



La Política Agraria Común: un triunfo de Europa, un triunfo para España



AÑOS DE LA
PAC
en España

1986–2026



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE AGRICULTURA, PESCA
Y ALIMENTACIÓN



**La Política Agraria Común:
un triunfo de Europa,
un triunfo para España**



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE AGRICULTURA, PESCA
Y ALIMENTACIÓN

Título:

La Política Agraria Común: un triunfo de Europa, un triunfo para España. 40 años de la PAC en España 1986–2026.

Edita:

© Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.
Secretaría General Técnica. Centro de Publicaciones.

Unidad proponente:

Secretaría General de Recursos Agrarios y Seguridad Alimentaria.

Diseño, maquetación, impresión y encuadernación:

Centro de Publicaciones del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

NIPO línea: 003-26-071-X

Tienda online:

www.mapa.gob.es

<https://servicio.mapa.gob.es/tienda/>

e-mail:

centropublicaciones@mapa.es

Catálogo de Publicaciones de la Administración General del Estado:

<https://cpage.mpr.gob.es/>

Para contribuir a la protección del medio ambiente, se recomienda imprimir esta publicación únicamente si es estrictamente necesario, ya sea en su totalidad o en parte.

Cuarenta años cultivando el futuro de nuestro sector agroalimentario

Hace cuatro décadas, España protagonizó un cambio histórico al incorporarse a la entonces Comunidad Económica Europea. Con esta adhesión, nuestro país no solo se sumaba a un proyecto de integración política y económica, sino a una visión de futuro, a través de la Política Agraria Común (PAC), que sitúa al medio rural y a sus habitantes en el centro de la estrategia europea.

Este libro, editado por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, nace para reflexionar sobre esos 40 años de aplicación de la PAC en España. Un periodo de transformación sin precedentes en el que nuestra agricultura y ganadería han pasado de la agricultura de subsistencia a la excelencia agroalimentaria.

La génesis de este volumen cuenta con una particularidad fundamental: la colaboración de quienes han estado al frente de la gestión diaria y la negociación en los despachos de Madrid y Bruselas.

Contar con la perspectiva de los antiguos secretarios generales de este Ministerio no es solo un ejercicio de memoria, sino una reivindicación del valor de los equipos y de la continuidad de la presencia de España en Europa. La complejidad de la PAC exige una arquitectura técnica y humana de primer nivel. Estos 40 años demuestran que el éxito en la defensa de los intereses de nuestros agricultores y ganaderos reside en los objetivos, el trabajo y las personas.

Para entender dónde estamos, es preciso recordar de dónde venimos.

En 1986, España era un país con un sector agrario deficitario, empobrecido y poco competitivo, herencia de décadas de aislamiento. Un dato significativo: en aquel entonces, los hogares españoles destinaban el 30 % de su gasto total a la alimentación, frente al 15,8 % actual. La PAC nació con el objetivo de garantizar un suministro estable de alimentos a precios razonables y asegurar una renta adecuada a los productores. Aquellos cimientos, establecidos en el Tratado de Roma de 1957 y desarrollados en la Conferencia de Stresa de 1958, introdujeron los principios de unidad de mercado, preferencia comunitaria y solidaridad financiera.

Sin embargo, esta integración no estuvo exenta de dudas y recelos en el propio campo. Rescatando una reflexión de Miguel Delibes, los agricultores se han preguntado a menudo por qué Europa les dice lo que tienen que hacer. Esa presencia, muchas veces no entendida, era, en realidad, el motor de una unificación necesaria para organizar el mercado interior y proteger a nuestros productores en un escenario cada vez más globalizado, competitivo e inestable.

A lo largo de estas cuatro décadas, la PAC ha demostrado ser la política más adaptable de la Unión Europea, evolucionando a través de hitos que se detallan en estas páginas, y un apoyo financiero insustituible para garantizar la estabilidad de rentas.

Con la transformación de los 90, por la reforma MacSharry de 1992, se pasó de un modelo productivista de precios garantizados a uno de apoyo directo a la renta, desvinculando parcialmente la ayuda de la producción.

La Agenda 2000 consolidó el desarrollo rural como el segundo pilar, integrando por primera vez de forma decidida los objetivos medioambientales.



La modernización de 2003 introdujo el desacoplamiento casi total de las ayudas y conceptos hoy cotidianos como la condicionalidad —el respeto a normas de bienestar animal y medioambiente para percibir fondos—.

Ulteriores reformas han generado la arquitectura actual, la PAC post 2020, bajo la nueva orientación ajustada a resultados y acorde con los retos del Pacto Verde Europeo y la estrategia “De la Granja a la Mesa”.

El impacto de este apoyo es rotundo. En estos 40 años se han destinado cerca de 200.000 millones de euros en ayudas de la PAC a España. Gracias a este impulso, nuestro sector agroalimentario ha multiplicado por ocho su facturación y las exportaciones han pasado de los niveles testimoniales de 1985 a superar los 78.000 millones de euros en 2025. España ha pasado de ser el octavo exportador de la entonces Comunidad Económica Europea formada por 12 países a consolidarse como el cuarto de 27 Estados miembros de la actual Unión Europea.

Pero más allá de las cifras macroeconómicas, la PAC es una política de personas. Hoy, en España más de 580.000 personas y entidades gestionan sus explotaciones gracias a las ayudas de la PAC, en una superficie agrícola útil de 23 millones de hectáreas, permitiendo que quienes trabajan la tierra lo hagan con dignidad y orgullo.

La PAC contribuye a mantener vivos nuestros pueblos, a fijar la población y a generar empleo en un medio rural que hoy es más inteligente, resistente y diverso. Es, en definitiva, el sostén de un sector esencial que garantiza que los alimentos lleguen a nuestras mesas con la máxima calidad y seguridad.

Mirando hacia adelante, nos situamos en el horizonte post 2027. El debate ya ha comenzado en un momento en que el sector se encuentra en una encrucijada compleja. A pesar de que la Unión Europea ha elevado el sistema agroalimentario al estatus de activo estratégico, al mismo nivel que la defensa o la energía, la realidad presupuestaria plantea desafíos no menores.

La lección que nos dejan estos 40 años es clara: la sostenibilidad ambiental y social no pueden existir sin la sostenibilidad económica. Sin rentabilidad no hay sostenibilidad.

La PAC del futuro debe seguir garantizando la rentabilidad de las explotaciones para consolidar el modelo europeo de agricultura como un motor de sostenibilidad integral, moderno y arraigado a su tierra.

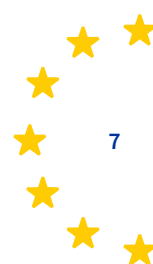
Bienvenidos a este recorrido por 40 años de historia, esfuerzo y futuro cultivado, paso a paso, de nuestro sector agroalimentario.

Luis Planas Puchades

Ministro de Agricultura, Pesca y Alimentación

ÍNDICE

CAPÍTULO 1	
40 años de Política Agraria Común en España.....	9
CAPÍTULO 2	
Evolución del sector agroalimentario español desde 1985 hasta hoy	12
CAPÍTULO 3	
El peso de la PAC en la renta agraria a lo largo de 40 años.....	16
CAPÍTULO 4	
Los fondos de la PAC en España.....	22
CAPÍTULO 5	
Influencia de la PAC en el comercio exterior agroalimentario de España.....	27
CAPÍTULO 6	
La gestión de la PAC a través del Fondo Español de Garantía Agraria (FEGA): entre la Unión Europea y el Estado de las autonomías.....	31
CAPÍTULO 7	
El enfoque medioambiental de la PAC en España. Hacia un modelo de sostenibilidad ambiental y seguridad alimentaria	33
CAPÍTULO 8	
Los territorios de la PAC.....	36
CAPÍTULO 9	
Evolución del estatus sanitario del sector agrario y del bienestar animal durante estos 40 años de PAC.....	40
CAPÍTULO 10	
Historia de una reforma (de la PAC).....	43
CAPÍTULO 11	
La historia de la PAC en España contada por los secretarios generales del Ministerio de Agricultura	47
EPÍLOGO	
Secretaría general de Recursos Agrarios y Seguridad Alimentaria, Ana Rodríguez Castaño.....	65
BIBLIOGRAFÍA	67
LISTA DE TÉRMINOS	69



Capítulo 1

40 años de Política Agraria Común en España

1.1. Introducción

La Política Agraria Común (PAC) constituye una de las políticas fundacionales de la Unión Europea y uno de los pilares que mejor ejemplifica el éxito del proyecto europeo.

Desde su creación en los años sesenta y, en el caso de nuestro país, desde la adhesión de España a la entonces Comunidad Económica Europea (CEE) en 1986, la PAC ha demostrado su capacidad para adaptarse a los cambios económicos, sociales, tecnológicos y ambientales, manteniendo siempre un objetivo central: garantizar un suministro estable de alimentos a precios razonables, asegurar una renta adecuada a agricultores y ganaderos de España y contribuir al desarrollo equilibrado del medio rural.

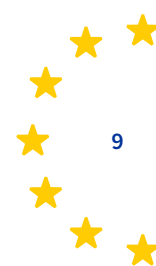
Durante las cuatro décadas en las que España ha aplicado esta política, la PAC ha evolucionado desde un modelo centrado en la intervención de mercados y el apoyo a los precios hacia un enfoque más orientado a la renta, la sostenibilidad, la innovación y la resiliencia. Las sucesivas reformas —especialmente las cruciales de 1992, 2003, 2013 y la más reciente para el periodo 2023-2027— han ido incorporando nuevos objetivos y herramientas, reflejando las prioridades de la sociedad europea: la lucha contra el cambio climático, la protección de la biodiversidad, la seguridad alimentaria -entendida no solo como abastecimiento-, la cohesión territorial y la competitividad del sector agrario en un mercado globalizado.

1.2. La adhesión de España a la CEE y la transformación del sector agrario

La integración de España en la CEE fue un punto de inflexión para el sector agrario nacional. La incorporación al mercado común supuso un incremento notable de las ayudas percibidas por agricultores y ganaderos y facilitó un proceso de modernización sin precedentes del campo español. Desde 1986, la renta agraria real por ocupado se ha más que duplicado, reflejo de la mejora de la productividad, la profesionalización del sector y la capacidad de adaptación a un entorno competitivo cada vez más exigente.



Tractor cultivando en plantación superintensiva de olivar. Fuente: Fototeca del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.



La pertenencia al mercado único ha sido determinante. La Unión Europea es hoy el principal socio comercial de España: aproximadamente dos tercios de las exportaciones agroalimentarias se dirigen a otros Estados miembros, mientras que cerca de la mitad de las importaciones proceden del mercado interior europeo. Este acceso a un mercado de aproximadamente 500 millones de consumidores ha permitido al sector agroalimentario español consolidarse como uno de los más dinámicos de la economía nacional.

1.3. Un sector estratégico, competitivo y orientado al futuro

El sector agroalimentario español mantiene un carácter estratégico por su contribución al Producto Interior Bruto (PIB), al empleo, al equilibrio territorial y a la balanza comercial. Según los datos más recientes del Ministerio de Agricultura, la producción de la rama agraria alcanzó en 2025 su máximo histórico, alcanzando los 75.676 millones de euros (un 10,1 % más que en 2024), mientras que la renta agraria creció un 12,9 % respecto al año anterior, situándose en los 39.798 millones de euros. Las exportaciones agroalimentarias y pesqueras alcanzaron los 78.044 millones de euros en 2025, con un saldo comercial positivo superior a los 18.320 millones de euros, destacando entre el conjunto de sectores de la economía española.

Estos resultados confirman la capacidad del sector para competir en los mercados internacionales gracias a la calidad, diversidad y seguridad de sus productos, así como a la modernización tecnológica y a la profesionalización de sus explotaciones.

1.4. La PAC como garante de sostenibilidad, cohesión y seguridad alimentaria

La PAC ha sido esencial para sostener la evolución del campo español. En España, las ayudas han llegado a representar, aproximadamente, la cuarta parte de la renta agraria, hoy están en torno al 14 %. Ningún otro sector económico recibe un nivel de apoyo comparable, lo que es necesario, dado que la PAC compensa al sector por los servicios y bienes públicos que proporciona a la sociedad no remunerados por el mercado. Más allá del respaldo económico, la PAC ha impulsado prácticas agronómicas más sostenibles, la conservación del paisaje rural y del medio natural, la protección de la biodiversidad y la lucha contra el cambio climático.

La Comisión Europea, por su parte, subraya que la PAC contribuye de manera decisiva a la seguridad alimentaria europea, especialmente en un contexto global marcado por tensiones geopolíticas, volatilidad de precios y fenómenos climáticos extremos. Además, el Tribunal de Cuentas Europeo ha destacado, en sus informes más recientes, que la PAC es una herramienta clave para la transición hacia sistemas alimentarios más sostenibles.

1.5. La visión de la ciudadanía europea

El Eurobarómetro de 2024-2025 confirma el amplio respaldo social a la PAC. Más del 80 % de los europeos considera que la PAC garantiza un suministro estable de alimentos y contribuye a la seguridad alimentaria. El 92 % cree que la agricultura y las zonas rurales son importantes para el futuro de Europa, y más del 70 % valora positivamente el papel de la PAC en la producción de alimentos seguros, saludables y sostenibles.

En España, estos niveles de apoyo son incluso superiores a la media europea, reflejo de la importancia del sector en la economía y en la identidad territorial del país.

1.6. La PAC 2023-2027: un nuevo enfoque basado en resultados

La PAC actual (2023-2027) introduce un modelo más flexible y orientado a resultados, adaptado a las necesidades específicas de cada Estado miembro. En España, el Plan Estratégico de la PAC (PEPAC)

articula sus intervenciones en torno a tres objetivos generales: el fomento de un sector agrícola inteligente, resiliente y diversificado que garantice la seguridad alimentaria; la intensificación del cuidado del medio ambiente; y la acción por el clima y el fortalecimiento del tejido socioeconómico de las zonas rurales.

Los ecorregímenes, las ayudas a jóvenes agricultores, las inversiones en modernización, la digitalización, la innovación y el asesoramiento técnico son algunos de los elementos centrales de esta nueva etapa. El objetivo es reforzar la competitividad del sector, mejorar su sostenibilidad y asegurar el relevo generacional, uno de los grandes desafíos del medio rural.

1.7. Un medio rural vivo, diverso y lleno de oportunidades

El medio rural español es un espacio de oportunidades económicas, sociales y ambientales. La PAC contribuye a fijar población, generar empleo, diversificar actividades y mejorar la calidad de vida en los territorios rurales. En este sentido, las ayudas al desarrollo rural han permitido impulsar proyectos de emprendimiento, modernizar infraestructuras, apoyar la industria agroalimentaria local y promover la innovación social, entre otros aspectos.

En un contexto de despoblación y cambio climático, la PAC se consolida como una herramienta esencial para mantener la vitalidad del territorio, diversificar la actividad económica en el medio rural y promover la viabilidad de las zonas rurales.

La evolución de la PAC desde 1986 hasta 2026 demuestra su capacidad para adaptarse a los retos de cada época y su papel determinante en la transformación del sector agrario español. La combinación de competitividad, sostenibilidad, desarrollo territorial equilibrado y seguridad alimentaria sitúa a la PAC como una política imprescindible para el futuro de España y de la Unión Europea.

El sector agrario español ha sabido aprovechar esta oportunidad. Hoy es un referente internacional y es un motor de desarrollo para España.



Capítulo 2

Evolución del sector agroalimentario español desde 1985 hasta hoy

2.1. De la agricultura familiar a la gestión empresarial¹

En 1985, el sector primario era todavía un pilar fundamental en la generación de empleo en España. Ocupaba a 1,9 millones de personas, lo que representaba un 17,6 % del total de la economía. El campo era, en gran medida, un sector de autoempleo y en el que se practicaba lo que se conoce como agricultura familiar. El desempleo general que afectaba a la economía española en 1985 también afectaba a la agricultura y ganadería con una tasa de paro del 11 %, consecuencia de la reducción de la demanda de empleados, la mecanización o la disminución del número de explotaciones, entre otros factores.

En 2025, la cifra de ocupados es significativamente inferior, cayendo hasta las 763.650 personas, que representan apenas un 3,4 % de la población activa total. Esta reducción del 60,7 % en el número de trabajadores agrícolas contrasta con el crecimiento exponencial en el resto de los sectores de la economía, que ha duplicado el número de ocupados en el mismo periodo.

Evidentemente, la composición sociodemográfica del sector tampoco es la misma:

- **Envejecimiento y falta de relevo generacional:** En 1985, había 122.275 jóvenes de entre 16 y 19 años trabajando en el campo; en 2025, esa cifra se ha desplomado nada menos que un 95,4 %, quedando reducida a tan solo 5.675 jóvenes. La mayor parte de la fuerza laboral se concentra ahora en el tramo de 25 a 54 años (519.625 personas) y en los mayores de 55 años, quienes representan el 27,3 % del sector. El relevo generacional se ha convertido en uno de los principales retos de la PAC, si bien se trata de un problema de Estado, porque el resto de sectores económicos también se ven afectados por la inversión de la pirámide poblacional, que reduce la población activa en la franja de edad a la que le corresponde reemplazar laboralmente a la generación anterior.
- **Profesionalizado y asalariado:** Se ha pasado de un modelo de titular de explotación familiar a uno de gestión empresarial. Mientras que en 1985 solo el 30,2 % de los ocupados eran trabajadores por cuenta ajena, en 2025 esta proporción ha escalado hasta el 63,8 %. Es reseñable el aumento de las mujeres asalariadas, cuyo número ha crecido un 111,2 % en términos absolutos respecto a 1985, a pesar de la caída general del empleo femenino en el sector.

2.2. Estructura de las explotaciones: mayor concentración, mayor dimensión

En 1982 en España había un total de 2.375.327 explotaciones, con un claro predominio de pequeño tamaño, con superficies medias inferiores a 1 hectárea y una gran dispersión territorial, suponiendo las explotaciones menores de 5 hectáreas un 77,28 % del total, mientras que, únicamente, el 12,3 % tenía más de 20 hectáreas.

Al comparar esa situación con la realidad más reciente, se observa que el número de explotaciones censadas ha disminuido considerablemente hasta un total de 771.047, pero ahora más de la mitad de las explotaciones en España, el 59,8 %, tiene un tamaño igual o superior a 100 hectáreas y el 74,56 % del

¹ Los datos se han tomado de la Encuesta de Población Activa de 1985 y de 2025. Para permitir cierta comparabilidad ha sido imposible diferenciar en 1985 los datos agrarios sin pesca, por lo que finalmente se presentan los datos del sector primario en su conjunto (agricultura, silvicultura y pesca), teniendo en cuenta que la agricultura supone la inmensa mayoría del empleo del sector primario.

total tiene más de 50 hectáreas, como consecuencia de un mayor grado de profesionalización y un proceso de modernización y aumento de la mecanización y automatización de los procesos productivos.

Actualmente, la distribución por tamaño de las explotaciones evidencia dualidad. Por un lado, las explotaciones de 100 hectáreas o más que, aunque son una minoría en número (57.208 explotaciones), gestionan 14 millones de hectáreas, que son más del 60 % de toda la Superficie Agrícola Útil (SAU) nacional; en el extremo opuesto, existen casi 190.000 explotaciones de menos de 2 hectáreas, que apenas suman 198.000 hectáreas en total, lo que refleja la persistencia de un minifundismo residual frente a la hegemonía de los grandes latifundios mecanizados.

Respecto al régimen de tenencia de la tierra, en 1982 el principal era el de la propiedad (72,4 %), frente al arrendamiento (13,2 %), la aparcería (3,3 %), el régimen comunal (0,5 %) y otros (8,8 %). Desde entonces, la tendencia ha sido hacia la consolidación de grandes unidades de explotación. Aunque el régimen de propiedad sigue siendo mayoritario, abarcando el 49,84 % de la superficie (11,6 millones de hectáreas), el arrendamiento ha ganado una importancia considerable, representando ya el 40,55 % de la tierra (9,4 millones de hectáreas). Los regímenes comunales y otros tipos de tenencia mantienen una presencia muy inferior, sumando apenas el 10 % del total.

2.3. El mosaico del campo: distribución de uso y aprovechamiento

En 1985, a pesar de que el sector había iniciado un proceso de modernización progresivo durante los treinta años anteriores, gracias a la labor del Servicio de Extensión Agraria (Gómez C. y Luque E., 2006), la estructura productiva estaba todavía condicionada por la necesidad de mejora de infraestructuras, abastecimiento de aguas o pavimentaciones, así como por la menor disponibilidad de mano de obra, consecuencia del gran éxodo rural de los años 60, que redujo significativamente la disponibilidad de jornaleros.

La distribución de la tierra en 1985 (según datos del Anuario del Ministerio de 1986) se realizaba de tal forma que de las 20.415.400 hectáreas de tierras de cultivo la mayoría se cultivaban en régimen de secano, mientras que el 14,7 % del total estaba en regadío. En concreto había 8.818.800 hectáreas en secano y 2.171.700 hectáreas en regadío de cultivos herbáceos; 4.190.400 hectáreas en secano y 661.500 hectáreas en regadío de cultivos leñosos; y 4.399.800 hectáreas en secano y 173.200 hectáreas en regadío de barbechos y otras tierras no ocupadas.



Vendimia manual en viñedo en espaldera. Fuente: Fototeca del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.



Actualmente, las tierras de cultivo ocupan 16.619.347 hectáreas, una superficie muy representativa dentro de las 23.423.501 hectáreas de SAU que hay en España. Esta disminución de tierras puestas en cultivo puede tener varias causas: desde la mejora de las infraestructuras desarrolladas en estos años, a través de la modernización del regadío o la concentración parcelaria -enmarcadas estas acciones en la política de desarrollo rural-, pasando por la mejora de la tecnificación, investigación o innovación y llegando a aspectos sociales como la falta de relevo generacional. Evidentemente, también puede ser debida a aspectos meramente administrativos, ya que el mejor control telemático de los últimos años ha recalificado cultivos considerados antes como abandonados en pastos o superficie forestal.

En 2025, la superficie cultivada en regadío en España se sitúa en 3.809.058 hectáreas (año 2023), lo que representa aproximadamente el 23 % de la superficie total de cultivo, según datos del Ministerio de Agricultura (ESYRCE), estando distribuidas de la siguiente manera: 1.933.799 hectáreas de cultivos herbáceos, 1.636.816 hectáreas de cultivos leñosos y el resto, 238.443 hectáreas, puestas en barbecho y otras tierras no ocupadas.

2.4. La ganadería

Entre mediados de los años 80 y el año 2025, la ganadería en España ha experimentado una evolución muy desigual, según especies, marcada, en general, por un fuerte incremento de la productividad.

El sector porcino es el mejor ejemplo de crecimiento: su censo se ha más que duplicado, pasando de 15,7 a 33,6 millones de cabezas, mientras que la producción de carne casi se ha cuadruplicado (de 1,4 a 5,3 millones de toneladas). Este aumento, junto con el fuerte incremento de animales sacrificados, refleja un modelo altamente tecnificado, orientado a la exportación y basado en mejoras genéticas, alimentarias y de gestión.

En avicultura, la evolución muestra dos dinámicas distintas: por un lado, el censo de gallinas ponedoras ha descendido ligeramente, aunque con oscilaciones puntuales, mientras que el de pollos de engorde (broilers) ha crecido con fuerza, cerca de un 76 %. Sin embargo, la producción ha aumentado de forma más intensa que los censos, con incrementos del 153 % en carne y del 19 % en huevos, lo que evidencia una mejora clara en la eficiencia productiva. Este patrón —menos animales o crecimiento moderado, pero mayor producción— se repite también en otros sectores, como el vacuno de leche, donde el número de vacas ha caído drásticamente, pero la producción de leche ha aumentado gracias a la tecnificación y a la mejora genética.



