

# Visión sobre la agricultura y la alimentación: el sabor agridulce de las propuestas de la Comisión Europea

-  
Coalición PorOtraPac 2025



POR  
OTRA  
PAC

# Índice

<b>1. Objetivo del documento</b>	<b>3</b>
<b>2. Introducción</b>	<b>3</b>
<b>3. Nuestro análisis sobre las recomendaciones del Diálogo Estratégico y las propuestas de la Visión</b>	<b>4</b>
<b>3.1. Para una PAC más justa</b>	<b>4</b>
3.1.1. Apoyar a las pequeñas explotaciones y fomentar la repoblación rural	4
3.1.2. Fomentar la igualdad de género	7
3.1.3. Apoyar a la ganadería extensiva frente a la intensiva	8
<b>3.2. Para una PAC que preserve el medio ambiente</b>	<b>9</b>
3.2.1. Condicionalidad y pagos medioambientales	9
3.2.3. Reducción de plaguicidas y fertilizantes	11
<b>3.3. Para una PAC que proteja a las personas consumidoras</b>	<b>12</b>
3.3.1. Una dieta sostenible	12
3.3.2. Contratación pública sostenible	13
<b>4. Nuestras propuestas</b>	<b>14</b>
Pagos por superficie y renta agraria	14
Ganadería	14
Igualdad de género	15
Condicionalidad y pagos medioambientales	15
Reducción de plaguicidas y fertilizantes sintéticos	16
Dieta sostenible	16
<b>5. Anexo: conceptos clave de la PAC</b>	<b>17</b>

## 1. Objetivo del documento

El presente documento es un análisis de las recomendaciones relacionadas con la Política Agraria Común (PAC) recogidas en la *Visión sobre el futuro de la agricultura* que la Comisión Europea ha publicado el 19 de febrero de 2025. También, de las propuestas del *Informe sobre el Diálogo estratégico del futuro de la agricultura* de la Unión Europea, presentado en septiembre de 2024. A partir de ellas, **la Coalición Por Otra PAC detalla medidas concretas que deberían ser incorporadas en la estrategia comunitaria sobre agricultura y alimentación.**

Todas las acciones que se plantean al final del informe beben del profundo conocimiento en cada una de las temáticas y de la experiencia sobre el terreno del medio centenar de entidades que componen la Coalición Por Otra PAC. En todo caso, la totalidad de las propuestas pretenden **fomentar la transición hacia un modelo agroalimentario justo y sostenible** (en su triple acepción económica, social y ambiental) **a través de un instrumento normativo con tanto impacto como es la PAC.**

## 2. Introducción

Como respuesta a las revueltas del campo que se produjeron por toda Europa durante el invierno de 2023-2024, la Comisión Europea reunió a un comité de expertas y expertos independientes que representaban a diversos agentes de la cadena agroalimentaria; a industrias de fertilizantes, alimentación y bebidas; al sector del comercio; la sociedad civil; ONG; y entidades de personas consumidoras, entre otras. De lo que la presidenta Úrsula von der Leyen bautizó como el **Diálogo estratégico del futuro de la agricultura en la Unión Europea** resultó un [compendio](#) de recomendaciones dirigidas a los Estados miembros y al Ejecutivo europeo para que dieran respuesta al malestar rural.

Pese al carácter no vinculante de estas propuestas, Von der Leyen se comprometió a “examinarlas detenidamente” y tenerlas en cuenta para redactar un nuevo documento llamado **Visión para la agricultura y la alimentación**. Dicha [Visión se publicó el 19 de febrero del 2025](#) y servirá de hoja de ruta para guiar los esfuerzos de la institución europea en este campo hasta el año 2040.

En las próximas páginas, **repasamos las recomendaciones clave del informe sobre el Diálogo Estratégico así como las propuestas de la Visión publicada por la Comisión, poniéndolas en perspectiva con un análisis del contexto y aportando datos** que puedan alimentar el debate. Podemos observar que, en muchos casos, las propuestas de la Comisión Europea han descafeinado las recomendaciones del Diálogo Estratégico.

Antes de todo, recordamos que los próximos meses serán decisivos en cuanto al futuro de la agricultura en Europa pues:

- Sigue abierto el debate sobre la flexibilización de los requisitos ambientales para acceder a las ayudas de la actual PAC.
- También, durante el segundo trimestre del año, comenzará a discutirse el marco financiero de la UE; incluido el de la nueva PAC, que previsiblemente entrará en vigor en 2028.

- Asimismo, se empezarán a deliberar iniciativas europeas como el fondo para la adaptación al cambio climático y para la restauración de la naturaleza, la posible adhesión de nuevos países a la Unión y la previsible ratificación de acuerdos internacionales como Mercosur, en un nuevo contexto geopolítico mundial tenso. Todos ellos pueden amenazar los fondos y los avances conseguidos en la PAC y ralentizar aún más su ambición hacia la sostenibilidad del sector y del medio rural.

### 3. Nuestro análisis sobre las recomendaciones del Diálogo Estratégico y las propuestas de la Visión

A continuación se analizan las recomendaciones clave del Informe sobre el *Diálogo Estratégico* y las propuestas clave recogidas en el documento de la *Visión para el futuro de la agricultura* publicado por la Comisión Europea. Para una mejor comprensión, se han agrupado en tres grandes bloques: económico y social, ambiental y desde la perspectiva de las personas consumidoras.

#### 3.1. Para una PAC más justa

##### 3.1.1. Apoyar a las pequeñas explotaciones y fomentar la repoblación rural

###### Las propuestas del Diálogo Estratégico

1. La ayuda [de la PAC] debe evitar el abandono de las explotaciones y contribuir a que los agricultores puedan tener unos ingresos dignos, centrándose en los más necesitados, en particular las explotaciones pequeñas y mixtas, los jóvenes agricultores y los nuevos agricultores. (p.43)
2. Realizar una evaluación que deberá "incluir medidas como el pago redistributivo, la degresividad y el capping" para salir del modelo de pagos por hectáreas.
3. Acabar paulatinamente con los pagos actuales por superficie no regresivos hacia un enfoque de apoyo efectivo a los ingresos. (p.43)

###### Las propuestas de la Visión de la Comisión Europea

1. Las ayudas deberían estar más dirigidas hacia aquellos agricultores que más lo necesitan, con una atención especial a los agricultores en zonas con limitaciones naturales, a los jóvenes y nuevos agricultores, y a las explotaciones mixtas.
2. Se considerará un mayor uso de medidas como la degresividad y el límite máximo de pagos (capping), teniendo en cuenta las diferentes realidades estructurales y sectoriales de los Estados miembros.

