

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 04 de noviembre de 2024

LA SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA DE LA POLÍTICA AGRARIA COMÚN (PAC). LA CONDICIONALIDAD AMBIENTAL TRAS LA REVISIÓN ANTICIPADA DE 2024

COMMON AGRICULTURAL POLICY'S (CAP) ADMINISTRATIVE SIMPLIFICATION. ENVIRONMENTAL CONDITIONALITY AFTER THE EARLY REVIEW OF 2024

Autor: Walter Zellweger Córdoba, Estudiante del Máster en Gestión Administrativa, Universidad de Salamanca

Fecha de recepción: 22/07/2024

Fecha de aceptación: 26/09/2024

Fecha de modificación: 30/09/2024

DOI: <https://doi.org/10.56398/ajacieda.00385>

Resumen:

Las protestas agrícolas de 2024 impulsaron la necesidad de que las Administraciones competentes modificaran de forma anticipada la condicionalidad ambiental de la Política Agraria Común (PAC) mediante una nueva revisión, de tendencia simplificadora y flexibilizadora, de un complejo régimen jurídico-administrativo como es el que regula la política agraria *europaea* en la actualidad. A pesar de su corta vida, cabe analizar los pros y contras de esta recentísima reforma a fin de extraer una serie de conclusiones anticipadas sobre el futuro que aguarda a la PAC tras la adopción del Reglamento de simplificación.

Abstract:

The farmers' protests of 2024 prompted the need for the competent administrations to modify in advance the environmental conditionality of the Common Agricultural Policy (CAP) by means of a new revision simplifying and making a complex legal-administrative system such as the one that currently regulates *European* agricultural policy more flexible. Despite its short life, it is worth analyzing the pros and cons of this very recent reform in order to draw a series of early conclusions on the future that awaits the CAP after the adoption of the simplification Regulation.

Palabras clave: Política Agraria Común. Simplificación administrativa. Condicionalidad ambiental. Protestas agrícolas. Sector agrario español.

Keywords: Common Agricultural Policy. Administrative simplification. Environmental conditions. Farmers' protests. Spanish agricultural sector.

Índice:

1. Introducción
2. Origen y evolución de la PAC
 - 2.1. Primer periodo (1957–1984)
 - 2.2. Segundo periodo (1985–2020)
3. Momento actual (2023–2027)
 - 3.1. Antecedentes: el Pacto Verde Europeo
 - 3.2. La reforma del año 2021
 - 3.2.1. Características de la reforma
 - 3.2.2. Los planes estratégicos
 - 3.3. Las intervenciones y su condicionalidad
 - 3.3.1. Primer pilar
 - 3.3.2. Segundo pilar
 - 3.3.3. La arquitectura ambiental de la PAC
4. La PAC en España
 - 4.1. La situación del sector agrario español
 - 4.2. Recepción de la reforma del 2021 en España
5. La simplificación de la PAC
 - 5.1. La crisis social agraria de 2024
 - 5.2. Simplificación administrativa y flexibilización
 - 5.3. Solución: la revisión anticipada
 - 5.3.1. Respuesta desde España
 - 5.3.2. Respuesta desde la UE

- 5.4. Los claroscuros de la revisión
- 6. Conclusiones
- 7. Bibliografía
- 8. Anexos

Index:

- 1. Introduction
- 2. Origin and development of the CAP
 - 2.1. First period (1957–1984)
 - 2.2. Second period (1985–2020)
- 3. Current moment (2023–2027)
 - 3.1. Background: European Green Deal
 - 3.2. The 2021 reform
 - 3.2.1. Reform features
 - 3.2.2. CAP Strategic Plans
 - 3.3. CAP support and cross-compliance
 - 3.3.1. First pillar
 - 3.3.2. Second pillar
 - 3.3.3. CAP environmental architecture
- 4. CAP in Spain
 - 4.1. Situation of Spain's agricultural sector
 - 4.2. Reception of the 2021 reform in Spain
- 5. CAP simplification
 - 5.1. The agricultural social crisis of 2024
 - 5.2. Administrative simplification and flexibilisation
 - 5.3. Solution: early review
 - 5.3.1. Spain's response
 - 5.3.2. EU's response
 - 5.4. Pros and cons of the review
- 6. Conclusions
- 7. Bibliography
- 8. Annex

1. INTRODUCCIÓN

A principios de 2024, la política agraria se ha situado en el punto de mira del conjunto social a raíz de las críticas elevadas por un sector agropecuario exhausto por sobrellevar sobre sus hombros dos de los pilares más fundamentales de nuestra sociedad: la producción alimenticia y la salvaguarda de unos recursos naturales cada vez más degradados. En el seno de este

conflicto entraron en liza varios escenarios de discrepancia, entre ellos, la Política Agraria Común (a partir de ahora, PAC), política histórica del proyecto comunitario, de promoción y sostenimiento de un campo –el europeo y el español– asfixiado por la coyuntura económica e internacional, poco favorable a sus intereses. Una PAC frente a la que, pese a su reciente reforma de 2021, se esgrimieron airadas proclamas –de flexibilización y simplificación de su régimen jurídico-administrativo, en creciente complejidad y diversificación ambientalista de sus esfuerzos– que serían atendidas por las distintas instancias europeas y nacionales competentes para la formulación de una nueva respuesta simplificadora, que cabrá analizar en el presente artículo por su trascendencia.

Éste será, por tanto, el objetivo principal de nuestra labor investigadora: indagar en lo concerniente al principio de simplificación administrativa, sus efectos y las posibilidades que ha venido ofreciendo en el contexto de la PAC, en especial, a raíz de la reforma anticipada ocurrida en mayo del presente año 2024 por medio del Reglamento (UE) 2024/1468 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024.

La investigación nos abocará a la necesidad de realizar un primer repaso al nacimiento y evolución de la PAC alcanzando la reforma de 2021 vigente, que estudiaremos conociendo sus características y el modelo de gestión que plantea, las ayudas y su reforzada condicionalidad, fuente de disputa con los agricultores. Seguidamente, realizaremos una serie de apreciaciones sobre el campo español y su respuesta a la última «gran reforma», perspectiva desde la que abordaremos el análisis. En un último capítulo, centraremos nuestros esfuerzos en el que constituye el motivo del estudio: la simplificación administrativa de la PAC, resaltando la actualidad e importancia del fenómeno a la par que se examinan las implicaciones técnicas de su invocación y se estudia la ya anticipada respuesta dada por las autoridades competentes –nacionales y europeas– para su articulación, finalizando, desde una perspectiva crítica y sobre la base de todo lo anterior, con una síntesis y análisis de la solución articulada a efectos de alcanzar una conclusión sobre esta pragmática revisión intermedia de 2024, a la que estimamos un tinte gris y contradictorio, por las razones que expondremos.

2. ORIGEN Y EVOLUCIÓN DE LA PAC

Con carácter previo a realizar cualquier aproximación al régimen jurídico que caracteriza actualmente a la PAC, se vuelve preciso explorar la evolución seguida por la política agraria *europaea* remontándonos, para ello, al momento mismo en que alcanzara una perspectiva comunitaria, cuando podemos identificar un cambio de paradigma significativo en el agrarismo europeo con

la creación de un mercado común supraestatal¹. Posteriormente, continuaremos siguiendo la evolución de este proceso trazando una línea que nos permitirá conocer las distintas reformas que fueron modulando la política agraria hasta construir su forma actual.

En tanto que la evolución y desarrollo de la PAC se trata de un asunto altamente revisado por la literatura especializada, el tratamiento que proporcionaremos a esta materia deberá ser el básico indispensable para poder exponer y fundamentar la investigación, sin caer en redundancias innecesarias. Con tal fin, y aunque el lector podrá encontrar divisiones más precisas de las etapas de evolución de la PAC, nosotros presentaremos este análisis histórico dividiéndolo en dos grandes bloques: el primero, concerniente a su etapa inicial o fase productivista y, el segundo, una vez tiene lugar la introducción de los criterios socioambientales en este régimen de ayudas, llegando así hasta nuestros días.

2.1. Primer periodo (1957–1984)

Con fundamento en lo anterior, iniciaremos este punto remarcando una clara evidencia como es que la política agraria en Europa occidental no puede entenderse si no es desde una perspectiva eminentemente comunitaria. Así, desde el Tratado de Roma de 1957 (o Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea), los Estados miembros (desde ahora, EEMM) de la Comunidad Económica Europea (CEE) creyeron en la necesidad de incluir los productos agrarios, ganaderos y pesqueros en la constitución del mercado común europeo, a la par que se comprometían al establecimiento de una política agrícola común (en virtud de los artículos 38 a 47 del Tratado).

Siguiendo tal premisa (y bajo el mandato del artículo 43 del Tratado)², para el año 1962, finalmente, la Comisión lograría sintetizar los esfuerzos realizados en esos últimos tiempos, estableciendo los ejes básicos de la PAC, que quedaría configurada como un sistema altamente proteccionista en base a precios

¹ De tal manera que para VINCIENNE, en 1989, la constitución del mercado común había sido deficiente excepto con relación a la agricultura, al punto de erigirse en «campo de pruebas» para otras políticas comunitarias. Véase VINCIENNE, Monique. La futura «Europa Verde»: Representaciones sociales de la Comisión «Europea». *Agricultura y Sociedad*, núm. 51, 1989, pp. 81-83, 104.

² En el apartado 1 del citado precepto se dice:
con objeto de determinar las líneas directrices de una política agrícola común, la Comisión convocará (...) una conferencia de los Estados miembros que habrá de proceder a un contraste de sus respectivas políticas agrícolas, estableciendo, en particular, el balance de sus recursos y necesidades.

garantizados a los productores³ en cumplimiento de los objetivos sentados por medio del artículo 39 del Tratado: lograr un aumento de la productividad que permitiera la construcción un mercado alimentario estable y seguro basado en precios razonables, garantizando el abastecimiento y un nivel de vida digno para los productores.

En paralelo a este proceso, en aras de garantizar su efectivo despliegue, se comenzaría a implementar toda una estructura burocrática comunitaria que permitiría la creación efectiva del mercado común agrario. Para la financiación del sistema se crearía el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA), encargado de su gestión –dividido en dos secciones–, mientras que el funcionamiento de la PAC recaería en las organizaciones comunes de mercado (que se convertirán en la Organización Común de los Mercados, u OCM), encargadas de tareas como la regulación de precios, las formas de almacenamiento de los productos y el tratamiento a los remanentes o el régimen de subvenciones, entre otras⁴. A pesar de que la mayoría de los productos contaban con una OCM, se iniciaría una tendencia de estímulo que beneficiaría en mayor medida aquellas tipologías procedentes de la agricultura atlántica en detrimento de los productos mediterráneos⁵.

Por lo que hace al sistema de ayudas, en esta fase –marcada por el contexto de posguerra– se procurará un fuerte incentivo a la producción mediante un sistema de ayudas acopladas a la producción y precios garantizados por encima del valor del mercado mundial, fundamentado en torno a dos líneas de acción: la política de precios y mercados (a cargo del FEOGA-Garantía) y la política estructural, para la mejoría de la producción y comercialización de los productos agrícolas del nuevo mercado común (impulsado por el FEOGA-Orientación)⁶.

La implantación de este modelo eminentemente productivista lograría que la Comunidad revertiera y superara la escasez alimenticia consecuencia del periodo posbélico hasta lograr, con su consolidación y posterior maduración, niveles de sobreproducción, pasando de ser, en el plano mundial, de un actor

³ LARRUBIA VARGAS, Remedios. La política agraria común y sus reformas: reflexiones en torno a la reforma de 2014-2020. *Cuadernos Geográficos*, vol. 56, núm. 1, 2017, p. 128.

⁴ CUENCA GARCÍA, Eduardo y NAVARRO PABSDORF, Margarita. Transformaciones y desafíos de la Política Agraria Común. *Boletín Económico de ICE*, núm. 3060, 2015, p. 21.

⁵ *Ibidem*, p. 22. Orientación que, en conclusión de algún autor, traería consecuencia en la mayor rentabilidad de las explotaciones continentales. Véase, SEGRELLES SERRANO, José Antonio. Las ayudas agrarias y sus repercusiones sobre la agricultura familiar en la última reforma de la Política Agraria Común (2014-2020) de la Unión Europea. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, núm. 74, 2017, p. 163

⁶ CUENCA GARCÍA, Eduardo y NAVARRO PABSDORF, Margarita. Transformaciones y desafíos de la Política Agraria Común. *Op. cit.*, pp. 21-23.

importador de alimentos a un exportador neto, acrecentando, en el proceso, las tensiones del mercado agrícola internacional⁷. El exceso de producción se traduciría, a su vez, en que el mantenimiento de tales políticas (en particular, las concernientes al tratamiento de los excedentes) fueran suponiendo un cada vez más excesivo coste presupuestario, volviendo aconsejable la reforma de la PAC⁸.