Rebaño de ovejas de la raza manchega. Fuente: Fototeca del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

Por el contrario, los sectores de ovino y caprino han seguido una tendencia regresiva en censos y producción, con caídas significativas en el número de animales y en los sacrificios, reflejo de dificultades estructurales, menor rentabilidad y cambios en los patrones de consumo. El vacuno presenta una evolución más compleja: tras un crecimiento sostenido hasta los años 2000, ha sufrido etapas de contracción ligadas a crisis económicas y factores recientes como la pandemia o el encarecimiento de los costes de producción.

2.5. Conclusiones

Las fotos del sector agroalimentario en 1985 y en 2025 muestran dos realidades muy diferentes, marcadas por la aplicación de la PAC en España.

En agricultura, el hecho de que haya tanta superficie agraria arrendada denota que los avances tecnológicos y la mentalidad empresarial han ido implantándose en los sistemas productivos, con el principal exponente de la tecnología de regadío.

En ganadería, la evolución ha sido hacia un modelo más especializado, productivo y orientado al mercado, con importantes diferencias entre sectores.

Hoy, los niveles productivos y una mayor capacidad de gestión confieren competitividad en los mercados internacionales, garantizan la seguridad alimentaria y favorecen la vertebración del mundo rural, en el que se hace muy patente la importancia del acceso a la tierra para favorecer el relevo generacional.



Capítulo 3

El peso de la PAC en la renta agraria a lo largo de 40 años

3.1. Todo empezó con la agricultura preadhesión a la Comunidad Económica Europea (CEE) de 1985

En 1985, la agricultura española se encontraba en un escenario de protección nacional y precios de intervención. La adhesión de España a la CEE generó perspectivas diferentes según el sector. Así, ante los sectores del olivar, algodón y arroz aparecía un panorama optimista, gracias a los altos precios comunitarios y a la demanda de una Europa deficitaria en estos productos. También las frutas y hortalizas se beneficiaron al finalizar la discriminación arancelaria, si bien se enfrentaron a trabas de Francia que pretendía dilatar la convergencia de precios. Otros sectores, como el ovino y el avícola, debieron adaptar su normativa y producciones a las preferencias y regulaciones europeas.

Por el contrario, el azúcar sufrió debido a cuotas bajas y precios reducidos, mientras que el sector lácteo y el de la carne de vacuno se vieron amenazados por la falta de competitividad, altos costes y la sobreproducción europea. En el porcino, la Peste Porcina Africana que afectó a España esos años bloqueó las exportaciones, justo cuando el mercado comunitario se abría a la competencia de terceros países. El sector vitivinícola y los cereales quedaron en una situación incierta, requiriendo notables mejoras de calidad para sobrevivir.

En términos generales, la principal amenaza era de tipo estructural: las explotaciones españolas estaban muy atomizadas y eran poco competitivas, lo que ponía en riesgo su supervivencia en un mercado abierto.

En 1985, según las Cuentas Económicas de la Agricultura de aquel año del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, la Producción Total Agraria, descontando el subsector forestal, se situaba en torno a los 3.034.283 millones de pesetas.

Las ratios² de 1985 revelaban un equilibrio productivo, con predominio vegetal, pues el peso de la Producción Agrícola representaba el 59,7 % del total (1.811.560,7 millones de pesetas), mientras que el peso de la Producción Ganadera suponía entonces el 38,3 % (1.163.088,6 millones de pesetas).

Un aspecto fundamental en 1985 era el escaso peso de las subvenciones en la renta del agricultor, con 69.726,3 millones de pesetas en ayudas. Frente a una Renta Agraria de 1.484.684,3 millones de pesetas, el apoyo público apenas representaba el 4,7 % del total de la renta. El agricultor dependía casi exclusivamente del mercado y de los precios de venta, reflejando así que la transición agraria había sido el paso de una agricultura de subsistencia a una de mercado (Lamo de Espinosa, 2022).

3.2. Combinación de la producción vegetal y animal en la evolución de la renta agraria: la serie 1990-2025

A partir de 1990, con España ya integrada en el mercado común, la PAC contribuyó al crecimiento productivo del sector agroalimentario de España.

² Dado que las cifras absolutas de 1985 (expresadas en pesetas y calculadas por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación con su metodología propia de la época) no son directamente comparables con la serie 1990-2025 (expresada en euros y bajo los Sistemas Europeos de Cuentas SEC-95 y SEC-2010), para la elaboración de este capítulo, se han empleado una serie de ratios económicos que han permitido observar tendencias y obtener conclusiones sobre la importancia de la PAC en la conformación de la renta agraria.

La influencia de la PAC se ha reflejado a lo largo de estos 40 años tanto en la estructura productiva como en la orientación productiva; esta última ha experimentado cambios notables:

- **Producción Vegetal:** Siempre ha sido mayoritaria en España y su peso relativo se ha mantenido más o menos constante, ya que si en 1990 representaba el 61 % de la Producción Total, en 2025 ha supuesto el 57,6 % (alcanzando los 43.636,7 millones de euros). Lo que se observa es que el peso de la Producción Vegetal actual se debe de manera muy significativa al auge de las frutas, que han multiplicado su valor de forma exponencial, alcanzando los 13.563,7 millones de euros en 2025 (incluyendo uvas y aceitunas), con un crecimiento progresivo hasta el punto de inflexión de la crisis sanitaria de 2020, a partir del cual se disparó su crecimiento; y al auge de las hortalizas, con un comportamiento similar al de las frutas, cuyo valor alcanzó 13.212,2 millones de euros la campaña 2025 (incluyendo flores, plantas ornamentales y plantas de vivero). El crecimiento de estos sectores lo ha impulsado, principalmente, el desarrollo del regadío, gracias a los planes y programas de modernización y transformación y, a partir del 2020, a una modificación de los hábitos alimenticios y una mayor concienciación por parte de los consumidores en una alimentación saludable.
- **Producción Animal:** Ha ido ganando protagonismo económico en este período analizado, pasando de representar el 35,3 % en 1990 al 39,9 % en 2025 (30.204,5 millones de euros). El motor indiscutible de este crecimiento ha sido el sector porcino, que en 2025 alcanzó los 11.905,1 millones de euros, con un crecimiento especialmente acusado en los años en que China, el principal importador de carne de porcino a nivel mundial y uno de los principales productores, atravesó una crisis en el sector también causada por la Peste Porcina Africana. Este comportamiento del sector nacional ha consolidado a España como una potencia cárnica mundial, siendo la primera productora de porcino a nivel de la Unión Europea y cuarta a nivel mundial.

3.3. Evolución del peso del consumo intermedio

Si bien el modelo agroalimentario español, enmarcado en las normas comunitarias, ha ido ganando en sostenibilidad ambiental, no es menos evidente que la mayor tecnificación y una concepción más empresarial de la actividad ha desarrollado la competitividad del sector a base de una mayor cantidad de insumos. La ratio de los denominados Consumos Intermedios sobre la Producción de la Rama Agraria es el indicador más certero de la modernización e intensificación del sector. Refleja el coste de los insumos (piensos, energía, fertilizantes, etc.) que es necesario emplear para obtener la producción final.

En 1985, los insumos, entonces denominados “Gastos de fuera del sector” (1.147.726,2 millones de pesetas), suponían el 35,5 % de la producción total agraria.

En 1990, esta ratio se mantenía estable en el 36,3 %.

En las primeras décadas del siglo XXI se alcanzó la cifra del 40 % (en 2006, el 41,9 %, y en 2010, el 44,5 %), para seguir creciendo progresivamente. En 2020, el ratio fue del 46,23%, hasta un máximo histórico en 2022 del 53,4 %, marcado por el incremento de los precios de los fertilizantes y de los insumos debido a la guerra en Ucrania.

En 2025, el peso de los insumos se ha reducido una vez se estabilizaron los efectos de la guerra en Ucrania, descendiendo al 43,1 % (32.649,8 millones de euros de Consumos Intermedios sobre 75.676,4 millones de euros de producción), pero con perspectivas de incrementarse a raíz de la guerra en Irán y la dependencia de la zona en conflicto para la importación de gas para la fabricación de fertilizantes y por la subida del precio de petróleo.

Este incremento de casi ocho puntos porcentuales -más del doble en momentos de mayor conflicto bélico-, entre el principio y el final de período analizado, evidencia, además de que se ha incrementado la rentabilidad de la actividad, una agricultura mucho más tecnificada, pero también un sistema agroalimentario condicionado por el contexto geopolítico, con incrementos del precio de las materias primas usadas, por ejemplo, para la fabricación de fertilizantes, fundamentalmente los fosfatados y nitrogenados.



El gasto en piensos es el factor más determinante en los Consumos Intermedios, alcanzando los 17.163,1 millones de euros en 2025, lo que representa más de la mitad del total de estos costes. Este hecho es significativo en un momento en el que el acuerdo de la Unión Europea con Mercosur puede significar un abaratamiento de la importación de soja —la principal proteína vegetal para alimentación animal, de la que la Unión Europea es altamente dependiente— procedente, en buena medida, del bloque sudamericano.

Un indicador muy claro que explica este consumo creciente de inputs es la mecanización. Desde los años 80, la mecanización agraria en España ha vivido una transformación radical. Un hito clave ocurrió en 1984, cuando el número de tractores matriculados superó por primera vez al de animales de tiro. Con la entrada en la Unión Europea en 1986, se impulsó la modernización y reconversión de sectores como el frutícola y el olivar, introduciendo vibradores para sistemas semi-intensivos.

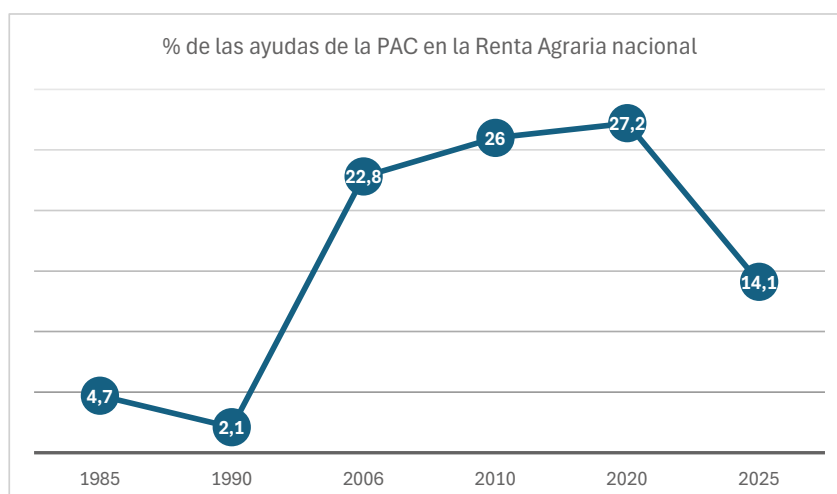
En décadas posteriores, la evolución pasó de incrementar el número de máquinas a mejorar su potencia y eficiencia individual. Actualmente, el sector se enfoca en la intensificación sostenible mediante la agricultura de precisión, empleando drones, información satelital y sistemas GPS para optimizar recursos. La vanguardia actual es la robotización; el uso de robots autónomos busca proteger el terroir y enfrentar el cambio climático con analíticas avanzadas, consolidando una transición desde la mecánica tradicional hacia una agricultura inteligente y altamente tecnificada (Barreiro, P. 2021).

En el caso de los sectores ganaderos, a pesar de las notables diferencias que existen entre los diferentes subsectores, la evolución durante estos 40 años ha sido espectacular en prácticamente todos los parámetros analizados, como se refleja en diferentes capítulos del libro: en instalaciones, manejo, sanidad, bioseguridad e higiene, mecanización, digitalización o en mejora genética, lo que explica, en buena medida, el incremento de los consumos intermedios desde el punto de vista estrictamente productivo y económico.

Por su parte, el coste de energía ha pasado en este período analizado de ser un gasto menor en los años 80, una vez que se superó la crisis energética de la década de los 70, a convertirse en una anotación contable crítica de 2.290,3 millones de euros en la actualidad, debido al encarecimiento de los combustibles y de la energía eléctrica asociado a una mayor tecnificación y mecanización.

3.4. El peso de las ayudas de la PAC en la Renta Agraria

La entrada en la entonces CEE cambió radicalmente la naturaleza de los ingresos del agricultor. Se pasó de un sistema de protección de fronteras a un sistema de ayudas directas a la renta. El peso de las ayudas (“Otras subvenciones”) sobre la Renta Agraria final muestra esta dependencia que tiene el sector de la PAC:



Evolución del peso de las ayudas de la PAC en la Renta Agraria en España.
Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

En 1985, antes de la plena integración, el apoyo público era marginal, representando solo el 4,7% de la renta. Tras la entrada en la UE, en 1990, este peso descendió puntualmente al 2,1% durante la fase de transición y consolidación. Sin embargo, la reforma de 2003 marcó un punto de inflexión cuantitativo, elevando las ayudas al 22,8% en 2006. Para 2010, las subvenciones alcanzaron el 26%, consolidándose como un “colchón indispensable” para la rentabilidad frente a las crisis de precios. El máximo histórico relativo se registró en 2020, cuando las ayudas supusieron el 27,2% de la renta (7.513,79 millones de euros), impulsadas por los fondos Next Generation tras la pandemia. En contraste, en 2025 se observa un escenario de “estabilidad con incertidumbre”: aunque la renta agraria alcanzó un máximo nominal histórico de 41.262,1 millones de euros, el peso de las subvenciones bajó al 14,1%.

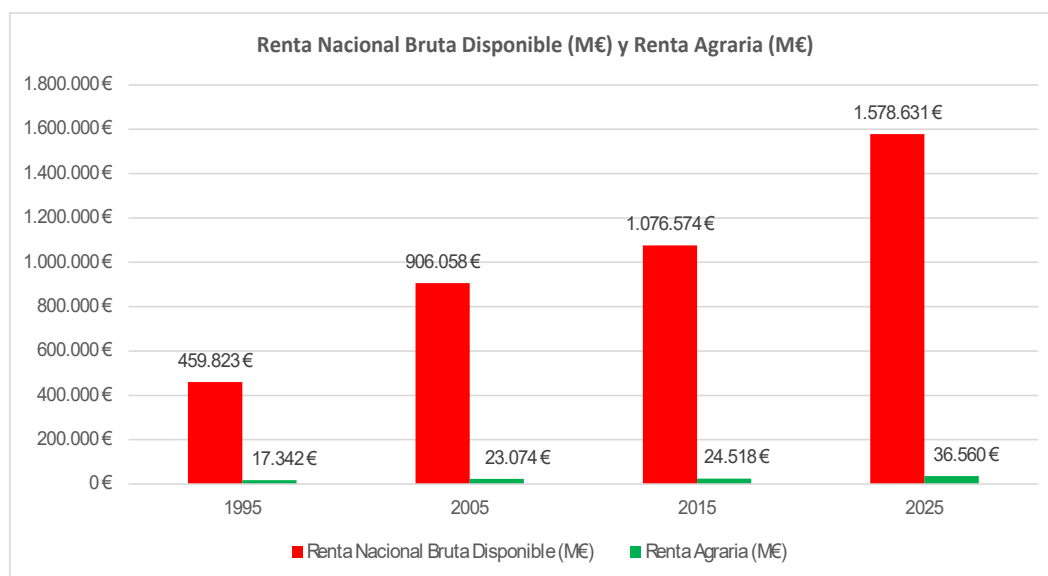
El futuro de este equilibrio dependerá de la aprobación del próximo Marco Financiero Plurianual de la UE a partir de 2028.

3.5. Cómo ha evolucionado la renta agraria respecto a la renta nacional de la economía española

Desde 1985 la economía española ha experimentado una transformación estructural profunda. En 1985, la renta agraria representaba el 6,85 % de la renta nacional, con un valor de 1,48 billones de pesetas frente a los 22,2 billones de la renta nacional neta. Esta proporción ha tendido a disminuir históricamente a medida que otros sectores de la economía ganaron peso relativo.

Con la transición al euro³, los registros muestran un crecimiento absoluto en ambas magnitudes. En 1990, la renta agraria se situaba en 13.765,70 millones de euros, ascendiendo a 21.207,60 millones en el año 2000. Por su parte, la Renta Nacional Bruta Disponible nacional pasó de 459.823 millones de euros en 1995 a superar la barrera del billón de euros en 2007, situándose en 1,03 billones en ese año.

En el periodo más reciente, la renta agraria ha mostrado un repunte significativo, alcanzando los 36.560,50 millones de euros en 2024 y con una previsión de 41.262,10 millones para 2025. En paralelo, la renta nacional bruta disponible alcanzó los 1,57 billones de euros en 2024. Aunque el sector agrario ha crecido en términos monetarios corrientes, su peso dentro del conjunto de la renta nacional es hoy mucho más reducido que al inicio del periodo estudiado.



Comparativa de la renta agraria respecto a la renta nacional de la economía española.
Fuente: Elaboración propia con datos del CEA e INE.

3 Se ha convertido el valor de las pesetas en euros para analizar la evolución de la renta agraria a lo largo de 40 años.



¿Cómo se comportaron las rentas agrarias y la renta nacional en tiempos de crisis?

Durante la crisis financiera iniciada en 2008, el sector agrario experimentó un impacto negativo más temprano y pronunciado que el conjunto de la economía nacional:

- Renta Agraria: Sufrió un descenso inmediato y severo, pasando de 26.149,90 millones de euros en 2007 a 23.031,60 millones en 2008, y continuando su caída hasta los 21.101,00 millones en 2009.
- Renta Nacional: La Renta Nacional Bruta Disponible (RNBD) todavía mostró un ligero crecimiento nominal en 2008, alcanzando su máximo en ese periodo con 1,06 billones de euros, para empezar a contraerse en 2009 (1,03 billones). Mientras la renta nacional tardó un año más en reflejar el desplome, el campo ya estaba sufriendo una fuerte pérdida de valor.

Sin embargo, durante la crisis del COVID-2020 se observó la resiliencia agraria frente al colapso nacional. En 2020, la situación fue inversa, demostrando el carácter esencial y "refugio" del sector agrario durante los confinamientos:

- Renta Nacional: La RNBD sufrió una contracción histórica, desplomándose de los 1,24 billones de euros en 2019 a 1,12 billones en 2020, debido al parón casi total de sectores como el turismo y los servicios.
- Renta Agraria: Mostró una estabilidad excepcional. A pesar de las restricciones globales, la renta agraria apenas varió, situándose en 27.565,10 millones de euros en 2020, frente a los 27.946,40 millones de 2019.

En resumen, mientras que en 2008 el sector agrario fue uno de los primeros en sufrir la crisis, en 2020 actuó como un pilar de estabilidad, manteniéndose firme mientras el resto de la renta nacional sufría una caída de más de 120.000 millones de euros en un solo año.

3.6. Conclusiones sobre la evolución histórica de la influencia de la PAC en la Renta Agraria de España

Al comparar los ratios de 1985 con las proyecciones de 2025, se pueden extraer tres conclusiones fundamentales sobre la evolución del peso de la PAC en la renta agraria en España:

- Mayor eficiencia productiva: España produce hoy mucho más que hace 40 años, con un evidente protagonismo de la agricultura de regadío, que genera, aproximadamente, el 70 % de la producción total vegetal de España. La producción es mayor, efectivamente, pero lo es a costa de una mayor dependencia de insumos externos. El peso de los costes sobre la producción ha crecido del 35 % al 43 %, lo que denota una mayor profesionalización y tecnificación del sector y también mayor dependencia energética, marcada por el predominio de la inestabilidad de precios y suministro de gas y petróleo por los diferentes conflictos bélicos ocurridos desde el año 2022 en zonas productoras y comercializadoras de esas fuentes de energía.
- Especialización ganadera y hortofrutícola: El sector agroalimentario español ha sabido explotar sus ventajas competitivas en estos dos sectores. Mientras que en 1985 el sector agrícola duplicaba holgadamente en valor a sectores como el porcino, hoy las frutas -España es calificada como la "huerta de Europa"- y el cerdo compiten cara a cara como los grandes motores de la renta agraria española.
- Dependencia de la PAC: La dependencia de las ayudas PAC se ha ido incrementando desde la consolidación de España en el mercado comunitario hasta un pico alcanzado en 2010, para ir disminuyendo con las reformas de esta política europea, que se iniciaron con el chequeo médico de la PAC (2008), pasando por un máximo en 2020, hasta llegar a la actualidad, en el que las

subvenciones representan el 14,1 % de la renta agraria. Esto subraya la importancia crítica de las negociaciones de la PAC en el marco del Consejo de Ministros de Agricultura de la Unión Europea para el mantenimiento de la viabilidad económica del campo español y para garantizar, al menos, el mismo nivel de fondos europeos destinados a la actividad agraria.

En definitiva, el sector en 2025 es mucho más competitivo que el de 1985, en buena medida por la aplicación de los fondos de la PAC, de los que el sector depende para conseguir los objetivos esenciales de garantizar la seguridad alimentaria y la lucha contra el cambio climático, y que permiten alcanzar una Renta Agraria que ha crecido de forma sostenida, pero que también enfrenta una mayor vulnerabilidad ante la volatilidad de los precios de los insumos y una dependencia estructural de las decisiones políticas comunitarias.



Capítulo 4

Los fondos de la PAC en España

4.1. PAC en el período 1986-1991

Entre 1986 y 1991, la política agraria española se adaptó a la Política Agraria Común (PAC), integrando el denominado Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria (FEOGA). Las subvenciones, definidas como transferencias públicas para explotación o capital, evolucionaron desde 72.058,4 millones de pesetas en 1986, alcanzando un máximo de 126.379,6 millones de pesetas en 1990, y situándose en 68.895,1 millones de pesetas en 1991.

La influencia de la CEE fue determinante, ya que muchas ayudas pasaron a ser reembolsadas por la Comisión. Destacaron normativas como el Reglamento 797/85 para indemnizaciones en zonas desfavorecidas y el Reglamento 3.773/85 para ayudas transitorias a medios de producción. También, en 1987, se autorizaron 10.000 millones de pesetas para eliminar excedentes de aceite de oliva tras la adhesión.

Las líneas estratégicas se centraron en:

- Modernización de estructuras: Inversiones en explotaciones y ayudas a agricultores jóvenes, que en 1990 destinaron 5.659,3 millones de pesetas para su primera instalación.
- Sanidad y Seguros: Apoyo constante a la sanidad vegetal y animal, con unos 10.500 millones de pesetas en 1991, y subvenciones a seguros agrarios (a través de la Entidad Nacional de Seguros Agrarios, ENESA), ajustadas al límite comunitario del 30 %.
- Reforma productiva: Fomento de la reconversión de cultivos (casi 20.000 millones de pesetas en 1990), retirada de tierras y cese anticipado de la actividad agraria.

Este periodo consolidó la transición hacia un modelo de apoyo europeo enfocado en la mejora estructural y la competitividad del sector.

4.2. PAC en el período 1992-1999

Entre 1992 y 1999, la agricultura española experimentó una transformación financiera profunda impulsada por la política comunitaria. En 1992, año marcado por la reforma de la PAC, las subvenciones directas estatales ascendieron a 46.895,8 millones de pesetas, destinándose principalmente a sanidad vegetal. Un hecho relevante de ese año fue la fijación del rendimiento histórico de cereales en 2,64 toneladas/hectáreas, el más bajo del mercado único.

A partir de 1993, la dependencia de los fondos de la CEE se hizo evidente. Ese año, las subvenciones totales saltaron a 793.589,3 millones de pesetas, de los cuales el 87,3 % procedía del FEOGA-Garantía. Esta tendencia se consolidó a mediados de la década: en 1996, las ayudas sumaron 895.596,2 millones de pesetas, manteniendo la CEE una aportación del 87,15 % del total. El apoyo europeo se centró en ayudas a la producción y mercados, que representaban la mayor parte del presupuesto distribuido por el Ministerio de Agricultura.

