



Universidad de Valladolid

Facultad de Derecho

Grado en Derecho

PAC: Agricultura y Medio ambiente

Presentado por:

Ramón Montes Arias

Tutelado por:

Sara García García

Valladolid, 23 de Julio de 2025

RESUMEN

La Política Agrícola Común (PAC) constituye una de las políticas más longevas, complejas y transformadoras del proceso de integración europea. Desde su creación en 1962, ha evolucionado desde un modelo eminentemente productivista y proteccionista hacia una política multifuncional que combina el apoyo económico a los agricultores con objetivos de sostenibilidad medioambiental y cohesión territorial. Este trabajo analiza dicha evolución desde una triple perspectiva: jurídica, administrativa y ambiental, prestando especial atención al papel de la condicionalidad y los ecoesquemas en la arquitectura normativa de la PAC. Se examinan también los principales instrumentos de financiación, los mecanismos de control y sanción, y las reformas recientes, especialmente la correspondiente al periodo 2023–2027. Asimismo, se evalúan los efectos prácticos de la nueva gobernanza basada en los Planes Estratégicos Nacionales y las tensiones surgidas en su implementación, como la derivada de las protestas del sector agrícola en 2024. El estudio concluye que la PAC está en una etapa de profunda transformación, cuyo éxito dependerá de su capacidad para equilibrar la rentabilidad agraria con los objetivos ecológicos y sociales que exige la sociedad actual.

Palabras clave: Política Agrícola Común, condicionalidad, ecoesquemas, desarrollo rural, sostenibilidad, Plan Estratégico, ayuda directa, reforma PAC.

ABSTRACT

The Common Agricultural Policy (CAP) is one of the oldest, most complex, and transformative policies of the European integration process. Since its creation in 1962, it has evolved from a protectionist, productivist model into a multifunctional policy that combines economic support for farmers with environmental sustainability and territorial cohesion objectives. This paper analyzes that evolution from legal, administrative, and environmental perspectives, with special emphasis on the role of cross-compliance and eco-schemes within the regulatory framework. It also reviews the main funding instruments, control mechanisms, and the most recent reforms, particularly the one implemented for the 2023–2027 period. Additionally, the study evaluates the practical implications of the new governance model based on National Strategic Plans and the tensions that have emerged during its implementation, such as the agricultural protests in 2024. The findings suggest that the CAP is undergoing a profound transformation, whose success will depend on its ability to reconcile agricultural viability with the ecological and social demands of today's society.

Keywords: Common Agricultural Policy, cross-compliance, eco-schemes, rural development, sustainability, Strategic Plan, direct payments, CAP reform.

INDICE

1.	<i>INTRODUCCIÓN</i>	9
2.	<i>CONCEPTO Y CONTEXTO HISTÓRICO DE LA PAC</i>	10
2.1.	Fundamentos jurídicos y principios (Art. 38–44 TFUE)	11
2.2.	Creación de la PAC: origen posbélico y objetivos fundacionales.....	13
2.3.	Etapas de evolución de la PAC:	15
2.3.1.	Fase productivista (1957–1984): Seguridad alimentaria y precios garantizados.....	16
2.3.2.	Primeras reformas estructurales (1985–1999): Reforma MacSharry y Agenda 2000	18
2.3.3.	Desacoplamiento y multifuncionalidad (2003–2013): Pago único y Greening.....	19
2.3.4.	Reformas recientes y transición verde (2014–2021): Condicionalidad y sostenibilidad ...	21
2.4.	Incorporación progresiva del componente medioambiental.....	22
3.	<i>NATURALEZA JURÍDICA DE LOS PAGOS DE LA PAC</i>	24
3.1.	Tipología de ayudas: acopladas, desacopladas y asociadas	24
3.1.1.	Ayudas acopladas: intervención directa sobre la producción	24
3.1.2.	Ayudas desacopladas: separación entre ayuda y producción.....	25
3.1.3.	Ayudas asociadas voluntarias: una forma intermedia y limitada.....	26
3.2.	Instrumentos normativos aplicables.....	27
3.2.1.	Normativa primaria: Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)	27
3.2.3.	Normativa complementaria y desarrollo nacional.....	29
3.3.	Vinculación con los bienes públicos y servicios ambientales.....	29
3.3.1.	Marco conceptual: agricultores como gestores de bienes públicos	30
3.3.2.	Base jurídica normativa: integración en la PAC	30
3.3.3.	Evaluación empírica y retos jurídicos.....	31
3.4.	El régimen jurídico de la condicionalidad: concepto, función y estructura.....	32
3.4.1.	Concepto y evolución normativa.....	32
3.4.2.	Estructura jurídica: RLG y BCAM.....	32
3.4.3.	Función jurídica: control, coherencia y legitimación del gasto.....	33
3.5.	Jurisprudencia y principios de la condicionalidad.....	34
3.5.1.	Seguridad jurídica y alcance temporal	34
3.5.2.	Proporcionalidad y responsabilidad del beneficiario	35
3.5.3.	Derecho a la defensa y procedimiento contradictorio	35

4.	<i>EVOLUCIÓN HISTÓRICA: DEL PAGO POR LA ACTIVIDAD AL PAGO POR CUIDADO AL MEDIO AMBIENTE.....</i>	36
4.1.	Reforma de 1992 y nacimiento del “pago directo”	36
4.2.	Reforma de 2003 y el “pago único desacoplado”	39
4.3.	Reforma de 2013 y la introducción del “greening”	40
4.4.	Desequilibrios en los pagos de la PAC	42
5.	<i>LA LLAMADA ECO-CONDICIONALIDAD DE LA PAC</i>	44
5.1.	Concepto y fundamentos legales	45
5.2.	Buenas Condiciones Agrarias y Medioambientales (BCAM)	47
5.3.	Cumplimiento normativo y supervisión	48
5.3.1.	Autoridades competentes y controles	49
5.3.2.	Procedimiento y derechos del beneficiario.....	49
5.3.3.	Supervisión institucional y control financiero	50
6.	<i>LOS "DESCUENTOS" POR INCUMPLIMIENTO</i>	51
6.1.	Mecanismos sancionadores en la condicionalidad.....	51
6.2.	Supuestos comunes de infracción	53
6.3.	Regulación nacional e impacto en los beneficiarios.....	54
7.	<i>LAS "EXTRAS" POR CUIDADO ESPECIAL DE LA NATURALEZA</i>	55
7.1.	Greening y pagos voluntarios.....	56
7.2.	Superficies de interés ecológico	58
7.3.	Eco-incentivos en zonas con limitaciones naturales	59
8.	<i>LA REFORMA DE LA PAC: EN ESPECIAL "LA NUEVA PAC" (2023–2027)</i>	60
8.1.	Descripción general	60
8.1.1.	Contexto del Pacto Verde Europeo	63
8.1.2.	Objetivos generales: sostenibilidad, equidad, competitividad	64
8.1.3.	Marco normativo: Plan Estratégico PAC (PEPAC).....	66
8.2.	El suelo como sumidero de carbono	68
8.2.1.	Agricultura regenerativa y secuestro de carbono	70

8.2.2.	Vínculo con estrategias climáticas y biodiversidad	71
8.2.3.	Incentivos y barreras jurídicas	72
8.3.	Los ecoesquemas	74
9.	CONCLUSIONES.....	77
10.	BIBLIOGRAFÍA.....	81

1. INTRODUCCIÓN

La Política Agrícola Común (PAC) es una de las políticas más longevas, estructuradas y representativas de la Unión Europea. Desde su creación en 1962, ha desempeñado un papel clave en la consolidación del proyecto europeo, no solo por su peso económico y presupuestario, sino también por su capacidad para estructurar el territorio rural, asegurar la soberanía alimentaria y responder a nuevos desafíos como la sostenibilidad ambiental, el relevo generacional o el equilibrio territorial.¹

A lo largo de más de seis décadas, la PAC ha experimentado una profunda evolución. De una política orientada exclusivamente a la producción agrícola y al control de mercados, ha pasado a convertirse en un instrumento multifuncional que integra objetivos sociales, medioambientales y económicos. La reforma para el periodo 2023-2027 supone un punto de inflexión, ya que introduce un nuevo modelo de gobernanza basado en los planes estratégicos nacionales, con mayor flexibilidad para los Estados miembros pero también con mayores exigencias de planificación, seguimiento y evaluación.

Uno de los ejes más innovadores de la actual PAC es la consolidación del componente verde a través de mecanismos como los eco-esquemas y la eco-condicionalidad. Los eco-esquemas representan una nueva modalidad de pago voluntario ligado al primer pilar, destinado a incentivar prácticas beneficiosas para el clima, la biodiversidad y el medio ambiente. Por su parte, la eco-condicionalidad refuerza el principio de que el acceso a las ayudas debe estar sujeto al cumplimiento de normas básicas en materia medioambiental, de bienestar animal y de salud pública. Ambos instrumentos reflejan la creciente exigencia social de vincular el apoyo público a compromisos ambientales reales y verificables.

Este trabajo tiene como objetivo analizar de manera integral la PAC en su configuración actual, abordando tanto su evolución histórica como sus fundamentos jurídicos, institucionales y financieros. Se presta especial atención a la lógica interna del sistema, al reparto competencial entre la Unión y los Estados miembros, así como

¹ Comisión Europea. La PAC de un vistazo [Internet]. Brussels: Comisión Europea

a los principales instrumentos de intervención: los pagos directos, las medidas de mercado y el desarrollo rural.

Sin embargo, más allá del análisis técnico y normativo, se busca también una reflexión crítica sobre los retos que enfrenta la PAC: la necesidad de responder a las demandas sociales de sostenibilidad, equidad y eficiencia; el reto de simplificar su gestión; y la importancia de asegurar que los recursos lleguen de forma efectiva a los destinatarios y cumplan con los objetivos estratégicos marcados.

En definitiva, este trabajo pretende ofrecer una visión completa y rigurosa de la PAC desde una perspectiva académica, jurídica y política, sin olvidar que su eficacia depende no solo del diseño normativo, sino también de su correcta implementación administrativa y del compromiso de los actores implicados a nivel europeo, nacional y regional.

2. CONCEPTO Y CONTEXTO HISTÓRICO DE LA PAC

La Política Agrícola Común (PAC) es una de las políticas más antiguas, complejas y emblemáticas de la integración europea. Desde su creación en 1962, ha desempeñado un papel clave en la configuración del espacio rural europeo, articulando una red de ayudas, instrumentos regulatorios y medidas de desarrollo rural con un peso significativo tanto jurídico como presupuestario dentro de la Unión Europea. La PAC nació en un contexto de escasez alimentaria y reconstrucción posbélica, pero ha evolucionado profundamente, incorporando progresivamente principios de sostenibilidad, cohesión territorial y protección del medio ambiente.²

Este apartado examina, en primer lugar, los fundamentos jurídicos que legitiman la existencia y el desarrollo de esta política en el marco del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). Posteriormente, se analiza su evolución histórica a través de las distintas etapas y reformas que han ido

² García García S. La PAC: de política posbélica a impulsora de la protección ambiental. *The Conversation*. 2020 [Internet]

transformando su naturaleza, desde el productivismo inicial hasta la actual orientación hacia el cumplimiento de objetivos climáticos y medioambientales. De este modo, se pretende ofrecer una visión completa del contexto institucional, político y jurídico que ha dado forma a la PAC tal y como la conocemos hoy.³

2.1. Fundamentos jurídicos y principios (Art. 38–44 TFUE)

La base jurídica de la Política Agrícola Común (PAC) se encuentra recogida en los artículos 38 a 44 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), que constituyen el marco normativo específico para el establecimiento, aplicación y evolución de esta política. Desde la firma del Tratado de Roma en 1957, que originó la Comunidad Económica Europea, la agricultura fue identificada como un sector que requería un tratamiento especial dentro del mercado común, debido a sus particularidades estructurales y económicas.

El artículo 38.1 TFUE dispone que “*la Unión definirá y aplicará una política común de agricultura y pesca*”, y que el mercado interior abarcará los productos agrícolas en el sentido amplio del término, incluyendo la ganadería y la pesca. Esta disposición reconoce expresamente la especificidad del sector agrario, cuya producción está fuertemente condicionada por factores naturales, con una oferta inelástica y sometida a desequilibrios estructurales entre la oferta y la demanda.⁴

En consecuencia, la agricultura fue la única política sectorial plenamente comunitarizada desde los inicios de la integración europea.

Los objetivos concretos de la PAC se enumeran en el artículo 39 TFUE,⁵ el cual establece como finalidades fundamentales: incrementar la productividad

³ Zellweger Córdoba W. La simplificación administrativa de la Política Agraria Común (PAC). *Actualidad Jurídica Ambiental*. 2024;(150):4

⁴ Unión Europea. La política agrícola común (PAC) y el Tratado. *Fichas temáticas sobre la UE*. Parlamento Europeo; 2025.

⁵ Artículo 39 (antiguo artículo 33 TCE) 1. Los objetivos de la política agrícola común serán: a) incrementar la productividad agrícola, fomentando el progreso técnico, asegurando el desarrollo racional

mediante el progreso técnico y el uso óptimo de los factores de producción; garantizar un nivel de vida equitativo a la población agrícola; estabilizar los mercados; asegurar el abastecimiento de productos; y ofrecer precios razonables a los consumidores. Este catálogo de objetivos, que combina dimensiones económicas y sociales, no ha sido objeto de modificación sustancial desde su formulación original, lo que ha permitido una gran flexibilidad interpretativa y adaptabilidad normativa ante las sucesivas reformas.⁶

La jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha confirmado en múltiples ocasiones que los objetivos del artículo 39 no tienen un carácter jerárquico, por lo que el legislador europeo dispone de un amplio margen de apreciación para determinar cuál de ellos debe prevalecer en función del contexto económico y político del momento⁷.

Además de sus fines específicos, la PAC está sujeta al cumplimiento de los objetivos generales de la Unión Europea, como la protección del medio ambiente (art. 11 TFUE), la cohesión territorial (arts. 174-178 TFUE) o el bienestar animal (art. 13 TFUE), lo que ha permitido incorporar progresivamente nuevas dimensiones a esta

de la producción agrícola, así como el empleo óptimo de los factores de producción, en particular, de la mano de obra; C 83/62 Diario Oficial de la Unión Europea 30.3.2010 ES b) garantizar así un nivel de vida equitativo a la población agrícola, en especial, mediante el aumento de la renta individual de los que trabajan en la agricultura; c) estabilizar los mercados; d) garantizar la seguridad de los abastecimientos; e) asegurar al consumidor suministros a precios razonables. 2. En la elaboración de la política agrícola común y de los métodos especiales que ésta pueda llevar consigo, se deberán tener en cuenta: a) las características especiales de la actividad agrícola, que resultan de la estructura social de la agricultura y de las desigualdades estructurales y naturales entre las distintas regiones agrícolas; b) la necesidad de efectuar gradualmente las oportunas adaptaciones; c) el hecho de que, en los Estados miembros, la agricultura constituye un sector estrechamente vinculado al conjunto de la economía.

⁶ Zellweger Córdoba W. La simplificación administrativa de la Política Agraria Común (PAC). *Actualidad Jurídica Ambiental*. 2024;(150): p. 4.

⁷ TJUE, asunto 265/87, Schröder.

⁸ TJUE, asunto C-280/93, Alemania vs. Consejo.

política, especialmente a partir del cambio de siglo y la adopción del Pacto Verde Europeo.⁹

Desde el punto de vista institucional, el procedimiento legislativo ordinario (codecisión) consagrado en el Tratado de Lisboa ha otorgado al Parlamento Europeo un papel reforzado en la configuración de la PAC, consolidando así su naturaleza como política común plenamente integrada en el acervo comunitario

2.2. Creación de la PAC: origen posbélico y objetivos fundacionales

La creación de la Política Agrícola Común responde a la necesidad urgente de reconstrucción del sistema agroalimentario europeo tras los daños causados por la Segunda Guerra Mundial. En el contexto de la Europa occidental de posguerra, la sociedad estaba rota, marcada por la escasez de alimentos, la baja productividad y una estructura agraria fragmentada, la agricultura adquirió un papel esencial como instrumento de estabilidad económica y social.

En ese escenario, la agricultura no solo era vital para garantizar el suministro alimentario, sino que representaba también un sector muy sensible a las fluctuaciones de mercado, la dependencia climática y la falta de modernización tecnológica. La vulnerabilidad del sector y la presión social para asegurar precios razonables para los consumidores y rentas dignas para los agricultores justificaron su incorporación temprana al proceso de integración europea.

El Tratado de Roma de 1957 incorporó, desde su texto originario, una base jurídica sólida para el desarrollo de una política común en materia agraria. Como recoge la doctrina, *"la PAC fue desde sus inicios el campo de pruebas para la*

⁹ El Pacto Verde Europeo (*European Green Deal*), presentado por la Comisión Europea en diciembre de 2019, es una estrategia global cuyo objetivo es transformar la economía de la Unión Europea en un modelo climáticamente neutro, sostenible e inclusivo de aquí a 2050. Se trata de un nuevo modelo de crecimiento que combina el desarrollo económico con la acción climática, la protección del medio ambiente y la cohesión social. - Comisión Europea, *El Pacto Verde Europeo*, Comunicación COM (2019) 640 final, Bruselas, 11 de diciembre de 2019.

integración europea, consolidándose como una de las políticas más desarrolladas e institucionalizadas del proyecto comunitario".¹⁰

Esta política no fue concebida como un simple marco de cooperación, sino como un sistema plenamente comunitarizado con capacidad de regulación directa, presupuesto propio y órganos específicos de gestión.¹¹

Los objetivos fundacionales de la PAC, contenidos en el artículo 39 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), fueron diseñados en coherencia con este diagnóstico: aumento de la productividad, nivel de vida equitativo para los agricultores, estabilización de mercados, seguridad en el abastecimiento y precios razonables para los consumidores. A diferencia de otras políticas sectoriales, la PAC no solo perseguía fines económicos, sino también sociales, siendo pionera en la incorporación de un enfoque de justicia redistributiva en el seno del mercado común.¹²

La puesta en marcha de la PAC como política operativa tuvo lugar en 1962, cuando los Estados miembros adoptaron los primeros reglamentos de aplicación. Se instauró un modelo común basado en la intervención de precios, el establecimiento de barreras comerciales externas y la garantía de compra por parte de los organismos públicos. Esta arquitectura jurídica sentó las bases de un sistema proteccionista de inspiración keynesiana, que respondía eficazmente al objetivo inmediato de superar la inseguridad alimentaria, pero que, a la larga, mostraría importantes tensiones financieras y estructurales.¹³

En definitiva, la PAC nació como una herramienta de cohesión e integración en un contexto de reconstrucción económica, cuyo objetivo primordial era garantizar

¹⁰ García García S. La PAC: de política posbélica a impulsora de la protección ambiental. *The Conversation*. 2020 [Internet].

¹¹ Zellweger Córdoba W. La simplificación administrativa de la Política Agraria Común (PAC). *Actualidad Jurídica Ambiental*. 2024;(150): p. 4.

¹² Zellweger Córdoba W. La simplificación administrativa de la Política Agraria Común (PAC). *Actualidad Jurídica Ambiental*. 2024.

¹³ Parlamento Europeo, *La política agrícola común (PAC) y el Tratado*, Fichas temáticas sobre la Unión Europea, 2025.

el suministro alimentario estable dentro del mercado común europeo, así como proporcionar estabilidad y renta a una población agraria entonces mayoritaria. Su carácter fundacional dentro del proceso de integración europea la convierte, incluso hoy, en una de las políticas más emblemáticas y con mayor presupuesto de la Unión.