## Nuestro análisis

Las propuestas emanadas del Diálogo Estratégico resultan más ambiciosas que las planteadas en la Visión. El documento elaborado por la Comisión Europea pasa por alto a las pequeñas explotaciones y no menciona explícitamente la posibilidad de abandonar el sistema de pagos por hectárea. Respecto a la regresividad y al *capping*, ambas propuestas mantienen un enfoque similar prometedor.

Es importante recordar que la mayor parte de los pagos de la PAC se calculan en función de la superficie agraria que posee la o el solicitante de la ayuda, de tal modo que recibe más subvenciones cuanto más terreno tenga. Esto tiene implicaciones negativas:

- Según los datos más recientes del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAPA), **el 80% de quienes perciben la PAC sólo reciben el 25% del total de las ayudas**<sup>1</sup>. Las proporciones son incluso más desiguales en la UE, ya que son respectivamente de un 80% y un 20% según las cifras más recientes del 2020<sup>2</sup>.
- **La PAC favorece a las explotaciones de mayor tamaño**<sup>3</sup>, que acaparan las subvenciones en detrimento de las pequeñas y medianas que, por contra, representan más de la mitad de las que hay en España<sup>4</sup>. Consecuencia de ello, **se desfavorece así a las explotaciones que más lo necesitan: las más pequeñas** y, en líneas generales, menos rentables según los datos de la Comisión Europea<sup>5</sup>. Además, éstas son más dependientes de las ayudas europeas: si, de media, un 22,6% del salario bruto de una persona agricultora proviene de las subvenciones de la UE, este porcentaje aumenta en las explotaciones más pequeñas<sup>6</sup>.
- Como consecuencia, en parte, de lo anterior, Europa se enfrenta a una hemorragia agraria histórica. Según datos de Eurostat, **entre 2005 y 2020, desaparecieron 5,3 millones de explotaciones agrarias en la UE, 87% de las cuales eran de menos de 5 hectáreas**<sup>7</sup>. Mientras **el número de explotaciones de más de 100 hectáreas ha aumentado**. Además, por primera vez desde el 2020, más de la mitad de la Superficie Agrícola Utilizada<sup>8</sup> (SAU) está en manos de estas explotaciones de más de 100 hectáreas en Europa<sup>9</sup>.
- **Las ayudas por superficie no contribuyen suficientemente a los objetivos de creación de empleos, ni a asegurar rentas dignas, ni tampoco a la lucha contra la despoblación en las zonas rurales, sobre todo aquellas con mayor valor**

<sup>1</sup> Estas cifras son del 2018, anteriores a la puesta en marcha de la nueva PAC, pero no se dispone de cifras oficiales más recientes. [https://www.mapa.gob.es/es/pac/pac-2023-2027/200707\\_oe1documentopartidav16final\\_tcm30-520419.pdf](https://www.mapa.gob.es/es/pac/pac-2023-2027/200707_oe1documentopartidav16final_tcm30-520419.pdf), p.86

<sup>2</sup> [https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/cap-overview/cmef/cap-performance-2014-20\\_en](https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/cap-overview/cmef/cap-performance-2014-20_en)

<sup>3</sup> [https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR18\\_10/SR\\_BPS\\_ES.pdf](https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR18_10/SR_BPS_ES.pdf), p.11

<sup>4</sup> Según el censo agrario 2020, España cuenta con 906.916 explotaciones. 463.668 de ellas son de menos de 5 hectáreas y ocupan 908.640 hectáreas o sea el 3,9% del total de la SAU. 55.783 explotaciones son de más de 100 hectáreas, es decir el 6,1% del total de todas las explotaciones y ocupan 13.829.136 hectáreas, es decir el 51,1% del total de la SAU (23.913.682 hectáreas). <https://www.ine.es/jaxi/Datos.htm?tpx=51128>

<sup>5</sup> [https://agriculture.ec.europa.eu/system/files/2023-11/analytical-brief-3-feo-brief\\_en.pdf](https://agriculture.ec.europa.eu/system/files/2023-11/analytical-brief-3-feo-brief_en.pdf)

<sup>6</sup> Idem, p.3

<sup>7</sup> [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Farms\\_and\\_farmland\\_in\\_the\\_European\\_Union\\_-\\_statistics](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Farms_and_farmland_in_the_European_Union_-_statistics)

<sup>8</sup> El conjunto de la superficie de tierras labradas y tierras para pastos permanentes

<sup>9</sup> [https://agriculture.ec.europa.eu/system/files/2024-01/agricultural-outlook-2023-report\\_en\\_0.pdf](https://agriculture.ec.europa.eu/system/files/2024-01/agricultural-outlook-2023-report_en_0.pdf), p.11

**socioambiental -montañosas, dentro de figuras con protección ambiental-, más bien lo contrario.** Los pagos directos según están planteados, apoyan los modelos de agricultura más intensivos mientras dejan de lado a las zonas de montaña<sup>10</sup>. Además, cuanto más grandes son las explotaciones, menor es el número de trabajadores empleados por hectárea, alerta el Atlas de la PAC<sup>11</sup>.

- **Dificultan la incorporación de nuevas personas agricultoras,** debido a que pueden subir los precios del suelo agrario. El propio MAPA reconoce el problema y señala que “la vinculación de **ayudas a la superficie puede influir sobre el precio de la tierra al alza**”<sup>12</sup> y empeorar los problemas de acceso para las personas que se quieren incorporar al oficio. Esto es **especialmente delicado para las y los agricultores de menos de 40 años, que es la horquilla de edad con menor poder adquisitivo porque son los que menos ingresos reciben por su actividad**<sup>13</sup>. Mientras tanto hay “inversores ajenos a la agricultura y especuladores financieros, como fondos de pensiones, compañías de seguros y empresas, que

están adquiriendo tierras cultivables en cantidades preocupantes”<sup>14</sup>.