El año 1999 fue clave por las negociaciones de la Agenda 2000. Las subvenciones alcanzaron un récord de 1.025.687,6 millones de pesetas. Entre los hitos más relevantes, España logró elevar el rendimiento histórico de cereales a 2,9 toneladas/hectárea y duplicar las ayudas al vacuno de carne, que pasaron de 66.505 millones de pesetas a más de 120.000 millones de pesetas. Además, se aseguraron 107.000 millones de pesetas para la reestructuración del viñedo.

4.3. PAC en el período 2000-2006

Durante el periodo comprendido entre los años 2000 y 2006, las transferencias del FEOGA-Garantía en España representaron un pilar fundamental para el sector agrario nacional, manteniendo una inversión anual que osciló mayoritariamente entre los 5.700 y los 6.700 millones de euros.

La evolución de las ayudas totales para el conjunto de España muestra un crecimiento sostenido en la primera mitad de la década. En el año 2000, el total ascendió a 5.780,67 millones de euros, cifra que se elevó progresivamente hasta alcanzar su máximo en 2004 con 6.708,49 millones de euros. En los años posteriores, 2005 y 2006, las cifras se estabilizaron en torno a los 6.100 millones de euros.

Históricamente, los cultivos herbáceos y el aceite de oliva fueron los sectores más beneficiados. Hasta 2004, los herbáceos lideraron el reparto con ayudas que superaban habitualmente los 1.800 millones de euros anuales. Por su parte, el sector del aceite de oliva experimentó picos significativos, como en 2002, cuando recibió 1.150,18 millones de euros.

No obstante, el año 2006 marcó un punto de inflexión estructural con la implementación del Régimen de Pago Único (RPU). Este nuevo modelo de ayudas desacopladas de la producción concentró 2.197,42 millones de euros en su primer año, reconfigurando el peso presupuestario de los sectores tradicionales.

En el ámbito ganadero, los sectores de vacuno y de ovino-caprino mantuvieron una importancia constante; el vacuno alcanzó los 858,94 millones en 2003, mientras que el ovino y caprino superó los 528 millones en 2002.

Otros apartados relevantes incluyen el Desarrollo Rural, que mostró una tendencia ascendente, pasando de 445,92 millones en 2000 a 605,06 millones de euros en 2006.

En resumen, los datos reflejan un sistema de apoyo robusto que, si bien mantuvo un volumen financiero estable, evolucionó hacia modelos de pago único más simplificados a mediados de la década.

4.4. PAC en el período 2007-2013

Durante el periodo comprendido entre 2007 y 2013, la financiación agraria en España estuvo marcada por la transición hacia el Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) y el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER), tras la desaparición del antiguo FEOGA. España se consolidó como uno de los principales beneficiarios de la Política Agrícola Común (PAC), manteniendo una participación muy significativa en el presupuesto total de la Unión Europea.

El FEAGA, destinado principalmente a ayudas directas y medidas de mercado, representó la mayor parte de los fondos recibidos. En 2007, España percibió 6.713,81 millones de euros, lo que suponía el 12,57 % del gasto de la Unión Europea en esta materia. Esta tendencia se mantuvo estable en los años siguientes: un 13,9 % en 2008 (5.475,6 millones), un 14,45 % en 2009, un 13,78 % en 2010 y un 13,93 % en 2011. Hacia el final del periodo, la ejecución real en 2012 y 2013 mostró pagos de 5.847,1 y 5.827,8 millones de euros respectivamente, manteniendo una cuota cercana al 13 % del total comunitario.

El grueso de esta financiación se concentró en las ayudas directas desacopladas (Pago Único), que representaron más de 3.300 millones de euros anuales para el país. Además, España destacó por su liderazgo en sectores específicos; por ejemplo, en 2009 el país recibió el 54,93 % de los fondos de la Unión Europea para frutas y hortalizas y el 30,25 % para el sector vitivinícola. En 2007, llegó a acaparar el 75,34 % de las ayudas para el aceite de oliva.

Por otro lado, el FEADER, enfocado al desarrollo rural, tuvo un inicio más lento debido a que en el primer trimestre de 2007 aún no se habían aprobado los programas respectivos. Ese año, España recibió apenas 7,8 millones de euros de un total de 6.080,6 millones pagados por la Comisión. Sin embargo,



la ejecución se normalizó rápidamente: en 2008 España recibió 977,1 millones (11,4 % del total de la Unión Europea) y en 2011 alcanzó los 981 millones. Para el ejercicio 2013, la cifra ascendió a 1.038,3 millones de euros, lo que representa aproximadamente el 8 % del total de 12.951,4 millones abonados a los Estados miembros.

En conclusión, España ha mantenido una posición de liderazgo en la recepción de fondos agrarios, especialmente en el pilar de ayudas directas (FEAGA), donde su participación porcentual ha sido superior a la del pilar de desarrollo rural (FEADER).

4.5. PAC en el período 2014-2020

Durante el periodo 2014-2020, la financiación del Fondo Europeo de Garantía Agraria (FEAGA) mostró una notable estabilidad, con un presupuesto total para España que evolucionó de los 5.594,80 millones de euros en 2014 a los 5.800,85 millones en 2020. En términos relativos, el peso de España sobre el total de la Unión Europea aumentó ligeramente, pasando del 12,93 % al 13,34 %.

Las ayudas directas representaron el grueso de estos fondos, manteniéndose generalmente por encima de los 5.100 millones de euros anuales (por ejemplo, 5.129,95 millones en 2019). Respecto al total de la Unión Europea, España recibió de forma consistente cerca del 12 % del presupuesto destinado a estas ayudas (11,59 % en 2014 y 12,17 % en 2020).

En contraste, el resto de las partidas (medidas de mercado) reflejan una especialización productiva mucho mayor. Aunque su volumen financiero es inferior al de las ayudas directas, su porcentaje sobre el total de la Unión Europea es significativamente más alto. Destaca el sector de frutas y hortalizas, donde España pasó de representar el 27,26 % del presupuesto comunitario en 2014 al 35,71 % en 2020. El sector vitivinícola también mantuvo un peso relevante, captando aproximadamente el 20 % de los fondos de la Unión Europea durante todo el periodo analizado.

Durante el periodo 2014-2020, la recepción de fondos FEADER en España ha mostrado un crecimiento constante y significativo (ver capítulo 8). En 2015, los pagos realizados a España ascendieron a 220,1 millones de euros, lo que representaba un 4,2 % del total de la Unión Europea. Sin embargo, esta cifra aumentó progresivamente cada año, alcanzando los 1.165,6 millones de euros en 2019.

Viendo estos datos, en comparación con el total de la Unión Europea, el peso de España ha ido en aumento: mientras que en 2015 España representó apenas el 4 % de la ejecución total de la Unión Europea, en 2019, en el que la cifra global fue de 13.840 millones de euros, la participación española representó en torno al 8,4 % de los fondos totales ese año. Esta evolución refleja una aceleración en la ejecución de los programas de desarrollo rural españoles a lo largo del septenio.

4.6. PAC en los años de transición 2021-2022

Durante el periodo transitorio de la PAC (2021-2022), España recibió un apoyo financiero del FEAGA que, en 2021, fue de 5.802,82 millones de euros; cifra que se situó en 5.772,42 millones en 2022, representando aproximadamente el 14 % del presupuesto total de la Unión Europea.

Las ayudas directas constituyeron el bloque principal, incrementándose de 4.953 millones en 2021 a 5.022,40 millones en 2022.

En cuanto a las intervenciones sectoriales, el presupuesto para la intervención sectorial de frutas y hortalizas creció de 275 a 292 millones, mientras que el sector vitivinícola se mantuvo estable en 202,14 millones en ambos ejercicios. Otras partidas incluyeron, entre otras, la promoción (que aumentó a 31,31 millones en 2022) y la intervención sectorial apícola (que pasó de 5,60 a 9,5 millones).

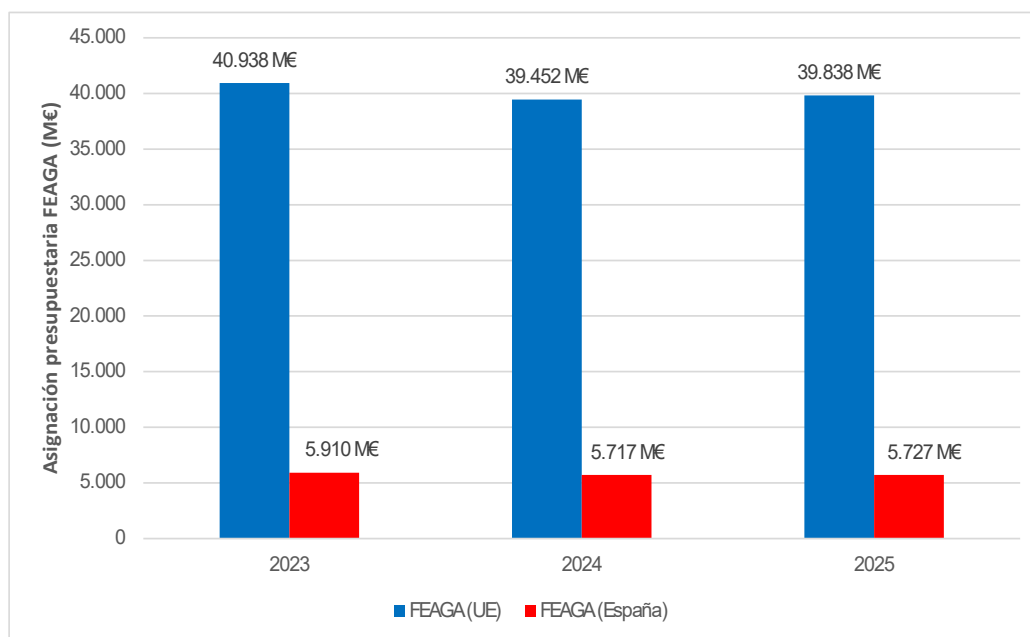
4.7. PAC 2023-2027 (hasta 2025)

Durante este periodo, España ha recibido en torno al 15 % del total de los fondos comunitarios destinados a la PAC en la Unión Europea (ver el gráfico siguiente).

En el ejercicio 2023, España recibió un total de 5.909,99 millones de euros, lo que representó el 14,44 % del presupuesto de la Unión Europea. En este año, destacó especialmente el liderazgo español en el sector de Frutas y Hortalizas, constatado porque su intervención sectorial absorbió el 31,39 % del presupuesto total de la Unión Europea. Las ayudas directas constituyeron el pilar fundamental con 5.011,46 millones de euros.

En el año 2024 la asignación a España fue de 5.716,61 millones de euros. Aunque las ayudas directas descendieron ligeramente a 4.874,88 millones, el país mantuvo un peso muy significativo en las intervenciones sectoriales del sector vitivinícola (20 %) y apícola (16 %). También fue sólido el presupuesto para frutas y hortalizas con 318 millones de euros, —el 30 % del total de la Unión Europea—, principalmente gracias al papel estructurador de las organizaciones de productores, que contribuyeron a su ejecución a través de los programas operativos, al igual que en periodos anteriores.

En 2025 la ayuda se sitúa en 5.726,71 millones de euros, conservando el 14 % de la cuota sobre el presupuesto total de la Unión de 39.837,60 millones. Las ayudas directas se estiman en 4.882,18 millones de euros. En este ejercicio, la participación en programas de promoción de productos agrarios alcanza el 15 % del total comunitario.

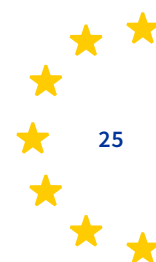


Evolución del presupuesto FEAGA (2023-2025): Comparativa UE Vs España.

En los tres primeros años del período actual de la PAC, el total acumulado en estos tres años asciende a más de 17.350 millones de euros. Este flujo constante de recursos es vital para garantizar la renta agraria y la competitividad de sectores clave como el vino, las frutas y hortalizas y la apicultura, donde España recibe una aportación proporcionalmente elevada dentro del total presupuestario de la Unión Europea.

4.8. Mención especial a la ayuda a las ganadería procedente de la PAC

La evolución de la Política Agraria Común (PAC) en el sector ganadero español ha transitado desde un modelo de medidas de mercado orientado a garantizar precios mínimos y estabilidad, hacia un sistema centrado en la sostenibilidad y la demanda. Inicialmente, el apoyo se basaba en mecanismos como la



intervención pública y el almacenamiento para asegurar el abastecimiento alimentario y proteger a los productores de la volatilidad de precios.

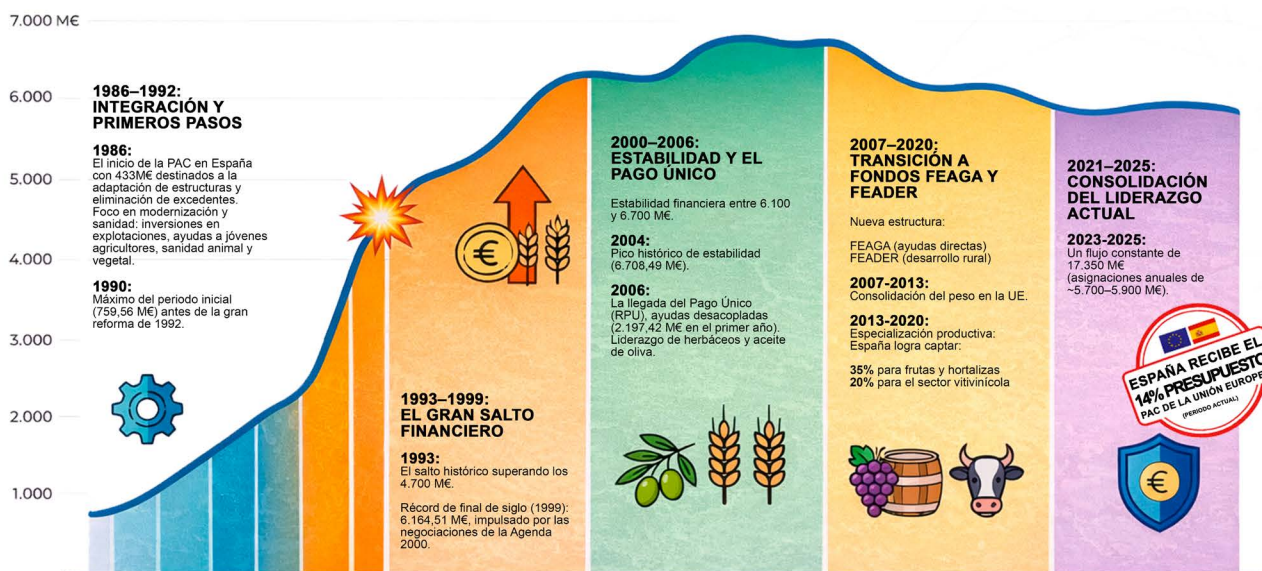
A partir de los años 90, las reformas impulsaron el desacoplamiento de las ayudas, desvinculándolas de la cantidad producida para evitar distorsiones comerciales. Sin embargo, en España este proceso fue complejo, ya que la actividad ganadera no siempre está ligada a la superficie de tierra de la misma manera que en otros países de la Unión Europea.

Por ello, en el actual Plan Estratégico 2023-2027, las ayudas asociadas siguen siendo un pilar fundamental, con una inversión anual de entre 600 y 700 millones de euros destinada principalmente al vacuno, ovino y caprino. Estos pagos buscan garantizar la viabilidad de explotaciones vulnerables y preservar beneficios ambientales críticos, como la conservación de pastos y la prevención de incendios. En definitiva, la PAC actual combina el apoyo a la renta con la resiliencia y sostenibilidad del sistema agroalimentario.

4.9. Conclusión

Desde su adhesión en 1986, España ha pasado de una fase de adaptación estructural a un consolidado liderazgo en la recepción de fondos de la PAC. Tras un salto cuantitativo en los años 90, la financiación se ha estabilizado entre los 5.500 y 6.700 millones de euros anuales, representando actualmente cerca del 14 % del presupuesto total de la Unión Europea (ver el gráfico siguiente). La evolución destaca por el tránsito desde ayudas ligadas a la producción hacia modelos de Pago Único y un mayor peso del desarrollo rural.

En conclusión, este flujo constante de recursos resulta vital para garantizar la competitividad y renta de sectores estratégicos como el hortofrutícola y el vitivinícola en España.



Evolución histórica de los fondos de la PAC en España (en millones de euros)⁴.

4 Recursos gráficos: iconos basados en diseños de Freepik modificados por el autor.

Capítulo 5

Influencia de la PAC en el comercio exterior agroalimentario de España

5.1. Introducción

El análisis de los datos del comercio exterior del sector agroalimentario español muestra el enorme desarrollo experimentado desde que empezó a aplicarse la PAC en España, que ha sido el motor para el continuo incremento de nuestras exportaciones. Además, ejemplifica el gran desarrollo industrial y agronómico del país en todo este tiempo.

El mejor indicador de la formidable transformación de la agricultura gracias a la PAC ha sido la apertura del sector agroalimentario al exterior (Moscoso, J. 2026).

5.2. Integración y periodo transitorio: 1985-1992

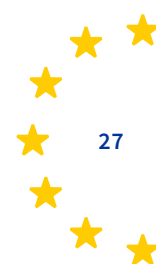
En 1985, el comercio exterior agrario español presentaba un saldo moderado de 27.183,33 millones de pesetas, con exportaciones que sumaban 680.661,94 millones de pesetas. Durante este período, España se centró en el desmantelamiento arancelario y la adaptación a la “PAC clásica”, que apoyaba fuertemente la producción. Los productos predominantes eran las frutas, las grasas y aceites y las preparaciones de hortalizas, dirigidos casi exclusivamente a los once socios de la entonces Comunidad Económica Europea (CEE), principalmente Francia y Alemania. En efecto, en 1985, la especialización era neta en productos mediterráneos frescos: frutas (cítricos) y hortalizas.

5.3. Mercado Único: 1992-2003

La culminación del Mercado Único en 1993 y el fin del periodo transitorio marcaron el verdadero despegue. A partir de 1994, la balanza comercial comenzó a registrar saldos positivos robustos y constantes. España dobló su participación en el comercio agroalimentario europeo, pasando de una cuota del 4 % a un máximo del 8 % en 2003. En esta etapa, el sector cárnico comenzó a ganar relevancia, aunque las frutas y hortalizas frescas seguían siendo el estandarte de la exportación española.



Línea de procesamiento hortícola. Fuente: Fototeca del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.



5.4. Crecimiento a pesar de la crisis: 2007-2014

El período 2007-2014 el comercio exterior confirió al sector agroalimentario nacional -que se vio afectado, según se ha visto en el capítulo 3- cierta resistencia frente a la crisis económica mundial (iniciada con la crisis de las hipotecas subprime, seguida de la Primavera Árabe), consolidando un crecimiento progresivo y muy intenso de su superávit comercial. La balanza evolucionó desde un saldo positivo de 539 millones de euros en 2007 hasta alcanzar un récord de 9.172 millones de euros en 2014, elevando la tasa de cobertura al 131 %.

Sectores como el porcino se consolidaron como líderes en aportación al saldo comercial, junto al aceite de oliva y las hortalizas, mientras que persistió la dependencia de cereales importados. Esta expansión fue posible gracias a la modernización industrial y la mejora de la competitividad impulsadas por el marco de la PAC.

5.5. Diversificación y *boom* del porcino: 2014-2020

También resistió notablemente el comercio exterior agroalimentario la crisis económica derivada de la situación sanitaria y el inicio del Brexit. Es reseñable que la PAC ya no solo buscaba producir más, sino producir con calidad y sostenibilidad.

El hito más notable fue la explosión definitiva del sector porcino, que se consolidó como motor de las exportaciones, especialmente tras el auge del mercado chino en 2019-2020 debido a crisis sanitarias de la cabaña ganadera en Asia. En 2020, el superávit alcanzó un récord histórico cercano a los 18.000 millones de euros.

5.6. Adaptación a la volatilidad de la escena internacional: 2020-2025

A pesar de la pandemia del COVID-19, de la salida efectiva del Reino Unido y de las guerras comerciales alejadas de los principios de multilateralidad y de la Organización Mundial del Comercio, el sector ha mantenido su vocación exportadora. Los datos de comercio exterior de 2025 son extraordinarios: las exportaciones agroalimentarias alcanzaron los 78.044 millones de euros.



Cultivo de fresa en invernadero. Fuente: Fototeca del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

En 2025, la cartera de exportación se ha diversificado drásticamente: la carne y despojos comestibles lideran el valor exportado, seguidos de cerca por las frutas, hortalizas, bebidas y las grasas y aceites. Además, España ha ganado terreno en productos diferenciados de la industria agroalimentaria (panadería, salsas y preparaciones alimenticias).

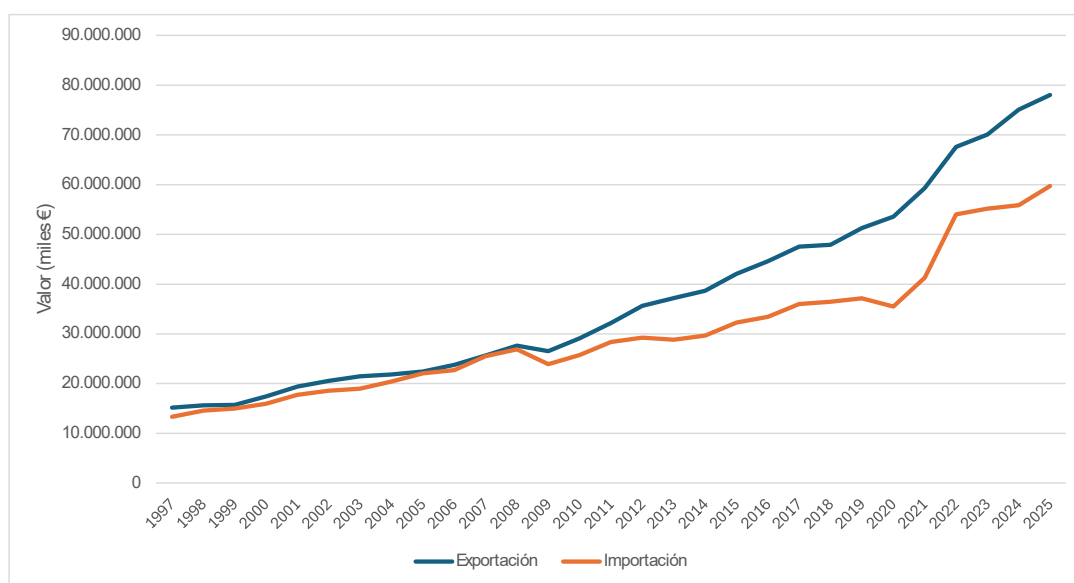
5.7. Destinos: La Unión Europea vs resto del Mundo

La Unión Europea (UE-27) sigue siendo el destino natural y prioritario debido a la eliminación de barreras técnicas y sanitarias dentro del mercado interior. Representa más del 70 % del valor total de las exportaciones. Francia, Alemania, Portugal e Italia se mantienen como los principales clientes ininterrumpidamente.

En el resto de terceros países del mundo la cuota de mercado ha crecido, por ejemplo, ciertos sectores cárnicos han pasado del 11 % en 2009 a más del 50 % en 2021. Esto ha sido posible gracias a los acuerdos de libre comercio negociados por la Unión Europea con socios estratégicos. Reino Unido, tras el Brexit, se ha consolidado como el principal mercado de destino extracomunitario. China ha sido un mercado vital para el porcino y es un mercado en crecimiento para aceites y vinos. Estados Unidos es un destino clave para el aceite de oliva, aceitunas de mesa (pese a las tensiones arancelarias) y vino y Marruecos y Argelia son socios fundamentales en el área mediterránea, sobre todo en animales vivos.

