Marzo 2011.

GARZÓN CLARIANA, G. (2012). Los actos delegados en el sistema de fuentes de Derecho de la Unión Europea. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 37, 2010: p. 721-759.

GUÉGUEN, D. (2011). *Comitology. Hijacking European Power?*. ETI-Europolitics, 3rd ed., February 2011.

KAEDING, M. y HARDACRE, A. (2010). *The execution of delegated powers after Lisbon. A timely analysis of the Regulatory Procedure with scrutiny and its lessons for delegated acts*. EUI Working Papers, RSCAS 2010/85.

4) El MFP 2014/2020 y los aspectos financieros de la PAC

ADINOLFI, F., LITTLE, J. y Massot, A. (2011b). *The CAP in the Multiannual Financial Framework 2014/2020*. European Parliament, Policy Department B, IP/B/AGRI/NT/2011-12, PE 460.067, October 2011.

BILLOTTE, M. y CHAMBON, N. (2013). *European Budget 2014-2020: seven years of bad luck?*. Notre Europe, 19 March 2013.

DELORS, J. y VITORINO, A. (2013). *EU Budget: the path to an agreement*. Notre Europe, Tribune viewpoint, 25.4.2013.

JONES, F. (2010). *Flexibility in the Multiannual Financial Framework 2007/2013: revisions and use of instruments*. European Parliament, Policy Department D - Budgetary Affairs, PE 453.218, October 2010.

Little, J.; Massot, A.; Ragonnaud, G.; y Tropea, F. (2013). *European Council Conclusions on the Multiannual Financial Framework 2014/2020 and the CAP*. EP, Policy Department B, IP/B/AGRI/NT/2013-4, PE 495.846, June 2013.

- LUPG (2010). *Alternative Allocation Keys for EU CAP Funding*. London, December 2010.
- MASSOT, A. (2010b). “La revisión presupuestaria como marco general de la PAC pos 2013”, Capítulo 5 del libro coordinado por García Álvarez-Coque y Gómez-Limón *Chequeo Médico de la PAC y perspectivas de la Política Agrícola Común tras 2013*. EUMEDIA, Colección Agronegocios. P. 105 - 128.
- MATTHEWS, A. (2013b). *MFF negotiations blown off course as European Parliament plays poker*. Capreform.eu, 29.4.2013.
- MATTHEWS, A. (2013d). *CAP reform: The MFF compromise texts*. Capreform.eu, 20.6.2013.
- MATTHEWS, A. (2013e). *The CAP budget in the MFF agreement*. Capreform.eu, 3.7.2013.
- MATHEWS, A. (2013f). *The CAP budget in the MFF - Part 2. Direct payment envelopes in Pillar 1*. Capreform.eu, 7.7.2013.
- MATTHEWS, A. (2013g). *The CAP budget in the MFF - Part 3. Pillar 2 rural development allocations*. Capreform.eu, 10.7.2013.
- Moschitz, R. (2010): *How to Finance the Common Agricultural Policy of the European Union? A Sustainable Future for European Farmers*. LAP LAMBERT Academic Publishing.

RESUMEN

Factores institucionales en la reforma de la PAC 2020

El objetivo de este artículo es analizar los factores institucionales clave que intervienen en la reforma de la PAC 2020, en el marco del sistema decisorio multinivel de la UE tras el Tratado de Lisboa. Se resaltan los principales vectores de las negociaciones del Marco Financiero Plurianual (MFP) 2014/2020 que han afectado la última reforma de la PAC.

PALABRAS CLAVE: Reforma de la PAC, ayudas, política de mercados agrarios, desarrollo rural

CÓDIGOS JEL: H61, H83, K40, Q18, R58.

SUMMARY

Institutional factors in 2020 CAP reform process

The purpose of this paper is to analyse the key institutional factors leading the 2020 CAP reform process inside the EU multi-level policy-making system in force after the Lisbon Treaty. It highlights the main drivers of the Multiannual Financial Framework (MFF) 2014/2020 negotiations affecting the last CAP reform.

KEYWORDS: CAP reform, aids, agricultural markets policy, rural development.

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