

Por otra PAC post 2027

15 medidas para lograr una Política Agraria Común justa y transformadora para el sector agroalimentario, el consumo y el medio rural; y que esté al servicio de quienes alimentan y cuidan el territorio.



POR
OTRA
PAC

A. Introducción

El pasado 16 de julio de 2025, la Comisión Europea publicó su propuesta sobre la Política Agraria Común (PAC) para el siguiente periodo presupuestario, entre 2028 y 2034. Entre los anuncios de mayor calado está la disminución de en torno al 20% del presupuesto anual en comparación con el actual. Además, el texto plantea acabar con la estructura tradicional de la norma. No solo elimina sus dos pilares -lo que deja en vilo las subvenciones al desarrollo rural-, sino que deja de ser un sobre único para lo agro-rural y lo incorpora a uno más amplio, el “Fondo de Seguridad y Prosperidad Sostenible”.

La propuesta de la Comisión plantea dudas respecto a cómo se organizará la gobernanza de la futura PAC. Por una parte está la incógnita de cómo afectará el mayor peso de los Estados miembros: el amplio margen de maniobra que tendrán podría conllevar una pérdida de objetivos comunes y fomentar la renacionalización de *facto* de la PAC. Tampoco se define qué papel jugará la sociedad civil. No contribuye a la seguridad y a la participación una propuesta caracterizada por la ausencia de proceso de consulta previa específica sobre la PAC. Y no lo hace la falta de transparencia en la toma de decisiones, ante la sociedad y los propios legisladores.

En cuanto a la protección del medio natural, base de la productividad y salud del sector agroalimentario, hay elementos disonantes. Por un lado, la CE deja de garantizar una dotación presupuestaria específica para los pagos medioambientales y climáticos dentro de la PAC. También, queda completamente diluida la condicionalidad: rebautizada como *Farm Stewardship*, esta partida destinada a la gestión agroambiental engloba medidas de buen manejo para el medio ambiente y el clima que son obligatorias para percibir las ayudas pero que carecen de ambición real.

También es de lamentar que la Comisión Europea no aproveche la reformulación para mejorar la aplicación de la condicionalidad social, especialmente cuando vemos los casos de violaciones de derechos que existen en algunos sectores. Tampoco se compromete de manera clara con el fomento de la igualdad de género en el campo.

Por contra, la futura PAC planteada también aporta medidas positivas, como el blindaje de fondos para las rentas de las personas agricultoras y ganaderas. También, promueve parcialmente un reparto más equitativo de las ayudas para proteger a las explotaciones más pequeñas y familiares; y tiene la intención de disminuir su carga burocrática, una demanda clara del sector que debía ser atendida. Se propone además una apuesta firme por el relevo generacional y, aunque quizás de manera más anecdótica, se incluyen nuevos elementos de interés, como el apoyo a la conciliación y el cuidado de la salud mental de las personas productoras.

Todo lo anterior presenta una situación dramática: la futura PAC según está planteada resulta claramente insuficiente para apoyar a las fincas en su transición hacia la sostenibilidad. Desoye el consenso científico y las reiteradas advertencias resultantes del Diálogo estratégico sobre el futuro de la agricultura de la UE y de quienes trabajan la tierra y cuidan el ganado. Todas estas voces cualificadas alertan del cada vez más acentuado deterioro del entorno natural y de la crisis climática, que comprometen la productividad agraria, la seguridad alimentaria y vacía el campo.

Durante los próximos meses la propuesta de la CE será debatida y matizada por el Parlamento Europeo y el Consejo de la UE. El más de medio centenar de entidades que conforman la Coalición Por Otra PAC ha elaborado **15 medidas clave** que estas instituciones europeas tendrían que incorporar en la negociación. El objetivo es reforzar los avances en equidad para quienes viven y trabajan en el medio rural y priorizar la protección de los bienes naturales como base de la producción agraria, del bienestar de nuestras comunidades y de la salud pública, asegurando condiciones de juego justas y comunes para todas las personas productoras en la UE.

Una PAC justa, solidaria y alineada con la transición agroecológica no solo es posible, sino imprescindible.