5.8. Conclusión

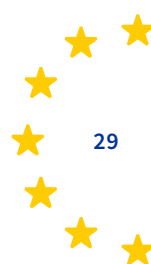
El mejor resumen de cómo han evolucionado las exportaciones agroalimentarias lo representa su línea ascendente de crecimiento.



Evolución de las exportaciones e importaciones agroalimentarias de España (millones de euros).
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Balanza Comercial Agroalimentaria (MAPA).

Se observa una divergencia creciente a partir de 2008, en plena crisis de las subprime, momento en el que las exportaciones se aceleraron muy por encima de las importaciones, ampliando el superávit nacional.

El comercio agroalimentario español se ha multiplicado por 19 desde que se implantó la PAC y el sector ha demostrado una gran capacidad de adaptación: primero, a un mercado abierto, gracias a la integración en el entonces Mercado Único y a la PAC, que ha permitido la modernización y ha proporcionado la estabilidad financiera e institucional necesarias para la inversión y la internacionalización; segundo,



a la demanda y exigencias medioambientales y de calidad de los consumidores, ya que, a lo largo de estos 40 años, España ha pasado de importar alimentos básicos para cubrir su demanda interna en los años sesenta a ser la “despensa de Europa”, manteniendo un superávit comercial que es hoy la principal excepción positiva al déficit comercial crónico del país, y se ha pasado de aquella especialización mediterránea al entrar en Europa a la diversificación y competitividad frente a los principales países productores y exportadores del mundo.

La imagen actual muestra un sector productivo, competitivo y exportador, con una cadena agroalimentaria que se ha visto reconfigurada y fortalecida, caracterizada por una industria agroalimentaria que es garante de calidad, sostenibilidad e innovación.

El sector, como ha demostrado hasta ahora, tiene margen para continuar aumentando su participación en unos mercados que, gracias a los Acuerdos Comerciales, se encuentran cada vez más abiertos. Las altas exigencias establecidas por la Unión Europea en su Mercado Interior deben ser vistas no como un hándicap para los productores europeos, sino como una oportunidad para continuar creciendo y, tal y como viene sucediendo, para exigirlos a la contraparte en los distintos acuerdos comerciales con las pertinentes cláusulas de salvaguardia.

Los productos destacados han evolucionado notablemente: en 1985 sobresalían principalmente las frutas, grasas y aceites y preparaciones de hortalizas. En 2025, aunque estos sectores se mantienen fuertes, destaca el enorme peso de la carne y despojos, además de hortalizas y bebidas. Estos cambios son fruto de cuarenta años de aplicación de la PAC y la plena integración en el Mercado Único -ahora Mercado Interior-. El auge ganadero se explica por mejoras en el estatus sanitario, genética y productividad. Asimismo, los acuerdos de libre comercio de la Unión Europea y la promoción de la “Marca España” han permitido diversificar las exportaciones hacia mercados como China, Estados Unidos o Japón, aunque la Unión Europea sigue siendo el destino de más del 70 % de las ventas.

Este progreso simboliza el gran desarrollo agronómico del país.

Capítulo 6

La gestión de la PAC a través del Fondo Español de Garantía Agraria (FEGA): entre la Unión Europea y el Estado de las autonomías

6.1. Antes del FEGA

La regulación de la producción agroalimentaria y el abastecimiento de la población encuentra en nuestro país sus antecedentes más remotos en la creación, en 1937 y durante la Guerra Civil, del Servicio Nacional del Trigo (SNT), cuya función era controlar la producción y distribución del trigo. Posteriormente, en 1968, el Servicio Nacional del Trigo amplió sus competencias a toda la producción cerealista, transformándose en el Servicio Nacional de Cereales (SNC).

Ese mismo año se creó el Fondo de Ordenación y Regulación de Producciones y Precios Agrarios (FORPPA) y, tres años más tarde, en 1971, el SNC se transformó en el Servicio Nacional de Productos Agrarios (SENPA). Ambas instituciones asumieron la gestión de los instrumentos de intervención y regulación de las producciones y de los mercados agrarios en España durante los años del desarrollismo previos a la reinstauración de la democracia y a la promulgación de la Constitución de 1978.

El proceso simultáneo de cambios políticos e institucionales, las negociaciones de adhesión a las entonces Comunidades Europeas, la Constitución española y la creación del Estado de las Autonomías y los avances sociales y económicos de España tuvieron un fuerte impacto, tanto en la Administración como en el sector agroalimentario.

6.2. El Fondo Español de Garantía Agraria (FEGA)

En este contexto, la doble cesión competencial de la Administración General del Estado hacia el ámbito comunitario y hacia las Comunidades Autónomas (CCAA) supuso la redefinición del SENPA y del FORPPA. Entre 1986 y 1995, España hubo de adaptarse al modelo comunitario de financiación agraria, en particular al Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria (FEOGA), lo que condujo a la fusión de ambas instituciones en un ente capaz de coordinar los pagos de la PAC en el marco de la nueva distribución competencial.

Así, el FEGA, como Organismo Autónomo del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, fue creado mediante el Real Decreto 2205/1995, de 28 de diciembre, refundiendo el SENPA y el FORPPA. Su creación respondía, por un lado, a la transferencia de competencias agroalimentarias a las comunidades autónomas y, por otro, a la exigencia comunitaria de disponer de un sistema eficaz de coordinación de los pagos de la PAC. De esta forma, España adoptó un modelo descentralizado de gestión de las ayudas de la PAC, basado en la responsabilidad de las Comunidades Autónomas, en el ejercicio del control y la auditoría en la gestión del gasto, y en la función de coordinación desempeñada por la Administración General del Estado a través del FEGA.

Regido por el Estatuto aprobado por el Real Decreto 202/2024, el FEGA actúa como el interlocutor único ante la Comisión Europea en materia de aplicación, gestión, control y financiación de la PAC. Constituye, además, un referente en la incorporación de herramientas tecnológicas destinadas a afrontar el reto anual del pago de las ayudas y a obtener información relevante para la elaboración de políticas agrarias. En este ámbito, cabe destacar el Sistema de Información Geográfica de Parcelas Agrícolas (SIGPAC), implantado en los primeros años 2000, así como el impulso al uso de imágenes de satélite en los controles administrativos mediante la monitorización. Además, el FEGA trabaja para lograr una plena



interoperabilidad de los datos agrarios, promoviendo el despliegue y funcionamiento del Sistema de Información de Explotaciones Agrarias (SIEX), como plataforma integrada, que unifica la información obrante en poder de la Administración con incidencia en el sector agropecuario, redundando en una mayor simplificación administrativa y en mejoras de eficiencia.

Asimismo, el FEGA se constituye como el organismo de coordinación del conjunto de organismos pagadores autonómicos. Esta labor de coordinación supone garantizar una aplicación armonizada de la normativa comunitaria y asegurar la igualdad de trato entre los agricultores de toda España. Por todo ello, la cooperación entre el FEGA y los organismos pagadores autonómicos supone un pilar fundamental de la gestión de la PAC en España, combinando el principio de subsidiariedad con la necesaria coordinación estatal.

Periodo / Hito	Contexto Institucional	Presupuesto Medio Anual (Aprox. M€)	Enfoque Presupuestario Principal
1986 - 1992	Adhesión / SENPA-FORPA	1.500 - 2.500	Intervención de mercados y precios garantizados
1993 - 1999	Reforma MacSharry / 1995 – Creación FEGA	4.200	Transición a pagos compensatorios por superficie
2000 - 2006	Agenda 2000 / Pago Único de la PAC	5.800	Consolidación de ayudas directas y Desarrollo Rural
2007 - 2013	"Chequeo Médico" de la PAC	6.500	Desacoplamiento total de la producción
2014 - 2022	Reforma Ciolos / Convergencia	6.800	Pagos verdes (Greening) y apoyo a jóvenes
2023 - 2027 ⁵	Plan Estratégico (PEPAC)	7.200	Ecorregímenes, sostenibilidad y digitalización

Evolución del contexto institucional y del presupuesto del FEGA (y sus predecesores).

⁵ Nota: El presupuesto total asignado a España para el periodo 2021-2027 asciende a 47.724 millones de euros, lo que supone una media anual superior a los 6.800 M€ en pagos directos y medidas de mercado, reforzada con la cofinanciación nacional en Desarrollo Rural.

Capítulo 7

El enfoque medioambiental de la PAC en España. Hacia un modelo de sostenibilidad ambiental y seguridad alimentaria

7.1. Introducción

Desde sus inicios en la década de 1960, la Política Agraria Común (PAC) ha sido el pilar de la integración europea en materia agrícola.

Originalmente, su diseño respondía a una necesidad urgente de la posguerra: garantizar la seguridad alimentaria y estabilizar los mercados mediante un enfoque puramente productivista.

Sin embargo, a lo largo de las décadas, esta política ha experimentado una transformación radical, pasando de incentivar la máxima producción a priorizar la sostenibilidad ambiental, la lucha contra el cambio climático y la gestión responsable de los recursos naturales.

7.2. De una política productivista a la incorporación del medio ambiente

Durante la década de 1980, el modelo basado en la intensificación agrícola comenzó a mostrar sus fisuras. Las críticas aumentaron ante el uso masivo de insumos químicos y la búsqueda de una productividad sin límites, lo que derivó en graves impactos negativos. Entre las consecuencias más señaladas se encontraban la degradación de los suelos, la contaminación de los recursos hídricos y una pérdida alarmante de biodiversidad. Esta situación forzó una reflexión profunda sobre la necesidad de integrar criterios ambientales en el corazón de la política agraria.

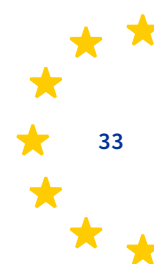
El primer gran giro se materializó en la reforma de 1992. En este punto, la PAC introdujo las ayudas directas desacopladas de la producción, una medida que buscaba corregir desequilibrios de mercado y, simultáneamente, responder a una nueva sensibilidad social hacia el entorno natural. Se crearon las medidas agroambientales, de carácter voluntario, que compensaban económicamente a los agricultores que adoptaran prácticas respetuosas, como la reducción de fitosanitarios y el fomento de la agricultura extensiva. Este periodo fue crucial porque, por primera vez, se reconoció legalmente al agricultor como un gestor del territorio, cuya labor va más allá de producir alimentos para incluir la prestación de servicios ambientales esenciales para la sociedad.

Este cambio de rumbo no fue aislado, sino que coincidió con hitos internacionales como la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo de Río de Janeiro (1992), que consolidó el concepto de desarrollo sostenible a nivel global.

7.3. La consolidación de la dimensión ambiental de la PAC: la condicionalidad

La consolidación de estas ideas llegó con la Agenda 2000, que introdujo las bases de la eco-condicionalidad. Aunque inicialmente su aplicación era parcial y dependía de la voluntad de los Estados miembros, este periodo fue fundamental para asentar el concepto de multifuncionalidad de la agricultura. Se empezó a valorar que la actividad agraria no solo genera bienes comerciales, sino también bienes públicos no de mercado, como el paisaje rural y la protección de la biodiversidad.

El verdadero punto de inflexión ocurrió con la reforma de 2003, que convirtió la condicionalidad en un requisito obligatorio para percibir ayudas directas. A partir de entonces, los beneficiarios debían cumplir con dos tipos de obligaciones:



- Requisitos Legales de Gestión (RLG): Normativas europeas sobre medio ambiente, sanidad y bienestar animal.
- Buenas Condiciones Agrarias y Medioambientales (BCAM): Estándares destinados a asegurar el buen estado de las tierras.

Durante el periodo 2007-2013, este sistema se afianzó, estableciendo una “línea de base” ambiental. Se generó una sinergia entre el primer pilar de la PAC (ayudas directas) y el segundo pilar (desarrollo rural), donde la condicionalidad era la base sobre la cual se diseñaban compromisos adicionales y voluntarios para los agricultores.

7.4. El avance hacia el “Greening” y el contexto climático global

En el periodo 2014-2020, la arquitectura ambiental sumó un nuevo nivel: el “pago verde” o Greening. Este pago, obligatorio para la mayoría, exigía prácticas específicas como la diversificación de cultivos, el mantenimiento de pastos permanentes y la creación de superficies de interés ecológico. A pesar de los debates sobre su impacto real, el Greening consolidó la idea de que la PAC debía ser un motor activo en la transición ecológica.

Toda esta evolución interna ha transcurrido en paralelo a los grandes consensos climáticos mundiales, desde el Protocolo de Kioto hasta el Acuerdo de París de 2015. La agricultura se sitúa en el centro de este desafío: es vulnerable a fenómenos extremos como la sequía y la desertificación -es fuente de emisiones-, pero al mismo tiempo actúa como un sumidero estratégico de carbono.

7.5. La arquitectura ambiental de la PAC 2023- 2027: condicionalidad reforzada + ecorregímenes + intervenciones de desarrollo rural

La reforma vigente para los años 2023-2027 representa el salto cualitativo más ambicioso hasta la fecha, inscribiéndose en el Pacto Verde Europeo y la meta de neutralidad climática para 2050. La nueva PAC abandona el enfoque de cumplimiento normativo básico por uno orientado a resultados, donde cada país diseña su propio Plan Estratégico (en España, el PEPAC).

Esta nueva arquitectura se organiza en tres niveles de ambición creciente:

- Condicionalidad Reforzada: Integra las antiguas exigencias del pago verde con la condicionalidad tradicional, elevando el umbral mínimo de cumplimiento. Se estructura en 10 BCAM y 11 RLG que deben cumplir todos los beneficiarios.
- Ecorregímenes: Son pagos anuales para agricultores que voluntariamente adopten prácticas beneficiosas enmarcadas en la agricultura de carbono y la agroecología. En España, existen nueve ecorregímenes con prácticas que cubren desde el pastoreo extensivo y la siembra directa, hasta la gestión de cubiertas vegetales en cultivos leñosos y la creación de espacios de biodiversidad.
- Intervenciones de Desarrollo Rural: Compromisos plurianuales apoyados por ayudas a la inversión, formación y cooperación. El PEPAC contempla 19 intervenciones de este tipo para alcanzar objetivos ambientales específicos.

El PEPAC no funciona de forma aislada, sino que guarda una estrecha coherencia con las políticas climáticas de España. Contribuye directamente al Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC) mediante la eficiencia en el uso de fertilizantes y la captura de carbono. Asimismo, se alinea con el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNACC), buscando que las explotaciones sean más resilientes ante la erosión y la escasez de agua a través de la diversificación de cultivos y la gestión sostenible del suelo.



Rebaño de ovejas en ecorrégimen de pastoreo extensivo (Fuente: Fototeca del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación).

Además, la PAC actual colabora con el Programa Nacional de Control de la Contaminación Atmosférica (PNCCA) para mejorar la calidad del aire y coordina esfuerzos con los Planes Hidrológicos de Cuenca y la Red Natura 2000 para proteger los recursos hídricos y la biodiversidad en territorios vulnerables.

7.6. Mirando al futuro: la PAC como garante de la seguridad alimentaria sostenible

La Visión de la Comisión Europea para después de 2027 reafirma el papel estratégico del sector agrario. La futura PAC deberá enfrentarse al reto de equilibrar la productividad con la sostenibilidad, reconociendo que no puede haber una sin la otra. Los ámbitos prioritarios seguirán siendo la mitigación del cambio climático, la resiliencia hídrica y la restauración de los ecosistemas.

7.7. Conclusión

La PAC ha dejado de ser una política de subsidios a la producción para convertirse en un instrumento estratégico para la sostenibilidad. Su transformación refleja un cambio profundo en la relación entre economía y medio ambiente.

Además, la PAC persigue hoy en día el objetivo de luchar contra el cambio climático, lo que precisa que se logre una mayor simplificación administrativa y se mantenga un presupuesto sólido, para que la PAC siga siendo garante de un sistema alimentario europeo cada vez más justo, saludable, rentable y sostenible.



Capítulo 8

Los territorios de la PAC

8.1. La importancia del medio rural en España

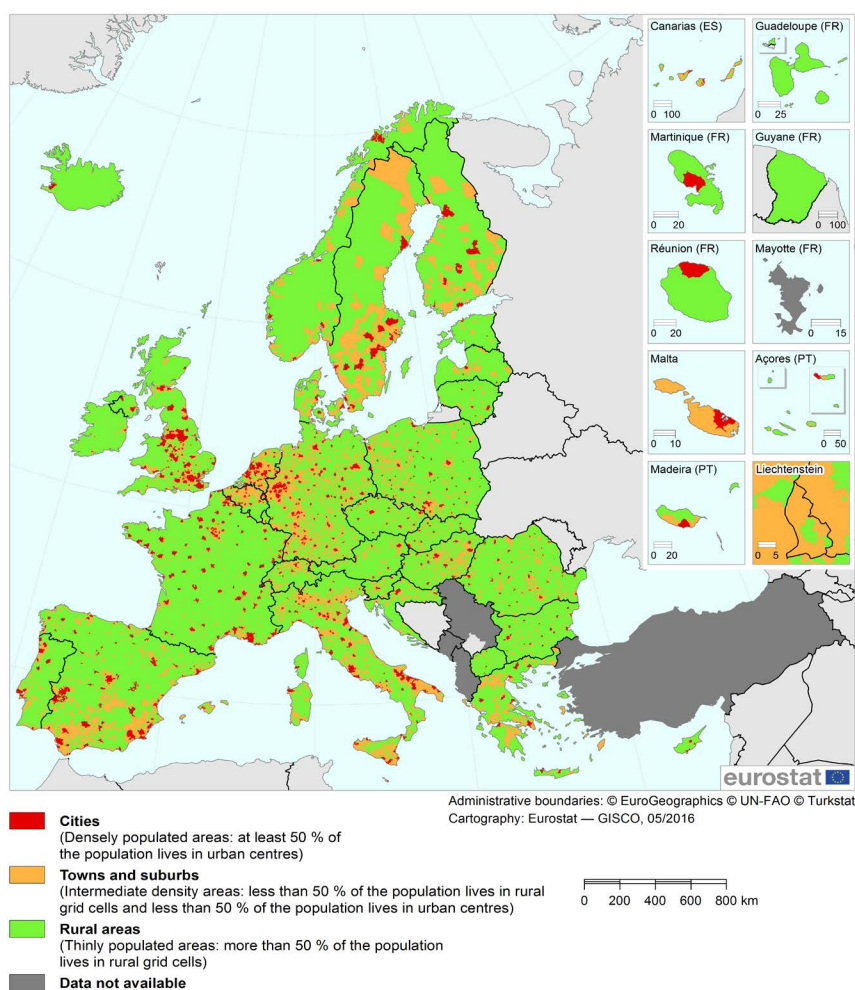
El medio rural español representa el 73,7 % del territorio nacional y alberga al 14 % de la población.

Su relevancia trasciende la mera ocupación física, ya que es el escenario de actividades económicas como la agricultura, la ganadería y la silvicultura. Estas actividades son fundamentales por su valor económico y por su papel en la conservación de la biodiversidad y el medio ambiente, donde los agricultores y ganaderos actúan como gestores in situ de los recursos naturales.

Desde una perspectiva social, la presencia humana es vital para la vertebración del territorio; sin ella, el medio rural desaparecería (ver el mapa siguiente).

Por estas razones, ha sido necesaria una política de desarrollo rural dotada de fondos suficientes para asegurar la continuidad de estas funciones esenciales.

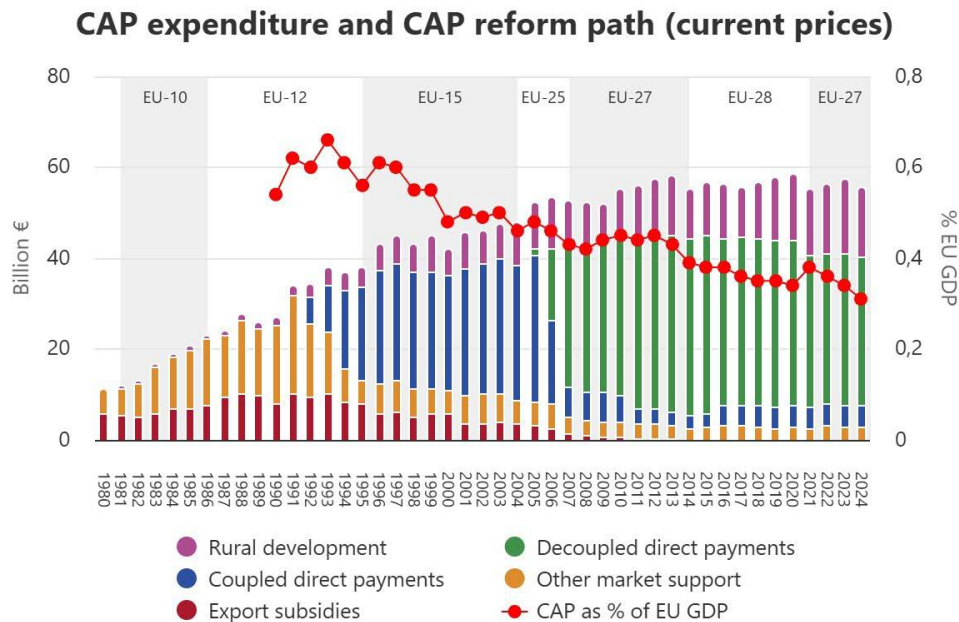
Degree of urbanisation for local administrative units level 2 (LAU2) (*)



(*) Based on population grid from 2011 and LAU 2014. Denmark, Greece and Malta: local administrative units level 1 (LAU1).
Source: Eurostat, JRC and European Commission Directorate-General for Regional Policy

Nivel de urbanización de unidades administrativas locales.
Fuente: Eurostat, JRC y Dirección General de Política Regional de la Comisión Europea.

La importancia creciente de la política de desarrollo rural se constata en la evolución de los fondos destinados a esta política en la Unión Europea desde los años 80 hasta la actualidad (ver el gráfico siguiente), que suponen, no obstante, una parte menor del total de fondos destinados a la PAC. Además, se ha pasado de acciones en materia de estructuras agrarias a una política de desarrollo rural.



Evolución de los fondos destinados en la UE a desarrollo rural desde 1980 (miles M€ a precios corrientes).
 Fuente: Comisión europea (https://agriculture.ec.europa.eu/data-and-analysis/financing/cap-expenditure_es).

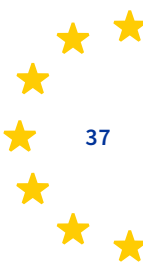
8.2. De medidas estructurales a segundo pilar de la PAC

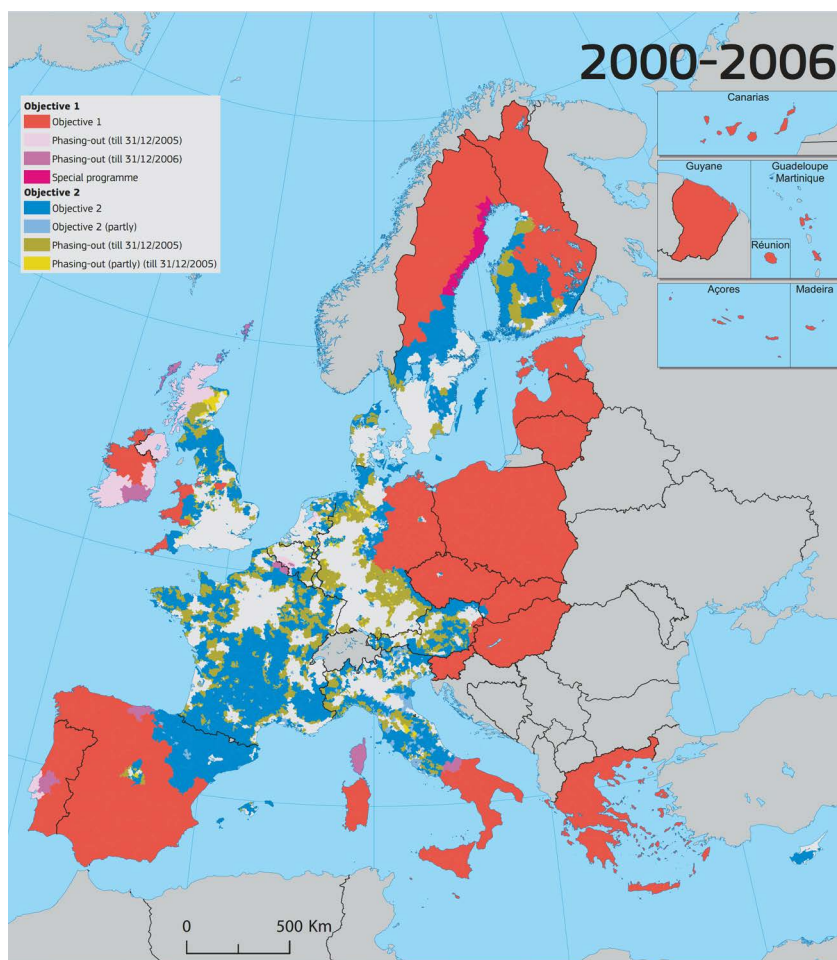
En los inicios de la PAC, el desarrollo rural no existía como una política independiente. Su origen se encuentra en las medidas estructurales diseñadas para acompañar a los subsidios de mercado y exportación. Estas medidas se centraban en la modernización de explotaciones, el establecimiento de jóvenes agricultores y ayudas compensatorias para zonas de montaña. En este periodo temprano, la financiación corría a cargo de la sección de Orientación del FEOGA, que representaba apenas un 5 % del presupuesto total de la PAC.

