

UNIVERSIDAD EUROPEA DE MADRID
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES Y COMUNICACIÓN

La nueva PAC y la Ley de Cambio Climático: impactos sobre la industria agroalimentaria.

Eduardo Sicilia Hernández



Universidad Europea

TRABAJO FIN DE MÁSTER

MÁSTER UNIVERSITARIO EN DERECHO AMBIENTAL

Dirigido por Pastora M. Bello Bugallo

Convocatoria de Septiembre de 2.025

“Produce una inmensa tristeza pensar que la naturaleza habla mientras el género humano no la escucha”

Victor Hugo.

Índice.

1. Resumen	5
2. Introducción	6
2.1. Justificación y relevancia del tema	6
2.2. Objetivos	6
3. Metodología	7
4. Marco teórico	8
4.1. Evolución de la Política Agraria Común	8
4.2. El Pacto Verde Europeo y su dimensión agroalimentaria	11
4.3. Conexión con los Objetivos de Desarrollo Sostenible	13
4.4. La Ley de Cambio Climático y Transición Energética	14
5. Estado del Arte:	16
5.1. La nueva PAC 2023–2027: estructura, novedades y retos	16
5.2. El Plan Estratégico de la PAC para España	19
5.3. Paquete legislativo que regula la aplicación de la PAC 2023-2027	21
5.4. El papel de la agricultura en el medio ambiente	23
6. Impacto sobre la industria agroalimentaria	24
6.1. Efectos económicos y productivos	24
6.2. Repercusiones en el tejido agroindustrial español	29
6.3. Riesgos para la soberanía alimentaria y el relevo generacional	31
7. Dimensión internacional y competencia desleal	33
7.1. Importaciones agroalimentarias desde países terceros	33
7.2. Restricciones, salvaguardias y nuevas reglas de sostenibilidad	34
7.3. Dumping ecológico y deslocalización ambiental	35
8. Análisis crítico y propuestas de mejora.	37
9. Bibliografía	40

1. Resumen

El presente Trabajo Fin de Máster analiza de manera crítica la interacción entre la Política Agraria Común (PAC) 2023–2027 y la Ley 7/2021 de Cambio Climático y Transición Energética, evaluando sus impactos sobre la industria agroalimentaria española en el marco del Pacto Verde Europeo y de la Agenda 2030. El estudio parte de una revisión normativa y doctrinal, complementada con un análisis comparado de las relaciones comerciales entre la Unión Europea y países terceros, particularmente del norte de África y de América Latina, con especial referencia al acuerdo con el Mercosur. Se pone de manifiesto que la nueva PAC, mediante la condicionalidad reforzada y los eco-regímenes, impulsa una transición hacia sistemas productivos más sostenibles, aunque genera importantes tensiones en el tejido agrario español debido a su debilidad estructural: predominio del minifundio, bajo nivel de profesionalización, envejecimiento de los titulares y ausencia de relevo generacional. La Ley de Cambio Climático, por su parte, complementa este marco regulatorio con objetivos de descarbonización y adaptación, introduciendo criterios de huella de carbono, transición energética y justicia ambiental, aunque en muchos casos de manera indirecta para el sector primario.

Así mismo, el trabajo alerta sobre el riesgo de dumping ecológico, entendido como la ventaja competitiva derivada de la aplicación de normativas ambientales más laxas en países exportadores.

Esta situación se traduce en una competencia desleal frente a los agricultores europeos, obligados a cumplir exigencias estrictas que encarecen su producción. Para contrarrestarlo, se plantea la necesidad de reforzar mecanismos como las **cláusulas espejo**, que obliguen a los productos importados a respetar los mismos estándares de calidad, sostenibilidad y derechos laborales que rigen en la Unión Europea.

En conclusión, se reconoce el valor estratégico de la apertura comercial y la **Organización Común de Mercados**, pero se subraya que la viabilidad del sector agroalimentario europeo depende de una mayor coherencia entre políticas ambientales, agrarias y comerciales. Solo a través de un equilibrio entre sostenibilidad, equidad y competitividad podrá garantizarse la **soberanía alimentaria**, el mantenimiento del medio rural y la protección de los ecosistemas.

Palabras clave: PAC, Cambio Climático, industria agroalimentaria, Pacto Verde Europeo, eco-regímenes, profesionalización, América Latina, Mercosur, dumping ecológico, soberanía alimentaria.

2. Introducción

2.1. Justificación y relevancia del tema

La agricultura y la industria agroalimentaria europea atraviesan una etapa de transformación estructural profunda, impulsada por el nuevo marco normativo comunitario orientado a la sostenibilidad ambiental, la innovación y la adaptación al cambio climático. Esta transición, liderada por políticas como la nueva Política Agraria Común (PAC 2023–2027) y el Pacto Verde Europeo (European Green Deal), supone una reorientación del modelo productivo agrario hacia prácticas más respetuosas con el medio ambiente, con mayor transparencia y trazabilidad.

No obstante, estas medidas confluyen con un sistema agroalimentario heterogéneo, tradicional y, en muchos casos, con escasa capacidad de adaptación técnica y financiera. Tanto los agricultores como las empresas del sector agroalimentario se enfrentan a márgenes de beneficio limitados y a nuevas exigencias normativas que obligan a modificar sus prácticas de producción, distribución y gestión de recursos, en un contexto de competencia global.

La relevancia del tema radica en que el diseño y aplicación de estas nuevas políticas comunitarias no sólo repercuten en la sostenibilidad ambiental del territorio europeo, sino que también impactan directamente en la viabilidad económica del sector primario, la seguridad alimentaria, el empleo rural y la equidad comercial en los intercambios con países terceros.

2.2. Objetivos del trabajo

El objetivo general del presente trabajo es analizar los efectos jurídicos, económicos y ambientales de la nueva PAC y de la Ley de Cambio Climático española sobre el sector

agroalimentario, en el marco de las estrategias del Pacto Verde Europeo. Como objetivos específicos, se pretende:

- Estudiar las principales reformas introducidas por la PAC 2023–2027, especialmente aquellas relacionadas con los eco-regímenes y la condicionalidad climática.
- Valorar las implicaciones del Pacto Verde Europeo y su estrategia “De la Granja a la Mesa” en la regulación de la producción agrícola, ganadera e industrial. Examinar la compatibilidad entre las exigencias medioambientales europeas y el funcionamiento del comercio internacional agroalimentario, con especial atención a la competencia con países del norte de África y Sudamérica.
- Evaluar si el modelo regulatorio actual permite alcanzar los objetivos de sostenibilidad sin comprometer la rentabilidad y continuidad del sector agroalimentario europeo.

La pregunta de investigación que articula el desarrollo del trabajo es la siguiente: ¿Es la estrategia de sostenibilidad agraria de la Unión Europea adecuada para garantizar la competitividad, viabilidad y justicia comercial del sector agroalimentario europeo en el contexto global?

3. Metodología

El trabajo se desarrolla mediante una metodología jurídico-analítica y crítica, basada en:

- Revisión normativa y documental: se analizarán las principales disposiciones de la nueva PAC (reglamentos comunitarios), la Ley de Cambio Climático española (Ley 7/2021), así como estrategias relacionadas como el Pacto Verde Europeo, “De la Granja a la Mesa” o la Estrategia de Biodiversidad 2030.
- Análisis doctrinal y jurisprudencial: estudio de artículos, informes institucionales (Comisión Europea, FAO, MAPA, Parlamento Europeo), publicaciones científicas y datos técnicos sobre producción, comercio y sostenibilidad.

- Estudio de casos comparados: análisis de relaciones comerciales entre la UE y países terceros con enfoque en cláusulas espejo y competencia asimétrica (por ejemplo, acuerdos con Marruecos o Mercosur).
- Enfoque crítico y prospectivo: se planteará una reflexión sobre los límites del marco jurídico actual y posibles propuestas para armonizar sostenibilidad, justicia comercial y soberanía alimentaria en la UE.

4. Marco Teórico

4.1. Evolución de la Política Agraria Común.

La Política Agraria Común (PAC) parte con el objetivo de aumentar la producción agrícola y elevar el nivel de vida de la población rural, sin embargo, en la actualidad, la definición de la política agraria sería, la “armonización de la oferta y la demanda conjugando los intereses del productor y el consumidor”, cambiando el objetivo de productividad por integrar la idea de sostenibilidad.

En el momento de constituirse la Comunidad Económica Europea (CEE) en 1958, el sector primario adolecía de dos graves carencias, la inestabilidad de los mercados agrarios, consecuencia de la escasa productividad, y la insuficiencia de las rentas de los agricultores, que dificultaba la recuperación del sector agrícola.

Ante esta preocupante coyuntura se constituye la PAC en 1962, como la principal política europea de entre todas las instauradas, cuyo esquema básico se esboza en el Tratado de la Comunidad Económica Europea (TCEE), y que implicaba los siguientes elementos como los más significativos:

- Un sistema de gestión y control de la producción y comercialización mediante un sistema de precios garantizados para ciertos productos agrícolas para los que se había creado una OCM,
- Exacciones a las importaciones y restituciones a las exportaciones.