2.2. Segundo periodo (1985–2020)

Como decimos, llegados los años 80, los países que habían integrado sus modelos de producción agraria nacionales en un proyecto conjunto lograrían la consecución de sus objetivos iniciales por medio de una estructura que comenzaba a sentirse superada (pues subvencionaba el *simple* hecho de producir, causando fuertes discordancias entre la oferta y la demanda de productos agrícolas)⁹ y que, en definitiva, estaba necesitada de cambios.

A este escenario se sumó la aparición paulatina de «otras» perspectivas que comenzaron a reconocer en la agricultura y su entorno un papel *más allá* de la mera producción, introduciendo factores ambientales y sociales. En definitiva, de diversificación de los espacios rurales, ideas que penetrarían también en la política agraria¹⁰.

Esta tendencia diversificadora comenzaría a ser promovida desde 1985 a través del Libro Verde de la Comisión, antesala de una sucesión de reformas ambientalistas (1992, 1999, 2003, 2013 y 2021) en el régimen jurídico de la PAC, promovidas sin obviar el interés por reducir los desajustes económico-presupuestarios consecuencia del primer modelo productivista¹¹, lo cual

⁷ Fruto, precisamente, de las políticas de inventivo de su mercado interior agrícola. Además, la Comunidad se hubo posicionado a favor de excluir el sector agrario del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (por sus siglas en inglés, GATT), antecedente de la Organización Mundial del Comercio (OMC), en detrimento de los competidores mundiales. Véase FLORES PAREDES, Joaquín, “Las reformas de la Política Agraria Común y la Ronda Doha”, *Revista de Economía Mundial*, n.º 15, 2006, pp. 157-158.

⁸ MARTÍNEZ GARCÍA, Francisco Manuel, *et. al.* Análisis territorial de la Política Agraria Común (PAC) en el periodo 2014-2020. Estudio de caso: Extremadura. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, núm. 98, 2023, pp. 3-4.

⁹ VINCENNE, Monique. La futura «Europa Verde»: Representaciones sociales de la Comisión «Europea». *Op. cit.*, p. 92.

¹⁰ DEL BARRIO ALISTE, José Manuel, IBAÑEZ MARTINEZ, María Luisa y SERRANO FLORES, María Elena. Orientaciones y evolución de la política agraria común (PAC): entre la sostenibilidad y el desarrollo rural. *Revista Mexicana de Ciencias Agrícolas*, vol. 11, núm. 4, 2020, p. 907.

¹¹ Como evidencia, en el lapso temporal de los años 1980 a 1985, el presupuesto de la política agraria se había prácticamente duplicado. Véase Gráfico 1.

supondría, en esta primera etapa de reforma, sentar cambios en las políticas de precios, fomentar el abandono de tierras y la jubilación anticipada de productores¹².

No será hasta 1992, en paralelo al nacimiento de la Unión Europea (UE) con el Tratado de Maastricht, cuando podamos hablar de la primera renovación de calado en la PAC con la reforma *MacSharry*, que continuaría incentivando la minoración de los precios agrarios¹³ en paralelo (o, incluso, a causa) de un panorama internacional tendente a la liberalización del comercio agrario mundial y la reducción del proteccionismo¹⁴. A su vez, se planteaba un cambio de paradigma –de gradual implantación– que afectaría a la distribución de estos subsidios por medio del diseño de un modelo de subvención consistente en ayudas directas a los productores desvinculadas de la producción (o ayudas desacopladas), superando el modelo hasta entonces vigente, así como ofreciendo mayor apoyo a los pequeños agricultores. Ello, a la par que se profundizaba en la conexión entre agricultura y medio ambiente¹⁵.

Bajo el contexto de reflexión promovido por la Agenda 2000, en el año 1999, la Comisión Europea incentivaría nuevas medidas para la política agraria en la línea reformista previamente marcada: en cuanto a las políticas de precios y mercados (lo que será el primer pilar), optando por ahondar en las ayudas directas desacopladas, con interés en la ansiada disminución de los precios¹⁶, mientras que la ambientalización, en la apuesta por una visión multifuncional de la agricultura (o de diversificación de los entornos rurales), en lo que se denominaría a partir de entonces como desarrollo rural, quedaría reforzada por la creación de un segundo pilar de la PAC (que sustituiría a la política estructural de la primera etapa a cargo del FEOGA-Orientación, integrándola)¹⁷.

Llegado el nuevo siglo, en el año 2003, y con ocasión de la reforma *Fischler* o revisión intermedia, culminaría el proceso iniciado en los años noventa mediante la introducción de un régimen de pago único por explotación que,

¹² ROBINSON, Guy, “Dimensiones medioambientales de la política agrícola común en el Reino Unido”, *Agricultura y Sociedad*, n.º 71, 1994, pp. 128-129.

¹³ Para esa fecha, la PAC había alcanzado un presupuesto que triplicaría al del año 1985 lo cual suponía situarse en alrededor del 60 por ciento del PIB del conjunto de socios europeos. Véase Gráfico 1.

¹⁴ FLORES PAREDES, Joaquín, “Las reformas de la Política Agraria Común y la Ronda Doha”, *Op. cit.*, p. 160.

¹⁵ *Ibidem*, pp. 161-162.

¹⁶ En ese momento, aunque el presupuesto de la PAC había seguido una tendencia alcista, se rebajaría su peso sobre el PIB de la UE, situándose, aproximadamente, en el 55 por ciento. Véase Gráfico 1.

¹⁷ CAMÓS RAMIO, Margarita, “La política de desarrollo rural en el marco de la política agraria común”, *Cuadernos de Derecho Local*, n.º 10, 2006, pp. 24-25, 29.

dejando a un lado el volumen de producción como fundamento¹⁸ –en lo conocido como desacoplo o disociación–, subvencionaría el mero hecho de poseer una explotación agraria condicionado por multiplicidad de (cada vez más exigentes) variables «extra-productivas»: ambientales, de protección del bienestar animal y la seguridad alimentaria¹⁹. Con tal reforma, las ayudas a percibir por los productores pasarían a ser calculadas bajo el criterio de las cuantías recibidas por los perceptores en el periodo base de los años 2000 a 2003, lo que se conocería como referencia histórica²⁰.

Cuatro años más tarde, siguiendo la senda descrita, el FEOGA –y sus secciones– sería sustituido, recayendo la financiación de la PAC sobre dos actores: el Fondo Europeo Agrícola de Garantía (o FEAGA, para la subvención del primer pilar) y el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (o FEADER, a cargo del segundo pilar). Y, como medida de simplificación, se darán pasos para superar el complejo modelo organizacional estructurado en una constelación de organizaciones comunes de mercado «por producto» unificándolas bajo un sistema de organización única, la Organización Común de los Mercados (OCM)²¹.

Por otra parte, entrado el año 2008, bajo la denominación de «chequeo médico», se abordaría una sucesiva revisión de la regulación agraria común-europea, por la que se seguiría fortaleciendo el segundo pilar y se continuaría con el desacoplo de las ayudas a la producción²².

Con perspectiva en una política agraria *cada vez más verde* nacería la reforma de 2013, o reforma *Ciols*, para el periodo 2014 a 2020, preludeo del modelo actual²³, por medio de la que se proseguiría en el ahondamiento de los objetivos ambientalistas –de lucha contra el cambio climático, sostenibilidad, bienestar animal, entre otros– en la cuestión agraria a través de unos novedosos pagos

¹⁸ Coincidiendo con la apertura de un periodo (en especial, a partir del año 2006) de caída en el peso del presupuesto de la PAC respecto al PIB del conjunto de la Unión, si bien el gasto en política agrícola continuaría en alza. Véase Gráfico 1.

¹⁹ MASSOT MARTÍ, Albert, “La reforma de la Política Agrícola Común de junio de 2003. Resultados y retos para el futuro”, *Boletín Económico de ICE*, n.º 2817, 2004, p. 36.

²⁰ CAMÓS RAMIO, Margarita, “La política de desarrollo rural en el marco de la política agraria común”, *Op. cit.*, p. 29.

²¹ CUENCA GARCÍA, Eduardo y NAVARRO PABSDORF, Margarita. Transformaciones y desafíos de la Política Agraria Común. *Op. cit.*, pp. 27-28.

²² DEL BARRIO ALISTE, José Manuel; IBÁÑEZ MARTINEZ, María Luisa y SERRANO FLORES, María Elena. Orientaciones y evolución de la política agraria común (PAC): entre la sostenibilidad y el desarrollo rural. *Op. cit.*, p. 908.

²³ Se trata, pues, de una reforma, en cuanto a instrumentos de intervención, muy similar al modelo actual, por lo que para un entendimiento de su funcionamiento general nos remitimos a esta cuestión, que trataremos con posterioridad.

verdes (*greening*) vinculados al sostenimiento voluntario de prácticas ecológicas como la diversificación de cultivos, el mantenimiento de pastos u otras similares²⁴. Igualmente, y por vez primera, se establecería una ayuda adicional para jóvenes agricultores y se reformularía el régimen de pagos disociados situando como eje no ya referencias históricas sino un sistema basado en derechos de pago y el número de hectáreas de explotación declaradas por cada productor, además de simplificar las normas de condicionalidad e introducir un régimen especial para pequeños agricultores²⁵.

Desde entonces, los pagos disociados quedarán vinculados a la figura del «agricultor activo», erigido en beneficiario de estas subvenciones públicas, que goce de derechos de pago sobre un conjunto de hectáreas admitidas por la regulación comunitaria-europea para la percepción de ayudas²⁶.

De esta forma, nos situamos en vísperas del momento actual con una política agraria centrada de pleno en la diversificación de sus esfuerzos²⁷. Una PAC que podríamos definir como consolidada, por los años de experiencia transcurridos desde su creación en el marco comunitario-europeo; adaptable, pues había venido evolucionando a medida que lo hacían las Comunidades Europeas, transformadas después en la UE. Y, sobre todo, ambientalista, más que decidida a renovar sus esfuerzos en la lucha contra el cambio climático y la degradación del medio ambiente.

También una PAC, como señalan algunos autores, no exenta de vicios, frente a los que indudablemente debería actuar la esperada nueva reforma. Uno de los efectos «perversos» que estaría originando el modelo agrario europeo en nuestro país sería la abundante proliferación de beneficiarios alejados de la actividad del campo (en consecuencia, de su cotidianidad) en detrimento del

²⁴ GIL CASAS, Nerea. La nueva política agraria común (PAC) de la Unión Europea. *Derecho y Cambio Social*, núm. 42, 2015, pp. 4, 6.

²⁵ *Ibidem*, pp. 7, 9.

²⁶ En cuanto al «agricultor activo», definirá las condiciones que debe recabar el productor para poder acceder a la PAC, cuya concreción quedaba sujeta, en el momento de la reforma *Ciolas*, a lo dispuesto por el artículo 9 del Reglamento (UE) n.º 1307/2013, del Parlamento europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se establecen normas aplicables a los pagos directos a los agricultores en virtud de los regímenes de ayuda incluidos en el marco de la Política Agrícola Común. La primera asignación de derechos de percepción, por su parte, se concreta en el artículo 24 de la citada norma.

²⁷ Siguiendo con el análisis a nivel presupuestario, la importancia de la PAC consolidó su descenso, estabilizándose sobre el 35 por ciento del PIB de la UE. Con la PAC 2013, por otra parte, se lograría alcanzar el pico más alto de gasto agrario, sobre unos 59 mil millones de euros (59 *billions EUR*) en 2020, momento a partir del cual comenzaría a decaer el gasto presupuestario de la PAC. Véase Gráfico 1.

desarrollo rural y las políticas frente la despoblación, banderas de esta PAC ambientalista y multifuncional que se ha venido construyendo²⁸.

Este defecto, asimismo, en opinión de otros expertos, entroncaría con otra problemática de mayor profundidad y carácter estructural: el «antagonismo» ocasionado entre las regiones norte –más beneficiada– y sur de Europa; las producciones continentales –más apoyadas– frente a las mediterráneas; favorecido, todo ello, por un sistema de reparto de las ayudas basado en un criterio productivista subyacente²⁹.

3. MOMENTO ACTUAL (2023–2027)

Recuperando la secuencia histórica que se ha trazado, tendremos que trasladarnos en torno al año 2018 y siguientes, momento en que comenzarían a sentarse las bases del régimen regulatorio de la PAC vigente, fuertemente influenciada por las políticas intersectoriales de lucha contra el cambio climático y por el reto de regenerar las desviaciones en las que hubiera incurrido el modelo agrario europeo en su desarrollo.