El primer gran cambio ocurrió entre 1988 y 1992. La reforma de los fondos estructurales y de la PAC introdujo un sistema basado en la programación y el enfoque participativo. Surgieron las “medidas de acompañamiento”, que incluían acciones agroambientales y de forestación de tierras agrícolas. Un hito fundamental fue la creación de la iniciativa LEADER en 1991, que introdujo un enfoque “ascendente”, participativo e innovador para el desarrollo rural. Durante el periodo 1989-1993, las inversiones se centraron en la concentración parcelaria, caminos rurales y regadíos. En el periodo siguiente (1994-1999), se consolidaron programas como LEADER II y se creó PRODER para extender estas ayudas a territorios no cubiertos por la iniciativa comunitaria.

Con la Agenda 2000, la política de desarrollo rural se configuró formalmente como el segundo pilar de la PAC. Su objetivo era complementar los instrumentos de mercado con medidas de fomento del desarrollo y ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas (regiones objetivo 1) y acompañar a las medidas de apoyo a la reconversión económica y social de las zonas enfrentadas a dificultades estructurales (regiones objetivo 2) (ver mapa página siguiente).

La programación se volvió estratégica, integrando fondos para buscar sinergias en el territorio y estableciendo sistemas de seguimiento y evaluación.





Zonas objetivo 1 y objetivo 2 subvencionables en Europa en el período 2000-2006.

Fuente: Comisión Europea.

Entre 2000 y 2006, la financiación del desarrollo rural en España, que alcanzó 8.957 millones de euros, se dividió según el nivel de desarrollo de las regiones, aplicándose en las zonas menos desarrolladas mediante los programas operativos integrados, financiados por el FEOGA-Orientación, y, en las zonas desarrolladas, mediante documentos de programación financiados por el FEOGA-Garantía, responsable también de la financiación de las medidas de acompañamiento. De este periodo destaca el programa plurirregional de mejora de las estructuras, que financiaba la gestión de recursos hídricos, inversiones en explotaciones agrarias y primera instalación de jóvenes agricultores. Por su parte, el programa de medidas de acompañamiento incluía las medidas agroambientales, el cese anticipado de la actividad agraria, indemnización compensatoria a zonas desfavorecidas y la forestación de tierras agrarias. Las iniciativas LEADER y el Programa PRODER continuaron con LEADER + y PRODER II.

El periodo 2007-2013 marcó un antes y un después con la creación del FEADER (Fondo Europeo Agrario de Desarrollo Rural). Este fondo confirió mayor autonomía a la política de desarrollo rural, aunque mantuvo un vínculo estrecho con el FEAGA (fondo de ayudas directas) dentro de la PAC. Los objetivos se articulaban en torno a la competitividad, el medio ambiente y la mejora de la calidad de vida. Como novedad, LEADER dejó de ser una iniciativa comunitaria para integrarse como un “eje metodológico” dentro de los programas regionales. Además, las medidas agroambientales pasaron a ser obligatorias. Se destinaron 8.002 millones de euros FEADER aplicados mediante 17 programas regionales de desarrollo rural. Además, se aprobó un programa estratégico nacional de desarrollo rural y un marco nacional, que desarrollaba medidas horizontales y elementos comunes a los 17 programas de desarrollo rural autonómicos.

En el periodo 2014-2020, la programación se orientó decididamente hacia la consecución de resultados y la innovación. Se establecieron prioridades transversales relacionadas con el clima y la gestión

sostenible de recursos. España destinó aproximadamente el 45 % de sus fondos FEADER a medidas de medio ambiente y clima, superando el mínimo legal del 35 %, y reservó un 10 % para LEADER, superando el mínimo legal del 5 %.

Este marco se extendió excepcionalmente hasta 2022 debido a retrasos legislativos provocados por el Brexit y la pandemia de COVID-19. Para mitigar los efectos de la crisis sanitaria, se inyectaron fondos adicionales a través del programa Next Generation (EURI). Además, se habilitaron medidas de emergencia para responder a las perturbaciones causadas por la guerra en Ucrania y desastres naturales recientes. En 2014-2022 se destinaron 8.053 millones de euros FEADER del marco financiero plurianual MFP 14-20, 2.331 millones de euros FEADER del MFP 21-27 (para las anualidades 2021 y 2022 de los programas ampliados) y 717,6 millones de euros FEADER Next generation (EURI).

El periodo actual (2023-2027) introduce el “New Delivery Model” o nuevo sistema de gestión, donde el enfoque se desplaza del cumplimiento de normas a la obtención de resultados específicos. Por primera vez, el desarrollo rural se integra en un único Plan Estratégico de la PAC (PEPAC) que abarca ambos pilares, otorgando una mayor subsidiariedad y responsabilidad a los Estados miembros.

Los objetivos actuales se resumen en nueve puntos clave que incluyen desde asegurar ingresos justos e incrementar la competitividad, hasta la acción climática, la protección de la biodiversidad y el mantenimiento de zonas rurales vivas. Un cambio notable es la mayor exigencia en el relevo generacional, siendo obligatorio destinar fondos específicos y diseñar una estrategia para atraer a jóvenes al sector.

En este marco, las antiguas “medidas” se denominan ahora “intervenciones”. En España, las partidas más importantes del FEADER se destinan a inversiones (especialmente forestales), compromisos de gestión (que agrupan medidas agroambientales y agricultura ecológica) y cooperación, donde se incluye LEADER. España continúa superando los requisitos mínimos establecidos en la regulación comunitaria, destinando el 48 % de los fondos a medio ambiente, el 10 % a LEADER y un nuevo 7 % específico para el relevo generacional.

8.3. Conclusión

A lo largo de 40 años, la política de desarrollo rural en España ha pasado de ser un conjunto de ayudas accesorias para la mejora de estructuras agrarias a convertirse en un pilar estratégico y complejo dentro de la PAC.

Su evolución refleja un compromiso creciente con la sostenibilidad ambiental, la innovación y la cohesión territorial, adaptándose a crisis globales y reafirmando que el futuro del territorio depende de la capacidad de mantener comunidades rurales activas, competitivas y resilientes.



Capítulo 9

Evolución del estatus sanitario del sector agrario y del bienestar animal durante estos 40 años de PAC

9.1. Sanidad Animal

Ahora que se cumplen 40 años de la adhesión de España a la, por aquel entonces denominada, Comunidad Económica Europea (CEE), es merecido reconocer los avances acaecidos en la mejora del estatus sanitario de la ganadería española y el impulso que ello supuso para el sector ganadero español, fundamentalmente asociado a las mayores posibilidades de comercialización de sus productos en los mercados europeos e internacionales.

En este período, nuestro país ha conseguido la erradicación de casi todas las enfermedades tradicionalmente endémicas que quedaban incluidas en las campañas de saneamiento ganadero del sector bovino, ovino y caprino. Es el caso de la perineumonía contagiosa bovina, de la leucosis enzoótica bovina y de la brucelosis, ésta última de especial importancia, no sólo por los importantes daños económicos que producía para los sectores productivos de bovino, ovino y caprino, sino por constituir un riesgo para la salud de las personas (zoonosis).

Gracias a la incorporación a la CEE y a los esfuerzos del sector ganadero, del sector veterinario y de la administración pública en la lucha contra estas enfermedades, y en la rápida adaptación a la normativa comunitaria y al Mercado Único, España tuvo la oportunidad de ir optimizando progresivamente sus actuaciones: desde las primeras medidas desarrolladas en la Ley de Epizootias de 1952 y en las regulaciones de las Campañas de Saneamiento Ganadero, hasta las adoptadas mediante el Real Decreto 2611/1996, por el que se regulan los Programas Nacionales de Erradicación de las Enfermedades de los Animales, que sustituyó a las regulaciones anteriores, para incorporar el ordenamiento jurídico comunitario en esta materia (principalmente la Directiva 64/432/CEE y la Directiva 91/68/CEE) y establecer unos principios claros y uniformes.

Este nuevo marco normativo, junto con el impulso financiero percibido por la CEE para la implementación de los programas veterinarios, permitió que nuestro país alcanzara grandes éxitos sanitarios en estos sectores, con la erradicación de la perineumonía contagiosa bovina en 1994, de la leucosis bovina enzoótica en 1999, la declaración de la totalidad del territorio como país libre brucelosis ovina y caprina en 2021, y de todo el país libre de brucelosis bovina a principios de 2022.

De la misma forma, cuando a inicios de los años 80 se establecieron las negociaciones para la entrada de España en la entonces CEE, la situación sanitaria de nuestra ganadería suponía uno de los retos más importantes para permitir acceder a nuestros animales y productos a un mercado único europeo. En particular, la existencia de la peste porcina africana (PPA) en nuestro país se consideraba no sólo como un riesgo para el resto de los Estados miembros, sino además una auténtica barrera para el desarrollo de nuestro sector porcino. El gobierno español de la época, consciente de la situación, estableció un Programa Coordinado para erradicar la PPA en España en marzo de 1985, que contó con la aprobación por parte de la CEE, dotándolo de un importante apoyo financiero con un montante inicial de 7.200 millones de pesetas.

Esta colaboración comunitaria resultó esencial para que se lograra erradicar la enfermedad en nuestro país, de modo que en noviembre de 1995 España alcanzó el estatus de país libre de PPA y desde entonces el sector porcino nacional ha llegado a convertirse en el principal productor de porcino en la Unión Europea y el segundo país exportador mundial. Lamentablemente, después de más de 30 años, la enfermedad ha vuelto a aparecer recientemente en nuestro país, en esta ocasión en jabalíes

silvestres en la provincia de Barcelona, resultando imprescindible adoptar todas las medidas necesarias por parte de la administración autonómica, estatal y de la Unión Europea para lograr su pronta erradicación.

Por otra parte, en lo que se refiere al sector avícola, la publicación en el año 2003 de dos normativas comunitarias tuvo gran importancia para la vigilancia y el control de *Salmonella* en la Unión Europea, y en España en particular. La Directiva 2003/99/CE sobre la vigilancia de las zoonosis y los agentes zoonóticos, que establece que la salmonelosis es una zoonosis que debe ser objeto de vigilancia, y el Reglamento (CE) 2160/2003 sobre el control de *Salmonella* y otros agentes zoonóticos transmitidos por los alimentos, cuya finalidad es garantizar la aplicación de medidas de vigilancia y control de *Salmonella* en todas las fases de la cadena alimentaria (“de la granja a la mesa”), en particular a nivel de la producción primaria, con el objeto de reducir su prevalencia y el riesgo de transmisión al ser humano. Estas normas constituyeron la base del desarrollo de los Programas Nacionales de Control de *Salmonella* (PNCS), que llevan aplicándose desde 2007 en gallinas reproductoras, 2008 en ponedoras, 2009 en pollos de carne y 2010 en pavos, y su implantación en las explotaciones avícolas españolas se ha traducido en una reducción significativa de la prevalencia de los serotipos objeto de control.

En todas las poblaciones se partía de prevalencias superiores a los objetivos de reducción establecidos por la Unión Europea, y en pocos años de aplicación de los PNCS, estas prevalencias se posicionaron por debajo de dichos objetivos (alcanzándose en 2010 en reproductoras y pollos de carne, 2011 en pavos de reproducción y 2013 en ponedoras y pavos de engorde). Desde entonces, se han mantenido, salvo excepciones puntuales, dentro de los límites fijados por la Unión Europea, y se sigue percibiendo financiación comunitaria para continuar mejorando la situación epidemiológica y reducir las toxiinfecciones alimentarias asociadas a productos avícolas.

Finalmente, y en relación con la gestión de las enfermedades animales, en los últimos años la Unión Europea ha implementado, a través de la entrada en vigor del nuevo marco normativo en sanidad animal en abril de 2021, un cambio en la gestión de la sanidad animal, pasando de un enfoque reactivo a un enfoque preventivo, en aplicación del principio emanado de la Estrategia de Sanidad Animal 2007-2013 “prevenir mejor que curar”.

9.2. Sanidad Vegetal

La evolución del estatus fitosanitario español en las últimas cuatro décadas se ha visto fuertemente afectada por circunstancias como el aumento de los intercambios comerciales, el turismo o alteraciones climáticas, que mejoran las posibilidades de supervivencia de ciertas plagas. Ante este desafío, la Unión Europea ha ido dictando normas que han tenido por objeto proteger la agricultura y la silvicultura europeas y, por ende, españolas, identificando riesgos y evitando la entrada y propagación de plagas exóticas a la vez que se controlan las ya presentes.

De este modo, la normativa comunitaria nos ha dotado de importantes instrumentos orientados a una lucha eficaz contra las plagas vegetales, como son las medidas para evitar entrada de plagas en las importaciones y equipajes de pasajeros, la exigencia del pasaporte fitosanitario para movimientos intracomunitarios de material vegetal, las prospecciones preventivas y medidas de emergencia frente a ciertas plagas que planteen especial riesgo o la elaboración de un listado de plagas prioritarias, sujetas a un mayor nivel de obligaciones y soportadas por un apoyo financiero de la Unión.

9.3. La PAC y el Bienestar Animal

Seguramente para muchos ganaderos el bienestar animal no resultó evidente como un elemento más de la política agrícola común hasta 2003, cuando el cumplimiento de las normas de este ámbito se incluyó en la condicionalidad, en forma de “requisitos legales de gestión”. No todas las normas de dicho ámbito se integraron en la condicionalidad. Pero ese paso, junto a la integración de las inspecciones de bienestar animal en la normativa sobre control oficial, supuso un importante avance para hacer visible



que el bienestar animal es un elemento más de la producción ganadera comunitaria, formando parte del modelo europeo de producción animal.

No fue hasta la adhesión a las entonces Comunidades Europeas cuando en España se empezó a legislar en esta materia, y se hizo para incorporar la normativa comunitaria, al no haber normativa nacional previa. Es decir, que el bienestar animal forma parte de nuestra pertenencia a la Unión Europea, y la necesidad de que todos los ganaderos cumplan con las mismas normas es un elemento clave, que explica por qué las normas de bienestar animal tienen su base legal en la política agrícola común, incluyendo las normas sobre sacrificio de animales en mataderos. La mejora en la producción ganadera española no habría sido posible sin este elemento, que mejora los procesos y alinea a la actividad con las demandas sociales de un sector más armónico y respetuoso con los bienes públicos, como es el bienestar de los animales.

9.4. Conclusiones

La integración de España en la Unión Europea ha transformado su estatus sanitario y productivo. Gracias a la financiación y normativa comunitaria, se erradicaron enfermedades endémicas como la brucelosis y la peste porcina africana, impulsando al sector porcino a niveles de exportación mundial.

En sanidad avícola y vegetal, el enfoque preventivo y los controles de plagas han garantizado la seguridad alimentaria y la protección de cultivos.

Finalmente, la incorporación del bienestar animal en la Política Agraria Común ha consolidado un modelo de producción respetuoso con las demandas sociales, permitiendo una modernización integral del sector agropecuario español.

Capítulo 10

Historia de una reforma (de la PAC)

10.1. Introducción

La Política Agraria Común (PAC) fue en sus inicios uno de los cimientos sobre los que se construyó el proyecto de integración europea. Para los seis Estados fundadores (Alemania, Francia, Italia y el Benelux), marcados por la escasez de la posguerra, la prioridad absoluta era asegurar el abastecimiento de alimentos a precios accesibles.

Hoy, la PAC se enfrenta a un escenario mucho más complejo: debe conciliar la rentabilidad de las explotaciones con crecientes exigencias sociales, la lucha y adaptación al cambio climático y su mitigación, la competencia de terceros países y una inestabilidad geopolítica constante. A ello se suman retos estructurales internos como la falta de relevo generacional y el despoblamiento de las zonas rurales.

Para comprender la configuración actual de la PAC, resulta imprescindible analizar la sucesión de reformas que han impulsado la transformación del sector primario hacia su mayor competitividad, como potencia exportadora y caracterizada por su sostenibilidad.

10.2. Principios y objetivos de la PAC

El análisis de esa trayectoria comienza, inevitablemente, por el examen de los tratados fundacionales que aún hoy rigen esta política.

El Artículo 39 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea establece objetivos que, a pesar de tener más de sesenta años, siguen vigentes. Son los siguientes: incrementar la productividad, asegurar un nivel de vida equitativo a los agricultores, estabilizar los mercados y garantizar el abastecimiento a precios razonables.

Para cumplir estos objetivos, la PAC se ha regido históricamente por tres principios fundamentales que han dado coherencia al mercado único:

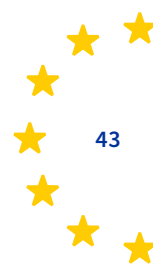
1. Unidad de mercado: Libre circulación de productos agrarios entre Estados miembros, con normas comunes de comercialización.
2. Preferencia comunitaria: Protección de la producción propia frente a las importaciones de terceros países.
3. Solidaridad financiera: Los costes de esta política deben ser sufragados por el presupuesto común de la Unión Europea.

Estos objetivos y principios se instrumentaron inicialmente a través de mecanismos de sostenimiento de precios que, si bien cumplieron su misión original de garantizar el suministro, acabaron generando distorsiones.

10.3. Las primeras OCMs y el apoyo al mercado

En los años 60 y 70 la PAC se basaba en Organizaciones Comunes de Mercado (OCM), que garantizaban precios mínimos a los productores.

El modelo tuvo demasiado éxito, fomentando la producción, lo que derivó en una sobreproducción sistemática y en una acumulación masiva de excedentes que implicaba:



- Un coste creciente como consecuencia del continuo crecimiento de las cantidades intervenidas y de su almacenamiento.
- Distorsiones en el comercio mundial por restituciones a la exportación, con las que se subvencionaba a los exportadores para que pudieran vender en el mercado internacional a precios artificialmente bajos, y con exacciones reguladoras a las importaciones, conocidas como *prélèvements*, que elevaban el precio de los productos importados hasta igualarlo con el de la Comunidad Europea y funcionaban, por tanto, como aranceles variables.
- Intensificación de la agricultura: La “revolución verde” basada en una mayor mecanización, en la selección genética y en el uso de agroquímicos, se extendió y empezó a provocar deterioro ambiental.

La PAC llegó a absorber el 70 % del presupuesto total de la CEE. Para contener este gasto en los años 80 se comenzaron a introducir estabilizadores para limitar los volúmenes de producto o las superficies objeto de ayuda y se fijó un techo a la partida agrícola respecto al total. En 1988 la denominada “directriz agrícola” estableció un techo para el gasto de la PAC inferior al 74 % de la tasa de crecimiento del PNB comunitario.

La insostenibilidad del modelo coincidió con una gran presión externa, pues las negociaciones de la Ronda de Uruguay del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), iniciada en 1986, que obligaba a avanzar en la mejora del acceso al mercado (solamente aranceles fijos y decrecientes) y en la reducción de las subvenciones a la exportación y de la ayuda interna, exigían reducir el proteccionismo europeo.

Precisamente en este momento de contención del gasto se produjo la incorporación de España a la CEE (1 de enero de 1986). El periodo transitorio necesario para la adaptación al sistema comunitario de ayudas finalizó para casi todas ellas en 1992, fecha en que nuestra incorporación fue plena.

España, con su riqueza en productos como el aceite de oliva, el vino, las frutas y hortalizas, comenzó a introducir en el debate europeo las especificidades de la agricultura mediterránea, abriendo camino al reconocimiento de la diversidad productiva de la Unión.

10.4.El giro hacia las ayudas directas (1992-2000)

En este punto crítico, coincidiendo con la plena integración de España, se produjo un cambio definitivo. El entonces Comisario de Agricultura (MacSharry) impulsó una reforma consistente en la reducción de los precios garantizados para acercarlos a los del mercado mundial - por ejemplo, un 29 % en cereales y un 15 % en carne de vacuno. y en la puesta en marcha de pagos directos a los agricultores, que eran por hectárea o cabeza de ganado en lugar de por cantidad producida, con objeto de no incentivar la producción.

De esta forma pudo cerrarse en noviembre de 1992 el Acuerdo de Blair House con EE.UU., por el que ambas potencias se comprometieron a reducir sus niveles de apoyo interno y de subsidios a la exportación. Este hito fue la llave que permitió alcanzar el acuerdo de la Ronda de Uruguay en 1994, que integró plenamente a la agricultura en las reglas del comercio internacional, si bien en algunas rondas anteriores se habían alcanzado acuerdos parciales en trigo, fibras textiles productos lácteos o carne de bovino, entre otros.

10.5. La Agenda 2000 (2000-2006)

Superada la crisis de los excedentes y ajustada la PAC al marco internacional, la Unión Europea se preparaba para un desafío histórico: su mayor ampliación hacia el Este. Bajo esta premisa nace la Agenda 2000, que redefinió el papel del agricultor en la sociedad.

Los principales avances en este periodo fueron:

- Multifuncionalidad y el Segundo Pilar: Se reconoció que el sector agrario no solo produce alimentos, sino que preserva el medio ambiente y mantiene vivas las zonas rurales. Así, el Desarrollo Rural se consolidó como el “segundo pilar” de la PAC.
- Viabilidad ante la ampliación⁶: La PAC se reformó para ser financieramente sostenible ante la gran ampliación de 2004, avanzando en el desmantelamiento del sistema de precios y en la implantación de pagos directos.
- En 2000 se publicó el Libro Blanco sobre Seguridad Alimentaria, base del actual paquete de higiene de la Unión Europea.

10.6. El hito del desacoplamiento (2006-2013)

Si la Agenda 2000 redefinió los objetivos estratégicos de la PAC, su revisión intermedia en 2003 reconfiguró sus mecanismos de apoyo introduciendo el “desacoplamiento” de los pagos directos a partir del año 2006.

Bajo este nuevo esquema, las ayudas se desvincularon progresivamente de la producción para favorecer que el agricultor se orientase al mercado. Así se introdujeron los derechos de Pago Único y una condicionalidad⁷ obligatoria que vinculaba el cobro de las ayudas al cumplimiento de normas.

El desacoplamiento en España siguió el modelo histórico, lo que consolidó las diferencias de apoyo que anteriormente habían tenido los distintos sectores productivos.

Los desacoplamientos inicialmente parciales fueron avanzando hacia totales en el periodo 2006-2012. Pero siempre se mantuvo una pequeña parte del presupuesto vinculado a la producción⁸ en sectores especialmente vulnerables (lácteo, ganadería extensiva, etc.), una excepcionalidad que aún perdura.