Esto provocó un aumento de los precios de los productos agroalimentarios respecto a las producciones exteriores a la CEE.

La importancia de la PAC es incuestionable, supone casi 40% del presupuesto de la UE, siendo la agricultura un sector estratégico, no sólo por abastecer a la sociedad de productos básicos, sino también por otras funciones de vital importancia como son:

- Función medioambiental: la creación de ecosistemas naturales por parte de las tierras cultivadas ha contribuido al desarrollo de fauna y flora asociadas a ellos, por lo que es de vital importancia mantenerlos.
- Función ordenadora del territorio: Las zonas rurales de la UE suponen un 80% del territorio, albergando a un 20% de la población.
- Función de conservación del patrimonio y la riqueza del medio rural.
- Contribución a la calidad y seguridad alimentarias.

La instauración de una política común en el sector de la agricultura constituyó, desde su origen, una de las acciones a adoptar por la Comunidad para la consecución del mercado común, y ha ido sufriendo diferentes modificaciones en función del desarrollo de la sociedad europea y de sus necesidades.

Los objetivos primarios de la PAC, incluidos en **el artículo 39 del Tratado de Roma**, establecían:

- **Incrementar la productividad**
- Asegurar un **nivel de vida equitativo a la población agrícola**
- Garantizar la **seguridad de los abastecimientos** a precios razonables

Estas medidas cumplieron su objetivo, haciendo pasar de una situación deficitaria a otra excedentaria. Si bien posteriormente hubo que corregir los desequilibrios cuantitativos que había ido surgiendo.

En las décadas 70-90, las explotaciones agrícolas y ganaderas se convirtieron en excedentarias, de modo que hubo que adoptar medidas específicas para alinear la producción con las necesidades del mercado.

El creciente gasto agrícola y la necesidad de paliar los desequilibrios entre oferta y demanda motivaron la primera gran reforma de la PAC de 1992 o reforma McSharry, cuyos principales cambios fueron:

- Cambiar las ayudas ligadas a la producción por unas ayudas directas a la renta de los agricultores con pagos por hectárea y cabeza de ganado
- El establecimiento de medidas para la mejora de estructuras agrarias

De esta manera, se redujo la ayuda a los precios sustituyéndose por ayudas directas a los agricultores, a quienes también se animó a ser más respetuosos con el medio ambiente.

Llegando al final del milenio se impulsó la Agenda 2000, centrada en poner más énfasis en el desarrollo económico, social y cultural de la Europa rural, y que motivó una nueva reforma de la PAC en 2003, con los siguientes objetivos:

- Ayudas directas a la renta, con la disminución de precios institucionales
- El aumento de competitividad de la agricultura europea.
- El establecimiento de la política de desarrollo rural como segundo pilar de la PAC. Contando con la financiación del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) y de fondos regionales o nacionales.

Esta reforma implicaba, como medida innovadora, que los agricultores debían respetar estrictas normas de seguridad alimentaria, medioambientales y de bienestar animal.

Desde entonces las siguientes reformas se han ido enfocando en conseguir una gestión y reparto más eficiente de los recursos presupuestarios, simplificar los trámites burocráticos y en incluir los nuevos retos como el cambio climático, la preservación de la biodiversidad y la gestión más eficiente de la energía y el agua.

La última reforma presentada para el periodo 2023-2027 se organiza en torno a un nuevo modelo de aplicación basado en planes estratégicos nacionales, que cada Estado miembro debe diseñar y ejecutar bajo la supervisión de la Comisión Europea. Este cambio implica más flexibilidad para los países, pero también más responsabilidad a la hora de demostrar resultados en términos de clima, medio ambiente, competitividad y desarrollo rural.

Primeros años (1960)	Años de crisis (70-80)	La reforma de 1992	Agenda 2000	Reforma de 2003	Cheque salud 2008	Reforma PAC post-2013
Apoyo al precio Mejora de la productividad Estabilidad del mercado	Superproducción Explosión del gasto Fricciones internacionales Control de la oferta	Recorte de precios y pagos compensatorios Se reduce el superavit Fricciones internacionales Estabilidad del presupuesto y de los ingresos	Profundo proceso de reforma Desarrollo rural	Orientación al mercado Condicionalidad Concienciar al consumidor Medio ambiente Ampliación	Reforzar la reforma de 2003 Cuotas lácteas	Greening Orientación Redistribución Restricción de fin de producción Cadena alimentaria Investigación e innovación

Evolución de la PAC desde su constitución hasta la actualidad

4.2. El Pacto Verde Europeo y su dimensión agroalimentaria

Ante las previsiones poco optimistas respecto a alcanzar una economía de cero emisiones netas de gases de efecto invernadero, la Comisión Europea presenta en diciembre de 2019 la comunicación titulada El Pacto Verde Europeo, que entra en vigor mediante el Reglamento 2021/1119, de 30 de junio, por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática. En ella se recoge una nueva estrategia para construir una economía moderna, eficiente, competitiva y conseguir la neutralidad energética para 2050. No solo se intenta detener el cambio climático, sino que también se apuesta por la economía limpia y circular, mitigar la contaminación y favorecer la biodiversidad.

En este contexto el sector agroalimentario toma un papel principal, donde se pretende una transformación del sistema alimentario, productivo y de consumo, incluyendo como valor a preservar la biodiversidad.

A partir de este Pacto, la Comisión elabora diversos documentos, como el Plan de Acción de la Economía Circular, la Estrategia “De la granja a la mesa” de alimentación sostenible, o la Estrategia sobre Biodiversidad para 2030. Asimismo, se crea un Fondo de Transición Justa con la idea de ayudar a los sectores y regiones que tengan mayor dependencia de combustibles fósiles.

a. Estrategia “Farm to Fork” (De la Granja a la Mesa): Parte fundamental del Pacto Verde, orientada a reconfigurar todo el sistema alimentario hacia un modelo sostenible. Sus metas más significativas (todas con horizonte 2030) son:

- Reducir un 50 % el uso de pesticidas.
- Reducir un 20 % el uso de fertilizantes.
- Disminuir un mínimo del 50 % la pérdida de nutrientes (nutrient depletion).
- Reducir en un 50 % el uso de antimicrobianos en agricultura y acuicultura.
- Lograr que el 25 % de las tierras agrícolas sea orgánico.
- Reducir un 50 % el desperdicio alimentario.
- Destinar 10 mil millones de euros en I+D+i para el sector.

b. Política Agrícola Común (PAC) 2023–2027: Rediseñada para alinearse con el Pacto Verde, incluyendo estrategias como:

- **Condicionalidad reforzada:** los pagos directos solo llegan si se cumplen buenas prácticas (rotación de cultivos, cobertura del suelo, protección de humedales y turberas)
- **Eco-esquemas:** al menos el 25 % (a veces hasta 35 %) del presupuesto de pagos directos se reserva para prácticas voluntarias que superen los requisitos mínimos, como agroecología, agroforestería o agricultura orgánica

- **Desarrollo rural:** financiación para la modernización agraria, incorporación de infraestructuras verdes, innovación, almacenamiento de purines, agroforestería, redes de conocimiento, etc.
- **Arquitectura verde de la PAC:** combina la condicionalidad mejorada, los eco-esquemas y la reserva para desarrollo rural con enfoque ambiental
- c. **Ley de Restauración de la Naturaleza (Nature Restoration Law):** Reglamento vigente desde agosto de 2024. Impone obligaciones vinculantes como la obligatoriedad de restaurar el 30 % de los hábitats degradados para 2030, 60 % en 2040 y 90 % en 2050.
- d. **Prácticas agrícolas sostenibles y clima inteligente:** Se fomentan técnicas como: agroforestería, rotaciones, cubiertas vegetales, “carbon farming”, reducción de monocultivos, mejora de salud del suelo y eficiencia de riego.

4.3. Conexión con los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible, son 17 objetivos globales adoptados por las Naciones Unidas en 2015 como una agenda universal para mejorar la vida de las personas, proteger el planeta y garantizar la paz y la prosperidad para 2030. Estos objetivos buscan un desarrollo sostenible que equilibre los aspectos sociales, económicos y ambientales, y abordan desafíos como la pobreza, el hambre, la desigualdad, el cambio climático y la degradación de ecosistema El Pacto Verde y sus instrumentos clave como Farm to Fork y la PAC afectan directamente varios ODS:

- **ODS 2 (Hambre Cero):** Promueve producción sostenible, reducción del desperdicio, agricultura orgánica y seguridad alimentaria.
- **ODS 6 (Agua limpia y saneamiento) y ODS 15 (Vida de ecosistemas terrestres):** Reducción de fertilizantes y pesticidas mitiga contaminación; restauración de hábitats y turberas ayudan a la biodiversidad y calidad del suelo y agua.
- **ODS 12 (Consumo y producción responsables):** Reducción del desperdicio alimentario, etiquetado sostenible y producción responsable.