2.3. Etapas de evolución de la PAC:

Desde su creación en 1962, la Política Agrícola Común (PAC) ha experimentado un proceso continuo de transformación estructural, adaptándose a los cambios económicos, sociales, medioambientales y geopolíticos tanto internos como externos a la Unión Europea. Aunque sus objetivos fundacionales, recogidos en el artículo 39 del TFUE, se han mantenido inalterados, los instrumentos empleados para alcanzarlos han sido objeto de sucesivas reformas que reflejan la evolución del papel de la agricultura en el proyecto europeo.

Esta evolución puede analizarse en cinco grandes etapas: una primera fase productivista centrada en garantizar la seguridad alimentaria mediante la intervención de mercados; una etapa de reformas estructurales a partir de los años ochenta; la introducción del desacoplamiento y la multifuncionalidad; un cuarto periodo de transición ecológica con énfasis en la sostenibilidad y, finalmente, la implantación del nuevo modelo de gobernanza a través de planes estratégicos nacionales en el marco de la PAC 2023–2027.¹⁴

Cada una de estas fases representa no solo un cambio en los mecanismos de intervención, sino también una reconfiguración del propio concepto de agricultura como bien público, con implicaciones jurídicas, económicas y medioambientales que justifican su estudio detallado.¹⁵

¹⁴ Campos Morente M. *Luces y sombras de la Política Agraria Comunitaria: una revisión histórica*, Trabajo Fin de Grado, Universidad de Zaragoza, 2015, pp. 8–26.

¹⁵ Parlamento Europeo, *El Reglamento sobre los planes estratégicos de la política agrícola común*, Fichas temáticas sobre la Unión Europea, 2025.

2.3.1. Fase productivista (1957–1984): Seguridad alimentaria y precios garantizados

Durante las primeras décadas de su existencia, la Política Agrícola Común (PAC) adoptó una orientación claramente productivista. Este modelo respondió a las prioridades derivadas del contexto histórico de la Europa de posguerra, centradas en superar la escasez alimentaria, modernizar las estructuras agrarias y garantizar la autonomía de aprovisionamiento de los Estados miembros. Bajo este paradigma, el objetivo principal era impulsar el crecimiento de la producción agraria mediante mecanismos de intervención directa del mercado y un sistema de incentivos potentes y centralizados.¹⁶

La PAC, en su formulación original de 1962, instauró un sistema basado en la garantía de precios mínimos, la compra pública de excedentes y el control de las importaciones procedentes de terceros países. Este marco institucional, sustentado en los principios de unidad de mercado, preferencia comunitaria y solidaridad financiera, permitía que los productores europeos recibieran un precio estable por sus productos, al margen de las oscilaciones del mercado internacional. Para financiar este complejo sistema de intervención, se creó el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA), dividido en dos secciones: Garantía (para subvenciones acopladas a la producción) y Orientación (para inversiones estructurales).¹⁷

La eficacia del modelo fue indiscutible en sus primeras fases. En pocos años, la Comunidad pasó de ser importadora neta a exportadora de productos agroalimentarios. La seguridad alimentaria fue alcanzada, y el nivel de vida de los agricultores mejoró significativamente. No obstante, estos logros iniciales fueron acompañados de efectos secundarios no deseados. El carácter incentivador de las

¹⁶ Walter Zellweger Córdoba, *La simplificación administrativa de la Política Agraria Común (PAC)*, *Actualidad Jurídica Ambiental*, n.º 150, noviembre de 2024, p. 6.

¹⁷ En el punto 3.1 se explicará con mayor profundidad la tipología de ayudas dentro de la PAC, diferenciando entre ayudas acopladas, desacopladas y asociadas, así como sus implicaciones jurídicas y económicas para los agricultores y los Estados miembros. Para una visión general de estos conceptos y de los mecanismos de financiación actuales, véase: Unión Europea. *La financiación de la PAC: datos y cifras*. Fichas temáticas sobre la UE. Parlamento Europeo; 2025

ayudas acopladas promovió un crecimiento excesivo de la producción, dando lugar a los conocidos excedentes estructurales como los “lagos de vino” y las “montañas de mantequilla”. Las montañas de mantequilla y los lagos de vino eran la prueba de que los campos de Europa volvían a ser fértiles, pero tenían como contrapartida el negativo impacto en las rentas de los agricultores.¹⁸

Además, el reparto de los beneficios de la PAC no fue equitativo. Las explotaciones más grandes, situadas principalmente en regiones atlánticas, se beneficiaron en mayor medida que las pequeñas explotaciones familiares, especialmente aquellas del ámbito mediterráneo, menos competitivas en términos de volumen y más vulnerables ante la lógica intensiva del sistema.¹⁹

Esta tendencia fue denunciada incluso en documentos internos de la Comisión, que advertían sobre las desigualdades generadas por la orientación puramente productivista de la política.

Por último, aunque la dimensión medioambiental aún no formaba parte del diseño institucional de la PAC, ya se empezaban a evidenciar impactos negativos sobre los ecosistemas, debido al uso intensivo de insumos, la especialización productiva y la reducción de la diversidad agraria.

En suma, la fase productivista de la PAC logró cumplir con su función estratégica en un contexto de reconstrucción y escasez, pero al mismo tiempo generó distorsiones económicas, sociales y ambientales que, a partir de la década de 1980, evidenciarían la necesidad de reformas estructurales.²⁰

¹⁸ Carballo C. 60 años de PAC: de las montañas de mantequilla y los lagos de vino a la apuesta verde. La Voz de Galicia. 2022 Abr 22.

¹⁹ Walter Zellweger Córdoba, *La simplificación administrativa de la Política Agraria Común (PAC)*, *Actualidad Jurídica Ambiental*, n.º 150, noviembre de 2024

²⁰ Ibidem.

2.3.2. Primeras reformas estructurales (1985–1999): Reforma MacSharry y Agenda 2000

Durante la década de los ochenta, la PAC comenzó a mostrar señales claras de agotamiento estructural. La orientación productivista del sistema basada en precios garantizados y ayudas acopladas a la producción provocó graves desequilibrios entre la oferta y la demanda, traducidos en excedentes crónicos y un creciente gasto presupuestario. Además, se intensificaron las críticas tanto internas como externas por la ineficiencia económica, la falta de equidad distributiva y los efectos distorsionadores en el comercio internacional.²¹

Ante esta situación, la Comisión Europea impulsó una serie de medidas correctoras parciales a partir de 1984, pero no sería hasta 1992 cuando se adoptaría la primera gran reforma estructural de la PAC, conocida como la Reforma MacSharry, en honor al entonces comisario de Agricultura, Ray MacSharry. Esta reforma introdujo una ruptura significativa con el modelo anterior, al iniciar el proceso de desacoplamiento de las ayudas de la producción. En lugar de subvencionar el volumen producido, se implantaron ayudas compensatorias a la renta basadas en la superficie cultivada y el número de cabezas de ganado, así como la reducción progresiva de los precios institucionales.²²

La Reforma MacSharry supuso también la incorporación explícita de criterios medioambientales mediante las llamadas “medidas de acompañamiento”, que incluían programas de reforestación, jubilación anticipada y apoyo a prácticas agrícolas respetuosas con el entorno. Por primera vez, se reconocía jurídicamente la necesidad de vincular las ayudas públicas al cumplimiento de objetivos no estrictamente productivos, como la sostenibilidad del medio rural.

El siguiente gran hito legislativo se produjo con la Agenda 2000, aprobada durante el Consejo Europeo de Berlín en 1999. Esta reforma consolidó el modelo dual de la PAC, estructurado en dos pilares: el primer pilar, financiado exclusivamente por

²¹ Ibidem.

²² Iba Pérez Bartolomé, *La reforma de la PAC 2023–27: el caso español y el olvido del desarrollo rural*, Trabajo Fin de Grado, Grado en ADE y Derecho, Universidad de Deusto, junio de 2024.

fondos comunitarios, que comprende los pagos directos y las medidas de mercado; y el segundo pilar, cofinanciado con fondos nacionales o regionales, centrado en el desarrollo rural. Esta nueva arquitectura jurídica reconocía que la PAC debía evolucionar hacia un enfoque multifuncional, integrando las dimensiones económica, territorial, social y ambiental de la actividad agraria.²³

Además, la Agenda 2000 introdujo por primera vez el principio de “modulación”, que permitiría reducir progresivamente las ayudas a las explotaciones más grandes, y sentó las bases para futuras reformas orientadas a la condicionalidad de las ayudas, el desarrollo sostenible y la cohesión territorial.

Estas primeras reformas estructurales supusieron, en suma, un giro conceptual en el enfoque de la Política Agrícola europea: de una política centrada exclusivamente en la producción y los mercados, a otra orientada a la renta, el equilibrio territorial y la integración de objetivos ambientales. Aunque tímidas aún en su alcance, establecieron los principios que guiarían las transformaciones más profundas que se producirían a partir de 2003.

2.3.3. Desacoplamiento y multifuncionalidad (2003–2013): Pago único y Greening

La etapa comprendida entre 2003 y 2013 marca una transformación estructural profunda en la evolución de la Política Agrícola Común (PAC), consolidando el tránsito hacia un modelo centrado en la multifuncionalidad de la agricultura, en la que los objetivos económicos coexisten con finalidades sociales, territoriales y medioambientales. Esta etapa está protagonizada por dos reformas fundamentales: la reforma de 2003, que introduce el pago único por explotación, y la reforma de 2013, que da lugar al llamado “greening” o pago verde.

La reforma de 2003, adoptada durante la presidencia griega del Consejo, representa un verdadero punto de inflexión. Se instauró el régimen de pago único desacoplado, mediante el cual las ayudas ya no se basaban en los niveles actuales de

²³ Unión Europea. Los instrumentos de la PAC y sus reformas. *Fichas temáticas sobre la UE*. Parlamento Europeo; 2025.

producción, sino en derechos históricos, lo que desvinculó por completo el volumen de producción de la cuantía de las subvenciones. Este mecanismo tenía como objetivo reducir la sobreproducción, cumplir con los compromisos internacionales de la OMC y permitir a los agricultores producir conforme a las señales del mercado y no a los incentivos de la política.²⁴

Al mismo tiempo, se reforzó la condicionalidad como principio jurídico estructural de la PAC: el cobro íntegro de las ayudas quedó condicionado al respeto de una serie de obligaciones legales relativas a medio ambiente, seguridad alimentaria, sanidad animal, fitosanidad y bienestar animal. De este modo, se asentaba un modelo en el que el agricultor era también proveedor de bienes públicos no remunerados por el mercado, como la biodiversidad, el paisaje o la calidad del agua, anticipando la evolución posterior hacia una agricultura más sostenible.²⁵

La reforma de 2013, en vigor desde 2015 pero negociada en el marco financiero 2014–2020, así, el régimen del pago único incorporó nuevos componentes condicionados al cumplimiento de determinados criterios, principalmente en dos ámbitos: por un lado, la posibilidad de percibir un pago ambiental, destinado a aquellos agricultores que aplicaran prácticas beneficiosas para el clima y el medio ambiente; por otro, un pago complementario dirigido a jóvenes agricultores. El primero de estos, de carácter obligatorio para los Estados miembros a pesar de que inicialmente generó cierta resistencia política, suponía una proporción significativa del presupuesto total de pagos directos: aproximadamente un 30 % del montante global, lo que en la práctica representaba cerca del 50 % de las percepciones efectivas para muchos beneficiario.²⁶

No obstante, la implementación del greening no estuvo exenta de críticas. Numerosos estudios académicos y organismos de control señalaron su limitada

²⁴ Unión Europea. Los instrumentos de la PAC y sus reformas. *Fichas temáticas sobre la UE*. Parlamento Europeo; 2025.

²⁵ García García S. Análisis del mecanismo de pagos por servicios ambientales desde la PAC. *Revista de Estudios Europeos*. 2020.

²⁶ Ibidem.

eficacia ambiental real y su elevada complejidad administrativa. Como ha señalado Alba Pérez Bartolomé, “aunque formalmente la PAC se define como más verde, justa y competitiva, muchas de las medidas adoptadas han terminado reforzando a grandes explotaciones sin lograr corregir los desequilibrios estructurales”.²⁷

Pese a sus límites, el periodo 2003–2013 supuso la consolidación jurídica y política de la multifuncionalidad agraria como principio estructural de la PAC, configurando a los agricultores no solo como productores de bienes privados, sino como gestores del territorio y garantes de la sostenibilidad ambiental.

2.3.4. Reformas recientes y transición verde (2014–2021): Condicionalidad y sostenibilidad

Entre 2014 y 2021, la PAC entró en una fase de transición que priorizó la sostenibilidad ambiental y el refuerzo de la condicionalidad, manteniendo al mismo tiempo los mecanismos de ayuda directa. Esta etapa se caracteriza por una intensificación de los objetivos climáticos y ecológicos, alineados con estrategias como el Pacto Verde Europeo y la Estrategia "De la granja a la mesa".

La reforma de 2013, en vigor desde 2015, consolidó el *greening* como parte esencial de los pagos directos, destinando aproximadamente el 30 % del total a medidas como la diversificación de cultivos, el mantenimiento de pastos permanentes y las superficies de interés ecológico.

Este componente reflejaba la voluntad de recompensar prácticas agrícolas beneficiosas para el clima y el medio ambiente.

Paralelamente, se reforzó la condicionalidad con normas adicionales obligatorias: para recibir ayudas, los agricultores debían respetar normas relativas a protección del suelo, agua, biodiversidad, bienestar animal y sanidad vegetal, lo que convirtió a la agricultura en una herramienta de gestión ambiental preventiva y no solo productiva.

²⁷ Pérez Bartolomé A. La reforma de la PAC 2023–27: el caso español y el olvido del desarrollo rural. TFG. Universidad de Deusto; 2024.

No obstante, el impacto real del greening generó dudas desde el inicio. El Tribunal de Cuentas Europeo alertó en su Informe Especial nº 21/2017 sobre su limitada eficacia ambiental, concluyendo que *“no es probable que la ecologización mejore significativamente el comportamiento medioambiental y climático de la PAC”*, debido a requisitos poco exigentes y un escaso efecto real, estimando un cambio de prácticas en solo el 5 % de las tierras cultivables.²⁸

A pesar de estas críticas, esta fase consolidó el enfoque ecológico en la PAC, subrayando la importancia de integrar criterios ambientales en el acceso a ayudas, aunque mostrara también las limitaciones de los sistemas diseñados hasta entonces.

En definitiva, el periodo 2014–2021 significó un paso decidido hacia una PAC más verde, aunque con grandes retos por resolver: la concienciación normativa fue notable, pero la implementación práctica reveló limitaciones ambientales y desafíos técnicos y administrativos que serían objeto de corrección en los planes posteriores.²⁹

2.4. Incorporación progresiva del componente medioambiental

Desde sus orígenes, la PAC estuvo principalmente orientada a objetivos de productividad y seguridad alimentaria. Sin embargo, a partir de las reformas iniciadas en la década de 1990, y con especial intensidad desde los años 2000, se ha producido una incorporación paulatina del componente medioambiental como uno de los ejes fundamentales de esta política.

El punto de inflexión puede situarse en la reforma de 1992, que introdujo por primera vez las llamadas “medidas de acompañamiento”, orientadas a fomentar prácticas sostenibles, como la reforestación y la agricultura extensiva. Este enfoque se consolidó con la Agenda 2000, que estableció el desarrollo rural como segundo

²⁸ Tribunal de Cuentas Europeo. *Informe Especial nº 21/2017: La ecologización: un régimen de ayuda a la renta más complejo que todavía no es eficaz desde el punto de vista medioambiental*. Luxemburgo: ECA; 2017.

²⁹ Tribunal de Cuentas Europeo. *Informe especial 10/2023: Nueva PAC 2023–2027: buenas intenciones, pero persisten riesgos para la sostenibilidad ambiental*. Luxemburgo: ECA; 2023.

pilar de la PAC, financiado a través del FEADER y centrado en la multifuncionalidad de la agricultura y la sostenibilidad de los territorios rurales.³⁰

Durante las reformas de 2003 y 2013, la dimensión ambiental se integró más explícitamente en los pagos directos. A través del mecanismo de condicionalidad y, más tarde, del greening, se exigía el cumplimiento de buenas prácticas agrarias y medioambientales como requisito para recibir ayudas comunitarias. Estas reformas sentaron las bases para concebir al agricultor como proveedor de bienes públicos no valorados por el mercado, como el mantenimiento del paisaje, la conservación de la biodiversidad o la calidad del agua y del suelo.

La transición verde se ha profundizado con la PAC 2023–2027, en la que el componente medioambiental no solo se considera transversal, sino estructural. La introducción de los ecoesquemas, las nuevas exigencias en materia de condicionalidad reforzada y la alineación con los objetivos del Pacto Verde Europeo y la Estrategia “De la granja a la mesa” refuerzan esta orientación. Como recoge la ficha temática del Parlamento Europeo, “la dimensión ecológica se convierte en eje vertebrador de la intervención pública agraria”.³¹

No obstante, persisten dudas sobre la eficacia práctica de estas medidas. *“Se ha mejorado la concepción ecológica de la política agrícola común. Sin embargo, a diferencia de lo que ocurría en años anteriores, no hemos visto grandes cambios en los planes agrícolas de los Estados miembros”*, afirma Nikolaos Milionis, Miembro del Tribunal responsable de la auditoría. *“Concluimos que las ambiciones de la UE en clima y medio ambiente no se reflejan en el ámbito nacional. También pensamos que en la evaluación del rendimiento ecológico no se tienen en cuenta elementos básicos”* debido a su diseño poco exigente y a un control insuficiente de los resultados. Por ello, la clave de esta progresiva incorporación del componente medioambiental

³⁰ Unión Europea. El desarrollo rural y la PAC. *Fichas temáticas sobre la UE*. Parlamento Europeo; 2025.

³¹ Unión Europea. De la Granja a la Mesa. *Fichas temáticas sobre la UE*. Parlamento Europeo 2025.

no reside únicamente en su reconocimiento normativo, sino en el diseño y evaluación efectiva de los instrumentos destinados a su cumplimiento.

En conclusión, el componente ambiental ha evolucionado desde un elemento marginal a un pilar esencial de la PAC. Esta transformación refleja una mayor conciencia jurídica y política sobre la necesidad de alinear la producción agraria con la protección del entorno, la lucha contra el cambio climático y la sostenibilidad intergeneracional del medio rural.

3. NATURALEZA JURÍDICA DE LOS PAGOS DE LA PAC

3.1. Tipología de ayudas: acopladas, desacopladas y asociadas

La configuración jurídica de los pagos de la Política Agrícola Común (PAC) constituye uno de los elementos centrales de su arquitectura institucional, especialmente en lo que se refiere al primer pilar, que abarca los pagos directos financiados a través del Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA). A lo largo de su evolución, la PAC ha experimentado una progresiva diversificación de las formas de apoyo, que pueden clasificarse en tres grandes tipos: ayudas acopladas, desacopladas y asociadas. Cada una de estas categorías responde a diferentes lógicas jurídicas y económicas, y sus fundamentos, límites y condiciones están establecidos en los reglamentos de base de la PAC.³²

3.1.1. Ayudas acopladas: intervención directa sobre la producción

Las ayudas acopladas (también denominadas ayudas ligadas a la producción) fueron el instrumento predominante desde la creación de la PAC en los años sesenta hasta principios de los años noventa. Su lógica jurídica se basaba en un sistema de precios de intervención: los agricultores recibían un precio mínimo garantizado por sus productos, lo que fomentaba el incremento de la producción sin tener en cuenta las señales del mercado. Estas ayudas formaban parte de un sistema cerrado y

³² Parlamento Europeo, *Los pagos directos*, Fichas temáticas sobre la Unión Europea, 2025.

proteccionista, acompañado de derechos de aduana, restituciones a la exportación y almacenamiento público de excedentes.³³

Sin embargo, la acumulación de excedentes estructurales y el aumento desproporcionado del gasto agrícola forzaron a la Comisión Europea a replantear el sistema. Las reformas posteriores mantuvieron una parte residual de las ayudas acopladas, ahora bajo el marco de ayudas asociadas voluntarias, pero limitadas a determinados sectores sensibles. El Reglamento (UE) 2021/2115, aplicable al actual periodo 2023–2027, establece que los Estados miembros pueden utilizar hasta el 13 % del presupuesto del primer pilar para este tipo de ayudas, ampliable a un 15 % bajo condiciones justificadas.³⁴

En el caso de España, estas ayudas se aplican, por ejemplo, a sectores como el ovino y caprino, la remolacha azucarera, el vacuno de cebo o el arroz, por su importancia territorial y su vulnerabilidad frente a los mercados internacionales.³⁵

3.1.2. Ayudas desacopladas: separación entre ayuda y producción

La gran innovación en el diseño de los pagos directos llegó con la Reforma de 2003, que instauró el modelo de pago único por explotación (Single Payment Scheme), completamente desacoplado de la producción. En este régimen, el beneficiario recibe una ayuda anual basada en derechos de ayuda asignados históricamente, que no dependen de la producción efectiva de bienes agrarios. Este enfoque persigue garantizar la estabilidad de la renta del agricultor, permitiéndole mayor libertad para decidir qué producir (o incluso no producir), de forma compatible con las exigencias del mercado.³⁶

³³ Parlamento Europeo, *Instrumentos de la PAC y sus reformas*, Fichas temáticas sobre la Unión Europea, 2025.