10.7. La regionalización de las ayudas (2014-2022)

Con el sistema de pagos desacoplados ya asentado, la reforma de 2013 buscó un reparto más equitativo y una mayor exigencia ambiental, transformando los antiguos derechos -basados en el histórico de ayudas- en un modelo territorial.

Bajo este esquema, las ayudas desacopladas se regionalizaron. Para ello se realizó una nueva asignación de Derechos de Pago Básico, y se introdujeron otros tipos de ayudas desacopladas, según se describe a continuación:

- El modelo regional español: En España se establecieron 50 regiones⁹, en cuyo seno los derechos comenzaron a converger entre 2015 y 2019, con objeto de reducir las diferencias de apoyos entre agricultores de una misma zona con sistemas productivos similares.
- El “Greening” o pago verde: Por primera vez, el 30 % de las ayudas directas se vinculó obligatoriamente a prácticas beneficiosas para el medio ambiente y el clima (diversificación de cultivos, retirada ecológica, etc.).

6 En 2004 se integraron diez países: Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia y República Checa. Posteriormente, se unieron Bulgaria y Rumanía en 2007, y Croacia en 2013. Y en 2020 salió el Reino Unido.

7 El cumplimiento de normas (requisitos legales de gestión) y de buenas condiciones agrarias y ambientales para percibir ayudas directas. Inicialmente ambientales y posteriormente de sanidad animal y vegetal, de higiene y salud pública y de bienestar animal.

8 Inicialmente fueron las ayudas descritas en el Art. 69 del R(CEE) 1782/2003, posteriormente las del Art. 68 del R(UE) 73/2009, que tenían finalidad de fomento de la calidad, comercialización o conservación del medio ambiente. Desde 2013 las percibieron solamente los sectores más vulnerables.

9 Sobre la base de las comarcas agrarias y diferenciando tierras arables de secano y regadío, leñosos y pastos.



- Esta reforma también introdujo los pagos a jóvenes y a pequeños agricultores. El primero de ellos se mantiene y se ha ido potenciando en cada revisión posterior de la normativa¹⁰.

10.8. Una PAC más estratégica (2023-2027)

Entramos en una etapa definida por un “Nuevo Modelo de Aplicación” (New Delivery Model), en el que los pagos de la PAC ya no se vinculan al cumplimiento de requisitos detallados, sino a la consecución de resultados concretos en tres dimensiones: económica, medioambiental y social.

Para materializar este enfoque, cada Estado miembro ha diseñado su propio Plan Estratégico (PEPAC). Un plan que moviliza 32.500 millones de euros de gasto público total¹¹.

Este modelo se apoya en un robusto marco normativo liderado por la Ley 30/2022, que ha permitido rediseñar la arquitectura de los pagos directos para que sea más justa y selectiva a través de cuatro elementos:

Ayuda Básica a la Renta para la Sostenibilidad (ABRS): Sustituye al antiguo pago básico, reduciendo a 20 el número de regiones y acelerando la convergencia; para que en 2026 el valor de los derechos alcance al menos el 85 % de la media regional.

Pago redistributivo: Un pago adicional a las primeras hectáreas de las explotaciones. Una medida clave para favorecer a las explotaciones medianas y pequeñas, que presentan una mayor dependencia de los apoyos públicos.

Nueva arquitectura verde: Las antiguas prácticas del Greening se han integrado en la condicionalidad reforzada (obligatoria) y se han implementado los ecorregímenes, prácticas voluntarias en favor del medio ambiente y el clima, que han tenido una gran acogida los primeros años, cubriendo en 2024 el 88 % de la superficie declarada.

Apoyo a sectores vulnerables: El sistema de ayudas asociadas sigue siendo vital para garantizar la viabilidad de sectores con dificultades específicas, con especial énfasis en la ganadería extensiva.

Tras los tres primeros años de aplicación (2023-2025) observamos que el número de beneficiarios va descendiendo cada año y la superficie declarada se mantiene estable. Este fenómeno refleja un proceso de concentración y profesionalización del sector, elevando la ayuda media por agricultor y consolidando explotaciones más resilientes.

En el momento que se publica este libro está en marcha un nuevo proceso de reforma, pero esa será otra historia...

¹⁰ Las ayudas a jóvenes se mejoraron en la revisión de 2018 (Reglamento “ómnibus”) y de nuevo en 2022.

¹¹ En el periodo 2021-2027 España recibirá 47.724 millones de euros de FEAGA y FEADER.

Capítulo 11

La historia de la PAC en España contada por los secretarios generales del Ministerio de Agricultura

El papel fundamental de los secretarios generales en la historia de la PAC en España

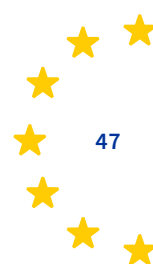
La complejidad de la PAC reside, primero, en las negociaciones técnicas y políticas que hay que llevar a cabo en Bruselas con el resto de los socios comunitarios y, después, en la aplicación de la normativa aprobada y su ejecución a nivel nacional, con una organización territorial en la que hay 17 Comunidades Autónomas y con una agricultura de muy diversos modelos y diferentes características en cada zona de la geografía española. En estos escenarios, la figura de los secretarios generales del Ministerio de Agricultura ha surgido siempre de manera discreta, pero esencial, para dar un enfoque técnico al componente político y aportar una visión política a la parte técnica; y han sido indispensables para garantizar que las reformas europeas se hayan traducido a lo largo de 40 años en estabilidad y progreso para el campo español.

Además, desde un punto de vista estrictamente económico, pongamos, por ejemplo, el año 2023, la PAC significó 5.909,99 millones de euros, mientras que el presupuesto total del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación fue de 8.868 millones de euros, lo cual da idea de la importancia que tiene para el departamento la gestión de estos fondos, pues suponen más de la mitad numérica del esfuerzo económico que hace este Ministerio.

En la estructura orgánica básica del Ministerio de Agricultura, la Secretaría General de Agricultura, con sus diversas denominaciones a lo largo de la historia -actualmente es Secretaría General de Recursos Agrarios y Seguridad Alimentaria-, se ha caracterizado, en prácticamente todos los Gobiernos de la democracia, por ser el órgano directivo directamente responsable de la Política Agrícola Común (PAC) bajo la dependencia del Ministro. Esta atribución no es meramente administrativa: implica la definición, propuesta y ejecución de las políticas referidas a industrias y mercados alimentarios, así como a los recursos agrícolas y ganaderos. La persona al cargo de la Secretaría General actúa como el principal estratega del Ministerio en relación con la PAC. Bajo su responsabilidad se encuentra la determinación de los criterios que permiten establecer la posición española ante la Unión Europea. Esta función es crítica, ya que España debe defender sus intereses en un foro donde conviven realidades agrarias muy diversas. Además, este cargo es el encargado de las relaciones institucionales con las organizaciones profesionales agrarias, asegurando que las demandas del sector sean escuchadas antes de fijar una postura oficial en los foros internacionales.

La suerte de este Ministerio es que ha contado en los últimos 40 años con profesionales que han sabido desenvolverse inteligente y eficazmente en los pasillos y en las mesas de negociación de Bruselas, sacando el máximo partido de la PAC en los diferentes momentos de su historia, desde la primera época, caracterizada por el intervencionismo, pasando por las grandes reformas, como las de MacSharry (1992) o la Agenda 2000, y llegando al “revolucionario” Pago Único o los actuales Planes Estratégicos de la PAC -en vías de reforma también-.

La Secretaría General, durante estos años, ha ido diseñando un modelo de aplicación capaz de adaptar la norma comunitaria a la realidad nacional, regional y local, que ha sido lo que ha definido mejor la importancia de este cargo: no limitarse meramente a seguir las directrices de Bruselas, sino a interpretarlas para diseñar la arquitectura legal del sistema agroalimentario español, lo que ha permitido convertirlo en uno de los principales referentes a nivel mundial por la calidad de nuestras producciones.



No sería justo no reconocer que, para cumplir con sus competencias, la Secretaría General ha contado siempre con una potente estructura operativa, que ha coordinado con acierto, y que incluye varias direcciones generales clave encargadas de la gestión directa de los sectores rurales, agrarios y alimentarios y de fijar las líneas estratégicas para los fondos de la PAC, con el objetivo último de llegar efectivamente a agricultores y ganaderos. En efecto, la coordinación de estos órganos ha permitido que España mantenga un sistema de gestión y control preciso, requisito indispensable para recibir los fondos comunitarios.

A lo largo de la historia de la PAC en España, las secretarías y los secretarios generales del Ministerio de Agricultura han sido mucho más que altos funcionarios; han sido los arquitectos de la política agraria en España. Su competencia específica en la PAC les otorga la autoridad para negociar en Bruselas, coordinar con las Comunidades Autónomas a través de la Subsecretaría y las Conferencias Sectoriales, y asegurar que la administración funcione con la precisión necesaria para gestionar miles de millones de euros en ayudas.

Sin su liderazgo técnico y su capacidad de planificación estratégica, la implantación de las sucesivas reformas de la PAC en un país tan diverso como España habría sido una tarea imposible. En definitiva, la Secretaría General es el órgano donde la visión europea y la realidad del campo español se unen para garantizar la seguridad alimentaria y el desarrollo rural y estos secretarios y secretarías generales -y muchos más que han ocupado este cargo- han personificado esa unión en beneficio del sector agroalimentario y del conjunto de la sociedad.

José Barreiro Seoane

Secretario general de Producciones y Mercados Agrarios

(1991-1996)

Durante mi etapa como secretario general del Ministerio —abril de 1991 a mayo de 1996—, uno de los temas más relevantes que tuve que abordar fue el relativo a la aplicación efectiva de la cuota láctea en nuestro país a partir de 1993.

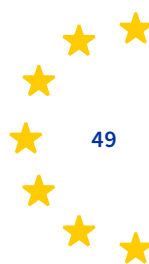
Volvamos la vista atrás. En 1984, la Comunidad Económica Europea (CEE) estableció un régimen de cuotas lácteas a nivel comunitario y nacional, fijando una cantidad de referencia para cada comprador (la industria) o productor que, en caso de superarse, daba lugar a la imposición de una tasa compensatoria. Este régimen respondía al elevado nivel de excedentes acumulados —las famosas montañas de mantequilla y leche desnatada en polvo—, con el consiguiente coste financiero, su impacto en el mercado internacional y las críticas en el seno del GATT (antecedente de la actual OMC).

Es bien conocido que, en el Acta de adhesión de España a la CEE, la cantidad asignada como cuota láctea resultó claramente insuficiente a tenor de nuestra realidad productiva y del consumo del país. Las 4.650 mil toneladas que figuran en el Anexo I de dicha Acta respondían a una decisión unilateral de la Comisión, basada en las cifras recogidas en nuestras estadísticas oficiales. Sin embargo, esta cifra era muy inferior a la producción real, debido fundamentalmente a que muchas declaraciones se minimizaban, eludiendo las obligaciones fiscales. En este contexto, durante los años posteriores a nuestra incorporación a la CEE en 1986, aunque se aprobaron diversas normas para la aplicación del régimen de cuotas, en la práctica éste no llegó a implantarse, como demuestra el hecho de que no se recaudara una sola peseta en concepto de tasa suplementaria.

En abril de 1991, recién nombrado Secretario General, en mi primer despacho con Pedro Solbes —entonces Ministro de Agricultura—, me trasladó su inquietud por la incertidumbre existente en el sector lácteo y su preocupación ante posibles penalizaciones por parte del FEOGA derivadas de la falta de aplicación efectiva del régimen de cuotas. Es cierto que en una situación similar se encontraban otros países, como Italia —miembro fundador de la Comunidad—, así como Portugal y Grecia, aunque estos últimos con menor relevancia productiva. Para afrontar este reto, Solbes consideraba imprescindible solicitar a la Comisión una ampliación de la cuota asignada a España y, en este sentido, me encargó reunirme con el Director General de Agricultura, el todopoderoso francés Guy Legras, para plantearle nuestra alternativa: la aplicación de la cuota a cambio de su ampliación.

La reunión tuvo lugar una semana después y la reacción de Legras fue positiva, aunque me recordó que la decisión final correspondía al Consejo de Ministros. No entramos a discutir cifras, pues no parecía oportuno en aquel momento; antes de concluir, dejó entrever que confiaba en que España adoptaría una posición favorable a la Propuesta de Reforma de la PAC que la Comisión planteaba entonces.

Durante los meses siguientes, el Ministerio mantuvo numerosas reuniones con organizaciones agrarias, cooperativas, la industria láctea y las Comunidades Autónomas, tanto formales como informales, con el objetivo de generar un clima receptivo a nuestra propuesta. En este contexto, resulta especialmente significativa la reunión celebrada a comienzos de 1992 con los Consejeros de Agricultura, en la que el Ministro Solbes expuso nuestra posición sin entrar en cifras. A la mañana siguiente, un Consejero de reconocida talla política de una Comunidad con importante producción lechera acudió a mi despacho y, sin rodeos, sugirió una cuota para su territorio de tal magnitud que hube de responderle que ni siquiera el conjunto del país alcanzaría ese volumen. Quince días más tarde supe que había sido destinado a otra consejería, quizá consciente de las implicaciones del asunto.



En todo caso, siempre tuvimos claro que cualquier ampliación de cuota solo sería posible en un marco negociador más amplio y en el ámbito del Consejo de Ministros de Agricultura de la CEE. La ocasión llegó con la presentación, en mayo de 1992, de la propuesta de reforma de la PAC —basada en la reducción de los precios de garantía y, como compensación, en el establecimiento de ayudas directas a agricultores y ganaderos—. El Consejo de Agricultura comenzó el lunes 18 de mayo con dicha reforma como eje central de la agenda, mientras que la ampliación de la cuota española se negociaba discretamente entre bastidores. La Comisión defendió activamente nuestra posición ante los Estados miembros, argumentando que la incorporación plena de España al sistema obligaría a Italia a hacer lo mismo, contribuyendo así a reducir los excedentes, y no dejó de señalar la escasa generosidad mostrada con España en la negociación de adhesión.

Cuando las negociaciones se aproximaban a su desenlace, en la tarde-noche del miércoles 20 de mayo, el Comisario MacSharry y Legras nos convocaron —al Ministro Solbes y a mí— a una reunión bilateral en la sede de la delegación española en el edificio del Consejo, ‘el Charlemagne’. Allí nos propusieron una ampliación de la cuota que, tras un ligero ajuste al alza por nuestra parte, consideramos aceptable. Al salir, un miembro de la delegación belga, situada en frente de la nuestra, nos comunicó que el Barcelona acababa de conquistar su primer Campeonato de Europa al vencer en la prórroga por 1-0 a la Sampdoria italiana; Solbes, conocedor de mi condición de ‘culé’, me sugirió, en tono distendido, que comprara un billete de lotería.

En la madrugada del jueves 21 de mayo, el Consejo alcanzó un acuerdo sobre la reforma de la PAC, incluyendo la decisión de incrementar la cuota asignada a España.

No puedo dejar de señalar que el prestigio de Pedro Solbes en el seno del Consejo Europeo durante sus años como Secretario de Estado para las Relaciones con la CEE y, sin falsa modestia, mis fluidas relaciones con Legras y su equipo a lo largo de muchos años, contribuyeron muy positivamente al logro de nuestros objetivos.

Regresamos a Madrid en un clima claramente positivo en el mundo agrario, como reflejó la reunión que mantuvimos con las tres grandes organizaciones agrarias, ASAJA, UPA y COAG, aunque no ocurrió lo mismo con el sector industrial, donde persistían discrepancias.

No sin dificultades, a finales de 1992 se asignaron las cantidades de referencia en base a la nueva cuota para su aplicación en la campaña 1993/94. Pero esa es otra historia.

Fernando Moraleda Quílez

Secretario general de Agricultura y Alimentación

(2004-2005)



Introducción

A partir de 1986, la entrada de España en la Comunidad Económica Europea marcó un antes y un después en el sector agrario nacional. La integración en la Política Agraria Común (PAC) no solo supuso el acceso a ayudas económicas, sino que también significó la plena incorporación a un sistema productivo y comercial europeo que cambió radicalmente la estructura y la orientación de la agricultura española. Tras cuatro décadas de cambios, España ha dejado atrás una agricultura fragmentada y con escasa proyección internacional para consolidarse como una potencia agroalimentaria de relevancia mundial.

De la fragmentación a la competitividad global

El contraste entre la situación agrícola en 1985 y la realidad actual es significativo. A mediados de los años ochenta, la agricultura en España se caracterizaba por bajos niveles de productividad, predominancia del minifundismo y escasa presencia en los mercados internacionales. Hoy, el sector agroalimentario español genera un superávit estructural cercano a los 20.000 millones de euros anuales y representa aproximadamente el 20 % de las exportaciones de bienes, lo que lo consolida como uno de los pilares esenciales del comercio exterior español.

El salto en productividad y la transformación de la cadena agroalimentaria

Uno de los avances más notables ha sido la mejora en la productividad. Según el Observatorio del sector agroalimentario de Cajamar, el sistema agroalimentario español es actualmente un 14,4 % más productivo que la media de la Unión Europea, y esta diferencia se amplía hasta el 41,9 % si se excluye la fase comercial. Este incremento sintetiza el cambio profundo del sector: ahora se produce más, con menos recursos y con mayor valor económico por cada unidad de trabajo.

La mejora en la productividad ha ido acompañada de una reconfiguración de la cadena agroalimentaria. Mientras que en 1985 la mayor parte del valor económico se concentraba en el sector primario, hoy en día la riqueza se reparte entre la producción, la transformación industrial y la comercialización. Como resultado, el sistema agroalimentario español aporta un 8,6 % al PIB y genera más del 11 % del empleo nacional, subrayando su relevancia estratégica para la economía del país.

Valor añadido y competitividad

El crecimiento del valor añadido bruto (VAB) es un claro indicador de esta evolución. En 2024, la cadena agroalimentaria alcanzó los 125.160 millones de euros de VAB, con un crecimiento del 3,9 %, en contraste con la caída del sector en el conjunto de la Unión Europea. Este salto histórico confirma la consolidación del sector como uno de los mayores generadores de riqueza nacional.

No se trata únicamente de volumen, sino también de eficiencia. La mayor productividad se traduce en una alta competitividad: el coste laboral por unidad de valor añadido es un 19 % inferior a la media europea, una ventaja especialmente visible en el sector primario, a pesar de las distorsiones internas de competencia.

Modernización y cambios estructurales

La modernización ha venido acompañada de una profunda transformación estructural. Desde los años ochenta, el número de explotaciones ha disminuido considerablemente mientras que el tamaño medio ha superado las 30 hectáreas. Este proceso ha aumentado la eficiencia, pero también ha provocado la desaparición de pequeñas explotaciones y la pérdida de tejido rural en determinadas zonas.



De manera paralela, la renta agraria ha mostrado una tendencia creciente, apoyada fundamentalmente en los mecanismos de la PAC. Las ayudas directas han estabilizado ingresos en un contexto marcado por la volatilidad de precios, riesgos climáticos e incertidumbre en los mercados globales. Sin embargo, persisten dificultades de rentabilidad para muchas explotaciones debido al aumento de costes, a pesar del mayor valor generado por el sector en su conjunto.

La evolución de la PAC y el papel de España

La PAC ha evolucionado desde un modelo centrado en la producción y el autoabastecimiento hacia uno más complejo, que integra objetivos ambientales, climáticos y territoriales. Esta transformación responde a nuevas demandas sociales, pero introduce también retos: la sostenibilidad requiere inversiones y cambios productivos que no siempre resultan sencillos, y persiste la desigualdad en la distribución de las ayudas. Aún no se ha corregido de manera significativa la concentración del 80 % del presupuesto en el 20 % de las explotaciones, tal y como se anunció en la reforma de MacSharry en 1992.

España ha desempeñado un papel relevante en esta evolución, defendiendo una PAC fuerte y adaptada a la diversidad productiva europea. Ha sido, además, un laboratorio de cambio donde se han visto tanto los éxitos como las contradicciones del modelo.

Experiencia personal en la gestión de la PAC

Mi experiencia personal en la gestión de la PAC se remonta a la etapa como secretario general del Ministerio de Agricultura en 2004, durante el primer gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero. En aquellos años, coincidieron dos reformas de gran calado: la ampliación de la Unión Europea hacia el este y una profunda reforma de la PAC que desacopló las ayudas directas.

Durante ese mandato, se llevaron a cabo dos reformas clave: la del sistema de cuotas lácteas, mediante una reserva nacional que redistribuyó cuotas hacia territorios productivos como la cornisa cantábrica, y la aplicación de la OCM del aceite de oliva, optando por un desacoplamiento parcial para proteger el olivar de sierra, caracterizado por bajos rendimientos.

Desafíos actuales y perspectivas de futuro

Los datos actuales muestran una realidad dual: por un lado, un sector altamente productivo y competitivo, con peso destacado en Europa; por otro, la persistencia de retos estructurales como el envejecimiento de la población agraria, las dificultades de relevo generacional, la presión de costes y las crecientes exigencias ambientales.

Tras cuatro décadas, el balance de la PAC en España es, en líneas generales, positivo. El campo español es más moderno, eficiente e integrado en la economía global, aunque también resulta más complejo y desigual.

De cara al futuro, será imprescindible encontrar una nueva síntesis que combine productividad y valor añadido con cohesión territorial, sostenibilidad y equilibrio social, además de una Europa más integrada y preparada para los retos geopolíticos. El verdadero objetivo no es solo producir o exportar más, sino garantizar que el desarrollo del sector agroalimentario sea compatible con un medio rural vivo, resiliente y con perspectivas de futuro.

Conclusión

La transformación del campo español desde 1986 ha sido profunda y multifacética. El sector agroalimentario es hoy un pilar estratégico de la economía nacional y un referente internacional. Sin embargo, la sostenibilidad, la equidad y la cohesión social y territorial serán los grandes retos de las próximas décadas, para asegurar que el progreso económico vaya de la mano con un desarrollo rural equilibrado y sostenible.

Josep Puxeu Rocamora

Secretario general de Agricultura y Alimentación

(2005-2008)



España fue capaz de construir un modelo único de transición democrática. Su gente fue capaz de pasar de la dictadura a la libertad, de la autarquía al Mercado Común. España, un país de agricultores, comerciantes y consumidores, que estaba en crecimiento y que caminaba hacia la libre competencia en una Europa con ansias de libertad. Y construyó, gracias al esfuerzo anónimo de todos, una historia de éxito.

No puedo —ni quiero— imaginar lo que sería de nuestro país al margen de la que es hoy la Unión Europea. Está claro que vivimos tiempos difíciles, complejos y convulsos. Queda mucho por hacer y el Mercado Único necesita consolidarse. Faltan presupuesto y presencia en más mercados. Faltan dimensión empresarial y mayor seguridad para agricultores y ganaderos. Debemos incorporarnos de pleno derecho en la carrera de la digitalización y las nuevas técnicas genómicas. Pero, sobre todo, debemos, tanto nosotros como Europa, invertir en investigación y colocarnos en la vanguardia mundial. Solo de esta manera tendremos la autonomía estratégica imprescindible para competir en este tiempo de cambio. Y debemos, para ello, usar todos los medios a nuestro alcance: inteligencia artificial, formación, adaptación y conocimiento.

No basta con que digamos que el sistema agroalimentario es estratégico. Debe ser rentable para que se incorporen nuevos agricultores y nuevas empresas o para que puedan ganar en dimensión y capitalización. Y, sin una Política Agrícola Común, ¡esto es imposible!

Mi etapa, primero como Secretario General y después como Secretario de Estado, fue apasionante: coincidió con el final de una época de crecimiento 2005-2008 y con el impacto de una crisis financiera global que afectó a todos los sectores del 2008 al 2012.