3.1. Antecedentes: el Pacto Verde Europeo

En el contexto de los preparativos para orquestar la *nueva* PAC, un hito que, por su notable relevancia, deberemos destacar será, y en la línea de ocasiones precedentes, la publicación por la Comisión Europea del Pacto Verde Europeo, una comunicación de carácter eminentemente política³⁰ que, en consonancia con la tendencia internacional incentivada por la Agenda 2030 y los Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS), tendrá por finalidad la promoción de un conjunto de medidas legislativas de carácter intersectorial con objeto de alcanzar la neutralidad climática de la UE para el año 2050 y la creación de una economía moderna y competitiva fundamentada en el crecimiento sostenible,

²⁸ BARAJA RODRÍGUEZ, Eugenio; HERRERO LUQUE, Daniel y MARTÍNEZ ARNÁIZ, Marta. Política Agraria Común y despoblación en los territorios de la España interior (Castilla y León). *AGER: Revista de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo Rural (Journal of Depopulation and Rural Development Studies)*, núm. 33, 2021, pp. 172-173.

²⁹ SEGRELLES SERRANO, José Antonio. Las ayudas agrarias y sus repercusiones sobre la agricultura familiar en la última reforma de la Política Agraria Común (2014-2020) de la Unión Europea. *Op. cit.*, p. 179. Para otra perspectiva en cuanto a los desequilibrios territoriales que se apuntan, véase CUENCA GARCÍA, Eduardo y NAVARRO PABSDORF, Margarita. Transformaciones y desafíos de la Política Agraria Común. *Op. cit.*, pp. 33-34.

³⁰ COM(2019) 640 final, Bruselas, de 11 de diciembre de 2019.

el empleo eficiente de los recursos naturales disponibles y la prevención y lucha contra los riesgos derivados del cambio climático³¹.

Por medio de esta hoja de ruta nacerían, entre otras, dos propuestas altamente relacionadas entre sí que cuentan con potencial incidencia sobre la materia agraria, una influencia esperable a partir de la reforma de la PAC para el periodo 2023 a 2027³². Nos referimos, en concreto, a:

la Estrategia sobre «Biodiversidad para el año 2030» (o estrategia «Biodiversidad 2030»), de reducción en el uso de plaguicidas e incentivo de la recuperación de ecosistemas dañados; y

la Estrategia «de la granja a la mesa» en búsqueda de un sistema de producción alimentaria sostenible, capaz de hacer frente al cambio climático reduciendo el impacto ambiental generado a lo largo de ese proceso productivo³³.

Más allá de ambas estrategias (conocidas como el componente agroambiental y alimentario del Pacto Verde Europeo)³⁴, no sería hasta finales de 2021 cuando se lograría alcanzar el acuerdo que permitiría formalizar la ultimísima reforma de la PAC (a la que, debido a ello, nos referiremos como PAC 2021) que llegaría al marco jurídico europeo con la esperanza de dotar de plena eficacia a los compromisos sentados con la referida *agenda verde*. Es en ese momento cuando se adoptarían las tres normas «marco» llamadas a disciplinar la política agraria en el tiempo actual –y venidero³⁵– cuyo contenido esencial, a grandes rasgos, procuraremos ir desgranando en lo sucesivo.

³¹ FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio. Unión Europea: el ambicioso Pacto Verde Europeo y el futuro de la política ambiental de la Unión. En: GARCÍA-ÁLVAREZ GARCÍA, Gerardo; JORDANO FRAGA, Jesús; LOZANO CUTANDA, Blanca, et. al. (coords.). *Observatorio de Políticas Ambientales 2020*. Madrid: CIEMAT, 2020, p. 43.

³² GARCÍA AZCÁRATE, Tomás. Doce preguntas y respuestas acerca de la Política Agraria Común (PAC). *Economistas*, núm. 171, 2021, p. 78.

³³ COMISIÓN EUROPEA. Nuevo Pacto Verde Europeo. *Natura 2000*, núm. 47, 2020, pp. 10-11.

³⁴ En los términos de MASSOT MARTÍ, que adiciona la estrategia «Objetivo 55», de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI). Véase MASSOT MARTÍ, Albert. ¿Puede convertirse la Política Agrícola Común (PAC) en la política alimentaria de la Unión Europea? *Papeles de economía española*, núm. 179, 2024, pp. 27-28.

³⁵ Hablamos de:

el Reglamento sobre planes estratégicos (o RPE), Reglamento (UE) 2021/2115 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 2 de diciembre de 2021, por el que se establecen normas en relación con la ayuda a los planes estratégicos que deben elaborar los Estados miembros en el marco de la política agrícola común (planes estratégicos de la PAC), financiada con cargo al Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) y al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER), y por el que se derogan los Reglamentos (UE) n.º 1305/2013 y (UE) n.º 1307/2013;

3.2. La reforma del año 2021

La visión que plantea esta renovada política podemos indicar que, básicamente, se basará en la consecución de nueve objetivos específicos y un décimo adicional con carácter transversal –cuantificables a través de indicadores comunes de realización, resultado, impacto y contexto–, expresión de la tendencia política general seguida por la UE³⁶, y que constituyen el fundamento para que los socios europeos configuren sus propios planes estratégicos nacionales (con base en el artículo 104.1 de Reglamento sobre Planes Estratégicos, o RPE).

Estos objetivos específicos son, de forma resumida: i) la garantía de unos ingresos justos para los productores; ii) la apuesta por una mayor competitividad en el sector; iii) el fortalecimiento de la posición de los productores dentro de la cadena alimentaria; iv) la acción frente al cambio climático; v) la salvaguarda del medio ambiente; vi) la preservación de los paisajes y la biodiversidad; vii) el apoyo al relevo generacional de los productores; viii) el mantenimiento de zonas rurales dinámicas; ix) la protección de la calidad alimentaria y sanitaria; y x) el impulso al conocimiento y la innovación³⁷.

3.2.1. Características de la reforma

Como decimos, el nuevo modelo sitúa como eje principal a los Planes Estratégicos de la Política Agraria Común (desde ahora, PEPAC) implementando de pleno una política de gestión compartida y «de obligación

el Reglamento horizontal de la PAC, Reglamento (UE) 2021/2116 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 2 de diciembre de 2021, sobre la financiación, la gestión y el seguimiento de la política agrícola común y por el que se deroga el Reglamento (UE) n.º 1306/2013; y el Reglamento sobre la Organización Común de los Mercados (OCM).

³⁶ Se tratan de unas líneas maestras que, en consonancia con los objetivos «fundacionales» de la PAC, se materializan en tres objetivos generales recogidos en el artículo 5 del Reglamento (UE) 2021/2115 del Parlamento Europeo y del Consejo. Son: i) el fomento de un sector agrícola inteligente, competitivo, resiliente y diversificado, garante de la seguridad alimentaria (en orden al artículo 39.1 del Tratado de Funcionamiento de la UE, o TFUE, en sus apartados a), c), d) y e)); ii) la protección del medio ambiente y la biodiversidad, la lucha contra el cambio climático mediante la consecución de los objetivos ambientales de la UE; y iii) el fortalecimiento de las zonas rurales y su tejido socioeconómico (tal y como dispone el artículo 39.1 b) TFUE).

³⁷ Artículo 6.1 del Reglamento (UE) 2021/2115 del Parlamento Europeo y del Consejo.

de resultado»³⁸ coherente con los principios de subsidiariedad y proporcionalidad de la Unión³⁹ (pues estas herramientas quedarán sometidas a evaluación de la Comisión Europea), exigiendo mayor corresponsabilidad a los socios europeos en el despliegue efectivo de esta política y el cumplimiento con los objetivos planteados⁴⁰.

En esta línea, MASSOT MARTÍ sostiene que aquello que resulta más destacable de la reforma de 2021 es, precisamente, su modelo de gobernanza en tanto que, con base en la gestión compartida, la PAC se construye como una política marco y refuerza su diversificación a distinto nivel, con perspectiva a futuras revisiones⁴¹.

La «PAC marco» significa implicar la participación de las distintas entidades administrativas nacionales y supranacionales mediante la *cogestión*, permitiendo cierto grado de autonomía (y, por tanto, la adaptación a las necesidades de cada territorio) a la vez que se dibuja un panorama único común a nivel de la UE (por medio de unos mismos objetivos generales y específicos a alcanzar) y se establecen los instrumentos concretos (PEPAC, sistema de indicadores) que deberán emplearse para realizar un seguimiento y medición del grado de conseguimiento de las metas establecidas como comunes (o de aquellas que cada país considere como más prioritarias en su caso).

En cuanto a la faceta multinivel, supone reconocer una suerte de gobernanza compartida entre distintas instancias europeas, permitiendo que en las decisiones sobre política agraria permeen otros intereses procedentes, denominada política general de la UE (en especial, de corte ambiental, fruto del

³⁸ GARCÍA AZCÁRATE, Tomás. Mirando de nuevo a los Planes Estratégicos de la nueva Política Agraria Común (PEPAC) y a su futuro. *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, núm. 258, 2022, p. 4.

³⁹ Principios rectores del ejercicio de competencias por la UE a la luz del artículo 5.1, 3 y 4 del Tratado de la UE (o TUE). Sobre el primero, a tenor de la literalidad del precepto, la Unión, en todo aquello que exceda su ámbito exclusivo de atribución (como la agricultura, competencia compartida entre los EEMM y la UE *ex* artículo 4.2 TFUE), actuará *sólo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión.*

La proporcionalidad, por su parte, exigirá que «el contenido y la forma de la acción de la Unión» no sobrepasen «de lo necesario para alcanzar los objetivos de los Tratados».

⁴⁰ MASSOT MARTÍ, Albert. La política agrícola común pos-2022. En: ARCAS LARIO, Narciso (dir.) y DE MIGUEL GÓMEZ, María Dolores (coord.). *XIII Congreso de Economía Agroalimentaria: sistemas agroalimentarios sostenibles, innovadores e inclusivos para una sociedad en transformación*. Cartagena: Ediciones UPCT, 2021, p. 227.

⁴¹ MASSOT MARTÍ, Albert, ¿Puede convertirse la Política Agrícola Común (PAC) en la política alimentaria de la Unión Europea? *Op. cit.*, pp. 28-29.

Pacto Verde), diversificándola y dando pie a la creación de una verdadera política agroambiental como la que se pretende construir desde las primeras revisiones ambientalistas (véase, las reformas de 1992, *MacSharry*, o la subsiguiente del año 1999).

Sin embargo, la corresponsabilidad y la diversificación multinivel no son ajenas a polémica en lo concerniente a las posibilidades reales que existen de garantizar la necesaria estabilidad de un modelo centrado en el «enfoque de resultados» y basado en planes a largo plazo e indicadores. En concreto, este pesimismo se extiende al momento de abordar los procesos de medición en un entorno normativo –el de la PAC 2021– esperablemente cambiante, como mínimo, en lo relativo a *absorber* las medidas que permitirán integrar plenamente el desarrollo legislativo de las estrategias sobre «Biodiversidad 2030» y «de la granja a la mesa» (componente agroambiental y alimentario del Pacto Verde) en la regulación europea de la política agraria⁴².

A su vez, otras tesis reconocen en este panorama de gestión compartida un riesgo de descoordinación debido al diseño de un marco normativo europeo excesivamente abierto y el reconocimiento de un amplio margen de discrecionalidad a los EEMM⁴³.

3.2.2. Los planes estratégicos

Al respecto de los planes estratégicos, conviene indicar que su regulación específica la seguimos encontrando en el RPE. Esencialmente, a lo largo de su Título V, cuyo contenido analizaremos mediante una serie de apreciaciones sobre los requisitos de los procesos de aprobación y, en menor medida, de modificación, pilares para una gestión compartida, y de su contenido, lo cual nos permitirá vislumbrar la relevancia de estas estrategias nacionales, fundamento para la lograr los objetivos de la PAC 2021⁴⁴.

⁴² Que, en virtud de esa política de diversificación multinivel, deberán terminar integrándose en la PAC actualmente vigente, lo cual precipitaría (necesariamente) la adaptación de los PEPAC. Véase GARCÍA AZCÁRATE, Tomás. Mirando de nuevo a los Planes Estratégicos de la nueva Política Agraria Común (PEPAC) y a su futuro. *Op. cit.*, pp. 12-13.

⁴³ DE SADELEER, Nicolás. La nueva Política Agrícola Común al rescate del medio ambiente. ¿Está justificada la revuelta agraria? *Unión Europea Aranzadi*, núm. 4, 2024, p. 123.

⁴⁴ Y no sólo, ya que en las estrategias nacionales permearán otros objetivos de la política ambiental y climática de la UE, en particular, los contenidos en las normas del anexo XIII del Reglamento (UE) 2021/2115 del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre «actos legislativos de la Unión en materia de medio ambiente y clima a cuyos objetivos deben contribuir y con los que deben ser coherentes los planes estratégicos de la PAC de los Estados miembros con arreglo a los artículos 108, 109 y 115».