- Para finalizar este apartado, se puede añadir que **las herramientas de redistribución y de limitación de los pagos para grandes explotaciones se utilizan demasiado poco en los Estados miembros.** Actualmente, la Unión Europea se conforma con que los Estados miembros dediquen al menos el 10% de la dotación de los pagos directos al **pago redistributivo** (Artículo 98, Reglamento 2021/2115). En cuanto a la **limitación de las ayudas (capping, en inglés)** para los mayores perceptores de la PAC, la Unión Europea (Artículo 17, Reglamento 2021/2115) permite a los Estados miembros que reduzcan en un 100% el importe que supere los 100.000 euros<sup>15</sup>. España aplica esta medida pero 19 países de los 27 que cuenta la UE no lo hacen, puesto que no es obligatorio. Los Estados miembros también pueden implementar la **degresividad** (reducción progresiva de los pagos a partir de los 60.000 euros percibidos en una explotación) en sus planes estratégicos, una medida aplicada por solamente 6 países de la UE, entre ellos España<sup>16</sup>.

<sup>10</sup> <https://www.agrodigital.com/2018/07/30/mapa-de-las-ayudas-directas-asociadas-en-espana/>

<sup>11</sup> <https://porotrapac.org/>, Atlas de la PAC, p.23

<sup>12</sup> [https://www.mapa.gob.es/es/desarrollo-rural/temas/jovenes-rurales/grupo\\_focal\\_digital\\_tcm30-555421.pdf](https://www.mapa.gob.es/es/desarrollo-rural/temas/jovenes-rurales/grupo_focal_digital_tcm30-555421.pdf), p.35

<sup>13</sup> [https://agriculture.ec.europa.eu/system/files/2023-11/analytical-brief-3-feo-brief\\_en.pdf](https://agriculture.ec.europa.eu/system/files/2023-11/analytical-brief-3-feo-brief_en.pdf), p.3

<sup>14</sup> [https://www.mapa.gob.es/es/pac/pac-2023-2027/200622\\_oe71documentopartidav64\\_1\\_tcm30-520400.pdf](https://www.mapa.gob.es/es/pac/pac-2023-2027/200622_oe71documentopartidav64_1_tcm30-520400.pdf), p.58

<sup>15</sup> En el caso de que una explotación pudiera percibir más de 100.000 euros de ayudas PAC por las hectáreas que tiene, por ejemplo 136.000 euros, un Estado miembro puede limitar las ayudas destinadas a esta explotación a 100.000 euros y redistribuir los 36.000 que sobran a pequeñas explotaciones a través del pago redistributivo.

<sup>16</sup> [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/747255/IPOL\\_STU\(2023\)747255\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/747255/IPOL_STU(2023)747255_EN.pdf), p.31

### 3.1.2. Fomentar la igualdad de género

#### Las propuestas del Diálogo Estratégico

1. Los Estados miembros deben velar por que las zonas rurales dispongan de infraestructuras y servicios que ayuden a las mujeres a llevar una vida fructífera y digna. (p.80)
2. Hombres y mujeres deberían estar representados por igual en los puestos directivos. (p.80)

#### Las propuestas de la Visión de la Comisión Europea

1. Para atraer a más mujeres a la agricultura y permitir el intercambio de experiencias, la Comisión establecerá una plataforma "Mujeres en la Agricultura" que fortalecerá la participación y las oportunidades igualitarias de las mujeres en el sector agrícola.

## Nuestro análisis

Aunque las propuestas del Diálogo Estratégico presentan un mayor nivel de detalle en comparación con las expuestas en la Visión, ninguna de ellas alcanza el nivel necesario para garantizar la igualdad de género en el campo. Las propuestas del Diálogo estratégico de invertir en infraestructuras y hacer que haya representación paritaria en los puestos directivos son acertadas, aunque es necesario ir más allá si se pretende reducir de manera efectiva la desigualdad de género que existe en la agricultura:

- En la Unión Europea, **las mujeres agricultoras ganan de media un tercio menos que los hombres agricultores**<sup>17</sup>.
- En España, **las mujeres se ven desfavorecidas por las ayudas de la PAC frente a los hombres**. Ellas representan el 37,4% de las y los perceptores de los pagos directos de la PAC<sup>18</sup> pero solo cobran el 27% del total de estas ayudas. En cuanto a las ayudas de desarrollo rural de esta política, las mujeres representan el 29,7% de las perceptoras pero sólo perciben el 26,3%. En el caso de la Unión Europea, no existen datos oficiales que permitan hacer este análisis.
- Sólo cuatro países en la UE han introducido medidas concretas de la PAC para apoyar financieramente a las mujeres para que se incorporen como agricultoras<sup>19</sup>.

<sup>17</sup> [https://agriculture.ec.europa.eu/system/files/2023-11/analytical-brief-3-feo-brief\\_en.pdf](https://agriculture.ec.europa.eu/system/files/2023-11/analytical-brief-3-feo-brief_en.pdf), p.3

<sup>18</sup> [https://www.fega.gob.es/sites/default/files/files/document/Informe%20de%20sexo%20y%20edad%202022-N\\_0.pdf](https://www.fega.gob.es/sites/default/files/files/document/Informe%20de%20sexo%20y%20edad%202022-N_0.pdf), p.7

<sup>19</sup> [https://agriculture.ec.europa.eu/document/download/7b3a0485-c335-4e1b-a53a-9fe3733ca48f\\_en?filename=approved-28-cap-strategic-plans-2023-27.pdf](https://agriculture.ec.europa.eu/document/download/7b3a0485-c335-4e1b-a53a-9fe3733ca48f_en?filename=approved-28-cap-strategic-plans-2023-27.pdf), p.91

### 3.1.3. Apoyar a la ganadería extensiva frente a la intensiva

#### Las propuestas del Diálogo Estratégico

1. En las zonas de alta densidad de ganado, es necesario desarrollar y financiar soluciones a largo plazo a nivel local utilizando el Fondo de Transición. (p.13)

#### Las propuestas de la Visión de la Comisión Europea

1. Apoyar la extensificación en regiones con altas concentraciones de ganado.
2. La Comisión pondrá en marcha una línea de trabajo sobre ganadería para desarrollar políticas que: (...) busquen formas de abordar su huella climática/medioambiental, incluyendo maneras de valorizar el vínculo entre la producción ganadera y el mantenimiento de pastizales valiosos para el medio ambiente y el clima, a través de sistemas ganaderos más extensivos que beneficien la preservación de la biodiversidad y los paisajes.