- **ODS 13 (Acción por el clima):** La reducción de insumos químicos, captura de carbono en suelos, restauración de ecosistemas y prácticas climáticas eficientes inciden directamente en la mitigación y adaptación al cambio climático.
- **ODS 14 (Vida submarina):** A través de menores contaminantes agrícolas que afectan ecosistemas acuáticos, aunque menos explícito, también relacionado.
- **ODS 8 (Trabajo decente y crecimiento) y ODS 10 (Reducción de desigualdades):** La PAC y la nueva visión agraria incluyen incentivos para jóvenes agricultores, distribución más justa de subsidios y mejora de remuneraciones, conectando con empleo y equidad.

4.4. La Ley de Cambio Climático y Transición Energética

La Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética fue aprobada para cumplir los objetivos internacionales establecidos en el Acuerdo de París y sentar las bases para alcanzar la neutralidad climática antes de 2050. La ley establece objetivos parciales para 2030, como una reducción del 23% de las emisiones de GEI (respecto a 1990) y una penetración de energías renovables del 42%. También incluye medidas como la prohibición de la explotación de hidrocarburos, el impulso de las renovables, la promoción de la movilidad eléctrica y la mejora de la eficiencia energética, así como el modelo circular y la adaptación al cambio climático, con énfasis en justicia ambiental y generación de empleo digno.

La Ley afecta al desarrollo económico del sector agroalimentario de forma directa e indirecta, aunque de una forma poco concreta en muchos casos, en las líneas de actuación, medidas y en los planes que se promueven a partir de la entrada en vigor de la Ley.

De esta manera, se establece el **Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNACC)** como herramienta coordinadora que incluye objetivos que deben integrarse en sectores como la salud, la ordenación del territorio y el urbanismo, el consumo de agua y la **seguridad** alimentaria, y promueve la preservación y reducción de la vulnerabilidad de los suelos agrícolas, forestales y agroalimentarios, así como se aportan incentivos a los productores para aumentar sumideros de carbono en suelos y ecosistemas.

Así mismo, la Ley 7/2021 exige la incorporación de criterios de “huella de carbono” y sostenibilidad energética en los procedimientos de contratación pública, promoviendo así el consumo de alimentos sostenibles (alimentos locales, de bajos consumos y de temporada), relacionando la dieta alimentaria con los factores climáticos.

A partir de la Ley estatal se desarrollan otras leyes y normativas autonómicas que aplican y desarrollan esta ley y sus principios agroalimentarios, como por ejemplo la Ley Foral de Navarra 4/2022, que promociona abiertamente la agricultura ecológica y establece un mínimo del 25% de las tierras agrícolas deben ser de producción ecológica, en línea con la estrategia “de la granja a la mesa” del pacto verde europeo.

En Canarias, el Decreto Ley 5/2024, de 24 de junio, por el que se modifica la Ley 6/2022, de 27 de diciembre, de cambio climático y transición energética de Canarias, aporta directrices concretas para los sistemas de producción agroalimentarios en Canarias, entre ellas:

- Evaluación de riesgos climáticos, gestión de fertilizantes, residuos y purines, modernización de regadíos eficientes.
- Fomento de variedades autóctonas resilientes, maquinaria menos contaminante y prácticas de secuestro de carbono como cubiertas vegetales y conservación de suelos.
- Transición hacia generadores energéticos agrícolas que permitan autoconsumo y cálculo de huella de carbono e hídrica

5. Estado del Arte.

5.1. La nueva PAC 2023–2027: estructura, novedades y retos

El 1 de junio de 2018, la Comisión Europea presentó sus propuestas legislativas sobre la PAC para el periodo 2021-2027.

Las propuestas de la Comisión impulsan un sector agrícola sostenible y competitivo que contribuya significativamente al Pacto Verde Europeo, especialmente en el marco de las estrategia «De la Granja a la Mesa» y de la preservación de la Biodiversidad. En particular, las propuestas se centran **en 3 objetivos** generales:

- a) Fomentar el sector agrícola inteligente, competitivo, resiliente y diversificado, que garantice la seguridad alimentaria a largo plazo.
- b) Apoyar y reforzar la protección del medio ambiente, incluida la biodiversidad, y la acción por el clima y contribuir a alcanzar los objetivos medioambientales y climáticos de la Unión Europea, entre ellos los compromisos contraídos en virtud de los Acuerdos de París de 2015.
- c) Fortalecer el tejido socioeconómico de las zonas rurales.

Estos objetivos generales se desglosan a su vez en 9 objetivos específicos, basados en la sostenibilidad, y un objetivo transversal de modernización a través del conocimiento y la innovación:

- OE1: Asegurar ingresos justos
- OE2: Incrementar la Competitividad
- OE3: Requiliibrar el poder en la cadena alimentaria
- OE4: Acción contra el Cambio Climático
- OE5: Protección del Medioambiente
- OE6: Conservar y la Biodiversidad
- OE7: Apoyar el Relevó Generacional
- OE8: Zonas Rurales Vivas
- OE9: Protección de la Calidad de los Alimentos y de la Salud
- Objetivo Transversal: Conocimiento e Innovación





Objetivos específicos de la PAC 2023-2027. Fuente MAPA

La PAC 2023-2027 se articula a través de tres reglamentos principales:

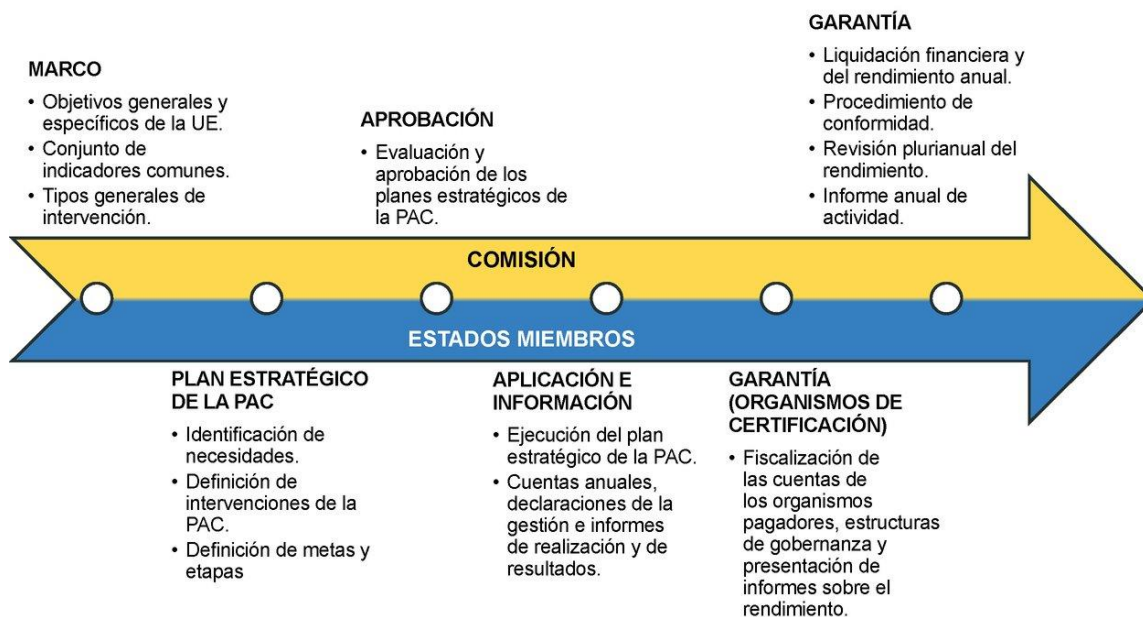
- Reglamento (UE) 2021/2115, establece las normas sobre los Planes Estratégicos de la PAC incluyendo pagos directos, desarrollo rural y condicionalidad.
- Reglamento (UE) 2021/2116 regula la financiación, gestión y seguimiento de la PAC.
- Reglamento (UE) 2021/2117 introduce modificaciones en la organización común de mercados agrícolas (OCM).

Para el período 2023-2027, el presupuesto total de la PAC asciende a unos 386.000 millones de euros, los cuales se reparten en dos fondos principales, alineados con las prioridades del Pacto Verde Europeo, en particular las estrategias “De la Granja a la Mesa” y “Biodiversidad 2030”:

- **70 %** se destina al Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA): cubre los pagos directos a agricultores y las intervenciones de mercado, de los que, al menos, el 25 % se deben destinar a **eco-esquemas**, que incentivan prácticas sostenibles como agroecología, agricultura ecológica, agroforestería o captura de carbono en suelos.
- **30 %** se destina al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER): financia programas de desarrollo rural, inversiones en transición ecológica, innovación, infraestructuras y servicios en el medio rural.

La nueva PAC refuerza la condicionalidad, donde los agricultores deben cumplir normas de buenas prácticas (rotación de cultivos, protección de humedales, cobertura mínima del suelo, etc.) para acceder a las ayudas, y potencia la innovación y digitalización mediante la Asociación Europea para la Innovación (AEI-Agri) y los sistemas de asesoramiento agrícola.