Comenzando por su elaboración, a la luz del artículo 106 RPE, los EEMM deberán recabar la participación no sólo de las autoridades estatales competentes en materia agraria, sino también de aquellas con atribuciones reconocidas en medio ambiente, y, en su caso, de las regiones que los integren (cuyo papel será destacado en la fase de aplicación de los planes) juntamente con otros interlocutores (autoridades locales, representantes de sectores socioeconómicos, del sector agropecuario, entre otros) con especial incidencia, e interés, en la materia.

Resulta significativo en este punto plantearse si este mismo proceso de «planificación colaborativa» puede (o debe, más bien) aplicarse al supuesto de modificación de los planes estratégicos regulado en el artículo 119 RPE, y en qué términos o circunstancias.

Su adopción, como se ha dicho –y conforme al modelo de *cogestión*–, se llevará a cabo por una decisión de ejecución de la Comisión Europea, previa evaluación del contenido del documento, en el plazo máximo de seis meses desde la presentación del proyecto de plan, o de tres meses cuando se trate de una propuesta de modificación (artículos 118 y 119.6 y 10 RPE).

De otro lado, sobre el contenido de los planes, queda listado por el artículo 117 RPE, que distingue entre secciones y anexos. Las secciones se corresponderán con: i) una evaluación de necesidades; ii) la estrategia de intervención a implementar; iii) los elementos comunes del conjunto de intervenciones; iv) la distribución efectiva de las ayudas correspondientes al primer y segundo pilar; v) el plan de metas y el plan financiero; vi) el sistema de gobernanza y coordinación; vii) las especificaciones sobre el plan de modernización; y viii) las apreciaciones sobre la elaboración y ejecución colaborativa del plan estratégico entre las autoridades nacionales y regionales. En los anexos, deberá concretarse la información sobre las evaluaciones al plan estratégico (anexos I y II), la consulta realizada a los socios (anexo III) así como otras cuestiones de índole presupuestaria (anexos IV, V y VI).

3.3. Las intervenciones y su condicionalidad

Más allá de lo anterior, se vuelve preciso que hablemos, aunque sea breve y esquemáticamente, de las herramientas que recoge la PAC 2021, con mayor o menor novedad, para lograr los propósitos que se han sintetizado en las páginas precedentes. Es decir, el régimen de intervenciones que se configura.

Previamente a proceder con este análisis parece oportuno remarcar que si bien la regulación fundamental de estos instrumentos queda contenida en el RPE, una comprensión profunda de los mismos, considerando el clima de gestión

compartida que actualmente se plantea –y que venimos reiterando–, volvería necesario referirse a las distintas regulaciones nacionales en tanto que vehículo desplegado por los propios EEMM para que sus PEPAC alcancen plena eficacia en el plano jurídico interno⁴⁵.

Las ayudas de la PAC 2021, siguiendo con el esquema general implementado desde la reforma de 1999, se dividirán en dos tipologías: i) los pagos directos del primer pilar, regulados en el Título III, capítulos II y III, artículos 16 a 41⁴⁶ y 42 a 68 RPE⁴⁷, respectivamente, que comprenderán la totalidad de ayudas directas, disociadas y asociadas; y ii) los pagos anuales del segundo pilar, las ayudas para el desarrollo rural, del Título III, capítulo IV, artículos 69 a 84 RPE.

3.3.1. Primer pilar

Sobre las intervenciones del primer pilar, se configuran con forma de pagos directos a la renta, asociados o disociados a la producción, sujetos, como veremos, a condicionalidad. En esta primera categoría, deberemos distinguir la ayuda básica (disociada) y sus «*complementos*» y la ayuda a la renta asociada, además de otros regímenes especiales reconocidos para determinadas producciones.

Las ayudas del primer pilar suponen la principal fuente de gasto dentro del esquema de intervenciones que configura la política agraria en tanto que, en la actualidad, significan sobre un 73 por ciento del presupuesto total de la PAC⁴⁸, recayendo su financiación en el FEADER, como señala el artículo 85.1 RPE.

La ayuda básica a la renta para la sostenibilidad (o, simplemente, ayuda básica), fundamento de las intervenciones disociadas, subvenciona, en calidad de pago único anual, aquellas hectáreas admisibles declaradas por los agricultores activos

⁴⁵ Al efecto, el artículo 9 del Reglamento (UE) 2021/2115 del Parlamento Europeo y del Consejo, en su párrafo tercero, sostiene que «los Estados miembros establecerán el marco jurídico que regule la concesión de ayudas de la Unión a los agricultores y demás beneficiarios de conformidad con los planes estratégicos de la PAC».

⁴⁶ Donde se establece el régimen regulatorio del conjunto de intervenciones, disociadas o asociadas (la ayuda básica y sus «complementos», la ayuda a la renta asociada y el pago específico al algodón).

⁴⁷ Que se refieren a un conjunto de intervenciones asociadas a la producción en determinados sectores.

⁴⁸ Proporción que ha seguido una senda descendiente, como resulta lógico, desde la creación del segundo pilar con la reforma de 1999. Un decrecimiento incentivado, igualmente, por el cambio en los tipos de ayuda a la producción, con el objetivo de reducir el nivel de precios de los productos agrícolas. Véase Gráfico 2.

que cuenten con derechos de pago vinculados⁴⁹. Una vez constituido en beneficiario de la ayuda básica, el productor contará con la posibilidad, a su vez (aunque siempre que cumpla los criterios para ello), de *complementarla* con la ayuda redistributiva, la ayuda para jóvenes agricultores y los «ecorregímenes».

La ayuda redistributiva complementaria a la renta para la sostenibilidad, como decimos, vinculada a la ayuda básica, se halla prevista en beneficio de pequeños y medianos agricultores, pues se otorga en favor de las primeras hectáreas subvencionables de cada explotación (artículo 29 RPE).

Con lógica similar, la ayuda complementaria a la renta para jóvenes agricultores tiene por objeto favorecer el relevo generacional. Su concesión se podrá extender por un plazo máximo de hasta cinco años y se encuentra destinada a los jefes de explotación con una edad inferior a la indicada como máxima por cada EEMM (a definir entre los 35 a 40 años) que, además, posean un nivel formativo suficiente o capacidades acreditadas, igualmente, en virtud de lo concreto por los planes estratégicos (artículos 4.6 y 30 RPE)⁵⁰.

Este conjunto de pagos (la ayuda directa y ambas complementarias) tienen un peso de alrededor del 39 por ciento del gasto presupuestario de la PAC⁵¹, siendo las ayudas que más recursos concentran, en concordancia con la evolución seguida por las reformas en la política agraria.

Los regímenes en favor del clima, el medio ambiente y el bienestar animal o «ecorregímenes» (en sustitución de los pagos verdes o *greening* de la reforma de 2013, *Ciolo*s) que fueron ideados para el sostenimiento de ciertas prácticas

⁴⁹ Artículos 21 y 23 a 27 RPE y en términos similares a los introducidos por la reforma *Ciolo*s. El productor –agricultor activo–, beneficiario de las ayudas (que desarrollará un mínimo de actividad agrícola, dice la norma), deberá ser titular de una explotación con «hectáreas admisibles» conforme a la definición del artículo 4.4 RPE –esencialmente, compuesta por superficies agrícolas o superficies que, sin ser destinadas a producción, cubran prácticas ecológicas– y poseer derechos de pago asociados a la misma, obtenidos conforme a las prescripciones del Reglamento. En definitiva, en términos básicos, el disfrute de la PAC prescribe la necesidad de acumular dos requisitos (además de los propios de la figura del agricultor activo): ser titular de una explotación y haber accedido al sistema de derechos de pago.

⁵⁰ Por ejemplo, en el caso español, el PEPAC sitúa el máximo de edad para la consideración como joven agricultor en los 40 años y la capacitación agraria mínima exigible en 150 horas de formación.

⁵¹ Véase Gráfico 2. Desde los ejercicios de 2016 a 2023, el peso porcentual de los pagos directos disociados ha oscilado entre un 38 y un 44 por ciento del total del presupuesto. Antes de ese periodo, se había incrementado su importancia, llegando a alcanzar el 70 por ciento del gasto total el año 2014. Se trata de una reducción significativa, consecuencia de la aparición de los *greening* y, ahora, de los «ecorregímenes».

agrícolas sostenibles, adicionales, a concretar, en su diseño y términos específicos, por cada PEPAC, que comprendan acciones más allá de los compromisos básicos a soportar por los agricultores, definidos por el artículo 31.5 RPE⁵² –entre ellos, los requisitos de condicionalidad reforzada–. En consecuencia, voluntarias para los productores agropecuarios.

Estas subvenciones *verdes*, que suponen sobre un 20 por ciento del presupuesto de la política agraria⁵³, consistirán, en términos generales, en un pago anual por hectárea admisible, bien pagos complementarios –siguiendo con el ejemplo de los supuestos anteriores–, o bien una compensación por los costes adicionales y el lucro cesante derivados de la llevanza de tales actividades (artículo 31.7 RPE), pues se entiende que su aplicación puede repercutir negativamente en la productividad de las explotaciones y, en consecuencia, en su rentabilidad potencial o esperada⁵⁴.

Por otra parte, en cuanto a las intervenciones acopladas (o ayudas *de mercado*, reminiscencia de la etapa *productivista*), distinguimos la ayuda a la renta asociada (artículos 32 a 35 RPE), sujeta a la producción, por parte de un agricultor activo⁵⁵ y motivada por razones socioeconómicas o ambientales, en sectores y producciones –o tipos específicos dentro de los mismos– con dificultades⁵⁶ a

⁵² Que reza lo siguiente: «los Estados miembros solo efectuarán pagos correspondientes a compromisos que: a) vayan más allá de los requisitos legales de gestión y las Buenas Condiciones Agrícolas y Medioambientales de la tierra (o BCAM) pertinentes (la mencionada condicionalidad reforzada) (...); b) vayan más allá de los requisitos mínimos pertinentes para el uso de productos fertilizantes y fitosanitarios, el bienestar animal, así como de otras condiciones obligatorias pertinentes establecidas por el Derecho nacional y de la Unión; c) vayan más allá de las condiciones establecidas para el mantenimiento de la superficie agrícola (...); d) sean diferentes de los compromisos respecto de los cuales se conceden pagos en virtud del artículo 70 (las intervenciones de desarrollo rural sobre compromisos medioambientales, climáticos y otros compromisos de gestión)».

⁵³ Véase Gráfico 2.

⁵⁴ TALAVERA CORDERO, Pilar. La nueva Política Agraria Común: avanzando hacia una Unión Europea más verde. *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 139, 2023, p. 22.

⁵⁵ Es decir, un productor que cumpla los requisitos para ser perceptor de la PAC. Tras la reforma de 2021, como venimos diciendo, será aquella persona física o jurídica (o grupos de las mismas) que lleve a cabo un nivel mínimo de actividad agraria, a determinar por los planes estratégicos. Véase el artículo 4.5 RPE.

⁵⁶ De entre los recogidos en el artículo 33 del Reglamento (UE) 2021/2115 del Parlamento Europeo y del Consejo, que se refiere a los siguientes sectores, producciones o tipos: cereales, oleaginosas (a excepción de las semillas de girasol empleadas para repostería), cultivos proteicos (incluyendo leguminosas y determinadas mezclas), lino, cáñamo, arroz, frutos de cáscara, patatas para fécula, semillas, carne de ovino y caprino, vacuno, aceite de oliva, aceitunas, gusanos de seda, forrajes desecados, lúpulo, remolacha azucarera, caña de azúcar y raíces de achicoria, frutas y hortalizas y árboles forestales de ciclo corto.

efectos de su mejoría en términos de competitividad, sostenibilidad o calidad. Consisten en un pago único anual por hectárea o animal.

Dentro de la tipología de pagos asociados, podemos distinguir un régimen particularizado para el algodón, regulado por los artículos 36 a 41 RPE, que recibe una ayuda específica. Y, además, como se ha anticipado, a lo largo del capítulo III (del Título III), se reconocen otros tipos de intervenciones en determinados sectores que, por sus singularidades, presentan unos objetivos propios y un régimen de pago diferenciado, regulado en el artículo 44 RPE.

Las intervenciones *de mercado*, que llegaron a comprender la totalidad del presupuesto de la PAC (aunque juntamente con la nada desdeñable aportación para las ayudas a la exportación), se sitúan en apenas un 15 por ciento del gasto en subvenciones a la producción agraria de esta política⁵⁷.

3.3.2. Segundo pilar

Con relación al segundo pilar, de incentivo del desarrollo rural, supone, en este momento, sobre un 27 por ciento del presupuesto de la PAC⁵⁸, financiado a cargo del FEADER, en orden al artículo 85.2 RPE.