## Nuestro análisis

Desde la Coalición Por Otra PAC valoramos positivamente que el documento de la Comisión Europea mencione la ganadería extensiva como factor de preservación del medio ambiente. Tanto el informe del Diálogo como la Visión reconocen el problema de la sobre-concentración de ganado en algunas regiones. Sin embargo, ninguna de las propuestas establece una definición clara entre la ganadería extensiva y la intensiva, a pesar de que ambas tienen un impacto significativamente diferente, y a veces contrario, sobre el medio ambiente y las zonas rurales.

- Como lo indicó la FAO, la ganadería intensiva representa una amenaza cada vez más importante en términos de contaminación de los hábitats y también pone en peligro la vida silvestre<sup>20</sup>. Unos datos confirmados por el caso español donde “el aumento de la contaminación del agua subterránea por nitratos durante 2016-2019 ha sido mayor en las comunidades que mayor censo ganadero tienen<sup>21</sup>.”
- Frente a este tipo de ganadería, están las explotaciones extensivas. Una de sus prácticas, **el pastoreo, permite numerosos beneficios ambientales**, como la mitigación del cambio climático, la fijación de carbono en suelo<sup>22</sup> o la conservación y restauración de la biodiversidad,

<sup>20</sup> <https://www.fao.org/4/a0701e/a0701e05.pdf>, p.216

<sup>21</sup> <https://es.greenpeace.org/es/wp-content/uploads/sites/3/2021/10/macrogranjas-LR-2.pdf>, p.32

<sup>22</sup> [https://wwf.es/assets/panda.org/downloads/informe\\_estrategia\\_estatal\\_ganaderia\\_extensiva\\_14\\_09\\_2022.pdf](https://wwf.es/assets/panda.org/downloads/informe_estrategia_estatal_ganaderia_extensiva_14_09_2022.pdf), p.22



cuando es realizado de manera correcta. Además, produce **beneficios económicos** para las explotaciones, pues maximiza el uso de los recursos forrajeros locales y reduce la compra de piensos externos<sup>23</sup>. También contribuye en la prevención de incendios y a crear empleo en las zonas rurales.

- Aunque uno y otro modelo de producción tienen un impacto muy distinto, **el presupuesto de la PAC asignado a la ganadería no diferencia la intensiva de la extensiva en muchos casos a pesar de su impacto muy diferente sobre el medio**<sup>24</sup>. Si se observan las ayudas asociadas, el 70% sirve para el ganado<sup>25</sup> y las puede cobrar tanto una explotación que se dedica al pastoreo extensivo rotacional prestando servicios esenciales (ej: lucha contra los incendios) como otra que trabaja con el engorde de terneros que depende de cebo transportado.

## 3.2. Para una PAC que preserve el medio ambiente

### 3.2.1. Condicionalidad y pagos medioambientales

#### Las propuestas del Diálogo Estratégico

1. Los servicios ambientales realizados por las explotaciones no están suficientemente remunerados. Los pagos medioambientales deberían ir más allá de lo requerido por la legislación de la UE y aspirar a la mayor ambición en un sistema vinculado a resultados cuantificables. (p.11)
2. El apoyo financiero a las acciones medioambientales y climáticas deberá aumentar sustancialmente cada año (actualmente el 32% de los pilares 1 y 2) a lo largo de los dos próximos periodos de la PAC, comenzando por la actual proporción del presupuesto destinada a los ecorregímenes y a los instrumentos agroambientales y climáticos. (p.44)

#### Las propuestas de la Visión de la Comisión Europea

1. Las futuras ayudas de la PAC estarán más orientadas hacia los agricultores que participan activamente en la producción de alimentos, hacia la vitalidad económica de las explotaciones agrarias y hacia la preservación de nuestro medio ambiente.
2. La Comisión orientará la futura PAC para pasar de las condiciones a los incentivos.

<sup>23</sup> [https://www.mapa.gob.es/es/pac/pac-2023-2027/200617\\_oe41documentodepartidav6\\_cc\\_tcm30-520397.pdf](https://www.mapa.gob.es/es/pac/pac-2023-2027/200617_oe41documentodepartidav6_cc_tcm30-520397.pdf), p.66

<sup>24</sup> [https://wwf.es/assets.panda.org/downloads/propuesta\\_de\\_caracterizacion\\_de\\_la\\_ganaderia\\_extensiva\\_aproximacion\\_a\\_la\\_diferenciacion.pdf?55564/Propuesta-de-caracterizacion-de-la-ganaderia-extensiva-Aproximacion-a-la-diferenciacion-del-grado-de-extensividadj](https://wwf.es/assets/panda.org/downloads/propuesta_de_caracterizacion_de_la_ganaderia_extensiva_aproximacion_a_la_diferenciacion.pdf?55564/Propuesta-de-caracterizacion-de-la-ganaderia-extensiva-Aproximacion-a-la-diferenciacion-del-grado-de-extensividadj), pp.2-3

<sup>25</sup> Idem, p.16

## Nuestro análisis

En este caso, las propuestas del Diálogo Estratégico vuelven a demostrar un mayor nivel de ambición en comparación con las presentadas en la Visión. Las primeras profundizan en detalles y contemplan un incremento del presupuesto destinado a medidas medioambientales año tras año. Por otro lado, la propuesta 2 de la Visión resulta preocupante. El modelo actual de la PAC exige el cumplimiento de ciertos requisitos legales mínimos, así como de una serie de buenas prácticas agrarias básicas (condicionalidad). Los incentivos, por sí solos, no son suficientes.