³⁴ Unión Europea. Los pagos directos. *Fichas temáticas sobre la UE*. Parlamento Europeo; 2025.

³⁵ Reglamento (UE) 2021/2115 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 2 de diciembre de 2021, DOUE L 435/1, 6.12.2021.

³⁶ Parlamento Europeo, *Instrumentos de la PAC y sus reformas*, Fichas temáticas sobre la Unión Europea, 2025.

Desde un punto de vista jurídico, el desacoplamiento marca una evolución sustancial: la ayuda se configura como una transferencia de renta basada en criterios objetivos, como la superficie admisible, y está sujeta a condicionalidad reforzada, es decir, al cumplimiento de requisitos ambientales, sanitarios y de buenas prácticas agrarias como condición para su percepción.³⁷

En el marco actual (2023–2027), el pago básico y el pago redistributivo se sitúan dentro del régimen desacoplado. Además, se incluyen los ecoesquemas, que si bien exigen la realización de prácticas medioambientales específicas, no están ligados a la producción en sentido estricto, sino al uso del suelo, lo que técnicamente también los califica como pagos desacoplados.³⁸

3.1.3. Ayudas asociadas voluntarias: una forma intermedia y limitada

Desde 2013, y con mayor claridad en el periodo 2014–2020, se introdujo la figura de las ayudas asociadas voluntarias (voluntary coupled support), una categoría jurídica intermedia entre el acoplamiento clásico y el pago desacoplado. Estas ayudas permiten a los Estados miembros prestar apoyo a sectores estratégicos, pero su aplicación está limitada por el reglamento comunitario y debe justificarse en términos de vulnerabilidad económica, riesgo de abandono o importancia socioambiental del sector.³⁹

En términos jurídicos, su naturaleza es discrecional pero reglada: los Estados deben comunicar a la Comisión su intención de aplicar estas ayudas, justificar su necesidad con datos técnicos y someter su diseño a control ex ante. La Comisión debe validar los criterios y verificar que no se introducen distorsiones en el mercado único.

³⁷ Parlamento Europeo, *Los pagos directos*, Fichas temáticas sobre la Unión Europea, 2025.

³⁸ Reglamento (UE) 2021/2115 del Parlamento Europeo y del Consejo, DOUE L 435/1, 6.12.2021.

³⁹ 4. Parlamento Europeo, *Instrumentos de la PAC y sus reformas*, Fichas temáticas sobre la Unión Europea, 2025.

Por tanto, se trata de un instrumento que, aunque nacional en su aplicación, está plenamente integrado en el marco normativo común de la PAC.⁴⁰

En resumen, el actual sistema de pagos de la PAC combina diferentes modalidades de ayuda directa con fines complementarios. Mientras que las ayudas desacopladas refuerzan la dimensión de apoyo a la renta y gestión del territorio, las ayudas asociadas voluntarias permiten responder a desafíos sectoriales concretos. Esta coexistencia plantea retos jurídicos en términos de coherencia, equilibrio presupuestario y control de legalidad, así como en la evaluación de su eficacia desde la perspectiva de los principios generales del Derecho de la Unión.

3.2. Instrumentos normativos aplicables

La naturaleza jurídica de los pagos de la Política Agrícola Común (PAC) se sustenta en un cuerpo normativo propio del Derecho de la Unión Europea, compuesto por un conjunto de reglamentos de aplicación directa que establecen los principios, condiciones, procedimientos y controles aplicables a las ayudas del primer pilar. Estos instrumentos garantizan la uniformidad jurídica en todos los Estados miembros, si bien permiten una flexibilidad nacional a través de la figura de los planes estratégicos.

3.2.1. Normativa primaria: Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea

La base jurídica fundamental de la PAC se encuentra en los artículos 38 a 44 del TFUE. En particular, el artículo 39 establece los objetivos que justifican la existencia de ayudas públicas a la agricultura, incluyendo el incremento de la productividad, la estabilidad de los mercados, la garantía del abastecimiento, la renta agraria y precios razonables al consumidor. Estas disposiciones otorgan al legislador comunitario una amplia discrecionalidad para configurar los instrumentos necesarios

⁴⁰ .Reglamento (UE) 2021/2115 del Parlamento Europeo y del Consejo, DOUE L 435/1, 6.12.2021.

para alcanzar estos fines, siempre que se respeten los principios generales del Derecho de la Unión.⁴¹

3.2.2. Normativa secundaria: reglamentos comunitarios vigentes

El instrumento central que rige actualmente los pagos directos es el Reglamento (UE) 2021/2115, por el que se establecen normas sobre los planes estratégicos nacionales. Este reglamento reemplazó al marco anterior (Reglamento 1307/2013) y configura un sistema más flexible, donde cada Estado miembro diseña un plan estratégico sujeto a aprobación por la Comisión Europea. En él se recogen todas las modalidades de ayuda del primer pilar: el pago básico, el redistributivo, las ayudas a jóvenes, los regímenes acoplados voluntarios y los ecoesquemas.⁴²

Complementariamente, el Reglamento (UE) 2021/2116, conocido como Reglamento Horizontal, establece las normas de financiación, control y seguimiento de los pagos, regulando aspectos esenciales como la condicionalidad, el control administrativo y sobre el terreno, las sanciones y el procedimiento de liquidación de cuentas entre los Estados y la Comisión⁴³. Esta norma es clave para garantizar la legalidad y regularidad del gasto en el marco de la política presupuestaria común.

La reciente modificación operada por el Reglamento (UE) 2024/1468 introduce ajustes técnicos sustanciales, con el fin de flexibilizar la aplicación de determinados requisitos medioambientales en respuesta a las protestas agrarias. Entre otras medidas, se simplifican las normas sobre buenas condiciones agrarias y medioambientales (BCAM), se introducen exenciones a controles en determinadas

⁴¹ Unión Europea. La política agrícola común (PAC) y el Tratado. *Fichas temáticas sobre la UE*. Parlamento Europeo; 2025.

⁴² Unión Europea. El Reglamento sobre los planes estratégicos de la PAC. *Fichas temáticas sobre la UE*. Parlamento Europeo; 2025.

⁴³ Unión Europea. El Reglamento horizontal de la PAC. *Fichas temáticas sobre la UE*. Parlamento Europeo; 2025.

circunstancias y se facilita la modificación de los planes estratégicos en caso de crisis.⁴⁴

3.2.3. Normativa complementaria y desarrollo nacional

Además de estos reglamentos, los Estados miembros deben adoptar normas nacionales (órdenes, reales decretos, circulares) para implementar su plan estratégico. Aunque estas disposiciones tienen naturaleza interna, deben ser coherentes con la normativa comunitaria y están sujetas a control de compatibilidad por parte de la Comisión. En el caso español, por ejemplo, el Real Decreto 1048/2022 regula los pagos directos dentro del Plan Estratégico Nacional para el periodo 2023–2027.

Por otro lado, la interpretación técnica y política de estos reglamentos se complementa con documentos como las fichas temáticas del Parlamento Europeo, los informes de evaluación de la Comisión, los dictámenes del Comité Económico y Social Europeo y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.⁴⁵

En resumen, el sistema jurídico de pagos de la PAC responde a una estructura compleja y jerárquica, en la que se combinan normas primarias del TFUE, reglamentos directamente aplicables, legislación nacional de desarrollo y fuentes auxiliares de interpretación. Esta arquitectura permite a la PAC adaptarse a contextos agronómicos y climáticos diversos, sin perder su coherencia como política común.

3.3. Vinculación con los bienes públicos y servicios ambientales

La evolución doctrinal y normativa de la Política Agrícola Común (PAC) ha reforzado progresivamente la idea de que la agricultura europea no solo produce bienes privados, sino que también provee bienes públicos y servicios ambientales de

⁴⁴ Diario Oficial de la Unión Europea. Reglamento (UE) 2024/1468 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024.

⁴⁵ Walter Zellweger Córdoba, *La simplificación administrativa de la Política Agraria Común (PAC)*, *Actualidad Jurídica Ambiental*, n.º 150, noviembre de 2024.

gran valor social. Esta dimensión se refleja tanto en los instrumentos jurídicos de la PAC como en su financiación y en las expectativas sociales hacia el sector agrario.

3.3.1. Marco conceptual: agricultores como gestores de bienes públicos

El concepto de servicios ambientales o ecosistémicos incluye funciones como la captación de carbono, la conservación de la biodiversidad, la retención de agua, la prevención de la erosión y el mantenimiento del paisaje. Estos valores no se reflejan en precios de mercado, por lo que el Estado (o la UE) debe establecer mecanismos que compensen a los agricultores por su aporte a la comunidad. El principio “public money for public goods” sintetiza esta estrategia: se premia a quien suministra servicios beneficiosos colectivos que no se valoran económicamente.⁴⁶

Diversos estudios europeos, tanto a nivel académico como institucional, coinciden en que las ayudas deben vincularse a la provisión voluntaria de estos servicios para garantizar su continuidad y eficacia.⁴⁷

Esta base conceptual justifica legalmente figuras como los ecoesquemas y los pagos por servicios ambientales incluidos en los planes estratégicos de la PAC 2023–2027.

3.3.2. Base jurídica normativa: integración en la PAC

Desde la reforma de 2003 y, sobre todo, desde la introducción del greening en 2013, la PAC ha evolucionado legalmente hacia un modelo en el que se exige el cumplimiento de prácticas que generan beneficios ambientales (condicionalidad) y, además, se crean pagos específicos para servicios ambientales adicionales (ecoesquemas, ayudas asociadas a protección ecológica).

El Reglamento (UE) 2021/2115, artículo 97, que regula los planes estratégicos nacionales, consagra esta lógica al reservar al menos un 25 % del presupuesto de

⁴⁶ IFOAM Organics Europe. CAP and rural development. Brussels: IFOAM Organics Europe.

⁴⁷ European Commission. Eco-schemes support farmers who adopt or maintain farming practices that contribute to EU environmental and climate.

pagos directos para ecoesquemas, instrumentos destinados a financiar voluntariamente prácticas ambientales que exceden los mínimos legales. Los ecoesquemas abarcan áreas como: agricultura ecológica, agroforestal, rotaciones agrícolas, cubiertas vegetales y gestión de praderas permanentes con fines ecológicos.⁴⁸

Asimismo, el Reglamento Horizontal (UE) 2021/2116 vincula explícitamente el acceso a los pagos directos con la protección del suelo, el agua, la biodiversidad y el clima, al establecer la condicionalidad reforzada como condición para recibirlos.

3.3.3. Evaluación empírica y retos jurídicos

La integración de la provisión de bienes públicos en la PAC enfrenta desafíos de diseño, implementación y seguimiento. Informes evaluativos de la Comisión señalan dificultades para medir los resultados, debido a la heterogeneidad territorial y a la falta de indicadores fiables. Además, el Tribunal de Cuentas Europeo criticó la escasa eficacia del greening, con apenas un impacto real sobre el entorno en muchos casos (menos del 5 % de las tierras cultivables mostraron mejoras).⁴⁹

Jurídicamente, existe un reto de coherencia entre los niveles comunitario y nacional: el principio de subsidiariedad permite adaptaciones territoriales, pero exige que los planes nacionales respeten estándares comparables en términos de ambición ambiental. El desafío es garantizar que los pagos no se conviertan en una simple transferencia de renta, sino que realmente impulsen la provisión efectiva de servicios ambientales.

⁴⁸ Diario Oficial de la Unión Europea. Reglamento (UE) 2021/2115 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 2 de diciembre de 2021.

⁴⁹ Tribunal de Cuentas Europeo. Informe especial nº 21/2017: *“no es probable que la ecologización [...] mejore significativamente el comportamiento medioambiental (...) estimando una mejora en solo el 5 % de las tierras cultivables”*.

3.4. El régimen jurídico de la condicionalidad: concepto, función y estructura

La condicionalidad es uno de los pilares jurídicos fundamentales del sistema de ayudas de la Política Agrícola Común (PAC), en especial en lo que respecta a los pagos directos financiados por el Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA). Este mecanismo establece un vínculo jurídico directo entre el respeto de determinadas obligaciones normativas de carácter ambiental, sanitario, fitosanitario o de bienestar animal y la percepción íntegra de las ayudas públicas. Es decir, el agricultor se convierte no solo en receptor de fondos europeos, sino también en sujeto obligado a cumplir con estándares normativos reforzados como condición para conservar su derecho a la ayuda.

3.4.1. Concepto y evolución normativa

La condicionalidad fue introducida por primera vez en el marco de la reforma de la PAC de 2003, como parte del giro hacia una agricultura multifuncional y una gestión más transparente de los fondos públicos. Desde entonces, ha evolucionado sustancialmente, tanto en su contenido como en su función. La versión actual, contenida en el Reglamento (UE) 2021/2116, se conoce como condicionalidad reforzada y sustituye al anterior modelo basado en “ecocondicionalidad” y “greening” por un sistema unificado más exigente y alineado con los objetivos del Pacto Verde Europeo.¹⁵

Esta nueva condicionalidad se aplica a todos los pagos del primer pilar (pagos directos) y también a determinadas intervenciones del segundo pilar (desarrollo rural), cuando así lo establezca el plan estratégico del Estado miembro. El incumplimiento de estas condiciones puede dar lugar a reducciones, exclusiones o incluso sanciones administrativas proporcionales al grado, duración, gravedad y repetición de la infracción.

3.4.2. Estructura jurídica: RLG y BCAM

La condicionalidad se articula sobre dos grandes bloques normativos:

- Requisitos Legales de Gestión (RLG): normas derivadas del Derecho de la Unión en materias como el medio ambiente (Directivas de aguas

y nitratos), seguridad alimentaria (trazabilidad, higiene de alimentos), salud animal, fitosanidad y bienestar animal. Son normas con rango reglamentario, cuya infracción supone un incumplimiento sustantivo del ordenamiento jurídico europeo, más allá del régimen agrario.

- Buenas Condiciones Agrarias y Medioambientales (BCAM): normas no codificadas en actos legislativos formales, pero definidas por el Reglamento de la PAC. Incluyen obligaciones como el mantenimiento del suelo en buen estado, la rotación de cultivos, la conservación de pastos permanentes y la protección de humedales y turberas. Cada Estado miembro puede establecer umbrales específicos dentro de las líneas directrices de la Comisión.⁵⁰

Esta estructura busca equilibrar la necesidad de respetar normas mínimas legales comunes, con una cierta flexibilidad de aplicación nacional, propia del principio de subsidiariedad. No obstante, esta dualidad también plantea retos de armonización y control entre los distintos Estados miembros.

3.4.3. Función jurídica: control, coherencia y legitimación del gasto

La condicionalidad cumple tres funciones esenciales en el régimen jurídico de la PAC:

1. Función de control del gasto público: garantiza que los pagos no se concedan a explotaciones que incumplen las normas europeas básicas, reforzando el principio de buena gestión financiera del artículo 317 TFUE.

2. Función de coherencia legislativa: permite integrar objetivos de otras políticas europeas (ambiental, sanitaria, de seguridad alimentaria) dentro de la lógica agraria, evitando contradicciones normativas y reforzando la visión transversal de la agricultura.

3. Función de legitimación del sistema de ayudas: ante las críticas por el volumen de fondos que representa la PAC, la condicionalidad justifica

⁵⁰ Reglamento (UE) 2021/2116 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 2 de diciembre de 2021.

jurídicamente que la recepción de fondos públicos se asocie a un “contrato social” entre agricultor y sociedad, en términos de cumplimiento normativo y provisión de bienes públicos.

En definitiva, la condicionalidad no es solo un elemento técnico del sistema de pagos, sino un instrumento jurídico esencial que configura el estatuto del agricultor como colaborador de la acción pública y corresponsable en la ejecución de las políticas comunitarias.⁵¹

3.5. Jurisprudencia y principios de la condicionalidad

El régimen jurídico de la condicionalidad ha sido objeto de interpretación por parte del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) y de la jurisprudencia interna de los Estados miembros. Esta doctrina ha servido para delimitar los principios que rigen la aplicación de sanciones por incumplimientos, así como para garantizar la seguridad jurídica y los derechos fundamentales de los beneficiarios de ayudas de la PAC.⁵²

3.5.1. Seguridad jurídica y alcance temporal

Uno de los principios fundamentales reafirmados por la jurisprudencia es el de seguridad jurídica, especialmente en lo que respecta al momento en que pueden imponerse sanciones. En el asunto C-239/17 Teglgaard y Fløjstrupgård, el TJUE resolvió que las penalizaciones por incumplimiento de la condicionalidad deben referirse exclusivamente al año en que se produce el hecho infractor, y no a periodos anteriores. El Tribunal consideró que aplicar una sanción sobre la base de

⁵¹ 2. Walter Zellweger Córdoba, *La simplificación administrativa de la Política Agraria Común (PAC)*, *Actualidad Jurídica Ambiental*, n.º 150, noviembre de 2024, pp. 8–9.

⁵² Parlamento Europeo, *Instrumentos de la PAC y sus reformas*, Fichas temáticas sobre la Unión Europea, 2025.

incumplimientos pasados vulneraría el principio de previsibilidad y el derecho de defensa del agricultor.⁵³

3.5.2. Proporcionalidad y responsabilidad del beneficiario

La condicionalidad también ha sido objeto de control por parte de tribunales nacionales. En España, el Tribunal Supremo se ha pronunciado sobre la necesidad de que las obligaciones derivadas de los Reglamentos de la PAC estén claramente recogidas en los planes estratégicos nacionales, a fin de cumplir con el principio de transparencia y con el derecho del beneficiario a conocer sus obligaciones antes de ser sancionado.⁵⁴

El principio de proporcionalidad, expresamente recogido en el artículo 83 del Reglamento (UE) 2021/2116, establece que las reducciones deben guardar relación con la gravedad, alcance, duración y recurrencia del incumplimiento. Esto ha sido interpretado como una obligación para la autoridad competente de valorar el caso concreto antes de imponer una penalización, respetando así los derechos del agricultor y evitando decisiones automáticas o desproporcionadas.

3.5.3. Derecho a la defensa y procedimiento contradictorio

Otro principio esencial que emana tanto del derecho primario de la UE como de la jurisprudencia del TJUE es el derecho a ser oído. Todo beneficiario tiene derecho a conocer los hechos imputados, presentar alegaciones y recurrir las decisiones administrativas que afecten a su percepción de ayudas. Este principio ha sido reconocido en numerosos fallos del TJUE y forma parte integrante del estatuto jurídico del agricultor receptor de fondos de la PAC.⁵⁵

⁵³ Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Asunto C-239/17 Teglgaard y Fløjstrupgård EU:C:2018:597.