A través del desarrollo rural de la PAC se persigue promover el mantenimiento o la realización de determinadas conductas contempladas en el artículo 69 RPE y desarrolladas por los PEPAC, vinculadas con: i) los compromisos medioambientales, climáticos u otros compromisos de gestión; ii) las limitaciones naturales u otras específicas de una zona; iii) las desventajas específicas consecuencia del efecto de requisitos obligatorios; iv) las inversiones, también para infraestructuras de riego; v) el establecimiento de jóvenes y nuevos agricultores o de nuevas empresas en el ámbito rural; vi) la gestión de riesgos; vi) la cooperación; o vii) el intercambio de conocimientos y la difusión de información.

3.3.3. La arquitectura ambiental de la PAC

Por último, parece conveniente destacar que, tal y como hemos ido expresamente mencionando, un rasgo potenciado con la reforma de 2021

⁵⁷ De los que alrededor de un 11 por ciento corresponde a los pagos directos asociados y el resto a otras ayudas de mercado, donde, a falta de concreción, podríamos incluir tanto el pago específico al cultivo del algodón como las intervenciones en determinados sectores. Véase Gráfico 2.

⁵⁸ Porcentaje que ha seguido una senda ascendente desde que se incluyeran las intervenciones para el desarrollo rural con la reforma de 1999. Véase Gráfico 2.

(presente desde la reforma *Fischler* de 2003) es la condicionalidad (socio)ambiental, consolidada por medio de dos vías:

la condicionalidad obligatoria (o condicionalidad), donde ubicamos la «condicionalidad reforzada» y la «condicionalidad social», cuyo cumplimiento constituye *conditio sine qua non* para el otorgamiento *pacífico*⁵⁹ de la totalidad de pagos a los que nos hemos referido, y

la «condicionalidad voluntaria», requisito para el disfrute de los «ecorregímenes» en calidad de pagos accesorios definidos por los planes estratégicos (pues complementarios de la ayuda básica), de adhesión espontánea por parte de los productores⁶⁰ y compensados por medio de contraprestaciones pecuniarias adicionales a percibir.

Este esquema, en tanto que fortalece, esencialmente, la protección del clima y el medioambiente de cara a la ejecución de la PAC (sumado al componente *social* de la condicionalidad social), podemos reconocerlo como «arquitectura ambiental de la PAC»⁶¹. Esta estructura socioambiental se compone, en su parte preceptiva, la condicionalidad reforzada, por un total de nueve Buenas Condiciones Agrícolas y Medioambientales de la tierra (o BCAM), once Requisitos Legales de Gestión (RLG) (estos dos, listados en el anexo III RPE, clasificados por ámbitos y aspectos principales de protección), y por veintidós condicionantes sociales (anexo IV RPE, en ámbitos del empleo y la salud y seguridad), mientras que se regula un número abierto de «ecorregímenes»⁶², a los que podrán sumarse voluntariamente los productores.

⁵⁹ Pese a que no se implementa un modelo control previo se tratan de importantes obligaciones sujetas a comprobación, cuyo incumplimiento puede terminar siendo objeto de «sanciones administrativas». Véanse los artículos 12.1 y 14.1 del Reglamento (UE) 2021/2115 del Parlamento Europeo y del Consejo, y el artículo 83.1 del Reglamento (UE) 2021/2116 del Parlamento Europeo y del Consejo.

⁶⁰ Ese carácter voluntario quedaría matizado por el creciente peso de los «ecorregímenes» en términos presupuestarios, por lo que su inobservancia puede terminar causando un agravio económico para los agricultores, volviendo «más que aconsejable» reconsiderar el desarrollo de estas prácticas ecológicas. Véase TALAVERA CORDERO, Pilar. La nueva Política Agraria Común: avanzando hacia una Unión Europea más verde. *Op. cit.*, p. 21.

⁶¹ RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, Blanca. Los aprovechamientos micológicos. Notas sobre su regulación y proyección en España en el contexto de la nueva estrategia forestal de la UE (2030) y de la nueva PAC 2023-2027. *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 51, 2022, p. 125.

⁶² Conforme al artículo 31.4 del Reglamento (UE) 2021/2115 del Parlamento Europeo y del Consejo, cada «ecorregímen» deberá fundamentarse en un mínimo de dos de los siguientes ámbitos: i) la mitigación del cambio climático (reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), mantenimiento y mejora de los depósitos de carbono y de la captura de carbono, entre otras); ii) la adaptación al cambio climático (resiliencia de los sistemas de producción de alimentos, mejora de la diversidad animal y vegetal, entre otras); iii) la

4. LA PAC EN ESPAÑA

Hasta este punto del estudio se ha abordado el análisis de la política agraria desde el momento en que adoptara una perspectiva comunitaria y luego europea, enumerando, hasta llegar a nuestros días, las principales reformas que ha vivido en el proceso hasta adoptar su forma actual. Un camino por el que la PAC ha sufrido una transformación radical desde un modelo dedicado por entero a la producción a otro considerablemente opuesto en el que han permeado ideas como la diversificación de las áreas rurales y el ambientalismo.

Todo ello se ha abordado en abstracción de (casi) cualquier consideración nacional, motivo por el cual, antes de centrarnos en aquello que debe retener nuestro interés, será necesario dedicar unos breves epígrafes a examinar las circunstancias en que se encuentra el campo español, con especial énfasis a las medidas adoptadas en ocasión de la reforma de 2021.

4.1. La situación del sector agrario español

Con respecto a nuestro país, poco sorprendente podrá resultar la afirmación de que, como Estado, nos encontramos adheridos a la UE (la integración en la CEE se produce efectivamente el año 1986⁶³) suscribiendo, desde ese momento, la totalidad del acervo comunitario, incluido todo aquello concerniente a la PAC, operativa desde los orígenes mismos de las Comunidades Europeas. España lograría acceder al panorama comunitario en un momento en que se comenzaba a plantear el periplo ambientalista de la política agrícola a la luz del Libro Verde de 1985 y evolucionaría en su integración europea a medida que progresaba la reformulación de tales planteamientos, recorriendo la línea temporal que se ha trazado hasta cristalizar en la reforma de 2021.

protección de la calidad del agua y minoración de la presión sobre los recursos hídrico; iv) la prevención de la degradación, recuperación y mejora de la fertilidad del suelo y de la gestión de los nutrientes y la biota; v) la protección de la biodiversidad, conservación y recuperación de hábitats o especies (mantenimiento y creación de zonas no productivas y elementos del paisaje, entre otras); vi) las acciones para una utilización sostenible de plaguicidas; o vii) las acciones en pro del bienestar animal o de revertir la resistencia a los antimicrobianos.

⁶³ Decisión del Consejo de las Comunidades Europeas de 11 de junio de 1985 relativa a la adhesión del Reino de España y de la República Portuguesa a la Comunidad Europea del Carbón y del Acero.

En la actualidad, el sector productivo agrario español, por influencia de la inclusión de nuestro país en la PAC (no puede entenderse de otro modo)⁶⁴, se caracteriza por un peso, el de la agricultura y la ganadería, en términos económicos y de empleabilidad, equivalente al de otros *grandes* países de nuestro entorno, si bien, respecto a estos, España cuenta con un mayor grado de especialización agraria a similar productividad y salarios sensiblemente menores, causando que nuestro país goce de cierta ventaja competitiva frente al resto de (principales) socios europeos⁶⁵.

La superficie agraria utilizada (SAU) asciende a más de 23,90 millones de hectáreas, algo menos de la mitad del territorio nacional (y concentradas, en mayor medida, en Andalucía, Castilla y León y Castilla–La Mancha⁶⁶), divididas en más de 900.000 explotaciones agrarias⁶⁷, bajo la explotación, en general, de una población más bien envejecida⁶⁸. Por lo que hace al valor añadido bruto (VAB) de la rama agraria y pesquera, ha oscilado en los años 2018 a 2022 entre los 33.181 a 31.483 millones de euros⁶⁹, lo que suponía, para el último año de ese periodo, una aportación al producto interior bruto (PIB) de sobre un 2,34 por ciento⁷⁰.

⁶⁴ Vale la pena recordar, otorgando así una visión más completa, la perspectiva negativa con que parte de la doctrina examina la cuestión, considerando que el campo español, por sus características, ha padecido especialmente el descompensado reparto de las subvenciones agrarias europeas. Véase SEGRELLES SERRANO, José Antonio. Las ayudas agrarias y sus repercusiones sobre la agricultura familiar en la última reforma de la Política Agraria Común (2014-2020) de la Unión Europea. *Op. cit.*, pp. 179-181.

⁶⁵ Véase MARTÍNEZ PAZ, José Miguel; MARTÍNEZ-CARRASCO PLEITE, Federico y COLINO SUEIRAS José. Caracterización económica del sector productor de alimentos en España. *Papeles de economía española*, núm. 179, 2024, p. 18.

⁶⁶ Más del 50 por ciento de la SAU se sitúa en estos territorios. Es relevante, también, la concentración de superficie agraria en Extremadura y Aragón, y, en menor medida, Cataluña. Véase, MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN. Anuario de Estadística 2023. [Capítulo 4: Estructura de las explotaciones agrarias](#) (Fecha de último acceso 27-09-2024).

⁶⁷ INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. [Censo Agrario 2020. Resultados estructurales nacionales, por comunidades autónomas, provincias y comarcas](#) (Fecha de último acceso 27-09-2024).

⁶⁸ Así, las zonas con mayor concentración de jefes de explotación menores de 45 años son las situadas en la costa cantábrica, norte de Aragón y Cataluña o al sur de las provincias andaluzas de Huelva y Almería, entre otras, donde encontramos entre un 20 y un 35 por ciento, aproximadamente, de agricultores situados en esa franja de edad. Véase INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. [Atlas del Censo Agrario 2020. Porcentaje de jefes/as de las explotaciones menores de 45 años](#) (Fecha de último acceso 27-09-2024).

⁶⁹ INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. [Valor añadido bruto. Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca. Precios corrientes](#) (Fecha de último acceso 27-09-2024).

⁷⁰ BANCO DE ESPAÑA. [Síntesis de la contabilidad nacional de España. PIB. Ramas de actividad. Datos brutos](#) (Fecha de último acceso 27-09-2024).

En cuanto a la oferta del mercado agrícola, se halla en niveles de expansión en respuesta a la caída de ingresos agrarios de los últimos años. Así, durante el lapso de los años 2020 a 2021, la producción hubo destacado, por las aportaciones más relevantes para el VAB sectorial-agrario, por los sectores de frutas, hortalizas (ambas, con un peso significativo también en términos de empleo) y granívoros⁷¹.

Igualmente, de las cerca de 24 millones de hectáreas de superficie agraria que encontramos en España, 17 millones (sobre el 71 por ciento de la SAU) son destinadas a cultivo, quedando distribuidas: un 76 por ciento, perteneciente a agricultura de secano y el 24 por ciento restante, a cultivo de regadío⁷². Más particularmente, destacan, por su mayor implementación a lo largo del territorio, los cereales (ocupando alrededor del 37 por ciento de la SAU)⁷³, oleaginosas (y aquí, el olivo), proteaginosas y el ganado ovino y caprino⁷⁴.

A considerar por la mayor ocupación de la superficie agraria, los cultivos predominantes son, hacia la región norte del cantábrico, Extremadura y el oeste andaluz, los pastos permanentes; en la meseta castellana, Aragón y el norte catalán, la tierra arable (tierras en barbecho o cultivos herbáceos) y en el sur de Cataluña, Valencia, la Región de Murcia y la Andalucía mediterránea, los cultivos leñosos⁷⁵. De estos últimos destacará, con mayor superficie cultivada, el olivo⁷⁶, que se extiende con preponderancia en Andalucía, Extremadura y el norte manchego, mientras que el viñedo aparece más significativamente en Navarra, La Rioja, al oeste de Castilla y León, al sur de Castilla-La Mancha y

⁷¹ MARTÍNEZ PAZ, José Miguel; MARTÍNEZ-CARRASCO PLEITE, Federico y COLINO SUEIRAS José. Caracterización económica del sector productor de alimentos en España. *Op. cit.*, pp. 8-9.

⁷² MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN. [Documento de partida. “Apoyar una renta viable y la resiliencia de las explotaciones agrícolas en todo el territorio de la UE para mejorar la seguridad alimentaria”](#) (Fecha de último acceso 27-09-2024).

⁷³ MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN. [Anuario de Estadística 2023. Capítulo 4: Estructura de las explotaciones agrarias](#) (Fecha de último acceso 27-09-2024).

⁷⁴ MARTÍNEZ PAZ, José Miguel; MARTÍNEZ-CARRASCO PLEITE, Federico y COLINO SUEIRAS José. Caracterización económica del sector productor de alimentos en España. *Op. cit.*, pp. 9-10.

⁷⁵ INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. [Atlas del Censo Agrario 2020. Cultivo predominante según la superficie agrícola utilizada](#) (Fecha de último acceso 29-09-2024).