Como se ha analizado en este contexto, es importante recordar que la condicionalidad constituye una herramienta fundamental de la PAC y que, recientemente, ha experimentado un debilitamiento significativo.

- Algunas investigaciones aseguran que el presupuesto de la PAC destinado a medidas ambientales no ha aumentado; pasando del 24,0% en la anterior programación (2014-2020) al 24,3% en la programación actual (2021-2027)<sup>26</sup>.
- Si el planteamiento original de la PAC actual ya es insuficiente, la reforma parcial encabezada por la Comisión Europa y apoyada por España<sup>27</sup>, junto a otros Estados miembros, ha flexibilizado estas obligaciones en 2024. Por ejemplo, **se debilitaron las exigencias sobre la rotación de cultivos y se quitó la obligación de dejar un porcentaje de tierras en barbecho**<sup>28</sup>. Además, **los cambios aprobados eximen de controles sobre la buena aplicación de las BCAM y de los Requisitos Legales de Gestión (RLG)**<sup>29</sup> a las explotaciones de menos de 10 hectáreas, **así como de ser sancionadas en caso de incumplimiento de la condicionalidad**. Esto, de hecho, supone el 65% de las explotaciones en la Unión Europea<sup>30</sup>.
- Otras medidas importantes en la arquitectura verde de la actual PAC son los ecorregímenes<sup>31</sup>. Representan un coste adicional para las explotaciones<sup>32</sup> y la legislación europea (Art. 31 (7b), Reglamento 2021/2115) prevé que se compensen estos costes para que las explotaciones puedan llevar a cabo estas medidas voluntarias. **Actualmente, se estima que la acogida de las explotaciones a estos antes llamados eco-esquemas cubre 110 millones de hectáreas, un 68% de la SAU de la Unión Europea**<sup>33</sup>. **En el caso de España, cubren el 88% de la SAU**<sup>34</sup>.
- Otra cuestión que plantean los ecorregímenes es su eficacia en el tiempo: **suelen premiar compromisos anuales y en la gran mayoría de los casos no premian que se mantengan durante varios años seguidos**, lo que ayudaría a que las prácticas beneficiosas tengan un efecto a largo plazo.

<sup>26</sup> [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2025/759316/CASP\\_STU\(2025\)759316\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2025/759316/CASP_STU(2025)759316_EN.pdf), p.21.

<sup>24</sup> La UE aprobó el Reglamento [2024/1468](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32024R1468) en la primavera del 2024 y España puso en marcha estas medidas a través del [RD 567/2024](https://www.mda.gob.es/contenidos/medidas-de-impulso-agricola) en junio de 2024.

<sup>28</sup> [https://www.eca.europa.eu/ECAPublications/SR-2024-20/SR-2024-20\\_ES.pdf](https://www.eca.europa.eu/ECAPublications/SR-2024-20/SR-2024-20_ES.pdf), p.29

<sup>29</sup> Obligaciones derivadas de la normativa europea (Directiva "marco del agua", Directiva "Plaguicidas"...)

<sup>30</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_24\\_1493](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_1493)

<sup>31</sup> Medidas voluntarias que una explotación puede llevar a cabo, consistentes en prácticas en favor del clima y el medio ambiente, las cuales van más allá de la condicionalidad. (Ej. Cubiertas vegetales en cultivos de olivos).

<sup>32</sup> [https://www.eca.europa.eu/ECAPublications/SR-2024-20/SR-2024-20\\_ES.pdf](https://www.eca.europa.eu/ECAPublications/SR-2024-20/SR-2024-20_ES.pdf), p.19

<sup>33</sup> <https://agriculture.ec.europa.eu/system/files/2023-06/approved-28-cap-strategic-plans-2023-27.pdf>, p.59

<sup>34</sup> <https://www.mapa.gob.es/es/prensa/ultimas-noticias/la-superficie-declarada-en-las-solicitudes-%C3%BAnicas-de-la-pac-se-mantiene-estable-en-222-millones-de-hect%C3%A1reas/tcm:30-690939>

### 3.2.3.Reducción de plaguicidas y fertilizantes

#### Las propuestas del Diálogo Estratégico

1. Reducir los insumos externos como fertilizantes minerales y pesticidas. (p.12)

#### Las propuestas de la Visión de la Comisión Europea

1. La Comisión considerará cuidadosamente cualquier prohibición adicional de pesticidas si no hay alternativas disponibles en un plazo razonable. (...) Promover la circularidad, que puede ayudar a reducir el uso de fertilizantes sintéticos.

### Nuestro análisis

Valoramos positivamente las propuestas que plantean reducir el uso de fertilizantes sintéticos. En cuanto a los plaguicidas, la recomendación del Diálogo Estratégico reconoce la necesidad de reducir su uso en la agricultura, mientras que la propuesta de la Comisión Europea adopta un enfoque más tímido, ya que condiciona la prohibición de un plaguicida a la existencia de alternativas disponibles en el mercado. Este asunto no es sólo una cuestión medioambiental sino también de salud pública.

- Un estudio llevado a cabo entre 2014 y 2021 en cinco países evidenció que **el 84% de la población tiene restos de al menos dos pesticidas en su orina**<sup>35</sup>. De allí las preocupaciones de la ciudadanía entre la cual más de un millón de personas firmaron una petición en 2023 para eliminar gradualmente los plaguicidas sintéticos para 2035. Tanto el **informe del Diálogo estratégico como la Visión son muy tímidos en cuanto al asunto de los plaguicidas y no mencionan ni el Pacto Verde Europeo (PVE) ni el Reglamento del Uso Sostenible de Plaguicidas (SUR)** que pretendía reducir el uso y el riesgo de los pesticidas sintéticos en un 50% antes de ser tumbado por la Presidenta Von der Leyen a principios del 2024. La situación actual es preocupante puesto que las ventas de plaguicidas no han bajado desde el 2011, según el Tribunal de Cuentas Europeo<sup>36</sup>.
- En cuanto al objetivo de **reducir los fertilizantes sintéticos, es una oportunidad para volver a decir que hay que contar con las leguminosas (ver punto siguiente 4.3.1.) para enfrentarnos a este asunto**. El 10% de las emisiones de gases con efecto invernadero producidos por la agricultura provienen de los fertilizantes nitrogenados<sup>37</sup>. El cultivo de leguminosas y el buen manejo del suelo con rotación de cultivos, barbechos y aporte de materia orgánica permiten reducir la dependencia de estos fertilizantes nitrogenados como la urea<sup>38,39</sup>. Las últimas flexibilizaciones en la condicionalidad que consistieron en hacer de la rotación de cultivos una práctica opcional y en quitar la obligación de un porcentaje de tierras en barbecho representan una mala señal. Estas prácticas agroecológicas permiten avanzar en una verdadera autonomía estratégica basada en la soberanía alimentaria, al disminuir la dependencia de fertilizantes de síntesis importados.