Con la reforma de la PAC 2023-2027, se establece un nuevo enfoque con el que los Estados miembros deben establecer los detalles de las intervenciones o medidas de la nueva PAC, a través de un plan estratégico.



Nuevo modelo de gestión de los fondos de la PAC 2023-2027

5.2. El Plan Estratégico de la PAC para España.

El 31 de agosto de 2022 la Comisión Europea aprobó el Plan Estratégico de la PAC (PEPAC) de España, el cual abarca todas las intervenciones de la PAC, lo que implica una mayor coherencia entre las mismas. Además, en esta reforma se ha otorgado mayor flexibilidad para adaptar las medidas de la PAC a las particularidades nacionales y regionales de los Estados miembro.

Por todo ello, este Plan constituye una oportunidad única para, a través del conjunto de intervenciones, abordar las necesidades del sector agrario y el medio rural español en su conjunto, incluso más allá de los instrumentos de la propia PAC.

El Plan Estratégico supone una herramienta clave para facilitar la respuesta de la agricultura a las demandas medioambientales y sociales de la sociedad. Para ello, va a impulsar cambios profundos, pero graduales, para lograr una agricultura más justa, rentable y social.

Los fondos destinados a agricultores y ganaderos (casi 5.000 millones de €) se distribuyen de la siguiente manera:

- 61 % Apoyo a la renta (a través de la ayuda básica y el pago redistributivo),
- 23 % Eco-regímenes (compromisos ambientales)
- 14 % a ayudas asociadas para ciertas producciones y actividades ganaderas
- 2 % para el pago complementario a jóvenes.

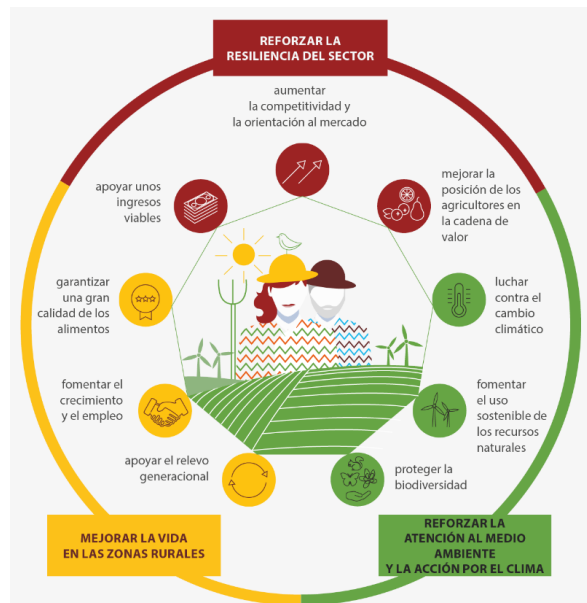
Entre las principales novedades del plan:

- El sector cuenta desde 2023 con el nuevo pago redistributivo, una ayuda a la renta adicional para las primeras hectáreas de cada explotación destinada a favorecer la redistribución de ayudas hacia las pequeñas y medianas explotaciones, en su mayoría de carácter familiar y profesional.

- Ayudas específicas para los jóvenes, a través del pago complementario de las ayudas directas y de los fondos de desarrollo rural destinados a impulsar la primera instalación.
- Las mujeres que se instalen al frente de una explotación agraria percibirán un 15 % adicional en el complemento de la ayuda a la renta que reciben los jóvenes.
- Además de las ayudas directas, se cuenta con fondos específicos para ciertos programas sectoriales estratégicos (frutas y hortalizas, vino, apicultura) y para medidas de desarrollo rural.

El plan recoge el compromiso de España con los objetivos del Pacto Verde Europeo, destinando un 23 % del presupuesto a llevar a cabo prácticas agrícolas o ganaderas beneficiosas para el clima y el medio ambiente, a través de los **ecorregímenes**.

Los ecorregímenes incluyen prácticas como el pastoreo extensivo, el mantenimiento de pastos, las rotaciones de cultivo, la agricultura de conservación, las cubiertas vegetales o las superficies destinadas a la biodiversidad. Se trata de medidas de carácter voluntario, que los agricultores deben analizar desde este mismo momento con el fin de poder elegir qué prácticas solicitar el año que viene y obtener estas ayudas adicionales, además de contribuir a la consecución de los fines ambientales.



Objetivos de los eco-regímenes. Fuente MAPA

5.3. Paquete legislativo que regula la aplicación de la PAC 2023-2027.

Desde el 1 de enero de 2023 está en vigor el período de programación 2023-2027 de la Política Agrícola Común y que en el Estado español se establece a través del Plan Estratégico de la PAC (PEPAC).

La Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética a relación y la PEPAC constituyen instrumentos complementarios que impulsan un cambio estructural en la forma de producir y consumir en España. Mientras la PEPAC orienta al sector agrario hacia modelos de producción más sostenibles y respetuosos con el entorno, la Ley 7/2021 integra esas medidas en una estrategia nacional de descarbonización, transición energética y adaptación al cambio climático.

De esta manera, se establece una coherencia normativa entre la Agenda 2030, que fija los objetivos globales, el Pacto Verde Europeo, que los traduce al nivel europeo, la PAC aporta medidas concretas para el sector agrícola y la Ley 7/2021 los incorpora al marco jurídico nacional. En conjunto, forman un engranaje que busca garantizar la sostenibilidad ambiental, la competitividad del sector primario y el bienestar de las generaciones futuras.

Para implantar este PEPAC se ha elaborado un entramado legislativo que consta de una Ley para regular el sistema de gestión de la PAC y ocho Reales Decretos.

Seis de los ocho Reales Decretos regulan aspectos directamente relacionados con la gestión de las ayudas que se contemplan en el PEPAC aprobado y los otros dos, a pesar que son regulatorios de la actividad y no afectan directamente a las ayudas, sí que son una parte fundamental para cumplir con los objetivos que se establecen en la PEPAC.

- Ley 30/2022, de 23 de diciembre, por la que se regulan el sistema de gestión de la PAC y otras materias conexas.
- Real Decreto 1049/2022, de 27 de diciembre, por el que se establecen las normas para la aplicación de la condicionalidad reforzada y de la condicionalidad social que deben cumplir las personas beneficiarias de las ayudas en el marco de la PAC

que reciban pagos directos, determinados pagos anuales de desarrollo rural y del Programa de Opciones Específicas por la Lejanía y la Insularidad (POSEI)

- Real Decreto 1045/2022, de 27 de diciembre, sobre derechos de ayuda básica a la renta para la sostenibilidad de la PAC.
- Real Decreto 1046/2022, de 27 de diciembre, por el que se regula la gobernanza del PEPAC en España y de los fondos europeos agrícolas FEAGA y FEADER
- Real Decreto 1047/2022, de 27 de diciembre, por el que se regula el sistema de gestión y control de las intervenciones del Plan Estratégico y otras ayudas de la PAC.
- Real Decreto 1048/2022, de 27 de diciembre, sobre la aplicación, a partir de 2023, de las intervenciones en forma de pagos directos y el establecimiento de requisitos comunes en el marco del PEPAC, y la regulación de la solicitud única del sistema integrado de gestión y control.
- Real Decreto 1050/2022, de 27 de diciembre, por el que se modifica el Real Decreto 1311/2012, de 14 de septiembre, que establece el marco de actuación para conseguir un uso sostenible de los productos fitosanitarios
- Real Decreto 1051/2022, de 27 de diciembre, por el que se establecen normas para la nutrición sostenible en los suelos agrarios
- Real Decreto 1054/2022, de 27 de diciembre, por el que se establece y regula el Sistema de información de explotaciones agrícolas y ganaderas y de la producción agraria, así como el Registro autonómico de explotaciones agrícolas y el Cuaderno digital de explotación agrícola
- Real Decreto 147/2023, de 28 de febrero, por el que se establecen las normas para la aplicación de penalizaciones en las intervenciones contempladas en el PEPAC, y se modifican varios reales decretos por los que se regulan distintos aspectos relacionados con la aplicación en España de la nueva PAC para el período 2023-2027

5.4. El papel de la agricultura en el medio ambiente

La agricultura no solo constituye una actividad económica esencial para el suministro de alimentos, sino que también desempeña un papel clave en la configuración y preservación del medio ambiente. Su práctica modela los ecosistemas, influye en la biodiversidad, en la calidad de los paisajes y en la ordenación del territorio.

En primer lugar, los ecosistemas agrarios, conformados por campos de cultivo, pastizales, huertas o viñedos, actúan como espacios de transición entre lo natural y lo transformado por el ser humano. Muchos de ellos albergan elevados niveles de biodiversidad asociada, favoreciendo especies vegetales y animales adaptadas a paisajes en mosaico. Este carácter híbrido permite a la agricultura funcionar como un “tapón ecológico”, limitando la expansión urbana descontrolada y ofreciendo corredores ecológicos que conectan espacios naturales.

En relación con el paisaje y la ordenación territorial, la agricultura contribuye a mantener la identidad cultural y visual de regiones enteras, especialmente en Europa, donde la diversidad de usos agrarios refleja una estrecha vinculación entre comunidades humanas y su entorno. Las terrazas de viñedo, los olivares, los campos de cereal o los sistemas de regadío tradicionales conforman paisajes culturales de alto valor patrimonial, reconocidos incluso por organismos internacionales como la UNESCO.