⁷⁶ MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN. [Documento de partida. “Apoyar una renta viable y la resiliencia de las explotaciones agrícolas en todo el territorio de la UE para mejorar la seguridad alimentaria”](#) (Fecha de último acceso 28-09-2024).

partes de Galicia y Cataluña⁷⁷. También, siguiendo con esta tipología, hallamos, aunque con menor importancia, cítricos, frutales de hueso, pepita y fruto seco.

Sobre el subsector ganadero, en valores del último censo, en nuestro país encontramos más de 30 millones de cabezas de ganado porcino –tras experimentar un crecimiento de cerca del 22 por ciento respecto al estudio de 2009– y 16 millones de cabezas de ganado ovino, así como 211 millones de aves, considerando todas sus diversas categorías⁷⁸. El bovino, con menor presencia, tiene un peso significativo en el norte peninsular y Extremadura⁷⁹.

Resulta conveniente, de igual manera, realizar una aproximación al reparto de ayudas de la PAC. Durante los años 2000 a 2022, las comunidades autónomas que más ingresos procedentes de este programa han recibido son Andalucía, Castilla y León, y Castilla–La Mancha (lo cual parece lógico, en tanto que acumulan la mayor parte de la superficie agraria), seguidas de Extremadura⁸⁰.

Por producto, en el año 2023, de los 5.025 millones de euros distribuidos a cargo del FEAGA, el sector de frutas y hortalizas recibió un 6,40 por ciento; el vacuno, un 3 por ciento y el sector vitivinícola, un 3,10 por ciento, siendo las producciones más subvencionadas⁸¹. Todo ello, en calidad de ayudas acopladas a la producción, un tipo de subvención que, como hemos visto, ha venido perdiendo peso en la política agraria. Ese incentivo beneficiaría principalmente a las comunidades andaluza y murciana por los productos hortofrutícolas, así

⁷⁷ INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. [Altas del Censo Agrario 2020. Cultivo leñoso predominante según la Superficie agrícola utilizada](#) (Fecha de último acceso 29-09-2024).

⁷⁸ INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. [Censo Agrario 2020. Evolución de los tipos de ganado, según especies](#) (Fecha de último acceso 27-09-2024).

⁷⁹ INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. [Altas del Censo Agrario 2020. Número de cabezas de ganado bovino](#) (Fecha de último acceso 27-09-2024).

⁸⁰ Sólo Andalucía acaparó algo más del 28 por ciento de los fondos. Véase FONDO ESPAÑOL DE GARANTÍA AGRARIA. [Consultas interactivas. Importes pagos euros por comunidades autónomas](#) (Fecha de último acceso 29-09-2024).

⁸¹ Por ofrecer algo más de perspectiva, el año 2010 las percepciones retribuidas por el FEAGA ascendieron a 5.812 millones de euros, de los que un 6,20 por ciento, fueron para la producción de bovino; un 5,90 por ciento, para la producción de frutas y hortalizas, y un 4,10 por ciento, al sector vitivinícola, siendo las producciones con mayor apoyo en calidad de pagos acoplados. Véase MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN. [Anuario de estadística 2023. Capítulo 10: Indicadores económicos. Financiación Agraria y Pesquera](#) (Fecha de último acceso 27-09-2024) y MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN. [Anuario de estadística 2010. Capítulo 17: Indicadores económicos del medio rural. Financiación Agraria y Pesquera](#) (Fecha de último acceso 27-09-2024).

como a Castilla–La Mancha, motivado, igualmente, por su sector vitivinícola⁸². También, a las regiones castellanoleonesa y gallega, ahora, por contar con un mayor número de cabezas de bovino⁸³.

Además, el sector agroalimentario contribuye de forma positiva (y trascendental) a la balanza comercial de la economía exterior española, arrojando un saldo sectorial positivo⁸⁴. A modo de evidencia, el año 2023, las exportaciones de productos agroalimentarios supusieron alrededor del 18 por ciento de las ventas realizadas al exterior, situando a España como cuarto país exportador de la UE de este tipo de productos, mientras que las importaciones alcanzaron el 13 por ciento del total de compras realizadas a países terceros y socios de la Unión⁸⁵.

En último lugar, hemos de referirnos a la estructura general de las unidades productivas que componen el campo español, que pueden definirse por su carácter marcadamente dual pues encontramos: i) explotaciones de pequeño tamaño, que, aunque suponen la mitad de las unidades de producción, tienen una contribución productiva ínfima; y ii) explotaciones de gran tamaño, que, siendo menores en proporción al resto, soportan de pleno el peso de la producción agroalimentaria y del empleo en el campo⁸⁶.

En términos estadísticos, volviendo al censo agrario, de las más de 900.000 explotaciones agrarias enumeradas, podemos apreciar como una inmensa mayoría (pues representan alrededor del 51,55 por ciento del total) tienen una extensión inferior a 5 hectáreas –que podríamos considerar como pequeñas explotaciones–, aunque ocupan únicamente un 3,80 por ciento de la superficie agraria. Por el contrario, las explotaciones de 100 hectáreas o más –las de mayor tamaño–, abarcarán un 57,83 por ciento de la SAU⁸⁷. Considerando en este tramo también a las explotaciones de más de 50 hectáreas, podríamos afirmar

⁸² En términos de mayor superficie agraria destinada a esos cultivos. Véase MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN. Anuario de Estadística 2023. [Capítulo 4: Estructura de las explotaciones agrarias](#) (Fecha de último acceso 27-09-2024).

⁸³ *Ibidem*.

⁸⁴ MARTÍNEZ PAZ, José Miguel; MARTÍNEZ-CARRASCO PLEITE, Federico y COLINO SUEIRAS José. Caracterización económica del sector productor de alimentos en España. *Op. cit.*, pp. 15-17, 19.

⁸⁵ MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN. [Informe anual de comercio exterior agroalimentario y pesquero 2023](#) (Fecha de último acceso 27-09-2024).

⁸⁶ MARTÍNEZ PAZ, José Miguel; MARTÍNEZ-CARRASCO PLEITE, Federico y COLINO SUEIRAS José. Caracterización económica del sector productor de alimentos en España. *Op. cit.*, p. 18.

⁸⁷ Véase Tabla 1.

que las explotaciones de gran tamaño, es decir, el 11,62 por ciento del total de las explotaciones del ámbito nacional, concentran la mayor parte de la superficie agraria: el 72,71 por ciento del total de la SAU.

El tamaño de las explotaciones varía, igualmente, en función del factor territorial, siendo más frecuente encontrar explotaciones de menor tamaño en el sur peninsular, Valencia, Galicia y Canarias⁸⁸.

La estructura dual que señalamos podría considerarse, de cierta manera, replicada en las ayudas de la PAC, pues estas percepciones públicas habrían quedado mayormente concentradas en las producciones de gran tamaño –en manos, decimos, del 11,62 por ciento de explotaciones–, atendiendo a su potencial productivo y su mayor ocupación de la superficie agraria⁸⁹. Unas explotaciones que, según algunas tesis, se encontrarían distanciadas de la realidad del campo⁹⁰.

Si bien es cierto, esta tendencia se ha pretendido paliar, con mayor o menor éxito, por medio de ayudas específicas al colectivo de pequeños agricultores que comenzaron a promoverse desde la reforma *MacSharry* de 1992 y, especialmente, mediante el modelo simplificado, con la PAC 2013.

En estrecha relación con este fenómeno (si asumimos la argumentación anterior), otros análisis estimarían que, a pesar de las condiciones favorables de las producciones españolas en términos de diversidad, España ha permanecido históricamente poco receptiva a la implementación efectiva de reformas de corte agroambiental en pro de una *extensificación* agropecuaria (en una apuesta por conformar un modelo productivo tradicional alineado con criterios de biodiversidad), actuando, por el contrario, con una suerte de sesgo productivista tendente a la intensificación⁹¹.

⁸⁸ INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. [Atlas del Censo Agrario 2020. Tamaño predominante según la superficie agrícola utilizada de las explotaciones](#) (Fecha de último acceso 27-09-2024).

⁸⁹ SEGRELLES SERRANO, José Antonio- Las exigencias ambientales de la última reforma de la Política Agraria Común (2014-2020) de la Unión Europea: conflictos, desequilibrios e incongruencias. *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, vol. 40, núm. 2, 2020, p. 556.

⁹⁰ Siguiendo con SEGRELLES, crítico con el sistema de reparto, la PAC ha constituido una fuente de ingentes ingresos para grandes empresas y familias acaudaladas, principales perceptores de las ayudas en nuestro país. Véase *Ibidem*, p. 557.

⁹¹ OÑATE RUBALCABA, Juan José; ACEBES VIVES, Pablo y PÉREZ OLEA, Pedro. Aprender del pasado para afrontar el futuro. Desafíos ambientales de la agricultura española en el siglo XXI: una mirada desde el legado de Fernando González Bernáldez. *Ecosistemas*, vol. 32 núm. especial, 2023, pp. 4-5.

4.2. Recepción de la reforma del 2021

Dando un salto temporal hasta la actualidad, recuperaremos una de las principales (si no la más importante) obligaciones impuestas a los socios europeos tras la adopción de la PAC 2021: la elaboración, despliegue y ejecución de un plan estratégico.

Así, en concordancia con la nueva gestión compartida de la política agraria, el Gobierno de España llevaría a cabo la elaboración del PEPAC para el periodo 2023 a 2027, superando, en agosto de 2022, la aprobación de la Comisión Europea, necesaria, como se ha dicho, para su implementación⁹². De su elaboración, en línea con la planificación colaborativa que se plantea, fue responsable el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAPA), órgano de la Administración General del Estado competente en materia agraria, en colaboración con el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITERD) y la participación de las comunidades autónomas, indispensables para el desarrollo efectivo de la política agraria⁹³, y la sociedad civil por medio, entre otros mecanismos, del Partenariado⁹⁴.

Además, como consecuencia de la formulación del plan, hubo de adoptarse un amplio conjunto (o paquete) normativo de acompañamiento –de un total de veintiuna normas hasta el momento–, que, en suma, conforman el régimen jurídico español de aplicación de la PAC 2021, al menos con carácter básico (o estatal) pues no podemos obviar las aportaciones que han realizado las comunidades autónomas en ejercicio de sus competencias, si bien no procederemos a su análisis.

Dentro del paquete normativo desplegado, encontramos, en la cúspide, la Ley 30/2022, de 23 de diciembre, por la que se regulan el sistema de gestión de la Política Agrícola Común y otras materias conexas, con la que,

⁹² Que tendría lugar por medio de la Decisión de ejecución de la Comisión de 31/8/2022, por la que se aprueba el plan estratégico de la PAC 2023-2027 de España para la ayuda de la Unión financiada por el Fondo Europeo Agrícola de Garantía y el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural.

⁹³ No resulta baladí recordar que tanto la agricultura y la ganadería (en exclusiva) como la protección del medio ambiente (de forma compartida con el Estado) son competencias que, siguiendo con el artículo 148.1 CE, apartados 7 y 9, pueden recaer (y, de hecho, recaen) en manos de las comunidades autónomas en virtud de sus propios Estatutos. Véase SÁNCHEZ SÁEZ, Antonio José. Un enfoque teleológico de la distribución de las competencias ambientales entre el Estado y las Comunidades Autónomas en España. *Revista Aranzadi de derecho ambiental*, núm. 5, 2004, pp. 125-126.

⁹⁴ MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN. [El Plan Estratégico de la PAC de España](#) (Fecha de último acceso 15-05-2024).

fundamentalmente, el legislador estatal ha configurado un régimen sancionador y de penalidades armonizado para todo el territorio español en garantía del cumplimiento con la «arquitectura ambiental de la PAC».

En desarrollo, ya con carácter reglamentario, normas de variada tipología, clasificables en torno a las siguientes categorías⁹⁵: i) de estricta organización administrativa; ii) sobre los criterios para el otorgamiento de las subvenciones, con carácter general y sectorial; y iii) de reglamentación de la actividad agraria, aquellas que afectan al ejercicio de la producción regulando, por ejemplo, la protección de las aguas, el uso de antibióticos en la ganadería, el bienestar animal y su protección durante el transporte, la utilización de productos fitosanitarios o la fertilización.

A pesar de su reciente adopción y su buena acogida por parte de la comunidad científica⁹⁶, el PEPAC ya fue modificado mediante el mecanismo sentado por el anteriormente referido artículo 119 RPE, en agosto de 2023, una vez finalizado el plazo de solicitud de ayudas de esa campaña⁹⁷, primera tras la reforma de 2021, aunque únicamente a efectos de realizar una serie reajustes en los gastos presupuestados⁹⁸.

⁹⁵ MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN. [Paquete normativo de acompañamiento al Plan](#) (Fecha de último acceso 15-05-2024).