<sup>35</sup> <https://www.eea.europa.eu/publications/how-pesticides-impact-human-health#:~:text=A%20large%2Dscale%20human%20biomonitoring,in%20children%20than%20in%20adults>

<sup>36</sup> Idem, p.35

<sup>37</sup> <https://www.nature.com/articles/s41598-022-18773-w>

<sup>38</sup> <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1161030124001886>

<sup>39</sup> [https://www.eca.europa.eu/ECAPublications/SR-2024-20/SR-2024-20\\_ES.pdf](https://www.eca.europa.eu/ECAPublications/SR-2024-20/SR-2024-20_ES.pdf), p.29

### 3.3. Para una PAC que proteja a las personas consumidoras

#### 3.3.1. Una dieta sostenible

##### Las propuestas del Diálogo Estratégico

1. Los Estados Miembros deberían poner en marcha políticas para fomentar dietas saludables que estén basadas en más ingesta de proteínas vegetales que animales. (p.11 y 12)

##### Las propuestas de la Visión de la Comisión Europea

1. La Comisión desarrollará un plan integral (...) integrando investigación en políticas y esfuerzos sobre el terreno para crear un sistema de producción de proteínas en la UE más autosuficiente y sostenible.

### Nuestro análisis

Mientras que el informe del Diálogo Estratégico se manifiesta a favor de las dietas basadas en proteínas vegetales, la propuesta de la Comisión Europea se mantiene en un plano impreciso.

Este asunto es esencial, pues no se puede hablar de agricultura sin hablar de las personas que consumen los productos de la agricultura. Últimamente se ha demostrado que el consumo de dietas a base de proteínas vegetales, concretamente las leguminosas, tenía beneficios tanto para la salud como para el medioambiente.

- El Servicio de Información Comunitario sobre Investigación y Desarrollo de la Comisión Europea publicó un estudio en 2023 que afirma que **“los guisantes tienen una proporción de densidad de nutrientes con respecto a la huella medioambiental aproximadamente cinco veces superior a la de cantidades equivalentes de cordero, cerdo, ternera o pollo”**<sup>40</sup>.
- Sin embargo, la Unión Europea sigue financiando de manera muy tímida las leguminosas. **En el marco de las ayudas asociadas, las leguminosas representan sólo el 14% del presupuesto** del total de estas ayudas<sup>41</sup>.

<sup>40</sup> <https://cordis.europa.eu/article/id/122884-a-switch-to-plantbased-protein-could-help-tackle-climate-change-and-hunger/es>

<sup>41</sup> <https://agriculture.ec.europa.eu/system/files/2023-06/approved-28-cap-strategic-plans-2023-27.pdf>, p.34

### 3.3.2. Contratación pública sostenible

#### Las propuestas del Diálogo Estratégico

1. La Comisión Europea debería proponer una revisión de la Directiva 2014/24/UE sobre Contratación Pública, para eliminar la posibilidad de que los Estados miembros utilicen únicamente el criterio de precio más bajo como el criterio determinante." (p.56)

#### Las propuestas de la Visión de la Comisión Europea

1. La Comisión presentará una propuesta legal para fortalecer el papel de la contratación pública. La contratación pública debería adoptar un enfoque de "mejor valor" para recompensar los esfuerzos de calidad y sostenibilidad realizados por los agricultores europeos."

## Nuestro análisis

Al comparar la recomendación del Diálogo Estratégico con la propuesta de la Comisión Europea, se observa que la referencia a la eliminación del criterio del precio más bajo ha desaparecido en el texto de la Visión. Esta evolución resulta problemática, ya que permitiría a los Estados miembros continuar seleccionando proveedores en el ámbito de la contratación pública basándose exclusivamente en el factor precio, en detrimento de otros criterios vinculados a la sostenibilidad de los productos y procesos (producción ecológica o agroecológica, estacionalidad, proximidad, huella de carbono...). La contratación pública es una herramienta clave para fomentar el consumo de una dieta sostenible en la población.

- La compra pública de alimentos representa el 6% de toda la compra de alimentos en la Unión Europea<sup>42</sup>. Se trata de una herramienta que tiene poder para fomentar la producción y el consumo de alimentos saludables y ambientalmente respetuosos.
- Se estima que la compra pública de alimentos afecta a 76 millones de niñas y niños en Europa que las consumen en las cantinas de sus escuelas<sup>43</sup>. Es un público vulnerable y prioritario en la medida en que se encuentran en pleno desarrollo y las costumbres de alimentación saludable y sostenible que pueden adoptar hoy influirán en lo que comerán mañana.

Como se ha podido constatar a lo largo de nuestro documento, **muchas de las recomendaciones del informe del Diálogo Estratégico apuntan en la dirección correcta** hacia una PAC justa y sostenible. **No obstante, varias de estas recomendaciones han perdido fuerza en las propuestas publicadas por la Comisión Europea en su Visión sobre la agricultura y la alimentación.**

Desde la Coalición Por Otra PAC, y basándonos en el análisis que hemos elaborado, presentamos en el apartado siguiente **las propuestas que consideramos prioritarias** para convertir la PAC en una política verdaderamente ambiciosa.