Además, la agricultura ejerce una función reguladora en el equilibrio ecológico, contribuyendo a la fertilidad de los suelos, a la regulación hídrica y a la fijación de carbono, cuando se gestiona bajo prácticas sostenibles.

La agricultura, gestionada de manera sostenible, constituye un elemento fundamental para el equilibrio entre lo urbano y lo natural, garantizando simultáneamente la producción de alimentos, la conservación de la biodiversidad y la protección del paisaje. En Europa, donde la presión urbana y los efectos del cambio climático se intensifican, este papel resulta estratégico para el futuro de los territorios y para la transición hacia modelos más resilientes y sostenibles.

6. Impacto sobre la industria agroalimentaria.

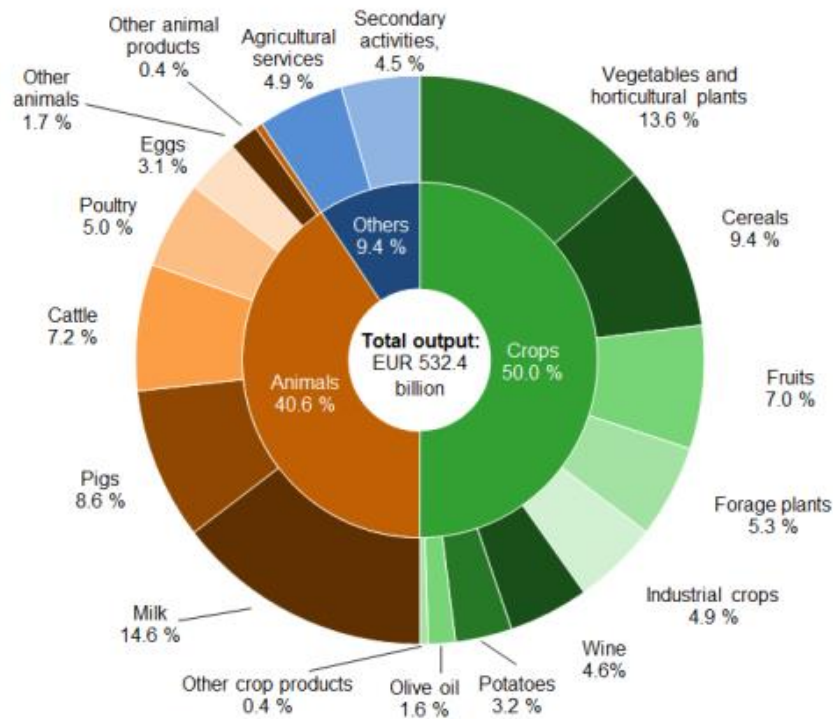
6.1. Efectos económicos y productivos.

Se estima que el sector agrícola aportó 228.300 millones de euros al PIB global de la UE en 2024, contribuyendo en un 1,3 % al PIB de la UE, aproximadamente la misma proporción que quince años antes. Para poner esto en contexto, la agricultura europea es uno de los sectores económicos más importantes y al que se destinan una gran cantidad de recursos y subvenciones, y, sin embargo, su contribución a la economía de la UE se asemeja al PIB de Grecia, la decimosexta economía de los países de la UE.

Esta contribución (valor añadido bruto a precios de producción, comparable al PIB a precios de mercado) es la diferencia entre el valor de la producción agrícola y el valor de los diversos costes de los insumos acumulados en el proceso de producción, ajustados en función de los impuestos y subvenciones sobre los productos. Por lo tanto, es interesante observar la estructura y composición del valor de la producción agrícola y los diversos insumos utilizados.

El valor añadido bruto por parte de la industria agrícola de la UE, se estimaba en 234.100 millones de euros en 2024, esto supone un valor añadido de 0,78 € por cada por cada euro invertido, alcanzando valores máximos relativos de 2017.

El valor producido por la industria agrícola en 2024 se estima en **532.400 millones de euros**, siendo la mitad proveniente de cultivos (266.400 millones de Euros), principalmente de hortalizas y las plantas hortícolas y los cereales. Cerca del 40% (216.100 millones de euros) provino de la ganadería y el 10 % restante de servicios y actividades relacionadas.



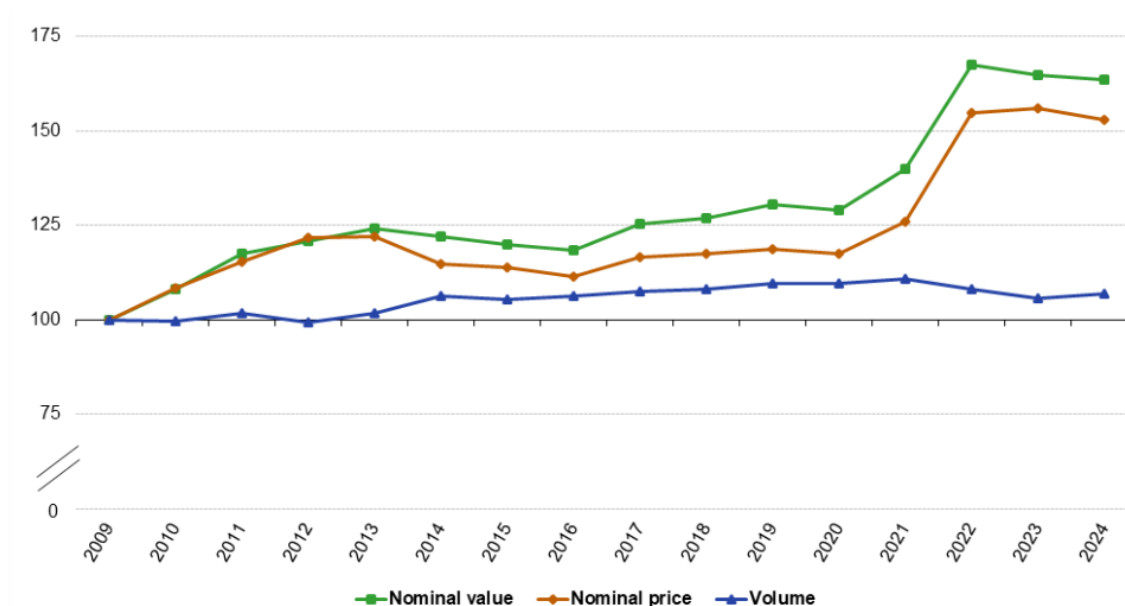
Productividad del sector agroindustrial en 2024. Fuente: Eurostat.

Las contribuciones de los países de la UE variaron significativamente, reflejando las diferencias en los volúmenes producidos, los precios recibidos, etc... La mayor parte de la producción proviene de los cuatro países más importantes en cuanto a productividad económica se refiere, que acumulan casi el 60 % de la producción:

- Francia: 89.400 Millones de euros
 - Alemania: 75.500 Millones de euros
 - Italia: 75.400 Millones de euros
 - España: 67.500 Millones de euros
- Total: 307.800 millones € (57,8%)

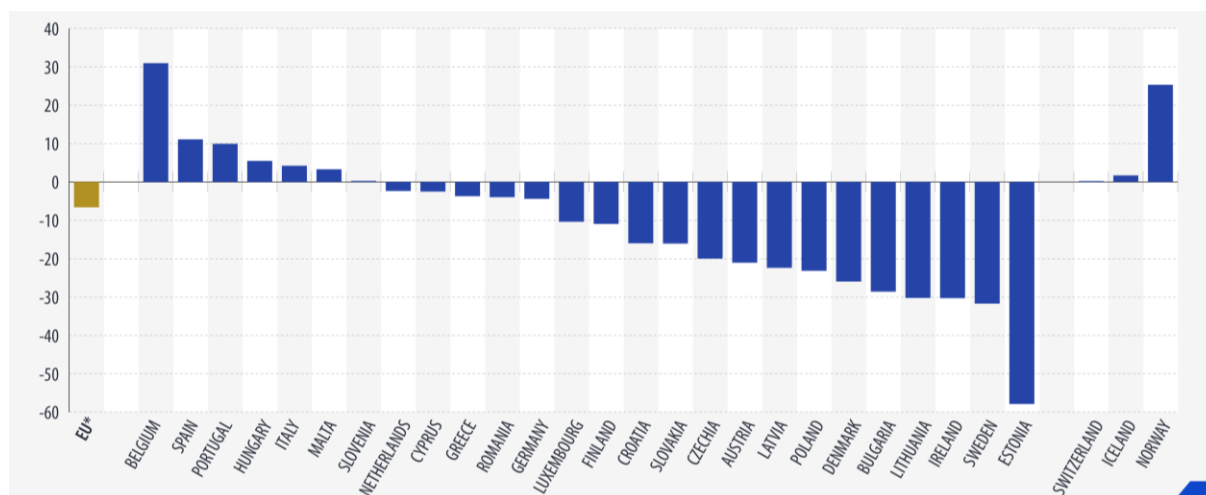
Estas producciones, junto con la de los Países Bajos, Rumanía y Polonia, suponen el 76,5 % de la producción europea.