B. Análisis de la propuesta por la Comisión en comparación con la PAC actual

1. Un tímido paso adelante hacia la justicia social

- Reparto de las ayudas

La PAC actual, con su sistema de pagos por hectáreas, y en España basado en derechos históricos, beneficia principalmente a las explotaciones de mayor tamaño¹. Como resultado, éstas concentran la mayor parte de las subvenciones en detrimento de las pequeñas y medianas, que son las que más lo necesitan. Un 20% de los beneficiarios siguen percibiendo el 80% de los pagos directos a nivel europeo, y el 74% en el caso español². Esto contribuye a que, entre 2005 y 2020, desaparecieran 5,3 millones de explotaciones agrarias en la UE, 87% de las cuales eran de menos de 5 hectáreas. España perdió 74.925 explotaciones entre 2009 y 2020.

La PAC actual incorpora herramientas que limitan los pagos a las explotaciones más grandes como el *capping* (limitación de las ayudas hasta 100.000 euros por explotación) y la *degressividad* de pagos (reducción gradual de las ayudas PAC a partir de 60.000 euros por explotación). Pero 19 de los Estados miembros siguen sin aplicar la primera y sólo seis de ellos han puesto en marcha la segunda³. España ha incluido estas herramientas en su Plan Estratégico de la Política Agraria Común (PEPAC) que, aunque su diseño es mejorable, están contribuyendo al objetivo de redistribuir las ayudas.

En cuanto a la condicionalidad social tal y como está implementada en la PAC, carece de ambición para cubrir todos los pagos existentes. En el marco actual, sólo los pagos directos y algunos pagos del segundo pilar están condicionados al cumplimiento de la condicionalidad social, dejando fuera a ayudas destinadas específicamente a sectores como hortalizas y verduras que están exentos de sus exigencias.

¹ Tribunal de Cuentas (2018, p.11)

² Comisión Europea (2025, p.9)

³ Parlamento Europeo (2023, p.31)

La futura PAC propuesta no plantea una reforma integral de la arquitectura del pago básico por hectárea. Consideramos imprescindible que este instrumento incorpore criterios de apoyo dirigidos a quienes más lo necesitan e integre exigencias ambientales más ambiciosas. Mientras tanto, valoramos positivamente que la CE plantee que se aplique de manera obligatoria en todos los Estados miembros la degresividad a partir de 20.000 euros y el *capping* por encima de los 100.000 euros. Sin embargo, nos preocupa que la propuesta no plantea la implementación real de un pago redistributivo. Esta ayuda complementaria a la Ayuda Básica a la Renta para la Sostenibilidad (ABRS) se concede a las primeras hectáreas de cada explotación agrícola, con el objetivo de favorecer a las más pequeñas y medianas, y sí existe en la PAC actual. La propuesta de la Comisión Europea tampoco mejora las exigencias de la condicionalidad social actual.

• Derechos históricos

En el caso particular de España, muchas explotaciones siguen percibiendo una cuantía de pago según el pago asignado a su tierra en función de su producción a principios de los años 2000. Este sistema de derechos históricos es una fuente de desigualdades que favorece a las más intensivas que son las que ya se benefician de economías de escala frente a las de mayor valor social y ambiental. Este modelo puede crear situaciones tan injustas como la siguiente: en una misma provincia como la de Cáceres, los cultivos de regadío reciben 1.234 euros por hectárea de ayuda básica, mientras una explotación de secano sólo percibe 82 euros por hectárea (RD 1048/2022, Anexo IX).

La propuesta del ejecutivo europeo va en el buen sentido al proponer que la ayuda media prevista por hectárea para el apoyo degresivo a la renta basado en la superficie no será inferior a 130 euros ni superior a 240 euros para cada Estado miembro. Podría ser una oportunidad para avanzar en la eliminación de este modelo.