<sup>42</sup> European Commission, Joint Research Centre, García Herrero et al., Overview and analysis of sustainable product procurement criteria in the EU food sector, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2024

<sup>43</sup> <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/ddn-20210427-1#:text=Altogether%2C%20there%20were%20almost%2076,all%20of%20these%20education%20levels>

## 4. Nuestras propuestas

En este apartado, listamos **las propuestas que se podrían hacer desde la Unión Europea** para conseguir una PAC más ambiciosa tanto a nivel social y económico como a nivel medioambiental:

### Pagos por superficie y renta agraria

- 1. Reducir la importancia de los pagos por superficie de manera progresiva:** Estos pagos favorecen las grandes explotaciones y no tienen suficientes exigencias medioambientales.
- 2. Eliminar los pagos basados en derechos históricos:** Este modelo perpetúa un sistema injusto que favorece modelos agrarios intensivos y no apoya suficientemente a las fincas con mayor valor socioambiental.
- 3. Reforzar el pago redistributivo:** Aumentar significativamente el presupuesto destinado a este pago para reducir la brecha entre pequeñas y grandes explotaciones, promoviendo una distribución más equitativa de las ayudas.
- 4. Obligatoriedad del *capping* y la *degresividad*:** Establecer como obligatorias estas medidas para todos los Estados miembros, limitando las ayudas a los mayores perceptores y redistribuyendo fondos hacia las explotaciones más pequeñas (en cuanto a tamaño y volumen de negocios).
- 5. Aumentar la Ayuda complementaria para jóvenes:** Elevar este apoyo, actualmente del 2% de las ayudas directas, para fomentar el relevo generacional y asegurar el futuro de la agricultura y las zonas rurales.

### Ganadería

- 1. Fomentar la ganadería extensiva y el pastoreo:** Priorizar estas prácticas frente a la ganadería intensiva en todas las ayudas de la PAC (ABRS, ecorregímenes, inversiones de desarrollo rural), estableciendo criterios claros para diferenciar ambos modelos.
- 2. Criterios medioambientales para la asignación de fondos:** Asegurar que los fondos de la PAC no se destinen a actividades de ganadería intensiva que impactan sobre la salud de los ecosistemas y las personas.

## Igualdad de género

1. **Publicación de datos transparentes sobre la distribución de ayudas:** Exigir al ejecutivo europeo la publicación de datos detallados que permitan analizar la distribución de las ayudas y diseñar políticas de género efectivas.
2. **Modificación de los Reglamentos de la PAC:** Implementar cambios que permitan a las mujeres recibir un mayor apoyo económico y administrativo.
3. **Estudio sobre el estatus legal de las mujeres en la agricultura:** Apoyar la propuesta de realizar un estudio para mejorar el estatus legal de las mujeres y otros grupos subrepresentados en la agricultura para 2026.

## Condicionalidad y pagos medioambientales

1. **Reforzar la condicionalidad:** Exigir un cumplimiento estricto de los requisitos medioambientales y sociales, respondiendo a los desafíos agroambientales y climáticos.
2. **Prácticas clave en pagos directos:** Establecer la rotación de cultivos y el mantenimiento de espacios para la biodiversidad como pilares fundamentales de los pagos directos, rescatando las exigencias de las BCAM previas a la reforma de 2024.
3. **Aumentar la financiación para ecorregímenes:** Destinar al menos el 40% de los pagos directos a ecorregímenes, promoviendo prácticas agrarias sostenibles y respetuosas con el medio ambiente.
4. **Complemento de ayuda para ecorregímenes a largo plazo:** Implementar un complemento para aquellas explotaciones que mantengan prácticas de ecorregímenes durante varios años consecutivos.
5. **Pagos medioambientales mixtos orientados a resultados:** Invertir en proyectos que implementen pagos combinados que incluyan un pago básico agroambiental por gestión y un pago por resultados a través de los fondos del segundo pilar.
6. **Protección de bienes públicos:** Asegurar que los fondos de la PAC apoyen prácticas que protejan y mantengan bienes públicos como el clima, el agua, el suelo, el aire y la biodiversidad. Eliminar los subsidios perversos para las personas, el clima y la naturaleza como pueden ser las inversiones en determinados regadíos con impacto negativo sobre el estado de las masas de agua.

## Reducción de plaguicidas y fertilizantes sintéticos

- 1. Inclusión de los objetivos del Pacto Verde Europeo (PVE):** Incorporar estos requisitos en los Planes estratégicos de la PAC de los Estados miembros, detallando objetivos como la reducción del 50% de las pérdidas de nutrientes y el equivalente en plaguicidas así que el objetivo del 10% de superficie agraria ocupada por elementos paisajísticos de gran diversidad.
- 2. Retomar el proyecto de Reglamento del Uso Sostenible de Plaguicidas (SUR):** Incorporar los objetivos del PVE en cuanto a plaguicidas en los planes nacionales.
- 3. Inversión en agricultura ecológica:** Aumentar el apoyo a la agricultura ecológica para alcanzar el objetivo de que al menos el 25% de las tierras agrícolas de la UE se utilicen para esta práctica en 2030.

## Protección de las personas consumidoras y participación ciudadana

- 1. Fomentar una dieta saludable:** Implementar incentivos para incrementar la producción y el consumo de proteína vegetal de origen local y agroecológico.
- 2. Proyectos a favor de una dieta sostenible:** Destinar fondos del Pilar II para apoyar proyectos que promuevan la agricultura ecológica, campañas de consumo y circuitos cortos.
- 3. Contratación pública de alimentos ecológicos:** Invertir en proyectos que faciliten la contratación pública de alimentos ecológicos a través del Pilar II.
- 4. Gobernanza:** Mejorar la gobernanza para construir una PAC con la ciudadanía, incluyendo también los intereses ambientales y de salud pública.