El valor de la productividad agrícola en 2024 disminuyó un 0,9 % con respecto al nivel de 2023, siguiendo con el descenso de la productividad que se sufrió en el 2022.



Evolución de los valores de la producción agrícola europea, el precio de venta y el volumen de productividad. Fuente: Eurostat

En 2023, la productividad laboral agrícola en la Unión Europea cayó un 6,6 % interanual debido al descenso de la productividad (7,9%) y a la pérdida de empleo agrícola (1,4%), según datos de la Comisión Europea, evidenciando el negativo impacto en el sector que ha supuesto el aumento de costes y dificultades que han supuesto la entrada en vigor de la nueva PAC.



Productividad laboral del sector agrícola en Europa en 2023. Fuente: Eurostat

En 2024 se moderó la caída, pero ha sido un desarrollo muy desigual en los diferentes países de la Unión, siendo España uno de los países de mayor producción, pero que, si desglosamos los números y observamos los mercados desarrollados, se puede deducir que se ha crecido con una productividad estructuralmente débil

En términos agregados, la **Productividad Total de los Factores (PTF)** en España ha crecido muy poco desde principios de siglo, apenas un 1,4 % desde el año 2000 y con un crecimiento muy inestable en los últimos años (apenas un 0,9% en el primer trimestre de 2025), lo cual evidencia una dinámica productiva débil con importantes limitaciones estructurales en eficiencia, inversión y modernización.

Las medidas ambientales introducidas a través de los eco-esquemas y de la condicionalidad reforzada de la nueva PAC constituyen, en términos conceptuales, un avance necesario hacia un modelo agrícola más sostenible, basado en el uso racional de insumos y en la optimización de los recursos naturales. No obstante, en la práctica, su implementación genera una serie de condicionantes adicionales: obliga a recurrir a insumos más especializados y de mayor coste, incrementa la necesidad de personal técnico cualificado y exige un sistema de control y verificación continuo. Todo ello deriva en un encarecimiento de los costes de producción, especialmente en aquellas explotaciones que carecen de estructura técnica y financiera suficiente para absorber esta transición

Podemos establecer que las exigencias ambientales de la PAC son necesarias y positivas a largo plazo, con el desarrollo de iniciativas que preservan la biodiversidad, menos contaminación, suelos más sanos, etc... sin embargo, la evidencia muestra una realidad a corto plazo, que es que la productividad ha sufrido un fuerte descenso y que su recuperación no está siendo progresiva, sino irregular, por lo que aquellos países con una infraestructura y un tejido profesional débil, como es el caso de España, se genera una productividad insuficiente frente a los desafíos del mercado, donde se debe enfrentar a un entorno competitivo cada vez más desigual por la entrada de productos extracomunitarios.

Esta situación de competencia, donde las exigencias ambientales incluyen mecanismos de compensación complejos y de eficiencia relativa, frente a una productividad extracomunitaria con estándares de calidad y de cumplimiento de exigencias laborales, sanitarias y medioambientales menores y de dudoso cumplimiento, debilitan la renta agraria, especialmente en explotaciones menos rentables o antiguas.

Asociaciones de productores como la Asociación Agraria y Jóvenes Agricultores (ASAJA) y la Coordinadora de Organizaciones de Agricultores y Ganaderos (COAG) denuncian que se obligue al agricultor de la Unión a aplicar las prácticas sostenibles correspondientes a los eco-esquemas para acceder a las compensaciones económicas, invertir tiempo, dinero y recursos sin saber cómo ni a qué coste, y sin aumentar el presupuesto para tal fin, provocando que, en lugar de que se incentive al agricultor a aplicar las medidas medioambientales y de sostenibilidad, se le penalice si no las aplican.

Las asociaciones agrarias, lideradas por ASAJA y secundadas por COAG, UPA y Cooperativas, perciben la nueva PAC como una política con objetivos ambientales bienintencionados, pero mal implementados:

- Se sienten impuestos nuevos requisitos sin recursos, lo que debilita su rentabilidad.
- Temen una erosión de la solidaridad comunitaria si se pasa a una PAC gestionada nacionalmente.
- Reclaman más coherencia entre política agrícola, comercial y climática (por ejemplo, que acuerdos como Mercosur no penalicen al agricultor europeo).

6.2. Repercusiones en el tejido agroindustrial español

Con la nueva PAC 2023-2027, hay un cambio estructural en la forma en que los agricultores europeos accederán a la asistencia comunitaria. Mientras que los objetivos ambientales se armonizan con el Pacto Verde Europeo y la estrategia “De la Granja a la Mesa”, la imposición de criterios de sostenibilidad más estrictos ha creado fuertes divisiones emocionales dentro de la industria agroalimentaria.

Las nuevas prácticas para acceder a las compensaciones económicas propuestas dentro de la PAC necesitarían adoptar ciertas tecnologías como:

- La rotación de cultivos.
- El mantenimiento de la cobertura vegetal.
- La reducción de pesticidas.
- La conservación de humedales y turberas.

Aunque tales acciones protegen la biodiversidad y ayudan a mitigar el cambio climático, son un costo para el agricultor:

- Inversiones en maquinaria que sea más eficiente y libere menos contaminación.
- Ajustarse a programas de cultivo más rígidos y, a menudo, más pobres.
- Mayor demanda de asistencia técnica y certificación para cumplir con los estándares ambientales.

La estructura agrícola española también se caracteriza por su heterogeneidad territorial y cultural, evolucionada en diferentes áreas como:

- La horticultura intensiva en la Costa Mediterránea.
- Los invernaderos en Almería.
- Las tierras áridas de Castilla-La Mancha o Extremadura.

Esta heterogeneidad se representa en la variedad de cultivos como el olivo, cereal, viñedo, cítricos u hortalizas que son típicos, según microclimas y topografías específicas.

El sector agrícola español se caracteriza por pequeñas explotaciones familiares, unas 915.000 explotaciones en 2020, más del doble que en países vecinos como Francia o Alemania, siendo el tamaño medio de estas explotaciones es de 26,4 ha, pero más del 50% son menores de 5 ha.

Económicamente hablando, este sector tiene una naturaleza dual muy clara:

- Cerca del 50% de las explotaciones tienen un valor de producción de menos de 8,000 € al año, lo que representa solo el 3,2% del total de la producción.
- En el otro extremo de la escala, si analizamos solo el 9,4% del total de estas explotaciones, producen más de 100,000 €, lo que representa el 71% de la producción.

El tipo más frecuente de explotación es de naturaleza familiar, con un bajo nivel profesional y poca modernización, siendo el 94% de propietarios individuales. Estas explotaciones son los principales usuarios de mano de obra agrícola.

Muchas pequeñas explotaciones tienen una dimensión económico-productiva marginal, gestionadas por personas mayores con baja viabilidad empresarial y técnica. Frecuentemente están relacionadas con estrategias de supervivencia y no implican profesionalización, acción asociativa o inversión moderna. Más del 41 % de los operadores agrícolas tienen más de 65 años en 2020, y solo el 8 % cuenta con menos de 40. Esta distancia generacional es aún más marcada en ciertas áreas, como la Comunidad Valenciana o Galicia.

Es este contexto el que explica la caída en el número de explotaciones, reducidas en un 12,4% entre 2020 y 2023, con un ligero crecimiento en el tamaño de las explotaciones, reflejando la aparición de fusiones o abandonos.

La agricultura española tiene una fuerte base en tradiciones culturales, con una gran diversidad de circunstancias, producciones en regiones insulares y ultraperiféricas, producciones en zonas montañosas o remotas con difícil orografía, donde se dan sistemas agrícolas de pequeñas dimensiones, multigeneracionales, que utilizan prácticas endémicas

y a menudo tradicionales, mientras que los sistemas de producción en llanuras y alrededor de ciudades, se trata de un sistema de producción más intensivo y tecnificado.

Esta diversidad requiere políticas públicas variadas adaptadas a las diferentes realidades territoriales. En esta diversidad, se debe destacar las Regiones Ultraperiféricas (RUP), como las Islas Canarias, cuyo sector agrícola se caracteriza por restricciones específicas: insularidad, fragmentación territorial, dependencia del transporte y área cultivable reducida.

El cultivo más característico de las Islas Canarias es el plátano, del cual se cultivaron unas 8.000 hectáreas en 2023, principalmente en Tenerife, La Palma y Gran Canaria, así como tomates de exportación, viñedos y en años recientes el aguacate y el mango han tenido una presencia creciente. Estos, y otros productos hortícolas, tienen un posicionamiento estratégico tanto en los mercados locales como en península y Europa.

La UE reconoce estas restricciones a través del programa POSEI, que contiene apoyo dedicado para mantener la competitividad de la producción local en las RUP. En el caso de las Islas Canarias, esas subvenciones están destinadas a contribuir a la preservación del sector agrícola tradicional, a la conservación de paisajes culturales especiales y a una oferta estable de productos agroalimentarios.