La prioridad en ese momento fue apoyar al sector, incluso en el periodo más duro de la crisis, para que pudiese alcanzar, en el marco de países de la UE, un puesto en el podio tanto en producción y exportación como en percepción de fondos comunitarios. Hoy estamos, tanto globalmente como sector a sector, en ese top tres. Y lo estamos gracias al esfuerzo de todos.

Unos años marcados por una terrible sequía, con problemas de abastecimiento de agua para uso de boca y por supuesto para la agricultura. Se necesitaban políticas estructurales que debían abordarse y financiarse. Desaladoras, interconexiones, reutilización de aguas, fueron nuestras prioridades. En el ámbito de la agricultura, la acción más ambiciosa, para mí, fue la ejecución del plan de consolidación y modernización de regadíos. España tenía que frenar la desertificación, usando las tecnologías más avanzadas, aprovechar al máximo el agua, un recurso cada vez más escaso: “more crop for drop”. Sin duda, una apuesta clara por la rentabilidad, la producción y el empleo. ¡Una apuesta de futuro! Sectores de Monegros, el Canal Segarra Garrigues, los regadíos del Porma, la modernización de la Acequia Real del Júcar, el trasvase Júcar Vinalopó, la regeneración de las Tablas de Daimiel, el apoyo a Doñana, regadíos en Extremadura, la laguna de Antela..., gestión e inversión para seguir en vanguardia de forma sostenible.

También fue clave la imprescindible organización de la oferta, apoyando a organizaciones de productores, cooperativas, exportadores, pequeñas y medianas empresas, con especial atención a los productos de vanguardia, frutas y hortalizas frescas o transformadas, vinos, quesos, aceites... Apoyando también a las Denominaciones de Origen e Indicaciones Geográficas, buscando sinergias con la restauración y el turismo. Dotando al sector de dimensión empresarial, eficiencia y rentabilidad para consolidar un sistema agroalimentario capaz de hacerse con los instrumentos de competitividad necesarios en un mercado cada vez más exigente.

Hoy, gracias al apoyo de los programas europeos y de la financiación nacional, la modernización de explotaciones agrícolas y ganaderas y de las industrias agroalimentarias en el mundo rural, es una



realidad en todo el territorio. Evidentemente, queda mucho por hacer y, para ello, se necesitarán políticas y fondos.

Reforzar la política de seguros agrarios, iniciada por España en los 80, ha sido una de las claves para conseguir dar un entorno de seguridad, imprescindible para dar continuidad a las explotaciones y, de manera muy especial, a las garantías necesarias para un efectivo relevo generacional. PAC y seguros agrarios se han convertido en la columna vertebral del sistema.

Estas políticas fueron las que, a mi modo de ver, han cambiado la España rural estos últimos 40 años.

En el ámbito de las distintas producciones, mi etapa coincidió con uno de los cambios importantes de la PAC. Ya se hablaba de simplificación y, por supuesto, creíamos en el multilateralismo e intentábamos influir en el marco de la Organización Mundial de Comercio para compatibilizar nuestro régimen de ayudas frente a terceros. ¡Que tiempos! ¡Creíamos en las normas y reglas y buscábamos la reducción arancelaria a la vez que la reciprocidad para evitar competencias desleales!

Nos tocó —y pudimos hacerlo con un equipo maravilloso en el Ministerio— abordar reformas tan importantes como la del azúcar, el vino, las frutas y hortalizas, el tabaco, el algodón... Con un marco financiero ya menguante, un país, el nuestro, que pasaba de perceptor de fondos a contribuyente neto, necesitaba más fondos y mejor eficiencia en la aplicación: que llegasen verdaderamente para mejorar las rentas de los agricultores y ganaderos y que sirvieran para seguir avanzando en la modernización de los sectores. La adaptación a las nuevas reglas no fue fácil, el final de periodos transitorios, las cuotas y el crecimiento por demanda del mercado condujeron a desajustes que, en algún caso como el del tomate, suponían procedimientos de infracción que, en algunos casos, pasaron de sanción a ayuda acoplada para el sector.

En el vino se pretendía eliminar todas las ayudas a la producción y destilación, dejando al sector fuera de toda protección, sin ayudas de pago único y sin medidas de mercado. Aliados con los países productores, mantuvimos los mismos fondos para promoción, gestión de crisis y modernización, en aquel momento importantísimos. Hoy se requiere una nueva revisión, ya que la caída de consumo ha dejado las medidas en una situación claramente insuficiente.

La reducción de cuota de producción de azúcar se compensó con fondos de forma generosa, hasta el punto de que aún recuerdo los titulares de prensa de las regiones productoras, llamando a la reforma “la bien pagada”. De todas formas, reducir en más de un 40 % la producción de remolacha, mantener un nivel alto de ayudas directas y favorecer cultivos alternativos como la patata o el maíz, necesitó de diálogo y esfuerzo, por el impacto en las zonas donde se encontraban las industrias que debían cerrar y reconvertirse. La necesaria negociación entre empresas y trabajadores fue un escenario muy duro y solo con la responsabilidad de los actores implicados, Comunidades Autónomas, empresas y sindicatos fue posible.

Fue un tiempo de impacto evidente del cambio climático y los trabajos previos al Acuerdo de París. La despoblación y el abandono rural eran ya una realidad incontestable. Se requería una visión transversal para afrontar esos retos.

El Gobierno impulsó y presentó un Proyecto de Ley pionero en Europa: La Ley De Desarrollo Sostenible del Medio Rural. Se abrió un tiempo de diálogo con la sociedad civil, con los municipios, con las CCAA, con todos los sectores implicados, y fueron los equipos, las personas del Ministerio, magníficos profesionales, quienes lideraron el proceso de redacción y aprobación. Hoy todavía cuando leo el preámbulo de la Ley veo como una guía de lo que de verdad necesita el mundo rural, una política transversal pactada y participada desde el territorio.

En definitiva, fue un honor poder participar durante esos años en un proyecto de país que es de todos y que, créanme, ha cambiado mucho y para bien. Y la PAC ha contribuido de forma muy importante a ello.

Ahora, como miembro del Comité Económico y Social Europeo (CESE) y como presidente de Ecoembes, sigo la evolución del sector desde un lugar privilegiado, y reafirmo mi convicción en el diálogo con las instituciones europeas, las empresas y la sociedad civil, como la base para alcanzar políticas sólidas, que garanticen la competitividad y sostenibilidad del sector agroalimentario y del conjunto del sistema productivo. Los retos han cambiado, pero la manera de abordarlos, desde la cohesión y la confianza en las normas, debe mantenerse.

Alicia Villauriz Iglesias

Secretaria general del Medio Rural (2008-2010)

Secretaria general del Mar (2010-2011)

Secretaria general de Pesca (2018-2023)



Visión de los 40 años de la PAC en España

Como política común fundacional, la PAC ha desempeñado un papel esencial en la consolidación del proyecto europeo, al combinar una notable capacidad de adaptación a los cambios económicos y políticos con un compromiso sostenido con las necesidades de agricultores y ciudadanos.

En este contexto, la agricultura española ha sido una de las grandes protagonistas de esa evolución. Su diversidad productiva y territorial le ha permitido situarse en una posición destacada en la captación de fondos comunitarios, que han contribuido decisivamente a impulsar una profunda transformación estructural del sector.

La modernización tecnológica ha sido uno de los pilares de este proceso, con los actuales sistemas de regadío como uno de sus exponentes más visibles. A ello se suma la incorporación progresiva de la innovación en todas las fases de la cadena, desde la producción hasta el consumo, con una industria agroalimentaria actuando como verdadero estímulo del sistema para avanzar hacia estructuras productivas más eficientes.

Pero, probablemente, el cambio más significativo ha sido la progresiva apertura al exterior. Desde la adhesión a la Comunidad Económica Europea (CEE) en 1986, y de forma especialmente intensa en las dos últimas décadas, las exportaciones agroalimentarias españolas han experimentado un crecimiento sostenido, hasta consolidarse como uno de los pilares de una economía exportadora.

La mejora constante de la competitividad constituye hoy una realidad consolidada, enmarcada en un entorno de creciente exigencia en calidad, seguridad alimentaria y sostenibilidad ambiental configurando un sector agroalimentario imprescindible por su contribución económica y su papel en la gestión y ocupación del medio rural en nuestro país.

Retos, decisiones clave y reflexiones en el periodo 2008-2010

Entre 2008 y 2010 la Unión Europea se desenvolvía en una coyuntura particularmente compleja. La crisis financiera global presionaba fuertemente para reducir el presupuesto comunitario, incluida la PAC, o para reorientar el gasto agrario hacia objetivos vinculados con la innovación, el crecimiento y el empleo. Al mismo tiempo, las malas cosechas registradas en amplias regiones cerealistas entre 2007 y 2008 provocaron un notable aumento de los precios agrarios a escala mundial, con consecuencias directas para el abastecimiento, la seguridad alimentaria y la estabilidad política en algunas regiones. Paralelamente, el debate ambiental ganaba peso en la agenda europea y la PAC comenzaba a verse llamada a integrar objetivos relacionados con la lucha contra el cambio climático, la sostenibilidad de la agricultura, las políticas energéticas y el refuerzo del desarrollo rural.

En este contexto se llevó a cabo el llamado “Health Check” de la reforma de la PAC de 2003, concebido como una revisión destinada a ajustar determinados instrumentos del sistema. Entre otras medidas, se avanzó en el desacoplamiento de las ayudas, se decidió la eliminación progresiva de las cuotas lácteas y se reforzó la transferencia de recursos del primer al segundo pilar mediante la modulación. El objetivo era mejorar la competitividad de la agricultura europea, reducir los mecanismos de intervención considerados obsoletos, limitar las ayudas más distorsionadoras del mercado, en coherencia con los compromisos de la OMC, y destinar mayores recursos a nuevos retos como el cambio climático, la gestión del agua o las energías renovables, preparando así el terreno para la gran reforma prevista para 2013.



Casi simultáneamente, la crisis láctea de 2008-2009 puso de manifiesto las debilidades estructurales de la cadena de valor agroalimentaria. El fuerte aumento de los precios en 2007 estimuló la producción mundial de leche y derivados más allá de lo que la demanda global podía absorber, provocando posteriormente un brusco desplome de los precios cuando el mercado se saturó. Fue entonces cuando se evidenció con claridad el deficiente funcionamiento de la transmisión de precios a lo largo de la cadena: el precio pagado al productor cayó mucho más rápidamente que el precio final al consumidor. La crisis reveló el escaso poder de negociación de los ganaderos y llevó a la creación del High Level Group on Milk, cuyas recomendaciones, presentadas en 2010, impulsaron medidas destinadas a mejorar la transparencia en la formación de precios y márgenes, reforzar los contratos entre productores e industria, favorecer la negociación colectiva a través de organizaciones de productores e interprofesionales y mejorar la información ofrecida al consumidor.

En paralelo, este episodio alimentó un debate más amplio en la Unión Europea sobre el equilibrio de la cadena alimentaria, que cristalizó en la iniciativa de la Comisión “A better functioning Food Supply Chain in Europe”, centrada en analizar las asimetrías de poder entre productores, industria y distribución, las prácticas comerciales desleales y la necesidad de contar con observatorios de mercado que aportasen mayor transparencia.

El Health Check fue finalmente aprobado por el Consejo de la Unión Europea en noviembre de 2008 para su aplicación progresiva a partir de la campaña 2009-2010. En España comenzó entonces el trabajo de adaptación de estas decisiones al ámbito nacional, a través de numerosas reuniones con las comunidades autónomas y los representantes del sector. Conservo de esa etapa un recuerdo especialmente positivo por el espíritu de colaboración que permitió identificar sensibilidades, abordar las preocupaciones de los distintos territorios y acercar posiciones hasta acordar un modelo común refrendado posteriormente por la Conferencia Sectorial.

En el plano europeo, el debate sobre la PAC se veía, además, influido por la reciente ampliación de la Unión, que había incorporado a numerosos nuevos Estados miembros con realidades agrarias muy diversas. Ello transformó inevitablemente la dinámica de las discusiones: las reuniones formales perdieron parte de la espontaneidad de etapas anteriores, mientras que las negociaciones preparatorias y los contactos informales adquirían mayor importancia para aproximar posiciones.

Finalmente, durante el primer semestre de 2010, España ejerció la Presidencia del Consejo de la Unión Europea. El Consejo Informal de Ministros de Agricultura, celebrado en Mérida, centró su debate en el papel de la agricultura dentro de la Estrategia Europa 2020 y en la contribución del sector a la recuperación económica. En Mérida, los ministros coincidieron en que la PAC debía situarse en el centro de las prioridades políticas de la Unión, no solo para garantizar la seguridad alimentaria, sino también para contribuir a un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, capaz de promover la innovación, el empleo rural y la sostenibilidad ambiental.

Isabel García Tejerina

Secretaria general de Agricultura y Alimentación

(2000-2004 y 2012-2014)

La Constitución Española trajo la democracia a nuestro país y nos abrió las puertas de la, hoy, Unión Europea (UE). Ambas, Constitución y UE, han sido determinantes para el desarrollo socioeconómico de España. En estas décadas, el sector agroalimentario español se ha transformado de forma muy importante, en muchos aspectos, y debido a ello en gran medida.

He tenido el honor y la responsabilidad de ser secretaria general de agricultura y alimentación durante 6 años —en dos etapas muy diferentes en lo que a las negociaciones de la PAC se refiere—, y de afrontar importantes negociaciones, y cosechar resultados necesarios para el desarrollo de nuestros sectores.

Entre 2000 y 2004, años aún de “UE-15”, en el consejo de ministros había debates abiertos y fluidos. Entonces, como en la segunda etapa, unos pocos ministros lideraban. Miguel Arias Cañete fue uno de los principales. El Parlamento Europeo emitía dictámenes preceptivos, pero no vinculantes. Cada sector tenía su propia regulación, su organización común de mercado (OCM), con su reglamento, presupuesto y calendario específicos. Ello daba lugar a estar en una negociación sectorial permanente. Era una constante afirmar: “es un sector prioritario para España”, pues así lo era para nosotros, reflejo de la riqueza e importancia de nuestra agricultura y nuestra ganadería, cuando tantos Estados miembros permanecían ajenos a muchas reformas sectoriales.

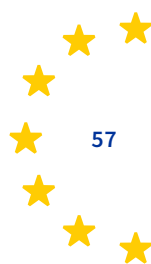
Fueron tiempos de muy estrechas y fructíferas relaciones, hasta de amistad, con nuestros colegas europeos y con los comisarios de agricultura. Hasta el punto de que ¡Austria! muy interesado por la reforma de la OCM ¡del algodón! en un Comité Especial de Agricultura (por supuesto, a petición nuestra) nos permitió dar la vuelta a la propuesta de la Comisión en favor de la posición española.

Fueron tiempos de liderar auténticas estrategias negociadoras. Tiempos con una tarjeta con la ponderación de los votos de los Estados miembros siempre sobre la mesa, para el cálculo permanente de las minorías de bloqueo y mayorías cualificadas, necesarias en la defensa de los intereses del sector agroalimentario español.

En 2000 la crisis de las vacas locas, quizá la mayor crisis que haya padecido ningún sector agrario, llevó a celebrar consejos de ministros semanales. Francia ostentaba la presidencia, y había establecido la reforma de la OCM de frutas y hortalizas como su prioridad. Quedó inicialmente truncada por el desvío de fondos para cubrir las ingentes necesidades del sector vacuno. No obstante, y por primera vez en una negociación de la PAC, la minoría de bloqueo conformada por los países mediterráneos, liderada por España, se mantuvo firme y unida durante largas horas de negociación en las bilaterales, pero sobre todo en los pasillos, hasta lograr las mejoras presupuestaria y sectorial que el sector requería.

Defendimos cada euro posible, hasta el punto de parar y aplazar una reforma de la OCM de ovino y caprino, sabedores que podíamos acreditar que faltaba un millón de euros para la “neutralidad presupuestaria” que imponía la Comisión.

En 2001, en Qatar, se celebró la Conferencia Ministerial de la OMC donde se lanzó la Ronda de Doha, con las ayudas a la agricultura (cajas verde, azul y ámbar) en el foco. Se negociaba también entonces la mayor ampliación de la UE, la entrada de los países de Europa Central y Oriental, los PECO, con enorme repercusión sobre la agricultura comunitaria. Estas circunstancias y la mayor consideración hacia las preocupaciones de los consumidores condicionaron, en gran medida, la propuesta de reforma de la



PAC, que se cerró en 2003. Se inició un camino de nuevos conceptos: multifuncionalidad, desacoplamiento, modulación, condicionalidad...

La presencia del comisario de sanidad se hacía creciente en los consejos de ministros de agricultura.

Este primer ciclo, de enorme trabajo, de anticipación, de estrategia, de amistad con nuestros colegas europeos, de análisis, de relación con los sectores y las comunidades autónomas, de influencia y liderazgo españoles, se cerró en 2004 con la entrega de todo el trabajo preparatorio de las reformas sectoriales de productos mediterráneos en curso, documentación personal y manuscrita incluida, y la puesta a disposición, tanto del ministro como mía, a nuestros sucesores.

De vuelta en 2012, la reforma de la PAC fue la prioridad inicial como secretaria general, pues las negociaciones estaban muy avanzadas y se requería con urgencia analizar el impacto sobre la agricultura española, que era preocupante; acordar una posición común con las comunidades autónomas a defender, lo que se hizo por unanimidad, y con el sector; establecer objetivos transparentes y una estrategia negociadora para lograrlos. En definitiva, dar la vuelta a la propuesta de la Comisión en unas negociaciones en marcha, en una UE de 28 Estados miembros y con tensiones presupuestarias muy importantes.

Logramos los objetivos acordados, públicos y transparentados, con ingente trabajo de muchos, entre otros, de quienes me sucedieron como secretaria general, y con nuevas estrategias de negociación acordes a la situación: muchos cambios se alcanzaron en negociaciones con la Comisión bilateralmente, otros, con la ayuda de los eurodiputados, en el Parlamento Europeo, ahora ya colegislador, y otros tantos, con alianzas con Estados miembros, a vueltas de nuevo con las minorías de bloqueo, algo más complejas en esta nueva etapa.

La defensa del presupuesto para la PAC para 2014-2020 se anticipó ya en la XXII Cumbre hispanofrancesa, sellando una alianza con nuestros socios, que dio sus frutos más adelante, logrando 47.500 millones de euros en las negociaciones del Marco Financiero Plurianual.

Han sido muchas las reformas de la PAC negociadas. Y cada una se hizo como si fuera la más importante. Cada una con su estrategia negociadora, con su liderazgo. Nunca se dejó nada al azar. Cada consejo de ministros tenía su preparación a fondo, tanto que, muy adelantados a los tiempos, en los años 2000 nos reuníamos por videoconferencia con los consejeros de la Reper para preparar los consejos.

En cada reforma buscamos la profesionalización de la agricultura, fortalecer su competitividad, la adaptación progresiva a las demandas del mercado. Para ello, anticipación, análisis, estrategia, liderazgo, relaciones, consenso, transparencia en los objetivos y en la aplicación, coordinación..., mucho trabajo, en definitiva. Así que sólo puedo terminar agradeciendo a los funcionarios del ministerio, excelentes profesionales, el valor de su desempeño.

Carlos Cabanas Godino

Secretario general de Agricultura y Alimentación

(2014-2018)

Cuando uno habla de la Política Agraria Común (PAC) rápidamente te viene a la cabeza el principal instrumento que Europa ha tenido para desarrollar y unificar este continente después de la II Guerra Mundial. Nadie en la Comunidad Económica Europea de entonces dudaba que, para recuperar Europa de la situación desde la II Guerra Mundial, era necesario buscar alguna política que nos ayudara a recuperarnos como continente.

La PAC ha jugado un papel fundamental en la construcción europea y los objetivos recogidos en el artículo 39 del Tratado Fundacional de la Unión Europea siguen plenamente vigentes. Lo que fue una política de subsistencia, se convirtió con los años en el verdadero embrión de la Unión Europea. Gracias a la PAC pasamos de una agricultura de subsistencia a un sector fuertemente tecnificado, con una vocación exterior.

Desde mi perspectiva, la Política Agraria Común ha sido uno de los pilares fundamentales para la modernización y la competitividad del sector agrario europeo. En el caso de España, los 40 años transcurridos desde la adhesión en 1986 han permitido integrar al sector en el mercado único y aprovechar plenamente los instrumentos financieros de la PAC. España ha sabido utilizar estos recursos como ningún otro país de la Unión, lo que ha impulsado de manera notable producciones emblemáticas y ha reforzado la posición del país como potencia agroalimentaria en exportaciones.

La PAC también ha contribuido a una profunda transformación estructural, modernización tecnológica y consolidación de un tejido agroindustrial competitivo.

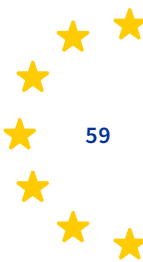
A lo largo de estas décadas, la PAC ha impulsado transformaciones de gran calado en tres ámbitos:

- Estructura productiva: La incorporación al mercado común europeo dio paso a un cambio de mentalidad y a un proceso de adaptación que ha permitido a España convertirse en una potencia exportadora en sectores como olivar, vino, frutas y hortalizas.
- Renta agraria: Los indicadores de renta han mostrado una evolución positiva sostenida, con incrementos significativos tanto en renta agraria como en inversión productiva, reflejo de un sector competitivo.
- Competitividad: España ha consolidado una posición destacada en el comercio internacional, situándose entre los principales exportadores de la Unión Europea y del mundo, con una balanza comercial agroalimentaria claramente positiva.

La evolución de la PAC ha incorporado nuevos objetivos relacionados con el medio ambiente, la sostenibilidad, la vertebración territorial y aspectos sociales. En este proceso, España ha defendido siempre la necesidad de mantener una PAC fuerte, adecuadamente dotada y orientada a garantizar la renta de los agricultores activos.

El país ha desempeñado un papel activo en los debates europeos, contribuyendo a definir prioridades como la seguridad alimentaria, la rentabilidad de las explotaciones y el equilibrio entre los pilares de la PAC.

Cuando nos tocó negociar la PAC, hubo un principio básico que quisimos mantener: “limitar al máximo la transferencia de ayudas entre territorios y entre agricultores”. La propuesta de la Comisión Europea,



con su proceso de convergencia de las ayudas, podía generar importantes transferencias, y nuestro objetivo fue evitar distorsionar los modelos de producción existentes.

Para ello establecimos un modelo de regionalización que redujera esas distorsiones y evitara abandonos productivos que podría provocar una redistribución excesiva. En consecuencia, buscamos que esa transferencia de ayudas fuese razonable, controlada y equilibrada, permitiendo que los distintos modelos productivos se mantuvieran de la forma más estable posible.

Bajo ese principio de limitar la transferencia entre sectores, diseñamos un proceso de convergencia limitado que, entre otras cosas, evitaba la denominada “tasa plana”, la cual habría supuesto un auténtico desastre para cultivos tan arraigados en nuestro país como el olivar andaluz o el sector lácteo del norte de España. Por ello se redujo la convergencia interna, se limitó la entrada de nuevas superficies y se configuró un modelo de regionalización con una tipología específica para los cultivos permanentes.

Era la primera reforma que incorporaba regionalización, convergencia y otros elementos que generaban en el sector incertidumbre. Había que avanzar, sí, pero con los pies en la tierra. También fue la primera vez que se estableció la necesidad de orientar las ayudas hacia las explotaciones con actividad real, vinculando dichas ayudas a la actividad agraria.

Para quienes realizaban una actividad (grande o pequeña), se negoció una definición de agricultura activa, mediante la llamada regla 80-20, que permitía verificar que el receptor de ayudas contaba con ingresos más allá de las propias ayudas. Con ello se dejó fuera a quienes no desarrollaban una actividad agraria efectiva, reduciendo el número de perceptores de la PAC, pero no el número de agricultores.