⁹⁶ Un grupo de trabajo multidisciplinar compuesto por más de una veintena de científicos de nuestro país, en evaluación de los objetivos ambientales del PEPAC, concluyeron que «son técnica y económicamente viables, atractivas para los agricultores, socialmente justas y de gran interés para mejorar de forma adaptativa la eficacia medioambiental de las medidas de la PAC», y, sobre su implementación que «debería resultar en un escenario de ganancias múltiples». Véase DÍAZ ESTEBAN, Mario, *et. al.* Resumen de las recomendaciones científicas del grupo de trabajo para una implementación óptima de la nueva reforma de la Política Agraria Común (PAC) Europea 2023-2030 en España. *Ecosistemas*, vol. 30, núm. 2, 2021, p.1. Como contrapartida, estudios posteriores han matizado el beneficioso impacto ambiental que se atribuye a esta estrategia, señalando que el PEPAC adolece de premiar las formas de producción intensivas, más agresivas para con el medioambiente, así como por el limitado diseño de los «ecorregímenes» en lo que se refiere a la integración de prácticas agrícolas extensivas y la descoordinación entre los distintos niveles de gestión administrativas en la definición de objetivos. Véase OÑATE RUBALCABA, Juan José; ACEBES VIVES, Pablo y PÉREZ OLEA, Pedro. Aprender del pasado para afrontar el futuro. Desafíos ambientales de la agricultura española en el siglo XXI: una mirada desde el legado de Fernando González Bernáldez. *Op. cit.*, pp. 5-6.

⁹⁷ Finalizado el 15 de junio de 2023, tal y como dispone la disposición transitoria primera del Real Decreto 1048/2022, de 27 de diciembre.

⁹⁸ Decisión de ejecución de la comisión de 30/8/2023, por la que se aprueba la modificación del plan estratégico de la PAC 2023-2027 de España para la ayuda de la Unión financiada por el Fondo Europeo Agrícola de Garantía y el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural.

Pero, más recientemente, en marzo de 2024, el Gobierno español, tras recabar las propuestas presentadas tanto por las comunidades autónomas como (con carácter prioritario a la luz de lo que expondremos) por sectores de la industria agropecuaria, volvió a plantear la necesidad de modificar el plan vigente por lo que remitió una nueva solicitud a tal efecto, dando por activada, por segunda ocasión⁹⁹, la cláusula de modificación del artículo 119 RPE, quedando a la espera de la Comisión, que, como se ha mencionado, contaría con un plazo de tres meses para acordar su decisión. Sobre este proyecto de modificación, en tanto que vinculado a la crisis de 2024, hablaremos con mayor profusión seguidamente.

5. LA SIMPLIFICACIÓN DE LA PAC

La necesidad de simplificar la Administración pública y reducir las cargas administrativas derivadas de sus procedimientos es una realidad latente y perseguida prácticamente desde que esta estructura burocrática desarrollara una complejidad tal¹⁰⁰ como la que ha logrado en nuestros tiempos¹⁰¹. Esta voluntad reduccionista, podríamos decir, ha sido pretendida de igual manera desde instancias europeas en términos generales¹⁰² y también, considerando aquello que debe retener nuestro interés, en lo concerniente a la política agraria, como evidencia, con aires renovados, el pronunciamiento que se realiza en su favor por medio del apartado 3 del artículo 6 RPE¹⁰³.

El espíritu de allanar el proceder administrativo a recorrer por los distintos actores involucrados en la PAC, sin embargo, tampoco es novedoso, si no que se iniciaría, con mayor o menor fortuna, con la reforma del año 1999 en el contexto de la Agenda 2000¹⁰⁴.

⁹⁹ MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN. [Propuesta de modificación del PEPAC 2023-2027](#) (Fecha de último acceso 13-06-2024).

¹⁰⁰ MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Sebastián. De la simplificación de la Administración Pública. *Revista de Administración Pública*, núm. 147, 1999, p. 7.

¹⁰¹ CIERCO SEIRA, César. La Administración electrónica al servicio de la simplificación administrativa: luces y sombras. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 38, 2011, pp. 157-158.

¹⁰² A nivel europeo, podemos destacar la introducción de la Directiva de Servicios. Véase, RIVERO ORTEGA, Ricardo. Simplificación administrativa y administración electrónica: objetivos pendientes en la transposición de la Directiva de servicios. *Revista catalana de Dret Públic*, núm. 42, 2011, pp. 117-120.

¹⁰³ Que, textualmente, señala: «para alcanzar los objetivos específicos (...) los Estados miembros, con el apoyo de la Comisión, adoptarán las medidas oportunas para reducir la carga administrativa y garantizar la simplificación en la ejecución de la PAC».

¹⁰⁴ MARTÍNEZ GARCÍA, Francisco Manuel, *et. al.* Análisis territorial de la Política Agraria Común (PAC) en el periodo 2014-2020. Estudio de caso: Extremadura. *Op. cit.*, p. 4.

A modo de ejemplo significativo en este sentido, podemos traer a colación la simplificación organizacional orquestada con la reforma de 2007 de la que resultaría la unificación de las OCM en un ente único o la posterior modificación de la condicionalidad, pretendiendo facilitarla; la reestructuración de las intervenciones del segundo pilar¹⁰⁵, con el mismo espíritu simplificador, y la introducción de un régimen especial (simplificado, valga la redundancia) para pequeños agricultores con la reforma *Ciolo*s en 2013.

Antes de continuar ahondando en la materia, conviene poner en el foco en el motivo principal que ha dotado de rigurosa vigencia a la simplificación de la PAC, causa ya aludida en los párrafos precedentes, ofreciendo ahora una síntesis de los hechos, pues, ha sido a raíz de estos convulsos meses de principios del año 2024, cuando todo el engranaje institucional –nacional y europeo– se ha activado en pos de elucubrar una solución que pudiera satisfacer las pretensiones esgrimidas por aquellos productores que manifestaron abiertamente su insatisfacción con el modelo agrario actualmente vigente.

5.1. La crisis social agraria de 2024

Que el marco jurídico de la política agraria difícilmente podría permanecer estático hasta la fecha programada para su próxima revisión era ya algo que algunos autores habían previsto y que hemos recogido al momento de hablar sobre las características de la reforma de 2021¹⁰⁶, pero lo que se plantea ahora obedece a unas causas distintas a las anticipadas.

Como ha sido público y notorio, a lo largo de los primeros meses de este 2024 ocurrieron una serie de protestas protagonizadas por parte del sector primario en distintos países europeos, y, en particular, en España.

En nuestro país, las manifestaciones fueron secundadas masivamente tanto por productores a título individual como por importantes Organizaciones Profesionales Agrarias (OPAs)¹⁰⁷ como la Asociación Agraria de Jóvenes

¹⁰⁵ LARRUBIA VARGAS, Remedios. La política agraria común y sus reformas: reflexiones en torno a la reforma de 2014-2020. *Op. cit.*, p. 140.

¹⁰⁶ En tanto que política multinivel en la que queda pendiente de permear el desarrollo legislativo del componente agroambiental y alimentario del Pacto Verde Europeo. O también MASSOT MARTÍ, Albert, ¿Puede convertirse la Política Agrícola Común (PAC) en la política alimentaria de la Unión Europea? *Op. cit.*, pp. 33-34.

¹⁰⁷ Se tratan de las organizaciones agrarias más representativas del sector (ASAJA, Unión de Uniones, COAG, UPA), considerando el resultado de las últimas elecciones agrarias autonómicas celebradas en la Comunidad de Madrid (2016), Castilla y León (2018), Cataluña

Agricultores (ASAJA) y la Coordinadora de Organizaciones de Agricultores y Ganaderos (COAG), firmantes, junto a Cooperativas Agro-alimentarias de España, de un documento reivindicativo sobre el estado del campo español¹⁰⁸, o la Unión de Pequeños Agricultores y Ganaderos (UPA), quien lograría suscribir, en abril del presente año, un acuerdo con el MAPA para la adopción de más de cuarenta medidas de apoyo al sector, de flexibilización y simplificación de la PAC¹⁰⁹.

Si bien el malestar manifestado por agricultores y ganaderos no obedece única y exclusivamente a una mera disconformidad con el régimen jurídico de la PAC 2021 en un sentido estricto (pues su descontento se extiende a otros asuntos que trascienden la política agraria, como la política comercial o la reforma de la Ley de la Cadena Alimenticia)¹¹⁰, ésta constituye un factor determinante de la discrepancia mostrada, no sólo por su faceta multifuncional –su capacidad integradora de cada vez más *líneas políticas* de contenido ambiental y socioeconómico¹¹¹– si no también debido a que estas ayudas públicas suponen alrededor de un 10 por ciento del total de ingresos de las explotaciones agrarias¹¹².

Los efectos que estas huelgas han podido causar serían merecedores de un análisis exhaustivo y particularizado, en amplios sentidos. Nosotros, en aras de proseguir con nuestra labor sin desviarnos de su cometido, comenzaremos a explorar sobre las consecuencias político-institucionales que se han derivado de este conflicto social, una respuesta aún en ciernes, en la medida en que su

(2021) y Extremadura (2022). Véase PLATAFORMA AGRARIA LIBRE DE CANARIAS. Resultados en vigor de las elecciones al campo. *Revista Agropalca*, núm. 58, 2022, p. 7.

¹⁰⁸ COORDINADORA DE ORGANIZACIONES DE AGRICULTORES Y GANADEROS. [Agricultura, cuestión de Estado. Unidad de acción y soluciones concretas para el campo](#) (Fecha de último acceso 16-05-2024).

¹⁰⁹ UNIÓN DE PEQUEÑOS AGRICULTORES Y GANADEROS. [43 medidas de apoyo al campo: explicación y detalle del acuerdo entre UPA y el Ministerio de Agricultura](#) (Fecha de último acceso 16-05-2024).

¹¹⁰ QUINTANA CORTÉS, José Luis. A vueltas con la intervención en la cadena alimentaria: dos cuestiones polémicas. *Tax legal advisory review*, núm. 8, 2024, p. 34

¹¹¹ La PAC 2021 ha mejorado su «capilaridad político-legislativa» entroncando con los grandes proyectos estratégicos de la Unión. Véase MASSOT MARTÍ, Albert, ¿Puede convertirse la Política Agrícola Común (PAC) en la política alimentaria de la Unión Europea? *Op. cit.*, p. 29.

¹¹² O sobre un 12 por ciento del total de ingresos si consideramos los datos para el conjunto de la UE. En ambos casos, con información relativa al año 2021, véase Gráfico 3. A pesar de que pueda parecer un porcentaje residual, es clave para asegurar la rentabilidad del sector. Véase SEGRELLES SERRANO, José Antonio- Las exigencias ambientales de la última reforma de la Política Agraria Común (2014-2020) de la Unión Europea: conflictos, desequilibrios e incongruencias. *Op. cit.*, p. 557.

impacto normativo (a fin de cuentas, el deseado por los productores) no se ha dejado notar más que incipientemente.

Pero, con carácter previo a lo anterior, será conveniente realizar un nuevo inciso, en esta ocasión, para introducir una breve reflexión que nos permitirá comprender de mejor forma el calado de la solución que se ha articulado por parte de las instancias europeas y nacionales.

5.2. Simplificación administrativa y flexibilización

Como decimos, parece adecuado dedicar unas páginas a realizar una apreciación sobre dos términos que invocaremos a lo largo de los párrafos venideros. Se trata de un par de conceptos usados con frecuencia en los documentos sobre los que trabajaremos, llegando incluso a confundirse, como ocurre, deliberadamente o no, en varias de las respuestas institucionales emitidas en torno al malestar del sector agropecuario. Hablamos, por supuesto, de los fenómenos de la simplificación y la flexibilización.

Cuando nos referimos a la simplificación hemos de evocar toda una doctrina administrativa que, bajo la enseña de la eficiencia y la racionalidad, ha perseguido la reducción de las cargas administrativas, burocráticas si se prefiere, que se consideran innecesarias, excesivas o redundantes¹¹³ en un interés por relegar la intervención administrativa al mínimo indispensable para lograr el fin de interés general que se pretenda perseguir en cada caso¹¹⁴. Quizá esta definición termine resultando algo simplista, pues encontramos no pocos autores que se han dedicado de forma expresa a cavilar profusamente sobre los aspectos negativos de esa voluntad simplificadora, no exenta de claroscuros¹¹⁵.

¹¹³ En términos similares se expresa ABAD PARDO, aunque sin esa connotación económica que trasluce tras el concepto de «eficiencia», en ABAD PARDO, Francisco Javier. Derechos sociales prestacionales y simplificación administrativa. Especial referencia a la comunidad gallega. En: RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime (dir.); RODRÍGUEZ MARTÍN-RETORTILLO, María del Carmen. *La buena administración del procedimiento administrativo en el derecho administrativo iberoamericano*. A Coruña: Editorial Colex, 2024, p. 442.