⁵⁴ Tribunal Supremo (España). Sentencia núm. 1584/2021 de 1 de diciembre de 2021. Recurso núm. 140/2020.

⁵⁵ Reglamento (UE) 2021/2116 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 2 de diciembre de 2021.

En conjunto, la jurisprudencia ha contribuido a consolidar la condicionalidad como un instrumento **no solo técnico, sino jurídico**, que refuerza el vínculo entre la ayuda pública y el cumplimiento normativo. Esto legitima el sistema de ayudas en términos de eficacia, responsabilidad y respeto al Estado de Derecho.

4. EVOLUCIÓN HISTÓRICA: DEL PAGO POR LA ACTIVIDAD AL PAGO POR CUIDADO AL MEDIO AMBIENTE

La Política Agrícola Común (PAC) ha experimentado una profunda transformación en la lógica que sustenta sus ayudas directas. Si en sus inicios las subvenciones estaban estrictamente vinculadas al volumen de producción agrícola (modelo acoplado), en las últimas décadas se ha producido un cambio progresivo hacia un sistema que vincula el apoyo público al cumplimiento de objetivos ambientales y sociales. Esta evolución puede analizarse en tres grandes etapas normativas: la reforma de 1992, la de 2003 y la de 2013.

4.1. Reforma de 1992 y nacimiento del “pago directo”

La reforma de 1992, conocida como Reforma MacSharry, supuso un punto de inflexión histórico en el sistema de ayudas de la PAC. Hasta ese momento, el modelo estaba basado en la intervención de mercados: el agricultor recibía un precio garantizado por su producción, financiado por el presupuesto comunitario a través de mecanismos como los precios de intervención, las restituciones a la exportación y el almacenamiento público.

Con la acumulación de excedentes agrícolas y el aumento del gasto, esta estructura se volvió insostenible. Por ello, en 1992 la Comisión Europea propuso sustituir el sistema de precios garantizados por pagos directos a la renta, compensando a los agricultores por la reducción de los precios de mercado. Se trataba de mantener la viabilidad económica del sector agrario sin incentivar artificialmente la producción.

Estos pagos directos, aunque todavía acoplados a la producción (vinculados a cultivos o número de animales), representaron el primer paso hacia una lógica de

apoyo a la renta agraria desligada de la producción efectiva. Además, la reforma introdujo tres medidas de acompañamiento con gran trascendencia jurídica: la reforestación de tierras agrícolas, los programas de jubilación anticipada y los pagos agroambientales. Estas últimas marcaron el inicio formal del componente ambiental en la PAC.⁵⁶

La reforma respondió también a presiones internacionales en el marco de la Ronda Uruguay del GATT (futura OMC), en la que se exigía a la Unión Europea una reducción de las ayudas con efecto distorsionador sobre el comercio. Los nuevos pagos, al ser compensatorios y no incentivadores, fueron más fácilmente aceptados en la clasificación de "caja azul" bajo los criterios de la OMC.⁵⁷

En definitiva, la reforma de 1992 no solo redujo el peso del intervencionismo clásico, sino que introdujo una visión jurídica más compleja y transversal del agricultor: no solo productor de bienes, sino también receptor condicionado de fondos públicos y potencial proveedor de bienes ambientales.

⁵⁶ Walter Zellweger Córdoba, *La simplificación administrativa de la Política Agraria Común (PAC)*, *Actualidad Jurídica Ambiental*, n.º 150, noviembre de 2024, pp. 6–7.

⁵⁷ Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (ES). *La reforma de la PAC: antecedentes, contenido y aplicación en España* [Internet]. Madrid: MAPA; 2003.

CUADRO N.º 1						
TRANSFERENCIAS DERIVADAS DE LA PAC A LA AGRICULTURA ESPAÑOLA (1998)						
COMUNIDADES AUTÓNOMAS	APOYO AL PRECIO MILL. €	APOYO DIRECTO MILL. €	APOYO TOTAL MILL. €	PORCENTAJE VAB ACF	PORCENTAJE DEL APOYO TOTAL	
					Apoyo al precio (porcentaje)	Apoyo directo (porcentaje)
	a	b	c	d	e	f
Galicia.....	394,0	78,7	472,7	33,6	83	17
Asturias.....	150,3	24,4	174,6	72,6	86	14
Cantabria.....	119,7	17,5	137,1	66,2	87	13
País Vasco.....	81,8	31,7	113,6	43,2	72	28
Navarra.....	96,4	88,0	184,4	51,0	52	48
La Rioja.....	73,8	37,7	111,6	24,5	66	34
Aragón.....	153,2	233,0	386,2	54,7	40	60
Madrid.....	78,5	41,3	119,8	86,5	66	34
Castilla y León.....	759,7	872,4	1.632,1	69,0	47	53
Castilla-La Mancha.....	479,8	446,8	926,6	58,5	52	48
Extremadura.....	336,4	392,9	729,2	84,8	46	54
Cataluña.....	409,8	195,3	605,1	40,6	68	32
Comunidad Valenciana.....	464,5	123,9	588,4	29,8	79	21
Baleares.....	42,6	17,8	60,5	30,0	70	30
Andalucía.....	983,5	1.468,6	2.452,2	45,1	40	60
Murcia.....	182,1	51,0	233,1	21,7	78	22
Canarias.....	79,3	24,1	103,4	23,6	77	23
ESPAÑA.....	4.885,4	4.145,1	9.030,5	47,0	54	46

Fuentes: Elaboración del autor a partir de las siguientes fuentes: UPV (2002) suministra los resultados de la estimación de apoyo al productor por CCAA correspondientes a 1998 (ver anexo metodológico del presente artículo). Las ayudas directas a la producción han sido obtenidas a partir de los informes financieros del FEOGA (sección garantía). El concepto de apoyo directo en la columna b contempla todas las ayudas a la producción, lo que incluye: productos COP, aceite de oliva, forraje deshidratado, frutas y hortalizas, viñedo, plantas textiles, tabaco, vacuno de leche y carne, ovino y caprino. La columna d se estima a partir de los VABac de las CCAA para 1995 (*Anuario de Estadística Agraria* del MAPA), cuya participación en el VABac nacional se aplica al VABac nacional de 1998 para obtener los correspondientes resultados nacionales para 1998.

58

De la lectura de la anterior figura se desprende, el cuadro muestra las transferencias derivadas de la Política Agrícola Común (PAC) a la agricultura española en 1998, desglosadas por comunidades autónomas. Se diferencian dos tipos de apoyo: el apoyo al precio (intervención en mercados) y el apoyo directo (subvenciones directas a los productores), así como su suma total.

Las columnas (e) y (f) expresan el porcentaje que cada tipo de ayuda representa sobre el Valor Añadido Bruto Agrario (VAB agrario) de cada comunidad, lo que permite analizar la intensidad del apoyo relativo al tamaño del sector. Por último, los porcentajes (g) y (h) muestran la distribución territorial del apoyo total entre regiones.

Destaca que comunidades como Castilla y León, Andalucía y Castilla-La Mancha reciben los volúmenes absolutos más altos de ayuda total, mientras que, en términos relativos, regiones como Asturias, Galicia o Extremadura presentan los mayores niveles de apoyo en relación con su VAB agrario, lo que refleja tanto el peso

⁵⁸ García Álvarez-Coque JM. *La agricultura española ante la reforma de la política agrícola común*. Papeles de Economía Española. 2009.

de la agricultura en su economía como su nivel de dependencia respecto a los instrumentos de la PAC.

4.2. Reforma de 2003 y el “pago único desacoplado”

La reforma de 2003, adoptada durante la presidencia del comisario Franz Fischler, representó un cambio estructural en el diseño jurídico de la PAC, consolidando la transición desde un sistema de ayudas vinculado a la producción hacia uno basado en la renta agraria y la gestión responsable del territorio. El eje central de esta reforma fue la introducción del llamado régimen de pago único por explotación (Single Payment Scheme), configurado como un pago directo completamente desacoplado de la producción.

Este nuevo instrumento jurídico rompió con la lógica de apoyo tradicional. A partir de 2005, los agricultores dejaron de percibir ayudas por el volumen de su producción y comenzaron a recibir una cantidad anual calculada con base en los derechos históricos de ayuda. Esto implicaba que, incluso si el agricultor decidía no producir en un año determinado, podía seguir percibiendo la ayuda mientras respetara ciertas condiciones, lo que marcó una clara apuesta por la neutralidad productiva.⁵⁹

El nuevo régimen se justificó tanto en términos de eficiencia económica como de cumplimiento internacional. Desde una perspectiva de mercado, se buscaba que las decisiones de los productores respondieran a los precios y la demanda, y no a los incentivos distorsionadores de la política pública. Desde la perspectiva internacional, el desacoplamiento permitió a la Unión Europea cumplir con los compromisos adquiridos en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC), al clasificar estos pagos como ayudas que no distorsionan el comercio (caja verde).

Además, la reforma de 2003 introdujo un elemento jurídico esencial: la condicionalidad. Esta nueva figura establecía que el pago único solo se percibiría íntegramente si el agricultor cumplía determinados requisitos legales en materia de medio ambiente, seguridad alimentaria, sanidad vegetal, bienestar animal y buenas

⁵⁹ Unión Europea. Los pagos directos. *Fichas temáticas sobre la UE*. Parlamento Europeo; 2025.

condiciones agrarias. Su incumplimiento podía dar lugar a reducciones o exclusiones proporcionales de las ayudas, según la gravedad, persistencia y alcance del incumplimiento⁶⁰.

Desde un punto de vista jurídico, el agricultor pasa a ocupar una posición dual: es titular de un derecho subjetivo condicionado a la observancia de una serie de obligaciones públicas. Este régimen inaugura una relación de carácter contractual entre el beneficiario y la Administración, en la que las ayudas dejan de ser un instrumento económico pasivo para convertirse en una herramienta de gobernanza activa y jurídicamente vinculante.

4.3. Reforma de 2013 y la introducción del “greening”

La reforma de 2013, en vigor desde 2015 dentro del marco financiero plurianual 2014–2020, constituyó un nuevo paso en la transformación estructural de la Política Agrícola Común (PAC). Este cambio vino motivado por una creciente presión social e institucional para que la PAC reforzara su dimensión ambiental y contribuyera de forma efectiva a los objetivos de sostenibilidad, lucha contra el cambio climático y conservación de la biodiversidad. En este contexto nace el “greening” o pago verde, un nuevo instrumento dentro de los pagos directos que vinculaba parte de las ayudas a la realización de prácticas agrícolas beneficiosas para el medio ambiente.⁶¹

El greening representó aproximadamente el 30 % del importe total de los pagos directos y era obligatorio para todos los beneficiarios del régimen básico de ayuda, salvo en casos específicos de exención. Para percibir esta parte adicional de la ayuda, el agricultor debía cumplir con tres prácticas principales:

1. Diversificación de cultivos, para evitar monocultivos intensivos.

⁶⁰ Diario Oficial de la Unión Europea. Reglamento (CE) n° 1782/2003 del Consejo, de 29 de septiembre de 2003, por el que se establecen normas comunes relativas a los regímenes de ayuda directa en el marco de la política agrícola común.

⁶¹ Parlamento Europeo, *Instrumentos de la PAC y sus reformas*, Fichas temáticas sobre la Unión Europea, 2025.

2. Mantenimiento de pastos permanentes, clave para el secuestro de carbono.

3. Reserva de superficies de interés ecológico (SIE), como barbechos, lindes o zonas forestadas, con el fin de promover la biodiversidad.⁶²

Desde el punto de vista jurídico, el greening no era una ayuda voluntaria, sino un componente obligatorio del sistema de pagos. Así lo establecía el Reglamento (UE) n° 1307/2013, que regulaba los pagos directos para el período 2014–2020. Este reglamento definía el greening como una ayuda adicional, pero supeditada a prácticas que exceden las exigencias básicas de la condicionalidad, y que constituyen una contraprestación ecológica mínima para la percepción de fondos públicos.⁶³

Sin embargo, tanto el Tribunal de Cuentas Europeo como diversas investigaciones académicas han criticado la efectividad práctica del greening. En su Informe Especial n° 21/2017, el Tribunal concluyó que el sistema había tenido un impacto limitado en la mejora del comportamiento ambiental de los agricultores, debido a la flexibilidad de los requisitos, la falta de control efectivo y la baja ambición ecológica de muchas de las prácticas declaradas.⁶⁴

Pese a estas limitaciones, la reforma de 2013 consolidó un nuevo modelo jurídico: el del pago condicionado a la provisión de bienes públicos, introduciendo una lógica de reciprocidad entre beneficiario y sociedad. Este esquema anticipó los desarrollos posteriores en materia de ecoesquemas y planes estratégicos nacionales en la PAC 2023–2027.⁶⁵

⁶² Reglamento (UE) n° 1307/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, relativo a los pagos directos a los agricultores, DOUE L 347/608.

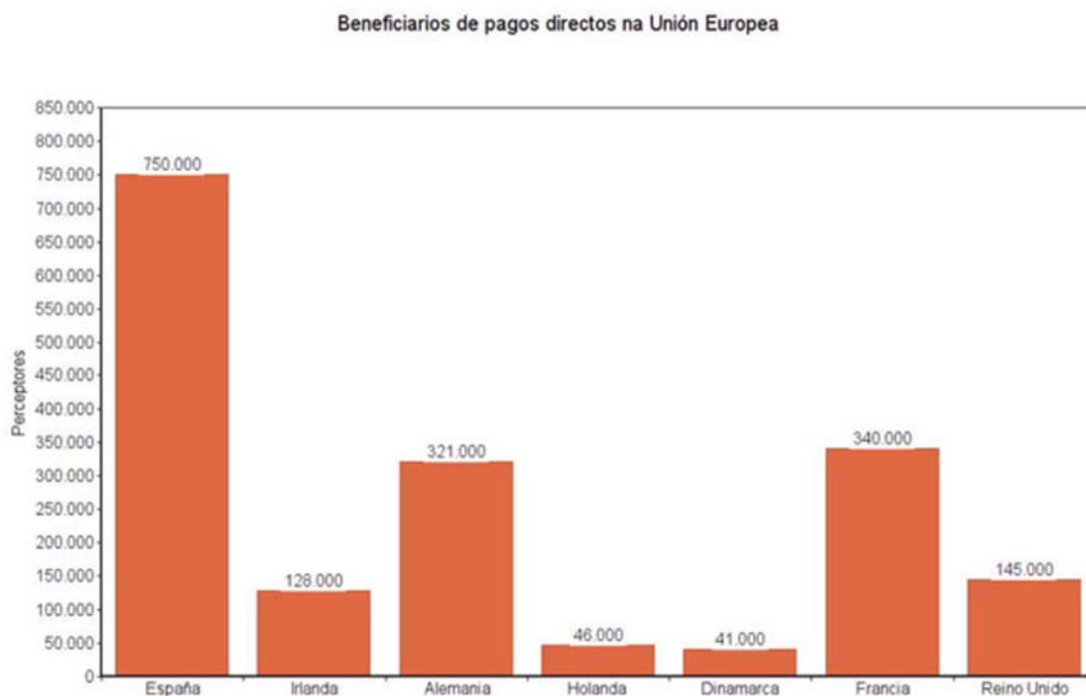
⁶³ Diario Oficial de la Unión Europea. Reglamento (UE) n° 1307/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013.

⁶⁴ Tribunal de Cuentas Europeo. *Informe Especial n° 21/2017: La ecologización: un régimen de ayuda a la renta más complejo que todavía no es eficaz desde el punto de vista medioambiental*. Luxemburgo: ECA; 2017.

⁶⁵ Ibidem.

4.4. Desequilibrios en los pagos de la PAC

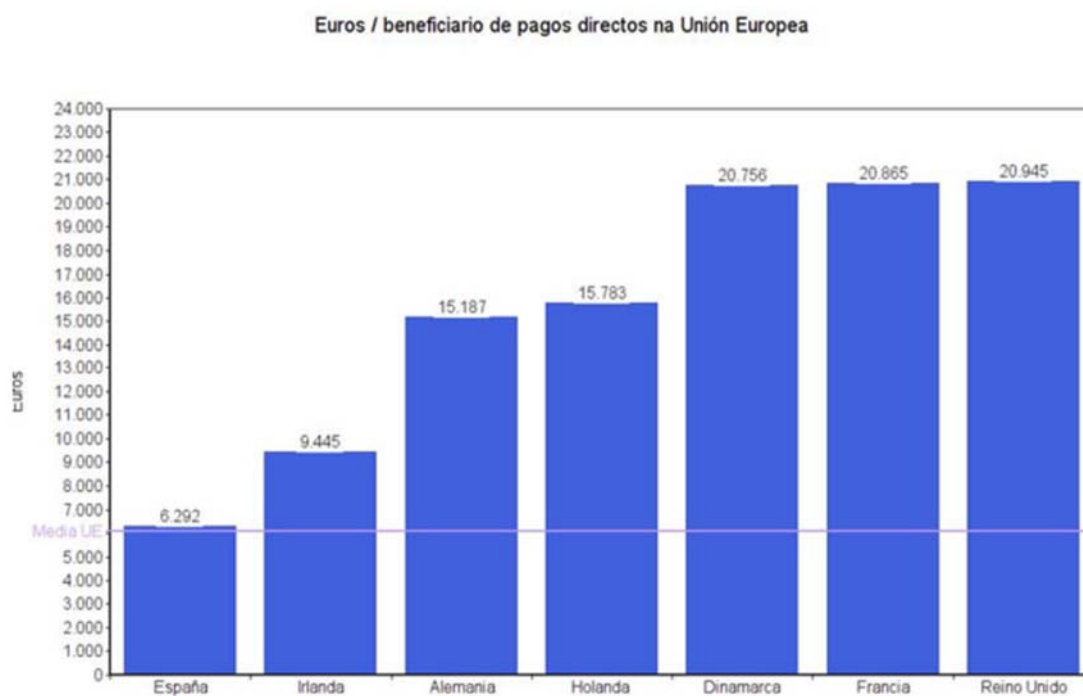
España se sitúa entre los países europeos con mayor número de beneficiarios de la PAC, con aproximadamente 750.000 perceptores. Esta cifra supera incluso la suma conjunta de dos grandes potencias agrícolas de la Unión Europea: Francia y Alemania.



66

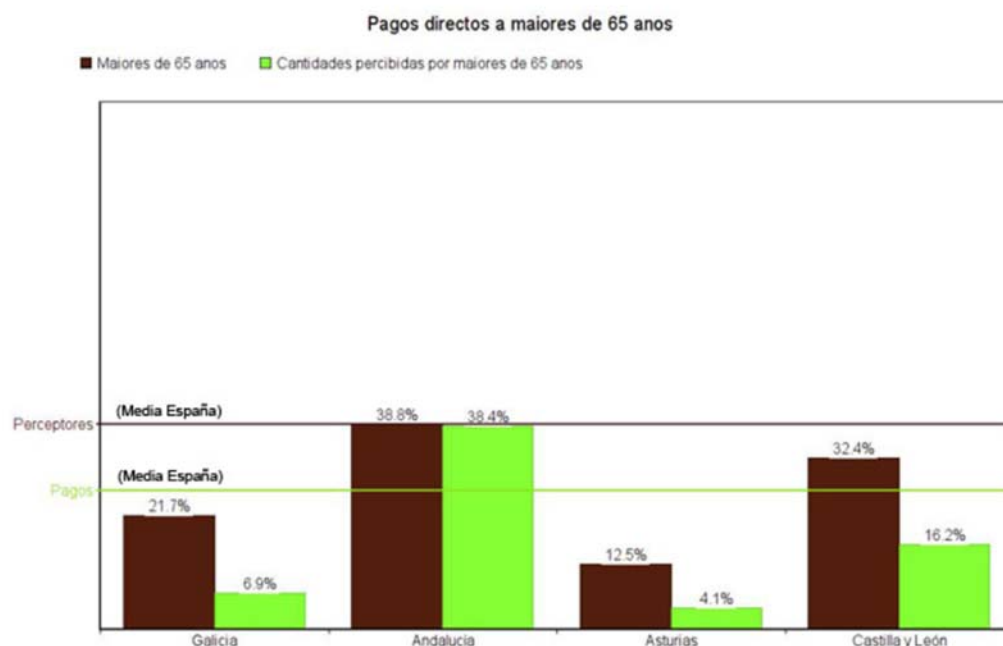
De la figura anterior se desprende, la cuantía media de los pagos directos de la Política Agrícola Común varía considerablemente entre los Estados miembros. Mientras que países como Francia, Dinamarca o Reino Unido superan los 20.000 euros por beneficiario, en España la media se sitúa en 6.292 euros. Esta menor cantidad se debe, en parte, al elevado número de perceptores en el país, lo que provoca una distribución más dispersa de las ayudas.