• Igualdad de género y relevo generacional

En la Unión Europea, las mujeres agricultoras y ganaderas perciben, de media, un tercio menos de ingresos que sus homólogos masculinos⁴. En España, esta desigualdad se refleja también en el acceso a las ayudas de la PAC donde las mujeres representan el 37,4% de quienes perciben los pagos directos⁵, pero sólo cobran el 27% del total de estas ayudas. A pesar de estas desigualdades, sólo cuatro países en la UE, entre ellos España, han introducido

⁴ [Comisión Europea \(2023, p.3\)](#)

⁵ [MAPA \(2023, p.7\)](#)

medidas concretas en la actual PAC para apoyar financieramente a las mujeres para que se incorporen como agricultoras⁶.

En cuanto al relevo generacional, existen algunos pagos dentro de la PAC vigente para apoyar a las y los más jóvenes en este contexto difícil.

La propuesta de la Comisión Europea incluye una ayuda específica para el establecimiento de las personas jóvenes y obliga a que los Estados miembros implementen una estrategia de relevo generacional en sus planes estratégicos, pero no incorpora ninguna medida concreta para apoyar a las mujeres en el campo

2. Falta de ambición para adaptar el modelo agroalimentario a las crisis ambientales y climáticas, lo que pone en riesgo la viabilidad del sector y la seguridad alimentaria

“Los Estados miembros han favorecido abrumadoramente los objetivos económicos en detrimento de los medioambientales, con el resultado de que la ambición climática y medioambiental de sus respectivos Planes Estratégicos es, por lo general, baja”⁷, concluyen investigadores que presentaron un informe sobre la PAC actual al Parlamento Europeo a principios de 2025. Cabría esperar que la propuesta corrigiera esta situación. Sin embargo, los cambios van justo en sentido contrario.

• Condicionalidad ambiental

La condicionalidad es un sistema que vincula la recepción de ayudas de la actual PAC a los y las agricultoras y ganaderas con el cumplimiento de una serie de normas y requisitos relacionados con el medio ambiente, la seguridad alimentaria, el bienestar animal y el mantenimiento de la tierra agraria. Es un elemento clave para que las fincas se adapten y mitiguen el cambio climático. Algunas de las prácticas emblemáticas de la condicionalidad son la rotación de cultivos; la dedicación de un porcentaje mínimo de las tierras de cultivo a superficies y elementos no productivos como los barbechos, las coberturas vegetales; la limitación del laboreo; y la quema de rastrojo, entre otras. Aunque varias de ellas hayan sido descafeinadas en la reforma del 2024, todas permiten mejorar el contenido de carbono en el suelo e incrementar su productividad, y contribuyen a frenar la erosión, según señala un estudio de impacto que realizó la Comisión Europea en 2021⁸. Además, permiten la recuperación de otros servicios ecosistémicos básicos para la producción alimentaria, como son el control biológico y la polinización.

⁶ [Comisión Europea \(2023, p.91\)](#)

⁷ [Guyomard H. \(2024, p.10\)](#)

⁸ [Comisión Europea \(2021, p.55 y p.83\)](#)

La Comisión plantea reemplazar la actual condicionalidad ambiental por un sistema más laxo denominado *Farm Stewardship*. De aprobarse así, eliminaría exigencias clave para la protección de los suelos, como la implementación obligatoria de coberturas vegetales o técnicas de labranza sostenible y concedería a los Estados miembros plena libertad para decidir si aplican estas medidas o no. Esta ausencia de normas comunes claras a nivel de la UE impediría garantizar unas condiciones equitativas en todos los países.

• Pagos medioambientales

En la actualidad, el 35 % de los fondos del segundo pilar se tienen que destinar a intervenciones relacionadas con la adaptación al cambio climático y a su mitigación, la promoción de la gestión eficiente de los recursos naturales y la recuperación de la biodiversidad perdida. Por otro lado, el 25% de los pagos directos del primer pilar están destinados a los ecorregímenes. Aunque su diseño sea imperfecto, es crucial que una parte del presupuesto de la PAC se destine a medidas que fomenten prácticas que mejoren el suelo y participan en conservar la biodiversidad como es el caso, entre otras, de la ganadería extensiva.

Estos pagos permiten, por parte, producir alimentos sanos y de calidad lo que es uno de los objetivos específicos de la PAC actual.