Esta nueva PAC 2023-2027 tiene una serie de obligaciones ambientales que se vuelven obligatorias para un sistema productivo vulnerable donde prevalece la pequeña explotación y la pequeña explotación familiar, el nivel de profesionalización no es grande, los márgenes económicos ya son muy reducidos. En este sentido, el aumento de las obligaciones ambientales, aunque necesario para avanzar hacia la sostenibilidad, puede causar tensiones en la viabilidad económica de muchas explotaciones, especialmente aquellas con menor capacidad de inversión, acentuando definitivamente los problemas de productividad estructuralmente débil y renovación generacional que arrastra el campo español.

6.3. Riesgos para la soberanía alimentaria y el relevo generacional

Por su parte, la nueva PAC 2023-2027 establece estándares ambientales más exigentes, es decir, disminución de insumos, protección de la biodiversidad y eco-esquemas, de los cuales la agricultura española enfrenta un desafío significativo.

El problema central es que estas necesidades no corresponden necesariamente a un valor añadido aceptado en el mercado, ni tienen compensaciones financieras reales o directas, asegurando que la competitividad se preserve. Los márgenes de los productores europeos también suelen estar cayendo, particularmente en las pequeñas y medianas explotaciones, que a menudo carecen de liquidez.

Existe, aparte de los aumentos de costes de producción, un segundo factor muy significativo, que es el aumento de la cuota de mercado de productos extracomunitarios, producidos en países con estándares ambientales y laborales significativamente más bajos. A través de acuerdos comerciales, como el firmado por la UE con Mercosur o mediante importaciones de frutas, verduras, cereales o carne, producidos en condiciones de costo claramente inferiores, o directamente desde el norte de África y Sudamérica, al mercado europeo ingresan productos que han sido producidos sin las mismas restricciones y limitaciones en el uso de pesticidas, gestión de residuos o reducción de emisiones.

Esto da lugar a un estado de competencia que puede ser considerado como desleal, ya que para un agricultor europeo promedio es muy costoso producir debido a obligaciones altamente exigentes, mientras que los productores extracomunitarios pueden asumir la carga de la regulación y añadir un recargo a los precios ofrecidos al mercado europeo. El consumidor no siente estas diferencias la mayor parte del tiempo, ya que las etiquetas sobre sostenibilidad aún son pobres y poco transparentes.

La consecuencia es la falta de rentabilidad y soberanía alimentaria que pone en cuestión la dinámica de la agricultura familiar y la preservación de la estructura productiva de las áreas rurales. Desde una perspectiva estratégica, tal enfoque es inconsistente con la seguridad alimentaria de la UE, menos dependencia de insumos externos y la preservación de un espacio rural vivo.

ASAJA condena esto como un golpe directo a la soberanía alimentaria europea que surge del efecto giratorio de esta nueva PAC y la apertura comercial europea con los mercados del norte de África y Mercosur y que crea este progreso constante de la dependencia de alimentos importados de calidad o sostenibilidad inferior.

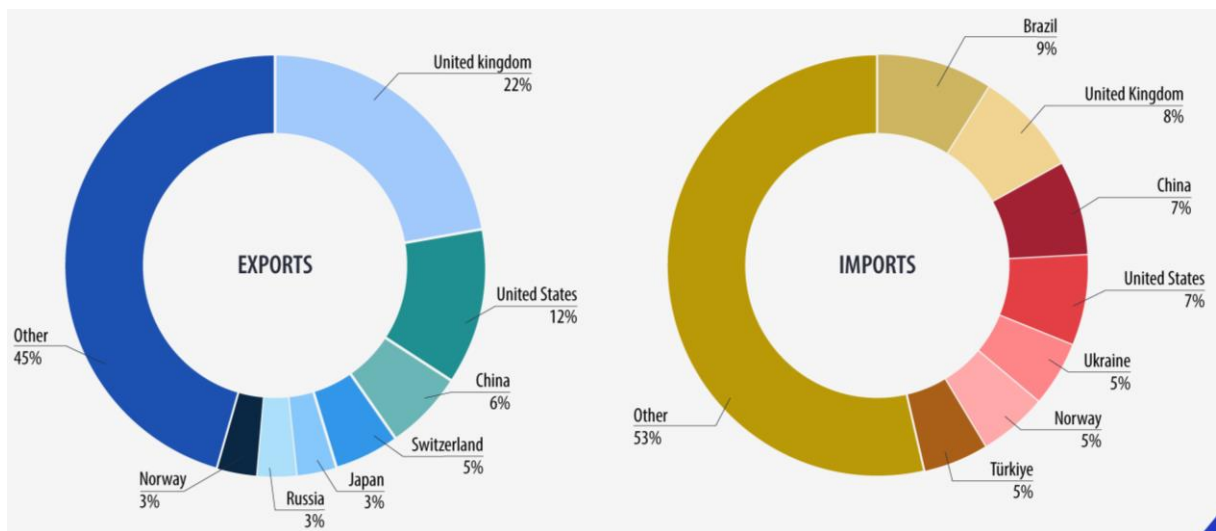
La adición de estas nuevas salvaguardas ambientales en la PAC refleja la necesidad de un cambio hacia un modelo agroalimentario más sostenible que sea coherente con los objetivos climáticos. Sin embargo, sin estar acompañado de una política comercial bien coordinada y mecanismos de compensación adecuados, puede resultar en lo contrario: mayor pérdida de competitividad, desertificación de las explotaciones o mayor dependencia de productos importados del extranjero con menos garantías sociales y ambientales.

7. Dimensión internacional y competencia desleal

7.1. Importaciones agroalimentarias desde países terceros

Los principales proveedores extracomunitarios de productos agroalimentarios a la Unión Europea son Brasil, Reino Unido, Ucrania y Estados Unidos, además de Indonesia, China y Argentina.

Brasil destaca por el aprovisionamiento de soja y el café, Ucrania por cereales y aceites, EEUU por frutos secos y bebidas espirituosas, y el Reino Unido por pescados y bebidas procesadas.



Relación de exportación/importación de productos agroalimentarios de la UE con el resto del mundo en 2023. Fuente: Eurostat.

Con Marruecos, la UE mantiene un Acuerdo de Asociación y un acuerdo específico de mercado libre para productos agrícolas desde el año 2012. En 2024, los vegetales y frutas representaron una parte relevante de las ventas marroquíes a la UE alcanzando importaciones por valor de 3 mil Mill de €.

América Latina y el Mercosur (Asociación de países sudamericanos) son clave para la seguridad de suministro de la UE de productos como la carne, harinas, aceites, café, cacao, frutas, frutos secos y etanol, de tal forma que el saldo comercial agroalimentario favorece ampliamente a América Latina. En 2024, las importaciones agroalimentarias de la UE rondaron los 45 mil Mill de €.

La UE, consciente de la cada vez mayor dependencia de las importaciones del Mercosur, trabaja en el desarrollo del Acuerdo de Asociación UE-Mercosur, que tuvo un importante avance y acercamientos a finales de 2024, pero que su ratificación se resiste debido a discrepancias en referencia a aspectos clave para Europa como el impacto ambiental, trazabilidad y competencia en carne, azúcar, etanol y soja. La posición de Estados miembros como Francia y Polonia exigen el cumplimiento de garantías que equiparen las exigencias a la productividad del Mercosur a los estándares europeos, lo cual, tras varios

análisis del mercado y del sector productivo sudamericano, señalan que los anexos de sostenibilidad aún son percibidos como insuficientes.

Debido a la crisis productiva generada por el COVID-19, y el importante descenso de la productividad europea, la dependencia de países productores de latinoamericanos se acrecentó, lo que produjo el aumento de precios de 2022 y el récord de comercio alcanzado 2023, en 2024 se produjo una desaceleración y normalización de los precios y volúmenes, manteniendo el Mercosur como principal proveedor de materias primas agroalimentarias.

7.2. Restricciones, salvaguardias y nuevas reglas de sostenibilidad

Con la entrada en vigor de la nueva PAC 2023-2027, coincidiendo con la recuperación de los efectos del COVID-19 y el comienzo de la guerra de Ucrania, se hacía urgente una revisión y nueva configuración de las relaciones mercantiles con los proveedores de la UE.

Como parte de las medidas que se implementaron, se proporcionaron medidas de apoyo para el mercado ucraniano, incluidas cláusulas de salvaguardia para su acceso preferencial para el suministro de aves de corral, huevos, azúcar y, en particular, cereales.

Con respecto a los países proveedores de la UE, las inspecciones se basan en controles sanitarios, veterinarios y fitosanitarios (SPS) y la medición de los niveles de residuos de pesticidas (LMR) en productos que cruzan la frontera de la UE. Pero estos controles en el destino son considerados por el sector agrícola/ganadero como insuficientes por sí mismos. Se solicita la creación de "cláusulas espejo" para aquellos productores destinados a Europa, donde los productores cumplirían con los mismos requisitos y estándares de producción fijados por la nueva PAC (incluyendo desde un punto de vista de calidad y fitosanitario) y claras obligaciones ambientales y sociales que ahora son obligatorias en Europa.