Desde un enfoque estrictamente institucional, esa etapa permitió confirmar la capacidad del sector agrario español para adaptarse a los cambios estructurales e impulsar la innovación, consolidar un tejido agroindustrial fuerte y avanzar hacia modelos más sostenibles y competitivos.

Asimismo, se evidenció la importancia de la coordinación entre administraciones, organizaciones agrarias y la Unión Europea para garantizar la correcta aplicación de la PAC y para asegurar que las políticas respondieran a las necesidades reales del sector.

Para finalizar, me gustaría señalar una serie de cuestiones por las que creo que debe pasar el futuro de la Política Agraria Común.

- La PAC ha jugado y sigue jugando un papel fundamental en la construcción europea.
- Los agricultores o ganaderos deben ser los protagonistas en todas las medidas incluidas en la PAC.
- Europa por su diversidad debe incluir un amplio abanico de modelos productivos que deben ser tenidos en cuenta.
- La PAC, sin renunciar a su carácter de política común, debe reflejar esta diversidad, lo que debe traducir en flexibilidad para tener en cuenta esas distintas realidades, y en particular la agricultura mediterránea y las regiones ultraperiféricas.
- Debe enfrentarse a los nuevos desafíos, como son el incremento de la población mundial, que hace necesario producir más con menos recursos, con el gran reto de la preservación del Medio Ambiente y a la lucha contra el cambio climático.
- Para hacer frente a estos nuevos retos, es necesario que la PAC cuente con una financiación a la altura de sus ambiciones, que permita responder a las demandas que la sociedad plantea.

Fernando Miranda Sotillos

Secretario general de Agricultura y Alimentación (2018-2023)

Secretario general de Recursos Agrarios y Seguridad Alimentaria (2023-2024)



El 15 de junio de 2018, el día del cumpleaños de mi predecesor y, hasta entonces, mi jefe, Carlos Cabanas, fui nombrado por el Consejo de Ministros, Secretario General de Agricultura y Alimentación, a propuesta del ministro Luis Planas. Tan solo quince días después, el 1 de julio, la Comisión Europea presentaba su propuesta para el nuevo Marco Financiero Plurianual 2021-2027, así como una propuesta para “simplificar y modernizar” la Política Agrícola Común.

Como todas las reformas, a los que veníamos de haber vivido reformas anteriores, nos parecía que llegaba demasiado pronto, cuando no habíamos terminado de familiarizarnos con la de 2014; impresión compartida por el conjunto del sector.

La reforma de 2014, gestada en plena crisis financiera, supuso un cambio para el que era difícil estar preparado, convertir los derechos individuales de pago, fruto de los “desacoplamientos” de años anteriores, en pagos por hectárea desvinculados de la producción y de los cultivos, en un contexto de congelación presupuestaria de la PAC. La reforma siguiente no podía ser más complicadas. Pues lo fue.

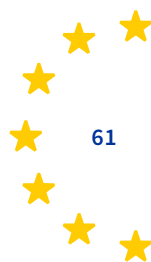
Tres años y quince días después de ser presentada la propuesta, el Consejo de Ministros del 28-29 de junio de 2021, en Bruselas, bajo Presidencia de Portugal, todavía vistiendo mascarillas, cerraba el acuerdo político de la Reforma de la PAC, aunque los reglamentos tardarían otros seis meses en ser publicados, cosa que sucedió el 6 de diciembre de 2021, para un período de aplicación más corto de lo habitual, que comenzaría en 2023 hasta 2027, como consecuencia del retraso que supusieron las elecciones al Parlamento Europeo del año 2019 y los confinamientos del COVID, que comenzaron en 2020.

La nueva PAC nacía, una vez más, con un presupuesto congelado en términos reales; el Brexit puso todas las dificultades iniciales, compensadas por los Fondos Next Generation. Y con una gran novedad, el Plan Estratégico, introducido por el comisario proponente, Phil Hogan, a cuyo sucesor, Janusz Wojcieszowski, solo le quedó el papel de ponerlo en marcha.

El Plan Estratégico supuso el aperitivo de lo que hoy ya conocemos como Plan Único en la propuesta de la PAC post 2027. Suponía incluir en un solo plan plurianual las medidas o intervenciones del primer y segundo pilar de la PAC. Se trataba de identificar primero las necesidades, para después establecer las medidas o intervenciones con las que se atenderían, con independencia de si eran medidas de uno u otro pilar o con independencia de qué administración, central o autonómica, las llevara a cabo. Tenía todo el sentido, pues a los beneficiarios, agricultores y ganaderos, poco les debe importar de qué pilar vienen las ayudas o qué administración se las paga, sino que finalmente lleguen en tiempo y forma.

Desde el primer momento el equipo del Ministerio se puso manos a la obra consciente de lo enormemente difícil que era cuadrar el círculo. En nuestro país, con el modelo de administración más descentralizado de la Unión Europea, los procesos de toma de decisiones son particularmente largos y complejos. Fue todo un reto, mantener un diálogo permanente con todas las administraciones, organizaciones del sector, cooperativas y representantes de las organizaciones medioambientales.

Por fortuna, creo que pude contar con uno de los mejores equipos posibles. Ignacio Atance, al frente de la, entonces recién creada, subdirección general de Planificación de Políticas Agrarias; Miguel Riesgo,



y después a María José Hernández, al frente del Fondo Español de Garantía Agraria (FEGA); Esperanza Orellana en la Dirección General de Producciones y Mercados Agrarios; Isabel Bombal en la Dirección General de Desarrollo Rural; José Miguel Herrero en la que ahora es la Dirección General de Alimentación; y Valentín Almansa en la Dirección General de Sanidad de la Producción Agraria. Todos contribuyeron al Plan, junto con un extraordinario equipo de funcionarios que se encargaron de todos los detalles. Por primera vez, el contenido de una reforma de la PAC iba más allá de las ayudas, comprendiendo, en la práctica, todas las áreas de actividad de la política agroalimentaria del Ministerio.

No quiero olvidarme de Gema Hernández, directora de la AICA que, durante todo el proceso de la Reforma, tuvo que hacer frente a la modificación y puesta en marcha de la Ley de la Cadena “de 2021”, con la dificultad de aplicar disposiciones para las que no teníamos precedentes. Ni tampoco de Jorge Sainz, primero como portavoz en el CEA y luego como mi subdirector de coordinación, ayudándome en la dirección de la orquesta, bajo la siempre atenta mirada del Ministro, que propició un excelente ambiente de trabajo.

El proceso arrancó formalmente a principios de 2019, cuando comenzamos a analizar las necesidades del sector, terminando en julio de 2022, cuando la Comisión aprobó el Plan español, el primero de los veintisiete planes de los Estados miembros en ser aprobado. La coordinación de equipos entre el Ministerio y la Comisión Europea fue ejemplar y sirvió de modelo con otros Estados miembros.

La puesta en marcha del Plan tuvo que vencer muchas las dificultades, internas y externas. Es imposible citarlo todo, pero si algunos ejemplos. El informe de evaluación estratégica, elaborado por el Ministerio de Transición Ecológica y Reto Demográfico, no hizo justicia al enorme trabajo de colaboración que se hizo con ese ministerio y con las organizaciones medioambientales.

Algunas comunidades autónomas, pese a haber apoyado expresamente el Plan Estratégico en Conferencia Sectorial (todas menos una lo hicieron), se esforzaron más en mostrar su posición de estar “contra esta PAC”, que en explicar a sus agricultores y ganaderos el contenido de las medidas que habían contribuido a diseñar.

Por último, la siembra de 2023 lo puso todo más difícil. Los agricultores debían decidir qué rotación hacer, si dejaban o no cubiertas o si se atrevían con la agricultura de conservación. A la novedad, se sumó un otoño particularmente seco (veníamos de una sequía de varios años) y la crisis de los inputs como consecuencia de la guerra en Ucrania; la siembra “más cara de la historia” decía un amigo agricultor.

Visto en retrospectiva, la PAC de 2023 ya está plenamente asentada. Se simplificó la regionalización, el nivel de aceptación de los ecorregímenes fue mayor de lo esperado y se ejecutaron todos los fondos. Por su parte, las ayudas vinculadas a la producción, muy similares a las del período anterior, se aplicaron con normalidad. Los jóvenes vieron incrementadas sus ayudas significativamente con respecto al período anterior y, por primera vez, se concedía un suplemento adicional de ayuda cuando la titular era una mujer joven agricultora.

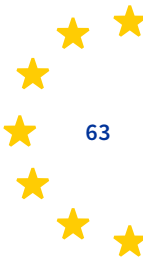
Decenas de miles de agricultores comenzaron por primera vez a utilizar cubiertas vegetales en cultivos leñosos y a practicar la agricultura de conservación, siendo quizá la transformación a mayor escala que se haya producido en nuestro país en lo que se refiere a la aplicación de prácticas agrícolas destinadas a la protección de los suelos y a la lucha contra la erosión.

El Plan Estratégico incluyó también las medidas de las ahora denominadas intervenciones sectoriales del vino, las frutas y hortalizas o el sector apícola. Y también implicó una de las revisiones normativas más amplias de las realizadas en los últimos años, comprendiendo desde las disposiciones directamente relacionadas con las ayudas de la PAC, hasta la normativa sobre fitosanitarios, fertilizantes y de ordenación ganadera.

La PAC de 2023 era en realidad mi tercera reforma, pero la primera vivida como secretario general. En retrospectiva, la de mayor esfuerzo normativo, de coordinación y la que se enfrentó a mayores dificultades en su puesta en marcha, al coincidir novedad, con sequía y la mayor crisis de costes de producción a la que se había enfrentado el sector.

Todas las reformas son el fruto de un esfuerzo colectivo, de centenares de personas, mucho más allá del Ministerio. Visto ahora, desde fuera, con la perspectiva de poder ver cómo funcionan otros sistemas alimentarios, europeos y de otros países del mundo, podemos estar satisfechos del resultado y orgullosos de nuestro sector.

Con todos sus problemas, gracias a la PAC, nuestro sistema agroalimentario cuenta con un marco de planificación estable desde hace ya varias décadas, lo que le ha permitido desarrollar y consolidar un potente sector productor, sobre el que se ha creado el primer sector industrial del país, una distribución alimentaria eficiente y competitiva y un sector exportador que para sí quisieran muchos países.



Epílogo de la secretaria general de Recursos Agrarios y Seguridad Alimentaria, Ana Rodríguez Castaño

Con motivo del 40º aniversario de la Política Agraria Común (PAC) en España, el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación ha impulsado la elaboración de este libro conmemorativo que recoge reflexiones, experiencias y testimonios de antiguos secretarios y secretarías generales, que han desempeñado un papel destacado en su desarrollo y aplicación a lo largo de estas décadas.

Para quienes hemos coordinado y preparado con ilusión esta publicación ha sido un honor contar con la contribución de tan ilustres compañeros y amigos, que forman parte de un grupo destacado de personas que han ostentado la Secretaría General en la historia reciente del Ministerio, y han contribuido de manera decisiva al avance de la política agraria y, consiguientemente, al fortalecimiento y competitividad de nuestro sector agroalimentario.

Su colaboración, mediante un breve artículo, más reflexivo y personal que técnico, sobre su participación en las negociaciones de reforma y la aplicación de la PAC en España, nos ha permitido recordar y revivir acontecimientos históricos que marcaron cada época y conocer anécdotas y recuerdos personales y profesionales de su etapa como responsables de la gestión de la PAC.

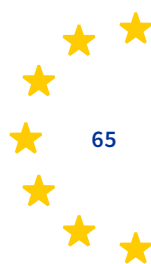
Quiero destacar que la respuesta inmediata que dieron cuando les cursé la invitación para participar en este libro conmemorativo fue de agradecimiento y de absoluta disponibilidad para participar en él, en gran parte, como muchos han confesado, por el grato recuerdo que guardan de los años al frente de la Secretaría General.

Así, José Barreiro Seoane nos ha recordado que, entre 1991 y 1996 fue fundamental la aplicación efectiva de la cuota láctea. Bajo el mando del ministro Pedro Solbes, que lideró discretas pero intensas negociaciones en Bruselas para lograr una ampliación de la cuota asignada a España en el marco de la reforma de la PAC de 1992, corrigiendo la insuficiente asignación inicial de la adhesión.

La que también fuese ministra, y por dos veces secretaria general, Isabel García Tejerina, entre 2000 y 2004 y entre 2012-2014, gestionó en su primer periodo la crisis de las “vacas locas” y las negociaciones de la reforma de 2003, introduciendo conceptos como el desacoplamiento y la condicionalidad, mientras que en su segunda etapa lideró la estrategia para dar la vuelta a la propuesta de la Comisión de 2013, asegurando un presupuesto de 47.500 millones de euros para el periodo 2014-2020 y defendiendo los intereses españoles ante una Unión Europea de 28 miembros.

Por su parte, Fernando Moraleda Quílez, durante su mandato entre 2004 y 2005, nos ha recordado que España inició el salto de una agricultura fragmentada a una potencia competitiva global. Gestionó reformas clave como el desacoplamiento de las ayudas directas, la redistribución de cuotas lácteas y la aplicación de la OCM del aceite de oliva para proteger el olivar de sierra.

La gestión de Josep Puxeu Rocamora, entre 2005 y 2008, destacó por el impulso a la modernización de regadíos bajo el lema “más cosecha por gota” y la organización de la oferta a través de cooperativas. Fue clave en la redacción de la Ley de Desarrollo Sostenible del Medio Rural, una normativa pionera para afrontar de forma transversal retos como la despoblación.



A continuación, Alicia Villauriz Iglesias entre 2008 y 2010 lideró la adaptación al “Health Check” de la PAC en un contexto de crisis financiera global, trabajando para mejorar la competitividad y orientar el gasto hacia la innovación y la lucha contra el cambio climático. También gestionó la crisis láctea de 2008-2009 y coordinó el Consejo Informal de Ministros durante la Presidencia española de la Unión Europea en 2010.

Mi amigo Carlos Cabanas Godino centró su etapa, entre 2014 y 2018, en aplicar la reforma de 2014 mediante un modelo de regionalización pionero que evitó la “tasa plana” y protegió sectores como el lácteo y el olivar. Introdujo la definición de “agricultor activo” para asegurar que las ayudas llegaran a quienes realmente ejercen la actividad agraria.

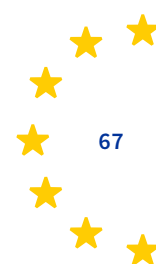
Fernando Miranda Sotillos, entre los años 2018 y 2024, fue el responsable de diseñar y poner en marcha el primer Plan Estratégico de la PAC (PEPAC) para el periodo 2023-2027. Su labor, reconocida y admirada por todos los funcionarios del Ministerio y por todo el sector agroalimentario, ha sido crucial para integrar los objetivos ambientales (ecorregímenes) en un contexto marcado por el Brexit, la pandemia del COVID-19 y la crisis de costes derivada de la guerra en Ucrania.

Confieso sentir cierto vértigo al ver la nómina de personas que han ostentado el cargo de secretaria o secretario general en este Ministerio, pero sobre todo siento un verdadero honor al figurar junto a ellos —y a otros que no han podido participar en este libro— en la historia viva de este Ministerio.

Sirva este libro para reconocer su labor en los años que trabajaron desde este Ministerio por el sector y para el conjunto de la sociedad desempeñando este cargo, y sirva también como agradecimiento de quienes hemos recogido su testigo y pretendemos estar a la altura del legado personal y profesional que dejaron en el Ministerio.

BIBLIOGRAFÍA

- Barreiro, P. (2021). *150 años de mecanización agroalimentaria en España*. Vida Rural, (500).
- Clar, E., Serrano, R., y Pinilla, V. (1985). El comercio agroalimentario español en la segunda globalización, 1951–2011. *Historia Agraria*, (65), 149–186.
- Comisión Europea. (s. f.). *Página web oficial*. https://commission.europa.eu/index_es
- Comisión Europea. (s. f.). *Visión sobre la agricultura y la alimentación*. https://agriculture.ec.europa.eu/overview-vision-agriculture-food/vision-agriculture-and-food_en?prefLang=es
- Datos abiertos del FEGA. (s. f.). <https://www.fega.gob.es/es/datos-abiertos>
- Gómez Benito, C., y Luque Pulgar, E. (2006). *El Servicio de Extensión Agraria y la transformación del campo español: 1955–1985. La gran transformación*. Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino.
- Instituto Nacional de Estadística. (s. f.). *Anuario Estadístico de España*. https://www.ine.es/prodyser/pubweb/anuarios_mnu.htm
- J. Moscoso. (2026). Lo que la agricultura debe a Europa. *El Mundo*, 29 de marzo de 2026 (Actualidad Económica).
- La agricultura, la pesca y la alimentación en España. (s. f.). Biblioteca Virtual del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. <https://www.mapa.gob.es/app/biblioteca/memoria/consulta.asp>
- Lamo de Espinosa, J. (2022). *La Transición Agraria, 1976–1982*. Editorial del MAPA. Real Academia de Ciencias Veterinarias de España.
- López Osuna, Á., y Robles Egea, A. (2021). El subsidio por desempleo agrario en Granada (1984–1996): Bolsas de fraude y dinámica de la contienda política. *Cahiers de civilisation espagnole contemporaine*, (25). <https://doi.org/10.4000/ccec.11650>
- Maté, V. (1995). El Ministerio de Agricultura suprime el FORPPA y el Senpa. *El País*, 28 de septiembre de 2026 (Economía).
- Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. (s. f.). *Página web oficial*. <https://www.mapa.gob.es/>
- Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. (2009). *Imágenes de un mundo rural: 1955–1980*. https://www.mapa.gob.es/ministerio/pags/biblioteca/ayudas/publicaciones/pdf/imagenes_mundo_rural_1955-1980.pdf
- Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. (s. f.). *Cuentas económicas de la agricultura (Renta agraria: macromagnitudes agrarias). Serie histórica 1990–2025*. <https://www.mapa.gob.es/es/estadistica/temas/estadisticas-agrarias/economia/cuentas-economicas-agricultura>
- Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. (s. f.). *Información institucional sobre el Fondo Español de Garantía Agraria*.
- Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. (2025). *Nota de prensa: 30 aniversario del FEGA* (16.01.2025).



- Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. (1986). *Anuario de Estadística Agraria*. https://www.mapa.gob.es/app/biblioteca/articulos/rev_index.asp?codrevista=AEA&ejemplarid=77&ano=1986
- Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. (s. f.). *Plan Estratégico de la PAC de España (PEPAC)*. https://agriculture.ec.europa.eu/cap-my-country/cap-strategic-plans/spain_es
- Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. (s. f.). *Marco de Acción Prioritaria de Natura 2000 (MAP)*. https://www.miteco.gob.es/content/dam/mitesco/es/biodiversidad/temas/espacios-protegidos/map_espana_2021_tcm30-509091.pdf
- Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. (s. f.). *Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNACC) 2021–2030*. <https://www.miteco.gob.es/es/cambio-climatico/temas/impactos-vulnerabilidad-y-adaptacion/pnacc-2021-2030.aspx>
- Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. (s. f.). *Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC) 2021–2030*. <https://www.miteco.gob.es/es/cambio-climatico/temas/mitigacion-politicas-y-medidas/pniec.aspx>
- Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. (s. f.). *Planes hidrológicos de cuenca*. <https://www.miteco.gob.es/es/agua/temas/planificacion-hidrologica/planes-hidrologicos-cuenca/>
- Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. (s. f.). *Programa Nacional de Control de la Contaminación Atmosférica (PNCCA)*. <https://www.miteco.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/atmosfera-y-calidad-del-aire/programa-nacional-control-contaminacion-atmosferica.aspx>
- Normativa española y europea relativa a la financiación y gestión de la Política Agrícola Común. (s. f.).
- Reforma de la PAC: aspectos principales relacionados con desarrollo rural. (s. f.). <https://www.mapa.gob.es/es/desarrollo-rural/temas/programas-ue/periodo-de-programacion-2000-2006/la-pac-y-el-desarrollo-rural/reforma-de-la-pac-y-el-desarrollo-rural>
- San Juan de Mesonada, C., y Romo Lagunas, M. J. (1987). Evolución intercensal de las explotaciones agrarias (1962–1972–1982). *Agricultura y Sociedad*, (44), 137–169. https://www.mapa.gob.es/ministerio/pags/biblioteca/revistas/pdf_ays/a044_04.pdf
- Secretaría de Estado de Comercio. (s. f.). *Balanza comercial agroalimentaria*. https://comercio.gob.es/importacionexportacion/informes_estadisticas/paginas/historico-balanza.aspx

LISTA DE TÉRMINOS

ABRS: Ayuda Básica a la Renta para la Sostenibilidad.

ASAJA: Asociación Agraria de Jóvenes Agricultores.

BCAM: Buenas Condiciones Agrarias y Medioambientales.

Benelux: Bélgica, Países Bajos, Luxemburgo.

Brexit: Proceso político de salida del Reino Unido de la Unión Europea (iniciado tras el referéndum del 23 de junio de 2016 y concluido el 31 de enero de 2020).

CCAA: Comunidades Autónomas.

CEA: Comité Especial de Agricultura.

CEE: Comunidad Económica Europea.

CESE: Comité Económico y Social Europeo.

COAG: Coordinadora de Asociaciones de Agricultores y Ganaderos.

COVID: Enfermedad por coronavirus de 2019 (Coronavirus Disease 2019).

ENESA: Entidad Nacional de Seguros Agrarios.

ESYRCE: Encuesta sobre Superficies y Rendimientos de Cultivos.

FEADER: Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural.

FEAGA: Fondo Europeo Agrícola de Garantía.

FEGA: Fondo Español de Garantía Agraria.

FEOGA: Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria.

FEOGA-Garantía: Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria, sección Garantía.

FEOGA-Orientación: Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria, sección Orientación.

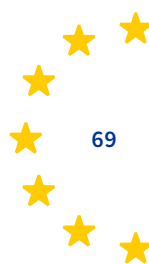
FORPPA: Fondo de Ordenación y Regulación de Producciones y Precios Agrarios.

GATT: Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (General Agreement on Tariffs and Trade).

GPS: Sistema de Posicionamiento Global (Global Positioning System).

MAPA: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

MFP: Marco Financiero Plurianual de la Unión Europea.



OCM: Organizaciones Comunes de Mercado.

OMC: Organización Mundial del Comercio.

PAC: Política Agraria Común.

PECO: Países de Europa Central y Oriental incorporados a la UE desde 2004.

PEPAC: Plan Estratégico de la PAC.

PIB: Producto Interior Bruto.

PNACC: Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático.

PNCS: Planes de Control de Salmonella.

PNIEC: Plan Nacional Integrado de Energía y Clima.

PPA: Peste Porcina Africana.

RNBD: Renta Nacional Bruta Disponible.

RLG: Requisitos Legales de Gestión.

RPU: Régimen de Pago Único.

SAU: Superficie Agraria Útil.

SEA: Servicio de Extensión Agraria.

SENPA: Servicio Nacional de Productos Agrarios.

SIGPAC: Sistema de Información Geográfica de Parcelas Agrícolas.

SIEX: Sistema de Información de Explotaciones Agrarias.

SNC: Servicio Nacional de Cereales.

SNT: Servicio Nacional del Trigo.

TCUE: Tribunal de Cuentas de la Unión Europea.

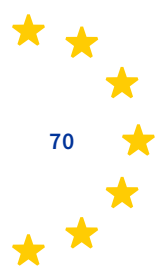
TFUE: Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (Tratado de Lisboa).

UE-15: Unión Europea de 15 Estados miembros (antes de la ampliación de 2004).

UE-27: Unión Europea de 27 Estados miembros (tras el Brexit).

UPA: Unión de Pequeños Agricultores.

VAB: Valor Añadido Bruto.





AÑOS DE LA
PAC
en España

1986-2026



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE AGRICULTURA, PESCA
Y ALIMENTACIÓN