⁶⁶ Campo Galego. Cuatro gráficas que muestran los desequilibrios en la PAC [Internet]. 2023.



28

De la figura anterior se desprende, según datos de 2016, en España uno de cada cuatro euros de los pagos directos de la PAC se destinaba a personas mayores de 65 años. En contraste, en Galicia este porcentaje es notablemente menor, situándose en torno al 6,5 %, mientras que Andalucía destaca por lo contrario: allí, el 38 % de las ayudas se dirige a mayores de 65 años, con una proporción similar de perceptores ya jubilados.



En conjunto, los datos analizados reflejan las notables desigualdades existentes en el reparto de las ayudas de la PAC en España, tanto a nivel territorial como social. España, con un número de beneficiarios muy superior al de otras potencias agrícolas europeas, recibe un volumen de fondos que, sin embargo, se traduce en ayudas medias más bajas por perceptor. Este reparto desigual se acentúa si se consideran factores como la edad, ya que una parte significativa de los pagos va destinada a personas jubiladas, especialmente en regiones como Andalucía. Estos desequilibrios plantean la necesidad de una reforma que redistribuya los fondos de forma más justa, teniendo en cuenta criterios sociales y evitando dinámicas que perpetúen ventajas territoriales históricas en detrimento de comunidades con estructuras agrarias más pequeñas o envejecidas, como Galicia.

5. LA LLAMADA ECO-CONDICIONALIDAD DE LA PAC

La evolución de la Política Agrícola Común hacia un modelo más orientado a la sostenibilidad ha tenido como uno de sus ejes centrales el desarrollo de la eco-condicionalidad, entendida como el conjunto de normas ambientales, sanitarias y de

gestión que deben cumplir los beneficiarios de ayudas públicas para acceder o mantener los pagos de la PAC.

Este instrumento normativo, consolidado desde la reforma de 2003 y reforzado en el actual marco 2023–2027, representa un mecanismo jurídico de corresponsabilidad, en virtud del cual el agricultor deja de ser un mero receptor pasivo de ayudas y pasa a ser un gestor activo de bienes públicos, sujeto a obligaciones cuya inobservancia puede conllevar consecuencias económicas o sancionadoras.⁶⁷

En los siguientes subapartados se analizan el fundamento jurídico de la eco-condicionalidad, su concreción a través de las Buenas Condiciones Agrarias y Medioambientales (BCAM), y los mecanismos de supervisión y control aplicables en su ejecución práctica.

5.1. Concepto y fundamentos legales

La eco-condicionalidad es una figura jurídica que vincula el acceso a las ayudas de la Política Agrícola Común (PAC) al cumplimiento de determinadas normas ambientales, sanitarias y de gestión agraria por parte del beneficiario. Este mecanismo se integra plenamente en la arquitectura jurídica de la PAC como criterio obligatorio para la percepción de pagos directos y determinadas medidas de desarrollo rural, en línea con los principios del Derecho de la Unión y las exigencias de coherencia normativa entre políticas sectoriales.

Desde el punto de vista normativo, la eco-condicionalidad encuentra su base legal en el artículo 12 del Reglamento (UE) 2021/2115, por el que se establecen normas sobre los planes estratégicos de la PAC.⁶⁸ Dicho precepto exige a los Estados miembros aplicar un régimen de condicionalidad “reforzada”, en virtud del cual los pagos quedan condicionados al respeto de dos bloques normativos:

⁶⁷ Parlamento Europeo, *El Reglamento sobre los planes estratégicos de la política agrícola común*, Fichas temáticas sobre la Unión Europea, 2025.

⁶⁸ Reglamento (UE) 2021/2115 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 2 de diciembre de 2021, DOUE L 435/1, art. 12 y Anexo III.

- Los Requisitos Legales de Gestión (RLG), que incorporan obligaciones derivadas de la normativa ambiental, sanitaria y de bienestar animal de la UE.
- Las Buenas Condiciones Agrarias y Medioambientales (BCAM), definidas como estándares básicos de mantenimiento del terreno agrícola en condiciones sostenibles y aplicadas con flexibilidad nacional.¹⁹

Por su parte, el Reglamento (UE) 2021/2116, conocido como Reglamento Horizontal, regula los aspectos relativos al control, supervisión y financiación de estas obligaciones, estableciendo mecanismos de reducción, exclusión y recuperación de pagos en caso de incumplimiento. De este modo, la eco-condicionalidad se configura como un instrumento jurídico transversal, que conecta la Política Agrícola con los objetivos medioambientales, climáticos y sanitarios de la Unión.⁶⁹

La lógica subyacente a esta figura se basa en la premisa de que las ayudas públicas no pueden desvincularse del cumplimiento normativo: la percepción de fondos implica una obligación activa de respetar la legislación vigente en materias de interés general. Así, la eco-condicionalidad opera como un mecanismo de contraprestación jurídica, que refuerza la legitimidad del gasto agrario ante la sociedad y contribuye a la provisión de bienes públicos no remunerados por el mercado, como la protección del suelo, el agua o la biodiversidad.

Desde una perspectiva doctrinal, se ha interpretado que la condicionalidad refuerza el carácter “funcional” del derecho al cobro de las ayudas: ya no basta con la mera titularidad de la explotación o el cumplimiento formal de requisitos administrativos, sino que el perceptor debe asumir una posición activa y colaborativa con los fines públicos que la PAC persigue en su versión más reciente.²

En definitiva, la eco-condicionalidad no constituye un simple instrumento técnico de control, sino un elemento jurídico estructural del modelo actual de gobernanza agraria en la Unión Europea.

⁶⁹ Reglamento (UE) 2021/2116 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 2 de diciembre de 2021, DOUE L 435/187.

5.2. Buenas Condiciones Agrarias y Medioambientales (BCAM)

Las Buenas Condiciones Agrarias y Medioambientales (BCAM) constituyen uno de los dos pilares normativos del régimen de eco-condicionalidad de la Política Agrícola Común (PAC), junto a los Requisitos Legales de Gestión (RLG). A diferencia de estos últimos —que remiten a normas ya existentes del Derecho de la Unión—, las BCAM son estándares de gestión agrícola definidos directamente por la legislación agraria comunitaria, diseñados para asegurar el mantenimiento de las tierras en condiciones sostenibles y respetuosas con el medio ambiente.

Las BCAM se encuentran reguladas principalmente en el Anexo III del Reglamento (UE) 2021/2115, donde se enumeran un total de nueve prácticas obligatorias que deben adaptarse a las condiciones específicas de cada Estado miembro mediante su Plan Estratégico Nacional. Entre estas, destacan las siguientes:

1. Protección del suelo contra la erosión (BCAM 5)
2. Mantenimiento de la cobertura del suelo durante los períodos más sensibles (BCAM 6)
3. Rotación de cultivos en tierras de cultivo (BCAM 7)
4. No quema de rastrojos (BCAM 8)
5. Conservación de pastos permanentes (BCAM 1)
6. Protección de humedales y turberas (BCAM 2)⁷⁰

Estas condiciones tienen carácter obligatorio para todos los agricultores que solicitan ayudas del primer pilar (pagos directos) y, en ciertos casos, del segundo pilar (desarrollo rural). Su aplicación práctica se basa en un principio de flexibilidad subsidiaria: aunque las normas marco son comunes a nivel europeo, su desarrollo técnico corresponde a cada Estado miembro en función de las características agroecológicas nacionales.⁷¹

⁷⁰ Reglamento (UE) 2021/2115, Anexo III, DOUE L 435/1.

⁷¹ Unión Europea. Desarrollo rural y sostenibilidad ambiental. *Fichas temáticas sobre la UE*. Parlamento Europeo; 2025.

En España, las BCAM han sido concretadas mediante el Plan Estratégico Nacional 2023–2027, así como en normativa de desarrollo, como el Real Decreto 1048/2022. En él se establece, por ejemplo, la obligación de realizar rotaciones mínimas de cultivos en determinadas superficies, el mantenimiento de barbechos con vegetación espontánea y la prohibición del laboreo en determinadas pendientes para evitar la erosión.⁷²

Desde el punto de vista jurídico, las BCAM presentan un doble valor:

- Por un lado, funcionan como criterio objetivo de admisibilidad de las ayudas.
- Por otro, actúan como obligación normativa, de cuyo incumplimiento pueden derivarse reducciones, exclusiones o sanciones, conforme al principio de proporcionalidad y a lo dispuesto en el Reglamento (UE) 2021/2116.

La importancia de las BCAM ha ido en aumento, especialmente en el marco del Pacto Verde Europeo y la estrategia “De la Granja a la Mesa”. En este contexto, las BCAM no solo se conciben como normas agrarias, sino como instrumentos jurídicos de política ambiental, con el fin de asegurar que la actividad agraria no comprometa la salud del suelo, la biodiversidad o la calidad del agua.⁷³

5.3. Cumplimiento normativo y supervisión

El cumplimiento normativo en el marco de la eco-condicionalidad de la PAC no solo implica el respeto material de las obligaciones establecidas en los Requisitos Legales de Gestión (RLG) y las Buenas Condiciones Agrarias y Medioambientales (BCAM), sino también un sistema jurídico de supervisión, control y sanción, cuyo

⁷² Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (España). Real Decreto 1048/2022, de 27 de diciembre, sobre aplicación del sistema de ayudas directas a la agricultura y la ganadería. BOE núm. 311, de 28 de diciembre de 2022.

⁷³ Parlamento Europeo, *De la Granja a la Mesa*, Fichas temáticas sobre la Unión Europea, 2025.

objetivo es garantizar la integridad del gasto público europeo y la eficacia de la Política Agrícola como herramienta de sostenibilidad.

Este sistema se fundamenta principalmente en el Reglamento (UE) 2021/2116, conocido como Reglamento Horizontal, que regula la financiación, gestión y seguimiento de la PAC. En su Título IV se establecen las normas de control sobre los beneficiarios, así como el régimen de reducciones, exclusiones y recuperaciones aplicables en caso de incumplimientos. Dichas sanciones deben ser proporcionales, no discriminatorias y deben tener en cuenta el alcance, gravedad, duración y reiteración de la infracción. ⁷⁴

5.3.1. Autoridades competentes y controles

Los controles del cumplimiento se realizan a través de los organismos pagadores designados por cada Estado miembro, que deben estar acreditados y sometidos a auditoría por parte de la Comisión Europea. Estos organismos utilizan tanto controles administrativos como inspecciones sobre el terreno, debiendo garantizar una muestra representativa y una frecuencia mínima según los parámetros establecidos por el reglamento. ⁷⁵

En España, esta función recae en el Fondo Español de Garantía Agraria (FEGA) y en las comunidades autónomas, que actúan como autoridades competentes. Estas entidades están obligadas a aplicar sistemas de seguimiento electrónico (monitoring), georreferenciación y otras herramientas tecnológicas, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 70 del Reglamento 2021/2116. ⁷⁶

5.3.2. Procedimiento y derechos del beneficiario

⁷⁴ Reglamento (UE) 2021/2116 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 2 de diciembre de 2021, sobre la financiación, gestión y seguimiento de la PAC, DOUE L 435/187.

⁷⁵ Parlamento Europeo, *El Reglamento sobre los planes estratégicos de la política agrícola común*, Fichas temáticas sobre la Unión Europea, 2025.

⁷⁶ FEGA. Manual de controles y aplicación de condicionalidad PAC 2023–2027. Fondo Español de Garantía Agraria; 2024.

El procedimiento sancionador en caso de incumplimiento debe respetar el principio del contradictorio: el agricultor tiene derecho a ser informado de los hechos imputados, presentar alegaciones, acceder al expediente y recurrir la resolución, tanto en vía administrativa como judicial. Esta garantía ha sido confirmada por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), que ha insistido en la necesidad de aplicar los principios generales del Derecho de la UE, incluyendo el derecho de defensa, la tutela judicial efectiva y la seguridad jurídica.⁷⁷

Además, el régimen de condicionalidad debe aplicarse en concordancia con el principio de proporcionalidad, tal como exige el artículo 83 del Reglamento (UE) 2021/2116. Esto implica que no toda infracción debe conllevar la misma penalización, sino que debe valorarse individualmente su impacto, su carácter intencional o negligente y la posible reincidencia.

5.3.3. Supervisión institucional y control financiero

A nivel europeo, el Tribunal de Cuentas Europeo ejerce una función de fiscalización externa sobre la aplicación de la PAC, emitiendo informes anuales y especiales sobre la eficacia del sistema de condicionalidad. En su Informe Especial nº 21/2017, ya advertía de las deficiencias estructurales en el diseño del greening y del régimen de control ambiental, alertando sobre el bajo impacto de estas medidas y la necesidad de reforzar los mecanismos de inspección y verificación.

Asimismo, la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) puede intervenir en caso de indicios de fraude o uso irregular de fondos comunitarios, con competencias de investigación administrativa en todo el territorio de la Unión.⁷⁸

⁷⁷ Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Asunto C-239/17 Teglgaard y Fløjstrupgård EU:C:2018:597.

⁷⁸ Tribunal de Cuentas Europeo. *Informe Especial nº 21/2017: La ecologización: un régimen de ayuda a la renta más complejo que todavía no es eficaz desde el punto de vista medioambiental*. Luxemburgo: ECA; 2017.

6. LOS "DESCUENTOS" POR INCUMPLIMIENTO

La Política Agrícola Común (PAC) de la Unión Europea no se limita a establecer derechos de cobro para los agricultores, sino que configura un régimen jurídico de obligaciones, cuyo cumplimiento es condición indispensable para acceder y conservar las ayudas públicas. Este sistema se articula en torno al principio de eco-condicionalidad, que vincula la percepción de los pagos al respeto de una serie de normas ambientales, sanitarias, de trazabilidad y bienestar animal.⁷⁹

El incumplimiento de estas normas conlleva la aplicación de sanciones económicas en forma de reducciones, exclusiones o recuperaciones de los importes concedidos. En este contexto, los denominados “descuentos” constituyen un mecanismo de corrección, proporcional y reglado, que busca asegurar la legalidad del gasto, la eficacia de la PAC y la coherencia con otros objetivos del Derecho de la Unión, en especial los medioambientales y sanitarios.⁸⁰

Este capítulo se estructura en tres subapartados. En primer lugar, se examinan los mecanismos sancionadores previstos en el marco de la condicionalidad. A continuación, se identifican los supuestos más comunes de infracción, tanto en el ámbito agronómico como en el ganadero. Por último, se analiza la regulación nacional de estos procedimientos y su impacto práctico en los beneficiarios, desde una perspectiva jurídica, administrativa y económica.

6.1. Mecanismos sancionadores en la condicionalidad

El régimen jurídico de la condicionalidad en la Política Agrícola Común (PAC) no solo establece obligaciones de cumplimiento para los beneficiarios, sino también un sistema sancionador estructurado en caso de infracción. Este mecanismo tiene por objeto garantizar la legalidad del gasto público y reforzar la coherencia entre el derecho a

⁷⁹ Reglamento (UE) 2021/2116 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 2 de diciembre de 2021, sobre la financiación, gestión y seguimiento de la PAC, DOUE L 435/187, art. 83.

⁸⁰ Walter Zellweger Córdoba, *La simplificación administrativa de la Política Agraria Común (PAC)*, *Actualidad Jurídica Ambiental*, n.º 150, 2024.

percibir ayudas y el cumplimiento de las normas medioambientales, sanitarias y de bienestar animal que configuran la eco-condicionalidad.

El marco legal principal se encuentra en el Reglamento (UE) 2021/2116, especialmente en su artículo 83, que establece las bases para la aplicación de reducciones y exclusiones de pagos cuando el agricultor no respeta los requisitos legales de gestión (RLG) o las buenas condiciones agrarias y medioambientales (BCAM). Las sanciones se aplican en función de cuatro criterios acumulativos: gravedad, alcance, duración y reiteración del incumplimiento.⁸¹

Con carácter general, si la infracción se considera leve, involuntaria y aislada, la autoridad competente puede limitarse a emitir un aviso sin penalización económica, con la exigencia de subsanar la irregularidad. En cambio, si se considera que el incumplimiento es resultado de negligencia, se puede aplicar una reducción proporcional de hasta el 3 % del total de las ayudas, y si hay reiteración o intencionalidad, la penalización puede alcanzar el 20 % o incluso la exclusión total del régimen durante uno o varios años.⁸²

El sistema responde al principio de proporcionalidad, garantizando que las consecuencias jurídicas del incumplimiento sean ajustadas al impacto de la conducta. Este principio ha sido confirmado por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, que exige valorar individualmente cada caso, evitando la imposición automática de sanciones uniformes sin considerar las circunstancias concretas del expediente.

Por tanto, los mecanismos sancionadores en la PAC no deben entenderse como un castigo administrativo, sino como un instrumento de control de legalidad y eficacia de la política pública, que refuerza el vínculo entre el agricultor y los compromisos normativos que asume al recibir fondos públicos.⁸³

⁸¹ Reglamento (UE) 2021/2116 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 2 de diciembre de 2021, sobre financiación, gestión y seguimiento de la PAC, DOUE L 435/187, art. 83.

⁸² FEAGA. Manual de aplicación del sistema de condicionalidad en España 2023–2027. Fondo Español de Garantía Agraria; 2024.

⁸³ Ibidem.

6.2. Supuestos comunes de infracción

Dentro del régimen de condicionalidad aplicable a la Política Agrícola Común (PAC), los supuestos de incumplimiento más frecuentes se refieren a las normas establecidas en el marco de las Buenas Condiciones Agrarias y Medioambientales (BCAM) y los Requisitos Legales de Gestión (RLG). Estas infracciones, aunque en muchos casos de carácter leve, pueden dar lugar a reducciones significativas de las ayudas si se repiten o si afectan gravemente a los objetivos ambientales, sanitarios o de bienestar animal.

Entre los incumplimientos más comunes detectados por las autoridades competentes se encuentran:

- Falta de rotación o diversificación de cultivos, contraviniendo la BCAM 7, especialmente en explotaciones con monocultivo reiterado.
- Laboreo en pendientes sin prácticas anti erosivas o ausencia de cubierta vegetal en periodos sensibles, en infracción de la BCAM 5 y 6.⁸⁴
- Destrucción o modificación de elementos de interés ecológico, como lindes, setos o barbechos que deberían mantenerse según la BCAM 8.
- Ausencia de registros sanitarios y de trazabilidad en explotaciones ganaderas, incumpliendo los RLG derivados de la normativa de higiene alimentaria y salud animal.
- Incumplimientos de bienestar animal, como instalaciones inadecuadas o carencia de agua y alimentación suficientes, que vulneran la normativa recogida en los RLG sobre bienestar animal.⁸⁴

Otro supuesto habitual es el uso de productos fitosanitarios no autorizados o en dosis superiores a las permitidas, lo cual puede constituir una infracción simultánea de varios requisitos legales, con efectos sobre la seguridad alimentaria y el medio ambiente.