Para finales de 2025, se espera que entre en vigor el Reglamento de Deforestación propuesto (EUDR), que incluirá una serie de restricciones y prohibiciones de deforestación para la madera, café, cacao, soja, carne de res, aceite de palma y

caucho, y otros productos que impactan principalmente en grandes cadenas de América Latina y el Sudeste Asiático que están abasteciendo a la UE.

7.3. Dumping ecológico y reubicación ambiental.

El mercado común y la Política Agrícola Común (PAC) forman el núcleo de la política comercial y agrícola de la Unión Europea. La liberalización del comercio permitió la dinamización del comercio exterior, el aumento de la competitividad de los sectores productivos y la diversificación de la oferta de bienes y materias primas. La competencia libre promueve la innovación, la eficiencia del sistema productivo y precios más competitivos para el consumidor.

En tal contexto, y refiriéndose a Europa en general y a España en particular, es crucial promover y fortalecer los vínculos comerciales con áreas estratégicas como Marruecos y con América Latina y el Mercosur, de donde Europa y España obtienen parte de los alimentos, materias primas y energía que necesitan. Estas son las alianzas comerciales que aseguran que el suministro sea seguro, que refuercen la posición geopolítica de la UE y allanen el camino para esa integración económica de la que seguimos hablando.

Pero si tal intercambio ha de echar raíces y florecer, es crucial que se impongan los mismos estándares y obligaciones a todas las partes. Esto significa asegurar niveles uniformes de calidad y seguridad alimentaria, higiene, riesgos para los trabajadores y protección ambiental. Sin estas condiciones, existe la amenaza de lo que podríamos llamar **dumping ecológico**, que se refiere a una situación en la que países no tan ecológicamente sensibles ganan ventajas competitivas debilitando las regulaciones ambientales, disminuyendo los requisitos de sostenibilidad o por no asumir los costos de cumplir con los estándares de la UE.

Así, el dumping ecológico no solo deshace los mercados y el sector primario en Europa, sino que indirectamente estimula formas irresponsables de producción, que aumentan la degradación ambiental y la inestabilidad laboral en los países productores. Abandonar esta lógica es dar un paso hacia un comercio arraigado en

principios de equidad y justicia, y salvaguardar los derechos humanos y los límites ecológicos del planeta; fortaleciendo así la coherencia de la apertura comercial y la Unión Europea hasta sus compromisos cercanos en el ámbito ambiental y social.

8. Análisis crítico y propuestas de mejora.

Los requisitos medioambientales de la nueva PAC 2023-2027 tienen un objetivo justificable, que es llevar la agricultura hacia la sostenibilidad. Pero aquí es donde el cambio se vuelve interesante, porque, sin la misma infraestructura industrial, para algunos países de la UE, especialmente aquellos que no tienen la estructura industrial inherente de Alemania y Francia, se convierte en una serie de afectaciones a la producción. En el marco de la competencia comunitaria adicional se enfatiza el conflicto que muchas veces se vuelve incontrolable, la erosión de la cuota de mercado, el éxodo rural de pequeños agricultores incapaces de hacer frente a las nuevas demandas, y los contrastes entre salarios y condiciones laborales.

La implementación del Plan Estratégico de la PAC (PEPAC) en España, así como la Ley 7/2021, de 20 de mayo, sobre Cambio Climático y Transición Energética, representan un cambio radical en las condiciones de producción para el sector agrícola español. Ambas normativas persiguen un conjunto de objetivos deseados, como la sostenibilidad y la adaptación al cambio climático, y su implementación está causando una dimensión significativa de inestabilidad y preocupación en el campo español, con las debilidades estructurales que con el tiempo han caracterizado al sector.

La agricultura española tiene especificidades importantes que limitan su competitividad (como la predominancia de pequeñas propiedades/explotaciones y pequeñas explotaciones familiares, la débil profesionalización, el envejecimiento de los propietarios, la debilidad en el relevo generacional). A este problema se suma la dificultad de acceso a la tecnología, la formación y la financiación necesarias para responder a los nuevos requisitos sobre sostenibilidad, digitalización y eficiencia productiva.

En este contexto, la nueva financiación de la PAC introduce un cambio bastante revolucionario con referencia a la distribución de fondos, ya que en el próximo período de programación, desde su entrada en vigor, hay por primera vez una vinculación directa de las compensaciones económicas con requisitos medioambientales más rígidos (el mantenimiento de pastos permanentes, la rotación de cultivos o la reducción de insumos químicos).

Para muchas comunidades agrícolas que carecen del dinero para invertir, esto es una penalización, no un incentivo, ya que no estar en condiciones de responder de esta manera equivale a perder el apoyo financiero, creando una vez más una dicotomía entre las explotaciones de alta tecnología y aquellas más expuestas.

En conclusión, el diseño de la PAC y la Ley 7/2021 parecen estar alineados con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y el Pacto Verde Europeo, pero representan un gran desafío para el sector agrícola español, dada su fragilidad estructural y la velocidad de adaptación necesaria. Esto solo sirve para mostrar que es necesario crear programas de ayuda más equitativos para que los agricultores puedan enfrentar los nuevos requisitos medioambientales y también para que puedan seguir siendo viables económica y socialmente en el futuro cercano y lejano.

Dado que es necesario cumplir con los requisitos de la Organización Común de Mercados (OCM) y avanzar en la mejora de estas relaciones comerciales con los mercados de América Latina y el Norte de África, considerados socios estratégicos de Europa, también es indispensable que estos vínculos ocurran en condiciones de equidad y sostenibilidad genuina. La exposición comercial no se define solo por los instrumentos históricos de control, como la inspección de productos en puertos de destino, la imposición de aranceles o la intervención aduanera, siendo que todos estos son importantes pero insuficientes para ser de condiciones iguales.

En este contexto, es esencial implementar las llamadas "cláusulas espejo", es decir, cláusulas que impongan a las importaciones de un tercer país los mismos requisitos de seguridad y medioambientales que se imponen a los productores europeos. Estas

no solo deben referirse a las condiciones de producción agroalimentaria (uso de productos fitosanitarios, trazabilidad, sostenibilidad medioambiental), sino también a los derechos del ser humano, los trabajadores y, en general, los derechos sociales de todos los involucrados en los diferentes eslabones de la cadena de producción.

Sin estas garantías, existe el peligro de que se cree una competencia desleal, que socavaría el ya presionado sector agrícola europeo (tanto por los requisitos medioambientales de la nueva PAC como por la legislación climática). Al mismo tiempo, consolidaría un modelo de producción basado en el saqueo de recursos y personas en los países exportadores, reproduciendo un sistema de comercio internacional injusto.

De esa manera, endurecer las reglas para un comercio libre justo y sostenible va más allá de controlar las fronteras, y consiste en apostar por un sistema regulatorio donde el acceso al mercado europeo esté condicionado al cumplimiento de los mismos estándares medioambientales, sociales y laborales que pedimos a la Unión Europea. Esta es la única manera de asegurar que el comercio recíprocamente justo se convierta en realidad, con el doble beneficio de proteger al sector primario europeo por un lado y asegurar un desarrollo sostenible y justo de los países socios por el otro.

Eduardo Sicilia Hernández

Ingeniero Agrónomo

En Santa Cruz de Tenerife

05 de septiembre de 2025

9. Bibliografía

- [1] Comisión Europea. (2019). *Pacto Verde Europeo*. EUR-Lex. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52019DC0640>
- [2] Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea. (2013). *Reglamento (UE) n.º 1308/2013 por el que se crea la organización común de mercados de los productos agrarios*. EUR-Lex. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32013R1308>
- [3] Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea. (2021). *Reglamento (UE) 2021/2115 sobre los planes estratégicos de la PAC*. EUR-Lex. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32021R2115>
- [4] Gobierno de España. (2021). *Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética*. Boletín Oficial del Estado. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2021-8447>
- [5] Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAPA). (2023). *Plan Estratégico de la PAC en España 2023-2027*. Gobierno de España. <https://www.mapa.gob.es/es/pac/pepac/default.aspx>
- [6] Naciones Unidas. (2015). *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. ONU. <https://sdgs.un.org/es/2030agenda>
- [7] Instituto Nacional de Estadística (INE). (2023). *Encuesta sobre la estructura de las explotaciones agrícolas*. INE. <https://www.ine.es>
- [8] Eurostat. (2023). *Agriculture, forestry and fishery statistics*. European Commission. <https://ec.europa.eu/eurostat>
- [9] FAO. (2023). *FAOSTAT – Statistics Database*. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. <https://www.fao.org/faostat>

[10] Comisión Europea. (2023). *Relaciones comerciales entre la UE y Mercosur*. European Commission. https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/mercosur_es

[11] Consejo de la Unión Europea. (2023). *Cumbre UE-CELAC 2023: Declaración conjunta*. <https://www.consilium.europa.eu/es/meetings/international-summit/2023/07/17-18/>