**La Coalición Por Otra PAC insta a la Presidenta de la Comisión Europea y a su Comisario de Agricultura a reconsiderar las propuestas que se han hecho en la *Visión sobre la agricultura y la alimentación* con el objetivo de construir una PAC justa, sostenible y socialmente responsable.**



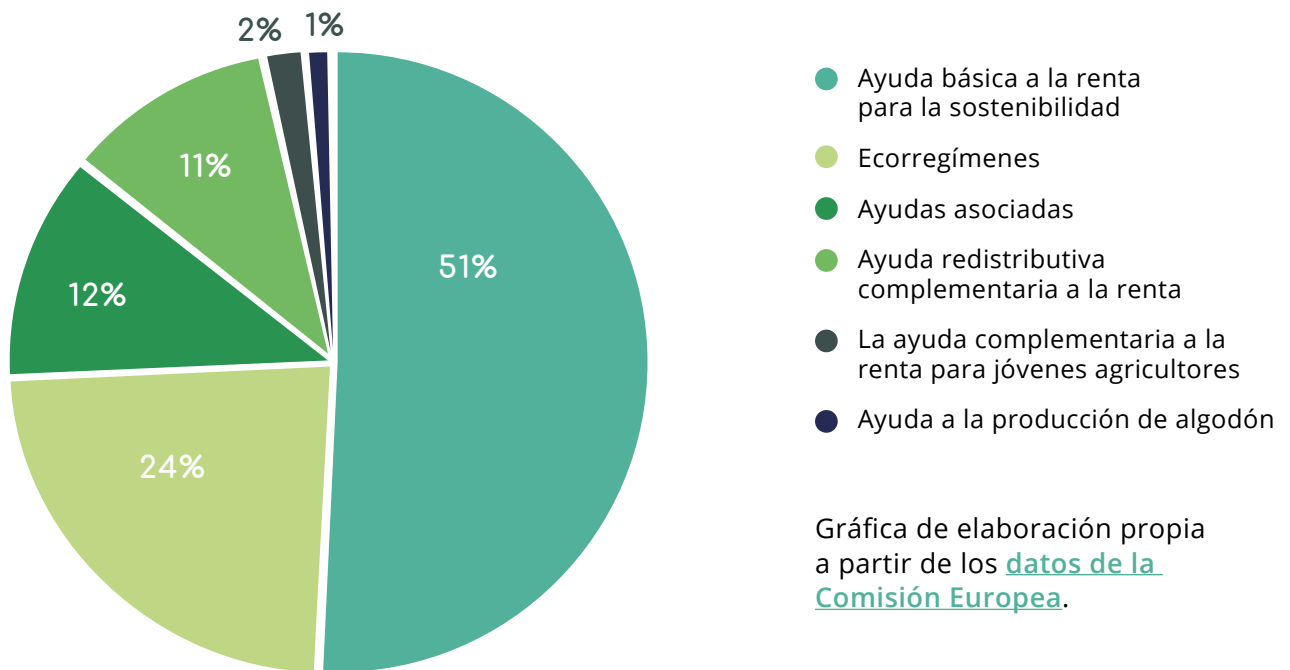
## 5. Anexo: conceptos clave de la PAC

- La Política Agraria Común (PAC) es la partida que tiene mayor presupuesto de la Unión Europea: representa el 31% del total para el periodo 2021-2027. Por ello, su impacto sobre el modelado del paisaje y sobre quienes viven y trabajan en y del campo es significativo.
- España es el segundo Estado miembro que más ayudas recibe de esta política (12,5% del total de las ayudas PAC de la UE), por detrás de Francia (17,1%) y por delante de Alemania (11,2%).<sup>44</sup>
- Se estructura en dos bloques, en función del objetivo específico de la subvención:
  - El **primer pilar** incluye los pagos directos, y otras medidas de mercado, destinados a proporcionar ingresos estables a las y los agricultores, fomentar buenas prácticas agrarias y de adaptación al cambio climático, y ayudas a sectores concretos.
  - El **segundo pilar -cofinanciado por los Estados y, en el caso de España, las CCAA-**, en cambio, se centra en el desarrollo rural, apoyando inversiones a largo plazo para mejorar la competitividad, promover la sostenibilidad ambiental, diversificar y fortalecer la economía y las comunidades rurales.
- El **72% del presupuesto aportado por Europa se destina a los pagos directos del primer pilar**, por eso gran parte de las propuestas resultantes del Diálogo se dirigen a ellos. Estas ayudas están vinculadas con la superficie agraria o el número de cabezas de ganado de la o el solicitante. Para percibir las, las explotaciones tienen que cumplir con **la condicionalidad**, un conjunto de obligaciones medioambientales, sociales y de bienestar animal.
- Los pagos directos se subdividen en:
  - **Ayuda básica a la renta para la sostenibilidad:** Es un pago anual basado en la superficie y concedido por cada hectárea subvencionable declarada por las y los agricultores.
  - **Ayuda redistributiva complementaria a la renta:** Conocida como el pago redistributivo, es complementaria a la ayuda básica y se concede a las primeras hectáreas de cada explotación para apoyar a las pequeñas y medianas, en detrimento de las más grandes.
  - **Ayuda complementaria a la renta para jóvenes agricultoras y agricultores:** pago complementario a la ayuda básica. Da apoyo a la incorporación como responsables de explotaciones a personas agricultoras de hasta 40 años.
  - **Ecorregímenes:** Son pagos opcionales para la persona agricultora, que se obtienen si se ejecutan prácticas voluntarias en la explotación en favor del clima y el medio ambiente, que van más allá de la línea base que establece la condicionalidad (Ej. Cubiertas vegetales en cultivos leñosos, establecimiento de espacios para la biodiversidad como barbechos, setos, lindes, etc. ).
  - **Ayudas asociadas:** Pagos que se conceden a un determinado tipo de cultivo o ganado (legumbres, remolacha azucarera, carne de vacuno...). El PEPAC establece que están dirigidas a sectores o tipos de explotaciones que considera vulnerables desde el punto social y económico, como es el caso de la ganadería extensiva.

<sup>44</sup> <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/106/la-financiacion-de-la-pac-datos-y-cifras>

En la siguiente gráfica se representa el porcentaje de cada tipo de ayuda directa respecto al total para el presupuesto del primer pilar de la PAC 2023-2027 (Ejemplo: los ecorregímenes representan el 24% del total de los pagos directos del primer pilar):

## Pagos directos del primer pilar de la PAC 2023-2027





**Coalición PorOtraPAC**

[www.porotrapac.org](http://www.porotrapac.org)

**Contacto**

Elvira del Pozo Campos

[prensa@porotrapac.org](mailto:prensa@porotrapac.org)

Maxime Orhon

[politicas@porotrapac.org](mailto:politicas@porotrapac.org)