Según datos del Fondo Español de Garantía Agraria (FEGA), las infracciones más frecuentes detectadas en España durante las campañas recientes se concentran en el control del laboreo en suelos vulnerables, el uso indebido del fuego en rastrojos y la falta

⁸⁴ Unión Europea. Reglamento (UE) 2021/2115, Anexo III – Buenas Condiciones Agrarias y Medioambientales (BCAM). Parlamento Europeo y del Consejo; 2021.

de documentación obligatoria en explotaciones ganaderas. La mayoría de estas infracciones son calificadas como negligencias, aunque no es infrecuente encontrar casos de reiteración o de infracción sistemática, lo que incrementa el porcentaje de penalización aplicable.⁸⁵

El conocimiento de estos supuestos por parte de los beneficiarios y la adecuada labor de asesoramiento técnico por parte de las administraciones son factores clave para evitar sanciones y garantizar una aplicación eficaz de los principios de la PAC.

6.3. Regulación nacional e impacto en los beneficiarios

La aplicación práctica de la condicionalidad en la Política Agrícola Común (PAC) se desarrolla, en el caso español, a través de una normativa nacional específica que adapta los requisitos europeos al contexto agroclimático, administrativo y productivo del país. Esta regulación complementa lo dispuesto por los reglamentos comunitarios, especialmente el Reglamento (UE) 2021/2115 y el Reglamento (UE) 2021/2116, que establecen la base jurídica para la condicionalidad reforzada.⁸⁶

El instrumento normativo principal en España es el Real Decreto 1048/2022, por el que se regula la aplicación del sistema de ayudas directas a la agricultura y la ganadería en el marco del Plan Estratégico Nacional de la PAC 2023–2027. Este decreto incorpora de forma detallada los compromisos relativos a las Buenas Condiciones Agrarias y Medioambientales (BCAM) y los Requisitos Legales de Gestión (RLG), y establece los procedimientos de control, notificación y sanción ante eventuales incumplimientos.⁸⁷

Además, el Fondo Español de Garantía Agraria (FEGA) publica cada año instrucciones técnicas y manuales operativos que desarrollan los aspectos metodológicos de la condicionalidad, tales como los umbrales de detección, el grado de tolerancia de

⁸⁵ FEGA. Manual de controles y aplicación de condicionalidad PAC 2023–2027. Fondo Español de Garantía Agraria; 2024.

⁸⁶ Reglamento (UE) 2021/2116 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 2 de diciembre de 2021, sobre financiación, gestión y seguimiento de la PAC, DOUE L 435/187, art. 83.

⁸⁷ Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (España). Real Decreto 1048/2022, de 27 de diciembre, sobre aplicación del sistema de ayudas directas a la agricultura y la ganadería. BOE núm. 311, de 28 de diciembre de 2022.

determinadas prácticas o el tratamiento de errores administrativos. En este marco, las comunidades autónomas, como autoridades de gestión, desempeñan un papel esencial en la evaluación de los expedientes y en la imposición de penalizaciones.⁸⁸

Desde el punto de vista del beneficiario, la regulación nacional ha tenido un impacto significativo en la gestión cotidiana de las explotaciones agrícolas. La necesidad de mantener registros detallados, cumplir con obligaciones documentales, preservar elementos del paisaje y modificar prácticas productivas ha incrementado la carga administrativa y ha exigido mayores conocimientos técnicos. Esta situación se ha visto parcialmente aliviada por el asesoramiento ofrecido a través de servicios públicos, organizaciones agrarias y oficinas comarcales.

No obstante, en determinados sectores, especialmente el de pequeña escala o en regiones con menor estructura técnica, la condicionalidad puede percibirse como una fuente de inseguridad jurídica o como un obstáculo para el acceso a ayudas. Por ello, una parte relevante del debate académico y político se centra en cómo equilibrar el cumplimiento normativo con la simplificación administrativa y la viabilidad económica del modelo agrario.

En resumen, la normativa nacional ha permitido una aplicación territorialmente adaptada del régimen de condicionalidad, pero también ha introducido retos operativos que exigen una labor constante de formación, transparencia y apoyo técnico a los agricultores.

7. LAS "EXTRAS" POR CUIDADO ESPECIAL DE LA NATURALEZA

El proceso de transformación de la Política Agrícola Común (PAC) ha incorporado, junto al régimen de condicionalidad y las sanciones por incumplimiento, un conjunto de instrumentos positivos de incentivación ambiental que buscan premiar a los agricultores que adoptan prácticas sostenibles o ejercen su actividad en entornos con

⁸⁸ FEAGA. Manual de controles y aplicación de condicionalidad PAC 2023–2027. Fondo Español de Garantía Agraria; 2024.

especiales valores ecológicos. Estas compensaciones, que pueden calificarse como “extras” en términos jurídicos y financieros, representan una forma de Pago por Servicios Ambientales (PSA) dentro del sistema de ayudas agrarias.⁸⁹

Frente a los “descuentos” por infracciones normativas, estas medidas reconocen el papel activo del agricultor como gestor del territorio, ofreciendo un incentivo económico por realizar actuaciones que exceden el cumplimiento mínimo exigido. El ejemplo más claro lo constituyó el greening, incorporado en la reforma de 2013 como pago adicional dentro del primer pilar. Este fue sustituido posteriormente por los ecoesquemas en el marco de la PAC 2023–2027, pero dejó sentadas las bases de un nuevo modelo de ayudas orientado a resultados ambientales.⁹⁰

Dentro de esta lógica de recompensa, se incluyen también las Superficies de Interés Ecológico (SIE) y los eco-incentivos en zonas con limitaciones naturales, que tienen como objetivo no solo corregir desigualdades territoriales, sino también estimular la provisión de bienes públicos mediante el mantenimiento de paisajes agrarios de alto valor ecológico.⁹¹

Este capítulo examina estas medidas desde una perspectiva jurídica y funcional, destacando su papel en la transición de la PAC hacia un modelo basado en la sostenibilidad, la biodiversidad y la equidad territorial.

7.1. Greening y pagos voluntarios

El denominado pago verde (greening) introducido en la reforma de la PAC de 2013 representó un punto de inflexión en el modo de concebir la relación entre ayudas agrarias y protección del medio ambiente. Se trató del primer instrumento agroambiental insertado directamente en el primer pilar de la PAC, destinado a compensar a los agricultores por la realización de prácticas agrícolas beneficiosas para el clima y el

⁸⁹ Alba Pérez Bartolomé, *La reforma de la PAC 2023–27: el caso español y el olvido del desarrollo rural*, TFG, Universidad de Deusto, 2024, pp. 13–14.

⁹⁰ Parlamento Europeo, *Instrumentos de la PAC y sus reformas*, Fichas temáticas sobre la Unión Europea, 2025.

⁹¹ Parlamento Europeo, *Los pagos directos*, Fichas temáticas sobre la Unión Europea, 2025.

entorno. Estas prácticas eran: la diversificación de cultivos, el mantenimiento de pastos permanentes y la preservación de superficies de interés ecológico (SIE).⁹²

A diferencia de la eco-condicionalidad, que opera como requisito negativo para evitar sanciones, el greening actúa como un incentivo positivo. Su configuración jurídica se fundamentaba en un esquema de pagos vinculados al cumplimiento voluntario de requisitos ambientales reforzados, cuyo importe representaba en torno al 30 % del pago directo total, lo que, en términos prácticos, suponía para muchos beneficiarios cerca del 50 % de la ayuda percibida.⁹³

Este sistema ha sido calificado en la doctrina como un auténtico mecanismo de Pago por Servicios Ambientales (PSA), en tanto remunera externalidades positivas generadas por la actividad agraria. La Unión Europea no solo subvenciona la producción, sino que incentiva directamente comportamientos respetuosos con el medio ambiente, bajo el principio de “a quien descontamina, se le paga”.⁹⁴

Sin embargo, la introducción del greening no estuvo exenta de controversia. Parte de la crítica apuntó a su limitada eficacia real, debido a que muchas de las prácticas exigidas ya eran habituales en las explotaciones, y a la superposición con la eco-condicionalidad tradicional. Aun así, el greening consolidó la idea de que el agricultor es un proveedor de bienes públicos, lo que abrió paso a nuevas figuras como los ecoesquemas en la PAC 2023–2027, estructurados bajo una lógica similar pero con mayor flexibilidad nacional y orientación estratégica.⁹⁵

⁹² García García S. Análisis del mecanismo de pagos por servicios ambientales desde la Política Agrícola Común. *Revista de Estudios Europeos*. 2020;(75):183–185.

⁹³ Ibidem.

⁹⁴ Rábade Blanco JM, coord. Pago por servicios ambientales: la PAC. Documento final del grupo de trabajo CONAMA 2012. Madrid: CONAMA; 2012. p. 6–7.

⁹⁵ Tribunal de Cuentas Europeo, *El régimen de pago verde: complejidad añadida a la PAC, pero resultados ambientales limitados*, Informe Especial n.º 21/2017, Luxemburgo, 2017.

7.2. Superficies de interés ecológico

Las Superficies de Interés Ecológico (SIE) fueron uno de los tres requisitos fundamentales del régimen de pago verde (greening) implantado por la reforma de la PAC de 2013. Su finalidad era promover una mayor biodiversidad en las zonas agrícolas y contribuir a la protección de hábitats, suelos y aguas mediante el mantenimiento de elementos del paisaje no productivos o con funciones ecológicas específicas.⁹⁶

De acuerdo con el artículo 46 del Reglamento (UE) n° 1307/2013, las explotaciones agrícolas con más de 15 hectáreas de tierras de cultivo debían destinar al menos el 5 % de dicha superficie a usos considerados de interés ecológico. Entre estos se incluían:

- Barbechos con cubierta vegetal,
- Setos y lindes,
- Árboles dispersos o bosquetes,
- Franjas tampón junto a cursos de agua,
- Cultivos fijadores de nitrógeno sin fitosanitarios, entre otros.

Estas zonas no estaban pensadas para la producción directa, sino para ofrecer servicios ecosistémicos esenciales: refugio para polinizadores, filtración de nutrientes, prevención de la erosión y mejora del ciclo del agua. Su reconocimiento dentro del primer pilar de la PAC supuso, como señala Sara García García, un avance significativo en la monetización parcial de estos servicios ambientales, alineándose con los principios teóricos del Pago por Servicios Ambientales (PSA).⁹⁷

No obstante, diversos informes, incluido el del Tribunal de Cuentas Europeo, señalaron que la aplicación práctica de las SIE fue poco ambiciosa. Muchos Estados miembros autorizaron cultivos fijadores de nitrógeno o superficies improductivas de

⁹⁶ Reglamento (UE) n.º 1307/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, relativo a los pagos directos a los agricultores, DOUE L 347/608, art. 46.

⁹⁷ García García S. Análisis del mecanismo de pagos por servicios ambientales desde la Política Agrícola Común. *Revista de Estudios Europeos*. 2020;(75):183–185.

escaso valor ecológico, lo que redujo el impacto real de la medida sobre la biodiversidad.⁹⁸

Pese a sus limitaciones, las SIE constituyeron un precedente normativo importante para el desarrollo posterior de los ecoesquemas y las intervenciones medioambientales del segundo pilar. Además, mostraron que es posible integrar criterios ecológicos en el reparto de ayudas directas, estableciendo una relación funcional entre el uso del suelo y la obtención de fondos públicos.

7.3. Eco-incentivos en zonas con limitaciones naturales

Dentro del marco de la PAC, las denominadas zonas con limitaciones naturales (ZLN), como áreas de montaña, regiones con suelos poco productivos, problemas climáticos o de accesibilidad han sido objeto de atención específica mediante instrumentos de eco-incentivación que reconocen su función ambiental y social en la estructura territorial de la Unión Europea. Estos pagos tienen por objeto compensar a los agricultores por los costes adicionales y la pérdida de ingresos derivados de las dificultades naturales a las que deben hacer frente.⁹⁹

El fundamento legal de estos pagos se encuentra en el artículo 71 del Reglamento (UE) n.º 1305/2013, correspondiente al desarrollo rural (segundo pilar de la PAC), que permite a los Estados miembros conceder ayudas por hectárea en estas zonas. Aunque inicialmente concebidos con una lógica compensatoria, diversos autores señalan que estas ayudas pueden ser interpretadas como un mecanismo indirecto de pago por servicios ambientales, al incentivar el mantenimiento de actividades agrarias extensivas que contribuyen a preservar los ecosistemas locales y evitar el abandono rural.¹⁰⁰

En el contexto español, muchas de estas zonas coinciden con sistemas agrarios de alto valor natural (SAVN), caracterizados por su baja intensidad productiva, diversidad paisajística y papel clave en la conservación de hábitats. La continuidad de su gestión

⁹⁸ Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAPA), *La reforma de la PAC: antecedentes, contenido y aplicación en España*, Madrid: MAPA, 2003, pp. 27–29.

⁹⁹ Reglamento (UE) n.º 1305/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, relativo al apoyo al desarrollo rural a través del FEADER, DOUE L 347/487, art. 71

¹⁰⁰ Ibidem.

agraria permite evitar procesos de degradación como la desertificación, la pérdida de biodiversidad o el riesgo de incendios forestales.

Desde una perspectiva jurídica, estas ayudas no están supeditadas al cumplimiento de medidas agroambientales estrictas, pero sí pueden vincularse a objetivos ecológicos dentro de los planes estratégicos nacionales, mediante condiciones de elegibilidad, priorización o vinculación con prácticas sostenibles. Esto las convierte en una herramienta flexible que puede orientarse tanto al desarrollo territorial como a la prestación de bienes públicos.

La reforma de la PAC para el periodo 2023–2027 mantiene este tipo de intervención bajo el título de “ayudas a zonas con limitaciones naturales u otras limitaciones específicas”, estableciendo criterios comunes y márgenes de cofinanciación, pero dejando amplio margen a los Estados miembros para adaptarlas a sus contextos territoriales. En consecuencia, los eco-incentivos en ZLN representan una forma híbrida de intervención, a medio camino entre la compensación socioeconómica y el pago por externalidades ambientales positivas.¹⁰¹

8. LA REFORMA DE LA PAC: EN ESPECIAL "LA NUEVA PAC" (2023–2027)

8.1. Descripción general

La reforma de la Política Agrícola Común (PAC) para el periodo 2023–2027 supone una de las transformaciones más ambiciosas desde su creación, tanto en términos de contenido como de gobernanza. Esta nueva etapa se caracteriza por su estrecha vinculación con los objetivos medioambientales y climáticos del Pacto Verde Europeo, así como por una descentralización operativa mediante la elaboración de Planes Estratégicos Nacionales, que sustituyen al anterior enfoque homogéneo de aplicación comunitaria.¹⁰²

¹⁰¹ Parlamento Europeo, *El Reglamento sobre los planes estratégicos de la política agrícola común*, Fichas temáticas sobre la Unión Europea, 2025.

¹⁰² Reglamento (UE) 2021/2115 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 2 de diciembre de 2021.

Desde el punto de vista jurídico, el nuevo modelo se sustenta en dos reglamentos fundamentales:

- El Reglamento (UE) 2021/2115, que regula los Planes Estratégicos de la PAC.
- El Reglamento (UE) 2021/2116, relativo a la financiación, gestión y control del sistema.

Estos instrumentos normativos reflejan una nueva lógica de “gobernanza por resultados”, en la que los Estados miembros tienen mayor flexibilidad para adaptar las intervenciones a sus condiciones nacionales, siempre que cumplan con los nueve objetivos específicos establecidos por la Comisión Europea: tres de carácter económico, tres medioambientales y tres sociales.

Una de las principales novedades es la introducción formal de la arquitectura verde como pilar estructural de la PAC. Esta incluye tres niveles:

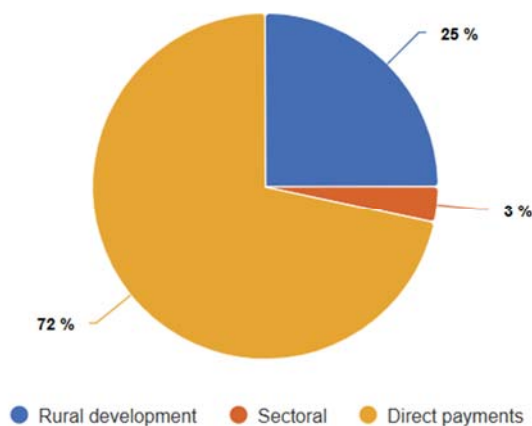
1. Condicionalidad reforzada, como criterio obligatorio para recibir ayudas.
2. Eco-regímenes (eco-schemes), como pagos voluntarios por prácticas sostenibles.
3. Medidas agroambientales del segundo pilar, cofinanciadas con fondos nacionales.¹⁰³

Además, la nueva PAC incorpora mayores exigencias en cuanto a redistribución de ayudas (a través del pago redistributivo), incorporación de jóvenes agricultores y digitalización del sector. También se promueve la igualdad de género y se refuerzan los mecanismos de control y evaluación del desempeño, orientando la política a objetivos concretos y medibles a nivel europeo.

Desde un enfoque funcional, la PAC 2023–2027 pretende ofrecer un marco jurídico más flexible y adaptativo, pero con mecanismos de control y supervisión armonizados, que garanticen tanto la coherencia con el Derecho de la Unión como la eficacia del gasto público.

¹⁰³ Comisión Europea – The new CAP: fairer, greener, more flexible. Brussels: DG AGRI; 2022.

Planned financial allocations under the CAP Strategic Plans 2023-27
(in EUR billion)



Source: European Commission

104

La siguiente figura representa la asignación financiera prevista bajo los Planes Estratégicos de la Política Agrícola Común (para el período 2023-2027, según datos de la Comisión Europea. El gráfico, de tipo circular, desglosa el presupuesto total de la PAC en tres grandes bloques de intervención: pagos directos, desarrollo rural y medidas sectoriales.

Como se observa, la mayor parte del presupuesto se concentra en los pagos directos a los agricultores, que representan un 72 % del total. Esta categoría constituye el eje tradicional de la PAC, y su objetivo es garantizar una renta mínima estable a los productores, compensando la volatilidad del mercado y los costes derivados de la sostenibilidad y trazabilidad exigida en la Unión Europea.¹⁰⁵

En segundo lugar, un 25 % del presupuesto se destina a desarrollo rural, lo que corresponde al llamado segundo pilar de la PAC. Esta financiación se orienta a la mejora del tejido económico, social y ambiental del medio rural, incluyendo medidas para el relevo generacional, el emprendimiento, la conservación del paisaje, la biodiversidad o la lucha contra la despoblación.

¹⁰⁴ Ibidem.

¹⁰⁵ Comisión Europea. La nueva PAC: más justa, más ecológica, más flexible. Bruselas: Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural (DG AGRI); 2022.

Por último, el 3 % restante se dedica a intervenciones sectoriales específicas, como las que afectan a determinadas producciones (vino, frutas y hortalizas, apicultura, etc.), cuya finalidad es mejorar la organización del sector, la competitividad, la innovación o la adaptación al cambio climático.¹⁰⁶

Este reparto refleja claramente el peso predominante que siguen teniendo los pagos directos dentro de la estructura financiera de la PAC, a pesar de los esfuerzos por fortalecer políticas de desarrollo rural y sostenibilidad. A nivel crítico, se ha señalado que esta distribución puede estar limitando la capacidad transformadora de la PAC en términos sociales y ambientales, lo cual ha sido objeto de debate en el marco de las reformas recientes y la aplicación de estrategias como “De la Granja a la Mesa” o la Estrategia de Biodiversidad 2030.