En su propuesta, la Comisión Europea no plantea en ningún momento blindar una parte del presupuesto de la PAC para este tipo de medidas. Esta postura del ejecutivo europeo es preocupante y no está a la altura de la triple crisis planetaria a la cual se enfrenta el sector. Además, el texto de la Comisión no propone medidas concretas para garantizar un acceso fácil de las personas consumidoras a productos sanos y sostenibles.

Del análisis se evidencia que, si bien la propuesta de la Comisión avanza de manera parcial hacia un reparto más equitativo de las ayudas, carece de ambición agroambiental y deja de lado la lucha contra las desigualdades de género en el sector agrario.

Para corregir estas carencias y lograr una PAC verdaderamente justa y sostenible, presentamos nuestras 15 demandas clave.

Nuestras 15 demandas principales de cara a las negociaciones sobre futura PAC 2028-2034

Medidas para la sostenibilidad económica

1. **No disminuir el presupuesto de la PAC y asegurar que sus objetivos y disposiciones sigan siendo comunes** a nivel europeo para evitar el dumping social y medioambiental y para que todos los Estados miembros jueguen con las mismas cartas.
2. **Reorientar las subvenciones a quiénes más lo necesitan y que aportan bienes a la sociedad y al territorio**, como son las explotaciones de alto valor ambiental y social, las que se desarrollan en espacios de protección ambiental y la ganadería extensiva. El objetivo de implementar un apoyo real a las rentas.
3. **Limitar las ayudas a grandes perceptores** y reducir progresivamente las ayudas por hectárea (que favorecen las grandes explotaciones y no incluyen suficientes exigencias medioambientales), conservar el pago redistributivo, y aplicar de manera obligatoria el *capping* y la degresividad.
4. **Eliminar los pagos basados en derechos históricos** puesto que perpetúan las desigualdades en el campo.
5. **Acabar con los subsidios perversos** que contribuyen a la sobreexplotación de recursos naturales y a la contaminación del medio.

Medidas para la sostenibilidad social

6. **Mayor y mejor apoyo a los y las jóvenes** para asegurar el relevo generacional.
7. Otorgar apoyo público específico y adaptado a las necesidades de las **mujeres rurales** y distribuir las ayudas de la PAC teniendo en cuenta las desigualdades de género.
8. **Mejorar la condicionalidad social** que garantice derechos laborales dignos y extenderla a todos los pagos de la PAC.
9. **Simplificar la burocracia sin rebajar la ambición social y ambiental** evitando que una explotación tenga que justificar los mismos datos a diferentes administraciones.
10. Exigir una **gobernanza participativa y transparente** que implique todos los niveles territoriales (regionales y nacionales) en la toma de decisión e incluya los intereses ambientales y de salud pública.

Medidas para la sostenibilidad ambiental

- 11. Reforzar la condicionalidad ambiental.** La percepción de fondos públicos debe estar ligada a la promoción de un sistema agroalimentario verdaderamente sostenible, algo que pasa necesariamente por la preservación del medio ambiente y del bienestar animal como base de la producción y de la salud de las personas, y por la adaptación del sector al cambio climático.
- 12. Destinar al menos el 50 % de las ayudas PAC a adaptar las explotaciones a la triple crisis ambiental:** la climática, la de pérdida de biodiversidad y la de contaminación. También para minimizar el impacto que sobre ellas tienen la agricultura y la ganadería, y así contribuir a que el sector sea agente del cambio.
- 13.** Acompañar la transición ecológica con **asesoramiento público continuo y de calidad** a explotaciones para adoptar prácticas sostenibles.
- 14. Definir objetivos claros, ambiciosos y con presupuesto suficiente para impulsar sistemas alimentarios sostenibles** que garanticen alimentos sanos, de calidad y asequibles para todas las personas. Concretar objetivos claros en materia de alimentación y salud para fomentar la producción de alimentos sanos y de buena calidad.
- 15.** Prever **mecanismos para que la PAC incorpore los objetivos de otras políticas y herramientas ambientales que se vayan aprobando.** Complementar la futura política con todas las herramientas posibles, como una fiscalidad ambiental favorable para los alimentos ecológicos que, en definitiva, nos permitan alcanzar la soberanía y la seguridad alimentaria y nutricional.



Coalición PorOtraPAC
www.porotrapac.org