8.1.1. Contexto del Pacto Verde Europeo

El Pacto Verde Europeo, presentado por la Comisión en diciembre de 2019, constituye el eje vertebrador de todas las políticas comunitarias actuales, incluyendo de forma destacada a la Política Agrícola Común. Su objetivo es lograr que la Unión Europea se convierta en el primer continente climáticamente neutro en 2050, mediante una transformación transversal de su economía y sus sistemas de producción, incluidos los agroalimentarios.

En este contexto, la PAC 2023–2027 se ha diseñado como un instrumento operativo clave para la ejecución del Pacto Verde, contribuyendo a dos estrategias específicas:

- La Estrategia “De la Granja a la Mesa”, que busca garantizar un sistema alimentario justo, saludable y respetuoso con el medio ambiente.
- La Estrategia de Biodiversidad 2030, que persigue proteger y restaurar los ecosistemas europeos, incluyendo hábitats agrarios¹⁰⁷.

¹⁰⁶ Comisión Europea. Planes Estratégicos de la PAC – Marco jurídico e indicaciones para su aplicación. Bruselas: Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural (DG AGRI); 2022.

¹⁰⁷ Comisión Europea. Communication: The European Green Deal. COM(2019) 640 final. Brussels: European Commission; 2019.

Ambas estrategias fijan objetivos cuantificables, que aunque no son jurídicamente vinculantes de forma directa, sirven como referencia programática para la configuración de los Planes Estratégicos Nacionales de la PAC. Entre ellos destacan:

- Reducción del 50 % en el uso de pesticidas químicos y del 20 % en fertilizantes.
- Al menos el 25 % de la superficie agraria dedicada a agricultura ecológica.
- Disminución del 50 % en la venta de antimicrobianos en ganadería¹⁰⁸.

A través de estos objetivos, la nueva PAC se convierte en un instrumento no solo de Política Agrícola, sino también de acción climática, salud pública y seguridad alimentaria. Desde una perspectiva jurídica, esto ha implicado una reformulación de los fines de la política agrícola, ahora articulada también con los artículos 11 y 191 del TFUE, que exigen la integración de los principios ambientales en todas las políticas sectoriales de la Unión.

La vinculación con el Pacto Verde ha justificado además el refuerzo de la condicionalidad ambiental, la creación de los eco-regímenes como nuevos instrumentos jurídicos de incentivo y el establecimiento de sistemas de control más exigentes. Todo ello marca un cambio de paradigma en el derecho agrario europeo, orientando las ayudas hacia la prestación de bienes públicos ecológicos como requisito de legitimidad del gasto.

8.1.2. Objetivos generales: sostenibilidad, equidad, competitividad

La nueva PAC 2023–2027 se articula jurídicamente en torno a nueve objetivos específicos y un objetivo transversal, establecidos en el artículo 6 del Reglamento (UE) 2021/2115, los cuales deben ser atendidos por todos los Estados miembros a través de sus respectivos Planes Estratégicos Nacionales. Estos objetivos están organizados en tres grandes bloques: sostenibilidad ambiental, equidad social y competitividad económica,

¹⁰⁸ Comisión Europea. Farm to Fork and Biodiversity strategies: targets and ambition. *Factsheet Comparison Table*; 2022.

en coherencia con los principios del Pacto Verde Europeo y los compromisos internacionales de la Unión.

a) Sostenibilidad ambiental

Este bloque engloba los objetivos orientados a la mitigación del cambio climático, la gestión eficiente de los recursos naturales y la preservación de la biodiversidad. Las intervenciones deben apoyar, entre otras metas:

- La reducción de emisiones de gases de efecto invernadero en el sector agrícola.
- La conservación de los suelos, el agua y la biodiversidad.
- La transición hacia modelos de producción más sostenibles, como la agricultura ecológica.¹⁰⁹

La incorporación de instrumentos como los eco-regímenes, la condicionalidad reforzada y las medidas agroambientales del segundo pilar responde directamente a esta orientación, configurando una PAC más activa en la provisión de bienes públicos ambientales.

b) Equidad social

En el plano social, la PAC persigue promover un reparto más justo de las ayudas y mejorar las condiciones de vida en las zonas rurales. Entre sus prioridades se encuentran:

- La redistribución de las ayudas a favor de pequeñas y medianas explotaciones.
- El fomento del relevo generacional a través de pagos complementarios para jóvenes agricultores.
- La promoción de la igualdad de género y la inclusión social en el medio rural¹¹⁰.

¹⁰⁹ Diario Oficial de la Unión Europea. Reglamento (UE) 2021/2115 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 2 de diciembre de 2021. Artículo 6.

¹¹⁰ Comisión Europea. La nueva PAC: más justa, más ecológica, más flexible. Bruselas: Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural (DG AGRI); 2022.

Estas medidas no solo tienen una dimensión económica, sino que están orientadas a reforzar la cohesión territorial y la justicia social, garantizando que la Política Agrícola no perpetúe desigualdades estructurales en el sector.

c) Competitividad y resiliencia

Por último, la PAC conserva una dimensión claramente económica: asegurar la viabilidad de las explotaciones agrarias y su adaptación a los mercados globales. Los objetivos en este ámbito incluyen:

- El incremento de la productividad sostenible.
- El acceso a la innovación y la digitalización del campo.
- La mejora de la resiliencia frente a crisis económicas, sanitarias o climáticas.

En este sentido, la nueva PAC se estructura como un sistema más flexible y adaptativo, en el que los Estados miembros pueden diseñar intervenciones ajustadas a sus necesidades, siempre bajo evaluación y validación ex ante por parte de la Comisión Europea.

Desde una perspectiva jurídica, estos objetivos actúan como límites materiales positivos que orientan la acción pública, y a su vez como criterios de control de legalidad y coherencia a nivel europeo. El cumplimiento de los objetivos se vigilará mediante indicadores comunes de resultado e impacto, lo que transforma la PAC en un sistema orientado no solo al gasto, sino también al desempeño institucional.¹¹¹

8.1.3. Marco normativo: Plan Estratégico PAC (PEPAC)

Una de las principales innovaciones de la PAC 2023–2027 es la introducción de un nuevo modelo de gobernanza basado en Planes Estratégicos Nacionales, denominados oficialmente Planes Estratégicos de la PAC (PEPAC). Este instrumento normativo sustituye a la aplicación uniforme y centralizada de las ayudas, otorgando a los Estados miembros mayor flexibilidad en el diseño y ejecución de sus políticas agrarias, siempre bajo supervisión de la Comisión Europea.

Fundamento jurídico

¹¹¹ Ibidem.

El marco legal del PEPAC se encuentra en el Reglamento (UE) 2021/2115, especialmente en los artículos 104 a 139, donde se detallan los requisitos de contenido, procedimiento de aprobación, modificación, seguimiento y evaluación de los planes. Cada Estado debe diseñar un plan que articule:

- Las intervenciones del primer pilar (pagos directos y medidas de mercado).
- Las intervenciones del segundo pilar (desarrollo rural).
- La asignación presupuestaria, objetivos, indicadores y resultados esperados.

Los planes deben ser aprobados por la Comisión mediante acto de ejecución, previa evaluación de su compatibilidad con los objetivos generales y específicos de la PAC, así como con el Pacto Verde Europeo, la Estrategia de Biodiversidad y el Reglamento sobre la condicionalidad climática de los fondos europeos.¹¹²

Plan Estratégico de España

España presentó su PEPAC en diciembre de 2021, y fue aprobado en agosto de 2022 tras varias rondas de revisión. El plan recoge la estructura de pagos directos, eco-regímenes, ayudas asociadas y medidas de desarrollo rural, incluyendo los requisitos técnicos, ambientales y administrativos exigidos a los beneficiarios. Entre sus elementos más destacados se encuentran:

- Un fuerte énfasis en los eco-regímenes, con prácticas diferenciadas por orientación productiva y zonas geográficas.
- La redistribución de ayudas a través del pago redistributivo, aplicable a las primeras hectáreas.
- El refuerzo de las medidas agroambientales y climáticas bajo el segundo pilar.¹¹³

¹¹² Comisión Europea. Planes Estratégicos de la PAC – Marco jurídico e indicaciones para su aplicación. Bruselas: Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural (DG AGRI); 2022.

¹¹³ Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (España). Plan Estratégico de la PAC 2023–2027. Madrid: MAPA; 2022.

El PEPAC español está estructurado para asegurar la coherencia entre objetivos estratégicos, resultados esperados e indicadores de ejecución, siguiendo una lógica de “rendición de cuentas por resultados”, más allá del mero cumplimiento administrativo.

Valoración jurídica

Desde una perspectiva jurídica, el PEPAC representa una forma de soft decentralization, en la que los Estados tienen autonomía de diseño, pero no plena libertad de actuación. Su contenido está condicionado por el Derecho de la Unión, y está sujeto a control ex ante, seguimiento anual y evaluación ex post por la Comisión. Este modelo refuerza el principio de subsidiariedad funcional, sin quebrar el carácter común de la Política Agrícola europea.

8.2. El suelo como sumidero de carbono

La PAC 2023–2027 incorpora, como parte de su dimensión ambiental, una orientación explícita hacia el uso del suelo agrícola como sumidero de carbono, en línea con los objetivos climáticos de la Unión Europea y la normativa derivada del Pacto Verde Europeo. Esta función del suelo se articula dentro de los eco-regímenes y de las intervenciones del segundo pilar, y se integra también en los planes estratégicos como criterio para la selección de prácticas agrícolas subvencionables.

Fundamento ambiental y normativo

El uso del suelo como almacén de carbono orgánico es reconocido por la ciencia del cambio climático como una herramienta eficaz para la mitigación de emisiones de gases de efecto invernadero. En este sentido, el artículo 6 del Reglamento (UE) 2021/2115 incluye entre los objetivos específicos de la PAC la “contribución a la mitigación del cambio climático y la adaptación al mismo”, lo que justifica jurídicamente la financiación de prácticas agrarias que favorezcan la captura y conservación del carbono en los suelos agrícolas y forestales.¹¹⁴

El Plan Estratégico de España, aprobado en 2022, incorpora este enfoque mediante prácticas tales como:

¹¹⁴ Diario Oficial de la Unión Europea. Reglamento (UE) 2021/2115 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 2 de diciembre de 2021. Artículo 6.

- Mantenimiento de cubiertas vegetales en cultivos leñosos.
- Agricultura de conservación (siembra directa y no laboreo).
- Pastoreo extensivo gestionado.
- Plantación y gestión sostenible de pastos permanentes.

Estas prácticas son elegibles como eco-regímenes, lo que implica que pueden recibir financiación adicional si van más allá de los requisitos mínimos de la condicionalidad.¹¹⁵

2. Vinculación con estrategias climáticas y biodiversidad

La función del suelo como sumidero conecta directamente con las estrategias comunitarias de biodiversidad, cambio climático y uso sostenible del suelo. En la Estrategia de Biodiversidad 2030, la Comisión se compromete a establecer normas vinculantes sobre restauración de ecosistemas, incluyendo la rehabilitación de turberas y humedales, que tienen gran capacidad de almacenamiento de carbono¹¹⁶.

Además, el Reglamento de la UE sobre uso de la tierra, cambio de uso y silvicultura (LULUCF) establece metas de absorción neta de carbono por el sector agrario, que los Estados deben cumplir parcialmente a través de la PAC. Esto refuerza el papel del agricultor como actor climático, más allá de su función productiva.

3. Incentivos y barreras jurídicas

Desde el punto de vista jurídico, el uso del suelo como sumidero plantea varias cuestiones relevantes:

- Es necesario definir con precisión qué prácticas pueden considerarse efectivas y verificables para la captura de carbono.
- Se requiere establecer sistemas de monitoreo, reporte y verificación (MRV) que permitan comprobar los resultados ambientales con base técnica y jurídica.

¹¹⁵ Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (España). Plan Estratégico de la PAC 2023–2027. Madrid: MAPA; 2022.

¹¹⁶ Comisión Europea. Estrategia sobre la biodiversidad para 2030. COM(2020) 380 final. Bruselas; 2020.

- Deben resolverse tensiones entre libertad de gestión agraria y obligaciones climáticas, especialmente en relación con los derechos de uso del suelo y la planificación territorial.

La PAC 2023–2027 aborda estas cuestiones mediante mecanismos de evaluación de resultados, indicadores comunes e interoperabilidad de bases de datos agronómicas, integrando la acción climática en la estructura legal del régimen de ayudas.¹¹⁷

8.2.1. Agricultura regenerativa y secuestro de carbono

La agricultura regenerativa es un enfoque emergente dentro de la PAC 2023–2027 que ha cobrado importancia por su capacidad para restaurar la salud del suelo, aumentar su contenido de carbono, mejorar la biodiversidad y reducir el uso de insumos externos. Aunque no está definida formalmente en la normativa comunitaria, se reconoce de forma implícita como una estrategia coherente con los objetivos climáticos y ambientales de la Unión Europea.

Dentro del Plan Estratégico español, varias prácticas asociadas a la agricultura regenerativa han sido incluidas como parte de los eco-regímenes. Entre ellas destacan la siembra directa, el uso de cubiertas vegetales, la incorporación de materia orgánica al suelo y la diversificación de cultivos. Todas estas prácticas contribuyen a aumentar el carbono orgánico del suelo, lo que las convierte en instrumentos útiles para la mitigación del cambio climático.¹¹⁸

Desde un punto de vista jurídico, la nueva PAC permite que los Estados miembros incluyan como eco-regímenes aquellas prácticas que contribuyan a los objetivos medioambientales y climáticos. Esta fórmula otorga flexibilidad para integrar modelos como la agricultura regenerativa, siempre que las prácticas estén suficientemente justificadas, sean medibles y se adapten al contexto agroclimático nacional.¹¹⁹

¹¹⁷ Comisión Europea. Planes estratégicos de la PAC: marco jurídico e indicaciones para su aplicación. Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural; 2022.

¹¹⁸ Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (España). Plan Estratégico de la PAC 2023–2027. Madrid: MAPA; 2022.

¹¹⁹ Diario Oficial de la Unión Europea. Reglamento (UE) 2021/2115 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 2 de diciembre de 2021. Artículo 31.

Además, estas prácticas pueden anticipar su inclusión en los futuros sistemas de certificación de carbono agrícola, actualmente en desarrollo por parte de la Comisión Europea. Aunque la certificación no está aún plenamente regulada, la PAC actual ya establece las bases para su eventual integración dentro de los mecanismos de ayuda.

El enfoque regenerativo permite concebir al agricultor como un gestor ambiental activo, pero plantea también retos técnicos y jurídicos. Entre ellos, la necesidad de establecer criterios objetivos, sistemas fiables de medición del carbono y garantías para los beneficiarios sobre las condiciones y exigencias vinculadas a estas prácticas. A pesar de ello, la orientación general de la PAC 2023–2027 apunta claramente a la consolidación de este tipo de enfoques como elementos estructurales de la Política Agrícola europea.

8.2.2. Vínculo con estrategias climáticas y biodiversidad

El papel del suelo agrario como sumidero de carbono no puede entenderse de forma aislada, sino que debe insertarse en el marco más amplio de las políticas ambientales y climáticas de la Unión Europea. La PAC 2023–2027 se ha diseñado como una herramienta funcional de apoyo a los compromisos asumidos en el contexto del Pacto Verde Europeo, incluyendo las estrategias sobre biodiversidad, restauración ecológica y lucha contra el cambio climático.

En primer lugar, la Estrategia de Biodiversidad para 2030 establece objetivos ambiciosos de restauración de ecosistemas degradados, entre ellos los agrícolas, y destaca el valor del carbono orgánico del suelo como indicador ambiental de referencia. En esta línea, promueve la recuperación de turberas, humedales y otras superficies de alto valor natural que también cumplen funciones esenciales como depósitos naturales de carbono.¹²⁰

En segundo lugar, la estrategia “De la Granja a la Mesa” propone transformar el modelo agroalimentario europeo mediante la reducción del uso de insumos químicos, la promoción de prácticas sostenibles y la mejora de la calidad del suelo. Este enfoque reconoce que la salud del suelo es una condición previa para garantizar la seguridad alimentaria a largo plazo y al mismo tiempo cumplir con los compromisos del Acuerdo

¹²⁰Comisión Europea. Estrategia sobre la biodiversidad para 2030. COM(2020) 380 final. Bruselas; 2020.

de París. El vínculo entre fertilidad del suelo, almacenamiento de carbono y resiliencia climática queda así reforzado tanto en términos científicos como jurídicos.¹²¹

Por otro lado, la política climática europea en materia de uso del suelo se materializa en el Reglamento relativo al uso de la tierra, el cambio de uso de la tierra y la silvicultura (LULUCF), que impone metas de absorción neta de carbono por parte de estos sectores. La PAC, mediante los eco-regímenes y medidas agroambientales, se convierte en un mecanismo de cumplimiento indirecto de estos objetivos nacionales.

Desde una perspectiva funcional, puede afirmarse que la PAC y las estrategias climáticas y ambientales de la UE mantienen una relación de interdependencia normativa: la PAC proporciona los instrumentos económicos y jurídicos para alcanzar metas definidas en otras políticas comunitarias. En consecuencia, el vínculo entre suelo agrícola, biodiversidad y clima no solo es técnico, sino también jurídicamente operativo en el actual modelo de gobernanza verde europeo.

8.2.3. Incentivos y barreras jurídicas

El reconocimiento del suelo como sumidero de carbono plantea una serie de cuestiones jurídicas relacionadas tanto con los instrumentos de apoyo como con los límites estructurales que condicionan su implementación efectiva. La PAC 2023–2027 ofrece un marco normativo y financiero para incentivar las prácticas agrícolas que favorezcan la captura de carbono, pero este modelo se enfrenta también a importantes retos legales y operativos.

Desde el punto de vista de los incentivos, los eco-regímenes previstos en el artículo 31 del Reglamento (UE) 2021/2115 permiten a los Estados miembros ofrecer pagos adicionales a los agricultores que adopten prácticas beneficiosas para el clima y el medio ambiente. Estas prácticas pueden incluir, entre otras, la cobertura permanente del suelo, el mantenimiento de pastos, la siembra directa o la rotación con cultivos mejoradores. Su finalidad no es únicamente agronómica, sino también climática, en tanto

¹²¹ Comisión Europea. Communication: A Farm to Fork Strategy for a fair, healthy and environmentally-friendly food system. COM(2020) 381 final. Brussels; 2020.

que permiten aumentar el contenido de carbono orgánico del suelo y reducir las emisiones asociadas a la agricultura convencional.¹²²

Asimismo, el Plan Estratégico español ha incorporado este enfoque mediante la definición de eco-regímenes específicos que contemplan el secuestro de carbono como uno de sus objetivos implícitos. Estos regímenes pueden combinarse con medidas del segundo pilar, especialmente las agroambientales, que permiten una mayor personalización de los compromisos y su adaptación a las condiciones locales.

Sin embargo, la aplicación práctica de estos instrumentos presenta barreras jurídicas que deben ser abordadas para garantizar su eficacia y seguridad jurídica. Una primera dificultad es la necesidad de definir con claridad qué prácticas pueden considerarse efectivamente orientadas al secuestro de carbono. La falta de una definición común a nivel de la Unión Europea puede generar desigualdades en la interpretación y aplicación de estas medidas entre Estados miembros.

Otra barrera significativa es la exigencia de establecer sistemas de seguimiento, verificación y control que permitan evaluar de forma objetiva el impacto ambiental de las prácticas subvencionadas. La aplicación de tecnologías como los sistemas de información geográfica, la teledetección o los modelos de cálculo del carbono del suelo plantea retos técnicos y jurídicos, especialmente en lo relativo a la protección de datos, la trazabilidad de las actuaciones y la proporcionalidad de las obligaciones impuestas al agricultor.⁴⁴

Desde el punto de vista de la relación entre libertad de gestión y condicionalidad ambiental, también deben considerarse posibles conflictos entre los derechos del titular de la explotación y las nuevas obligaciones derivadas de los eco-regímenes. En este sentido, la legislación agraria debe encontrar un equilibrio entre la necesidad de cumplir con los objetivos climáticos y el respeto a la autonomía profesional y económica del agricultor.¹²³

¹²² Diario Oficial de la Unión Europea. Reglamento (UE) 2021/2115 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 2 de diciembre de 2021

¹²³ Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (España). Plan Estratégico de la PAC 2023–2027. Madrid: MAPA; 2022.

Por último, es necesario reforzar la coordinación entre la PAC y otras normas sectoriales, como la Directiva Marco del Agua, la legislación sobre nitratos, el reglamento LULUCF o las estrategias forestales y de biodiversidad. Solo una integración jurídica coherente entre políticas permitirá consolidar el papel del suelo como sumidero de carbono dentro de un sistema agroalimentario verdaderamente sostenible.

8.3. Los ecoesquemas

Uno de los principales elementos innovadores de la Política Agrícola Común para el período 2023–2027 ha sido la incorporación de los llamados ecoesquemas o eco-regímenes, instrumentos voluntarios pero incentivados financieramente que permiten a los agricultores obtener pagos adicionales si aplican prácticas agrarias especialmente beneficiosas para el medio ambiente, el clima y el bienestar animal. Aunque estos mecanismos no son técnicamente nuevos puesto que se inspiran en experiencias anteriores como el “greening” su formulación en esta reforma presenta un diseño normativo y funcional mucho más ambicioso y articulado, tanto desde la perspectiva de la gobernanza como desde la óptica de los objetivos climáticos de la Unión Europea.¹²⁴

Desde el punto de vista jurídico, los ecoesquemas están regulados en el artículo 31 del Reglamento (UE) 2021/2115, que establece que los Estados miembros deben incluir en sus Planes Estratégicos una oferta de prácticas subvencionables que contribuyan de manera directa a los objetivos ambientales y climáticos de la PAC. Aunque su adopción por parte del agricultor es voluntaria, su inclusión por parte del Estado es obligatoria, lo que refleja un modelo mixto de intervención: voluntarismo incentivado para el beneficiario, pero obligatoriedad estructural para el legislador nacional. Este enfoque ha sido considerado como una herramienta esencial para lograr la alineación entre las políticas agrarias y los compromisos del Pacto Verde Europeo, particularmente las estrategias “De la Granja a la Mesa” y de Biodiversidad 2030.¹²⁵

¹²⁴ Comisión Europea. La nueva Política Agrícola Común: 2023-2027. Bruselas: CE; 2021.

¹²⁵ Comisión Europea. Estrategia "De la Granja a la Mesa" para un sistema alimentario justo, saludable y respetuoso con el medio ambiente. Bruselas: CE; 2020.

Financieramente, los ecoesquemas representan al menos un 25 % del presupuesto total del primer pilar de la PAC, es decir, del conjunto de pagos directos. Esta proporción supone un cambio cuantitativo y cualitativo respecto al sistema anterior, en el que el greening absorbía un 30 % del pago base pero sin mecanismos eficaces de evaluación ambiental. La nueva PAC, en cambio, exige a los Estados establecer indicadores claros, prácticas verificables y criterios de impacto ambiental mensurable. Esto se traduce en una gobernanza orientada a resultados, no simplemente a la ejecución presupuestaria, lo que implica también una mayor exigencia para los organismos pagadores y las autoridades de control.¹²⁶

En el caso español, el Plan Estratégico aprobado por la Comisión en 2022 define siete ecoesquemas principales organizados en función del tipo de producción y de zona agroclimática. Estos incluyen, por ejemplo, la agricultura de conservación con siembra directa, el mantenimiento de cubiertas vegetales en cultivos leñosos, la rotación de cultivos con especies mejoradoras, el pastoreo extensivo con criterios de carga ganadera sostenible, y la mejora de elementos no productivos del paisaje como lindes, setos o zonas húmedas. Cada una de estas prácticas tiene asociada una cuantía específica de ayuda, un sistema de controles, un indicador de resultado y un umbral mínimo de cumplimiento. La lógica jurídica subyacente a estos mecanismos se basa en el principio de condicionalidad positiva: el agricultor no está obligado a adoptarlos, pero solo podrá acceder a los pagos si cumple exactamente con las condiciones técnicas y ambientales previstas en el plan.¹²⁷

Una de las particularidades de los ecoesquemas es su carácter flexible y adaptativo. El artículo 31 del reglamento permite a los Estados actualizar las prácticas autorizadas, introducir nuevas intervenciones o ajustar los requisitos según el grado de ejecución y los resultados obtenidos. Además, el propio reglamento prevé mecanismos de modificación del Plan Estratégico previa validación por parte de la Comisión, lo que

¹²⁶ Comisión Europea. La nueva PAC: más justa, más ecológica, más flexible. Bruselas: Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural (DG AGRI); 2022.

¹²⁷ Tribunal de Cuentas Europeo. Especial n.º 16/2017: “Greening: una política más verde, pero no eficaz”. Luxemburgo: TCE; 2017.

otorga una dimensión dinámica al sistema y permite corregir desviaciones o introducir mejoras conforme a la evolución técnica o climática.¹²⁸

Desde el punto de vista doctrinal, los ecoesquemas han sido interpretados como un paso hacia un modelo funcional de ayuda pública, donde el derecho a percibir fondos no depende solo del estatus del agricultor, sino del cumplimiento de finalidades concretas de interés general. Esto implica una transformación conceptual del papel del beneficiario: deja de ser un receptor pasivo de subvenciones y se convierte en un proveedor activo de servicios ecosistémicos. Jurídicamente, esto puede entenderse como una forma avanzada de contrato administrativo implícito, en el que el agricultor asume compromisos medioambientales a cambio de contraprestaciones económicas, bajo la supervisión de una autoridad pública que define los términos del acuerdo y fiscaliza su cumplimiento.

No obstante, la implantación práctica de los ecoesquemas plantea importantes desafíos. En primer lugar, es necesario garantizar la seguridad jurídica del agricultor: la normativa nacional debe describir con precisión las condiciones de acceso, los compromisos exigidos y los sistemas de control, evitando ambigüedades que puedan generar sanciones desproporcionadas o inseguridad en el cobro. En segundo lugar, los instrumentos de verificación deben ser técnicamente adecuados, legalmente proporcionados y compatibles con los derechos fundamentales, especialmente en lo relativo al tratamiento de datos personales mediante satélites, drones o plataformas digitales. Y en tercer lugar, debe asegurarse que los pagos estén justificados conforme al principio de buena gestión financiera, lo que exige una evaluación constante de su eficacia real en términos ambientales.¹²⁹

A todo ello se suma la necesidad de coordinación con otras políticas sectoriales de la Unión, como la Directiva Marco del Agua, la Estrategia Forestal Europea o el futuro marco de certificación del carbono agrícola. Los ecoesquemas deben, por tanto, insertarse en una arquitectura jurídica más amplia y coherente, evitando contradicciones normativas, duplicidades administrativas o distorsiones de competencia entre beneficiarios. Desde esta perspectiva, el éxito jurídico y operativo de los ecoesquemas

¹²⁸ Gobierno de España. Plan Estratégico de la PAC 2023–2027. Madrid: MAPA; 2022.

¹²⁹ López Escudero M. Derechos fundamentales y nuevas tecnologías en el control de la PAC. *Revista General de Derecho Europeo*. 2022;(56):112–138

dependerá tanto de su diseño inicial como de su integración dentro del conjunto del ordenamiento europeo en materia de sostenibilidad.

En conclusión, los ecoesquemas representan un instrumento novedoso y ambicioso dentro del marco de la PAC 2023–2027. Combinan flexibilidad, exigencia técnica y orientación a resultados, articulando un nuevo modelo de relación entre agricultor, medio ambiente y administración pública. Su desarrollo normativo y su aplicación práctica determinarán en gran medida la capacidad de la Política Agrícola para contribuir a los objetivos climáticos de la Unión Europea, al tiempo que refuerzan la legitimidad del gasto público agrícola ante la ciudadanía y las instituciones de control.¹³⁰

9. CONCLUSIONES

La Política Agrícola Común (PAC) ha sido, desde sus inicios, una herramienta esencial en el proceso de integración europea. Su creación respondió a una necesidad urgente de reconstrucción tras la Segunda Guerra Mundial, pero ha evolucionado hasta convertirse en un mecanismo complejo que aborda múltiples dimensiones: alimentaria, social, territorial y medioambiental. Esta transformación ha sido posible gracias a un proceso continuo de reformas que han adaptado sus objetivos a los retos de cada época, manteniendo como núcleo la estabilidad y sostenibilidad del sector agrario europeo.

Uno de los pilares más relevantes del trabajo ha sido el análisis de la evolución histórica de la PAC. Desde su fase inicial de marcado carácter productivista hasta la actualidad, el camino recorrido evidencia una voluntad política clara por ajustar la política a las necesidades de un entorno cambiante. Las reformas de 1992, 2003 y 2013 marcaron hitos decisivos en el tránsito hacia una PAC más verde, más social y centrada en la responsabilidad compartida entre productores, consumidores y administraciones.

¹³⁰ Comisión Europea. Arquitectura medioambiental de la PAC. Bruselas: CE; 2021.

El componente medioambiental ha adquirido una relevancia indiscutible en la configuración actual de la PAC. En especial, la inclusión de los eco-esquemas como pagos voluntarios vinculados a prácticas sostenibles, y el refuerzo de la eco-condicionalidad como criterio obligatorio para recibir ayudas, son muestras claras de este cambio de enfoque. Esta nueva arquitectura medioambiental refleja una PAC comprometida con el cumplimiento de los objetivos climáticos de la UE y del Pacto Verde Europeo, apostando por una agricultura más respetuosa con el entorno.

Asimismo, el trabajo ha prestado especial atención al papel de las administraciones en la implementación de la PAC. La gestión compartida entre la Comisión Europea y los Estados miembros exige una estructura administrativa eficaz y bien coordinada. A través de los planes estratégicos nacionales, se otorga mayor flexibilidad a los países, pero también mayor responsabilidad en términos de resultados, control del gasto y transparencia. Esta descentralización operativa plantea importantes retos administrativos, que han sido objeto de reflexión crítica en este trabajo.

Otro aspecto esencial es el enfoque territorial de la PAC, especialmente a través del segundo pilar: el desarrollo rural. Las medidas diseñadas para fomentar la diversificación económica, el emprendimiento rural, la innovación o la igualdad de género en zonas despobladas son fundamentales para mantener vivo el tejido rural europeo. La PAC deja así de centrarse exclusivamente en los agricultores para convertirse en una verdadera política de cohesión territorial.

También se ha profundizado en los aspectos jurídicos y financieros de la PAC, destacando su base legal en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y su compleja financiación a través del FEAGA y el FEADER. La correcta aplicación normativa y el cumplimiento de los reglamentos europeos son indispensables para evitar irregularidades, garantizar la eficiencia del gasto y cumplir con los objetivos estratégicos. Además, el peso presupuestario de la PAC dentro del marco financiero de la UE refuerza la importancia de un control riguroso y profesionalizado de los recursos.

En este contexto, la nueva PAC 2023-2027 representa un cambio paradigmático al introducir un modelo de aplicación basado en el rendimiento y los resultados. Cada Estado miembro debe presentar un plan estratégico que articule cómo alcanzará los objetivos comunes europeos, permitiendo adaptar la política a las características nacionales, pero bajo un marco común. Esta reforma apuesta por una mayor subsidiariedad, al tiempo que impone una rendición de cuentas más estricta, basada en indicadores de impacto y eficacia de las intervenciones.

Además, esta nueva PAC introduce diez objetivos específicos vinculados a tres metas generales: garantizar ingresos justos a los agricultores, aumentar la competitividad y reequilibrar el poder en la cadena alimentaria; mejorar la sostenibilidad medioambiental, contribuir a la acción climática y preservar la biodiversidad; y fortalecer el tejido socioeconómico de las zonas rurales. Este enfoque integral pretende responder a las críticas históricas de la PAC, ofreciendo una política más alineada con las prioridades del siglo XXI.

Finalmente, este trabajo demuestra que la PAC es mucho más que una política sectorial. Se trata de una política pública integral, que entrelaza elementos sociales, económicos, ecológicos y administrativos. Su éxito futuro dependerá de la capacidad de adaptarse a nuevas demandas como la digitalización, la resiliencia alimentaria o el relevo generacional sin renunciar a su esencia solidaria y europea. Por ello, resulta imprescindible seguir evaluando y reformando sus instrumentos, buscando siempre un equilibrio entre sostenibilidad, competitividad y justicia social.

10.BIBLIOGRAFÍA

CAMPOS MORENTE, M. *Luces y sombras de la Política Agraria Comunitaria: una revisión histórica*. Trabajo Fin de Grado. Universidad de Zaragoza; 2015.

CARBALLO, C. *60 años de PAC: de las montañas de mantequilla y los lagos de vino a la apuesta verde*. La Voz de Galicia. 2022 abr 22.

COMISIÓN EUROPEA. *Arquitectura medioambiental de la PAC*. Bruselas: CE; 2021.

COMISIÓN EUROPEA. *Communication: A Farm to Fork Strategy for a fair, healthy and environmentally-friendly food system*. COM(2020) 381 final. Brussels; 2020.

COMISIÓN EUROPEA. *Communication: The European Green Deal*. COM(2019) 640 final. Brussels; 2019.

COMISIÓN EUROPEA. *Estrategia sobre la biodiversidad para 2030*. COM(2020) 380 final. Bruselas; 2020.

COMISIÓN EUROPEA. *Farm to Fork and Biodiversity strategies: targets and ambition. Factsheet Comparison Table*; 2022.

COMISIÓN EUROPEA. *La nueva PAC: más justa, más ecológica, más flexible*. Bruselas: Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural (DG AGRI); 2022.

COMISIÓN EUROPEA. *La nueva Política Agrícola Común: 2023–2027*. Bruselas: CE; 2021.

COMISIÓN EUROPEA. *La PAC de un vistazo* [Internet]. Bruselas: Comisión Europea.

COMISIÓN EUROPEA. *Planes Estratégicos de la PAC – Marco jurídico e indicaciones para su aplicación*. Bruselas: Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural (DG AGRI); 2022.

GARCÍA ÁLVAREZ-COQUE, J.M. *La agricultura española ante la reforma de la política agrícola común*. Papeles de Economía Española. 2009.

GARCÍA GARCÍA, S. *Análisis del mecanismo de pagos por servicios ambientales desde la PAC*. Revista de Estudios Europeos. 2020;(75):183–185.

GARCÍA GARCÍA, S. *La PAC: de política posbélica a impulsora de la protección ambiental*. The Conversation. 2020 [Internet].

GOBIERNO DE ESPAÑA. *Plan Estratégico de la PAC 2023–2027*. Madrid: MAPA; 2022.

IFOAM ORGANICS EUROPE. *CAP and rural development*. Brussels: IFOAM Organics Europe.

LÓPEZ ESCUDERO, M. *Derechos fundamentales y nuevas tecnologías en el control de la PAC*. Revista General de Derecho Europeo. 2022;(56):112–138.

MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN (ESPAÑA). *La reforma de la PAC: antecedentes, contenido y aplicación en España* [Internet]. Madrid: MAPA; 2003.

MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN (ESPAÑA). *Plan Estratégico de la PAC 2023–2027*. Madrid: MAPA; 2022.

MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN (ESPAÑA). *Real Decreto 1048/2022, de 27 de diciembre, sobre aplicación del sistema de ayudas directas a la agricultura y la ganadería*. BOE núm. 311, de 28 de diciembre de 2022.

PARLAMENTO EUROPEO. *De la Granja a la Mesa*. Fichas temáticas sobre la Unión Europea; 2025.

PARLAMENTO EUROPEO. *El Reglamento sobre los planes estratégicos de la política agrícola común*. Fichas temáticas sobre la UE; 2025.

PARLAMENTO EUROPEO. *Instrumentos de la PAC y sus reformas*. Fichas temáticas sobre la Unión Europea; 2025.

PARLAMENTO EUROPEO. *La política agrícola común (PAC) y el Tratado*. Fichas temáticas sobre la UE; 2025.

PARLAMENTO EUROPEO. *Los pagos directos*. Fichas temáticas sobre la UE; 2025.

PÉREZ BARTOLOMÉ, A. *La reforma de la PAC 2023–27: el caso español y el olvido del desarrollo rural*. TFG. Universidad de Deusto; 2024.

RÁBADE BLANCO, J.M., coord. *Pago por servicios ambientales: la PAC. Documento final del grupo de trabajo CONAMA 2012*. Madrid: CONAMA; 2012.

TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO. *Informe Especial n° 21/2017: La ecologización: un régimen de ayuda a la renta más complejo que todavía no es eficaz desde el punto de vista medioambiental*. Luxemburgo: ECA; 2017.

TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO. *Informe especial 10/2023: Nueva PAC 2023–2027: buenas intenciones, pero persisten riesgos para la sostenibilidad ambiental*. Luxemburgo: ECA; 2023.

UNIÓN EUROPEA. *Desarrollo rural y sostenibilidad ambiental*. Fichas temáticas sobre la UE. Parlamento Europeo; 2025.

UNIÓN EUROPEA. *De la Granja a la Mesa*. Fichas temáticas sobre la UE. Parlamento Europeo; 2025.

UNIÓN EUROPEA. *El desarrollo rural y la PAC*. Fichas temáticas sobre la UE. Parlamento Europeo; 2025.

UNIÓN EUROPEA. *El Reglamento horizontal de la PAC*. Fichas temáticas sobre la UE. Parlamento Europeo; 2025.

UNIÓN EUROPEA. *La financiación de la PAC: datos y cifras*. Fichas temáticas sobre la UE. Parlamento Europeo; 2025.

UNIÓN EUROPEA. *Los instrumentos de la PAC y sus reformas*. Fichas temáticas sobre la UE. Parlamento Europeo; 2025.

UNIÓN EUROPEA. *Los pagos directos*. Fichas temáticas sobre la UE. Parlamento Europeo; 2025.

ZELLWEGER CÓRDOBA, W. *La simplificación administrativa de la Política Agraria Común (PAC)*. Actualidad Jurídica Ambiental. 2024;(150)

Jurisprudencia y normativa

Reglamento (UE) 2021/2115 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 2 de diciembre de 2021. *DOUE L 435/1*. Artículos 6, 12, 31, Anexo III.

Reglamento (UE) 2021/2116 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 2 de diciembre de 2021. *DOUE L 435/187*. Artículo 83.

Reglamento (UE) n.º 1307/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, relativo a los pagos directos a los agricultores. *DOUE L 347/608*.

Reglamento (UE) n.º 1305/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, relativo al apoyo al desarrollo rural a través del FEADER. *DOUE L 347/487*, art. 71.

Reglamento (CE) n.º 1782/2003 del Consejo, de 29 de septiembre de 2003, por el que se establecen normas comunes relativas a los regímenes de ayuda directa en el marco de la PAC.

Diario Oficial de la Unión Europea. *Reglamento (UE) 2024/1468 del Parlamento Europeo y del Consejo*, de 14 de mayo de 2024.

TJUE. Asunto C-239/17, *Teglgaard y Fløjstrupgård*. EU:C:2018:597.

TJUE. Asunto 265/87, *Schräder*.

TJUE. Asunto C-280/93, *Alemania vs. Consejo*.

Tribunal Supremo (España). Sentencia núm. 1584/2021 de 1 de diciembre de 2021.

Recurso núm. 140/2020.

Artículo 39 TFUE (antiguo artículo 33 TCE). *DOUE C 83/62, 30.3.2010*.