¹¹⁴ Quedando la acción del poder público modulada por el principio de proporcionalidad. Véase LÓPEZ GONZÁLEZ, José Ignacio. El principio de proporcionalidad y la simplificación de procedimientos y de cargas administrativas. En: GAMERO CASADO, Eduardo (coord.); CANALS I AMETLLER, Dolors; GALLARDO CASTILLO, María Jesús, et. al. *Simplificación del procedimiento administrativo y mejora de la regulación una metodología para la eficacia y el derecho a la buena administración*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2014, p. 128.

¹¹⁵ En ocasiones, la mera introducción de medidas simplificadoras no es condición suficiente para su efectividad, como apuntaba ya RIVERO ORTEGA sobre los abusos cometidos contra los interesados desde la Administración en materia de exigencia documental, véase RIVERO ORTEGA, Ricardo. Simplificación administrativa y administración electrónica: objetivos pendientes en la transposición de la Directiva de servicios. *Op. cit.*, pp. 128-129.

La simplificación administrativa, en los términos que la representa MARTÍN-RETORTILLO, puede plantearse como un concepto «polivalente» que se traslada, o afecta, a tres ámbitos¹¹⁶: i) la simplificación normativa, que significa un mejoramiento de la calidad regulatoria, legal y reglamentaria, del proceder administrativo; ii) la simplificación orgánica, la optimización del aparato burocrático-administrativo; y iii) la simplificación procedimental, de la actuación de la Administración, realizable, a su vez, a través de dos vías¹¹⁷:

la reducción de cargas administrativas, que supone minorar el peso de la documentación, los trámites y procedimientos a aportar o superar en beneficio de la eficiencia económica y la reducción de costes, y

la racionalización y agilización procedimental, la ordenación de la actividad administrativa conforme a criterios de eficiencia, eficacia y celeridad.

Lo relevante ahora es resaltar que, a grandes rasgos, la simplificación conlleva la eliminación de barreras en distintos escenarios (normativo, orgánico y procedimental), aliviando el peso burocrático de la Administración en pro de *un mejor desarrollo* (o más eficiente, palabra que parece erigirse en el hilo conductor de este relato). La acción simplificadora se rige, en apariencia, en base a una cierta lógica económica (o, como mínimo, puede medirse en tales

Por su parte, BUENO JUNQUERO, reflexiona sobre los posibles perjuicios derivados de medidas *a priori* positivas en términos de simplificación, como la Administración electrónica, mediante el debate en torno a la pérdida de libertad de elección de medios en la obligatoriedad de la comunicación electrónica con las Administraciones públicas, véase BUENO JUNQUERO, Adrián. Acerca del fenómeno legal de la simplificación administrativa, ¿facilidad o restricción? *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, núm.L 16, 2019, pp. 146-157. Acerca de las disfunciones simplificadoras de la Administración electrónica, véase también CIERCO SEIRA, César. La Administración electrónica al servicio de la simplificación administrativa: luces y sombras. *Op. cit.*, pp. 179-184.

¹¹⁶ MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Sebastián. De la simplificación de la Administración Pública. *Op. cit.*, p. 8.

¹¹⁷ GAMERO CASADO, Eduardo. La simplificación del procedimiento administrativo como categoría jurídica. En: GAMERO CASADO, Eduardo (coord.); CANALS I AMETLLER, Dolors; GALLARDO CASTILLO, María Jesús, et. al. *Simplificación del procedimiento administrativo y mejora de la regulación una metodología para la eficacia y el derecho a la buena administración*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2014, pp. 36-39.

términos)¹¹⁸, aunque no sólo, y su activación o inhibición responde, a un cierto componente de oportunidad o preferencia política¹¹⁹.

Por otro lado, la flexibilización, en este contexto, carece de un desarrollo doctrinal particularizado, la asimilamos a otros conceptos como la *relajación* o el *ablandamiento* (respecto de «algo» que se encuentra rígido) de determinadas reglas, cauces o hasta procedimientos que son inflexibles por alguna razón como –también– la optimización del sector público o de su actividad, siguiendo una lógica basada en la economía y en el mismo criterio de la oportunidad.

Pero, ¿qué quiere decir flexibilizar? Lo que intentamos esbozar se comprende de mejor manera si se pone en relación con el caso paradigmático frente al que se invoca este fenómeno, donde el criterio de la preferencia política resulta más evidente –sobre todo ahora, pues ha sido foco de disputa con el campo–, la denominada «arquitectura ambiental de la PAC».

La imposición de *cada vez más* requisitos ambientales a modo de condición indispensable para la obtención del conjunto de ayudas –directamente, *de iure*, por su carácter preceptivo, con la condicionalidad reforzada, o indirectamente, *de facto*, por medio de los «ecorregímenes», debido a su promoción económica– supone para los productores un aumento de la carga burocrática a soportar debiendo acomodar sus conductas de producción a lo estrictamente prescrito por *ley* con objeto de obtener esa contraprestación (vital para la supervivencia de su actividad), lo que les significa una minoración de su capacidad productiva (por la imposición de obligaciones de «no hacer» o el deber de llevanza de actividades «*extra-productivas*»), lo cual termina repercutiéndoles negativamente en términos de mayores costes.

El establecimiento de estos requisitos ambientales constituye una opción política que obedece, como se ha venido explicando, a unas líneas que comenzarían a esbozarse con el Libro Verde de 1985 y que ahora responden a las pretensiones sentadas mediante el Pacto Verde y el cumplimiento con el resto de los compromisos internacionales de similar naturaleza.

¹¹⁸ REGO BLANCO, María Dolores. Las cargas administrativas: concepto y régimen jurídico para su reducción. En: GAMERO CASADO, Eduardo (coord.); CANALS I AMETLLER, Dolors; GALLARDO CASTILLO, María Jesús, *et. al.*, *Simplificación del procedimiento administrativo y mejora de la regulación una metodología para la eficacia y el derecho a la buena administración*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014, p. 240 y ss.

¹¹⁹ GAMERO CASADO, Eduardo, La simplificación del procedimiento administrativo como categoría jurídica. *Op. cit.*, pp. 28, 34, e, igualmente, MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Sebastián. De la simplificación de la Administración Pública. *Op. cit.*, p. 9.

Su remoción, total o parcial, su modulación, traería aparejada, de acuerdo con lo que se viene sosteniendo, un alivio de la burocracia soportada tanto por los actores activos (las Administraciones públicas) como pasivos (productores, beneficiarios de las ayudas) de este entramado, eliminando trámites, requisitos y, en general, exigencias de índole administrativa.

Así, podemos entender que la flexibilización significa reducir determinadas cargas administrativas –de contenido ambiental, en sentido amplio– identificándola, siguiendo con el esquema anterior, como una medida de simplificación procedimental.

Pero tampoco podemos obviar un importante matiz y es que, como hemos introducido, con la simplificación, en todas sus formas, a veces, nacen consecuencias negativas e indeseadas. El caso de la relajación de la condicionalidad no sería una excepción, pues su aplicación podría generar un efecto trascendental¹²⁰ como sería el alejamiento respecto a los objetivos ambientales asumidos por la UE –programados a partir del marco del Pacto Verde Europeo–, ya que estos requisitos –o condicionantes– no son más que el vehículo articulado por la Comisión Europea para su consecución¹²¹.

Así, ambos conceptos compartirán una misma lógica –la propia del principio de simplificación–, aliviando la carga administrativa para la percepción de las ayudas de la PAC. En un caso, con la simplificación, persiguiendo optimizar los procesos y su regulación, suprimiendo todo aquello que resulte ser desmedido o reiterativo para el fin (de interés general) que se pretenda, y, con la flexibilización, reduciendo el peso burocrático derivado de la exigibilidad ambiental.

En definitiva, a la hora de tratar sobre la «simplificación» de la PAC entendida en términos procedimentales, es decir, de suavizar el camino administrativo a recorrer por los agricultores para el disfrute de estas subvenciones agroambientales, será relevante rescatar la presente distinción, pues el propósito reduccionista podrá lograrse, dada la naturaleza de esta política, por medio de decisiones que afecten a: i) en general, la simplificación de los procedimientos

¹²⁰ Considerando los amplios beneficios que se estiman de la aplicación de los objetivos específicos (ambientales) de la PAC.

¹²¹ Así lo refleja la exposición de motivos del Reglamento (UE) 2021/2115 del Parlamento Europeo y del Consejo, al decir que la condicionalidad «pretende contribuir a que la PAC responda mejor a las expectativas de la sociedad en general, gracias a una mayor coherencia de esta política con los objetivos en materia de medio ambiente, salud pública, fitosanidad y bienestar animal», a la vez que la define «como elemento integrante del punto de partida hacia unos compromisos medioambientales y climáticos más ambiciosos» debiéndose aplicar «con carácter general en toda la Unión».

–de petición, gestión y concesión de las intervenciones, así como el posterior control, reintegro y sanción, en su caso– incorporados con la reforma de 2021; y ii) en particular, la reducción de la carga administrativa derivada de las reglas ambientales –o flexibilización– impuestas a los perceptores de estas ayudas públicas.

5.3. Solución: la revisión anticipada

Como se ha venido anticipando, e independientemente de los motivos que hubieran justificado estos movimientos, la disconformidad del sector agrario ha recibido una contestación por parte de las autoridades competentes para materializarla, en la forma de una revisión anticipada de la regulación agraria comunitaria-europea.

Los requisitos para esta respuesta (y de cualquier otra en el seno de la PAC 2021) no son más que dos caras de una misma moneda diferenciadas por un aparente y fino grado de exigibilidad que les ha impuesto la normativa europea marco a la que hemos aludido. Hablamos de que esta vía reformista será merecedora de una planificación colaborativa *ad intra* (a nivel interno, a nuestros efectos, del Estado español) para la modificación del PEPAC, más que aconsejable dados los hechos acaecidos, que aúne los intereses de la amalgama de actores afectados, parte de la sociedad civil y «administrativa», de los distintos niveles territoriales de descentralización política. Se trata de una colaboración «flexible»¹²² que ya habría comenzado a fraguarse.

Por otra parte, con mayor trascendencia si cabe, requerirá de una articulación pactada *ad extra* (entre los EEMM y la UE, sus instituciones), clara expresión de la *cogestión*, en dos casos: al momento de hacer efectiva una modificación del PEPAC (como la planteada por el Gobierno español el pasado mes de marzo) que permitiera adaptar las pretensiones del campo permaneciendo dentro del marco de la PAC 2021, si consideramos las importantes prerrogativas que el

¹²² Tal afirmación, se esgrime frente a la rotundidad que emplea la normativa europea para remarcar el carácter preceptivo de la denominada planificación colaborativa en la fase de elaboración de los planes. No obstante, ello tampoco conlleva sostener que en la iniciativa de modificación no permearán otros intereses (o voluntades) distintos de los propios de la autoridad nacional competente.

En el caso español, por medio del artículo 22 Real Decreto 1046/2022, de 27 de diciembre, las comunidades autónomas podrán remitir sus propuestas de reforma del plan al Gobierno (apartado 3) que serán examinadas por el Órgano de coordinación del PEPAC (conformado con representación de los gobiernos autonómicos) a efectos de decidir sobre su incorporación a la solicitud de modificación elevada a la Conferencia Sectorial de Agricultura y Desarrollo Rural (nuevamente, con presencia regional), quien, previo acuerdo, la remitirá al MAPA a fin de cumplir con los trámites a desarrollar ante la Comisión Europea (apartados 6 y 7 del citado precepto y artículo 4 Real Decreto 1046/2022).

RPE arroga a la Comisión en este sentido¹²³. Y, sobre todo, en cuanto a una (deseada) adaptación del esquema regulatorio europeo, es decir, de las normas que estructuran la política agraria desde la reforma de 2021 mediante una verdadera revisión intermedia.

A la vista de lo sustentado, ya podemos abordar el estudio de los compromisos adquiridos por los erigidos en principales sujetos activos de la política agraria desde el punto de análisis que se ha ido planteando: el Gobierno español, a la cabeza de la respuesta nacional –sin desmerecer el papel de las comunidades autónomas, más relevante en la fase ejecutiva de la PAC–, y la Comisión Europea, que, de entre las instituciones europeas, es la que guarda una función preeminente a la hora de hacer posible los cambios que se pretenden, aun cuando ello implique necesidad de actualizar los Reglamentos que disciplinan actualmente la materia.

5.3.1. Respuesta desde España

En el contexto español, se han alcanzado diversos compromisos y realizado otros movimientos de contenido político (de cargado simbolismo, pero alcance jurídico limitado), a la par que se ha comenzado a desempolvar la maquinaria procedimental necesaria para cristalizar alguna de las medidas que permitirán adaptar las pretensiones esgrimidas por un campo situado en pie de guerra.

En cuanto a los pactos de cariz –exclusivamente– político, destacamos sendos acuerdos con las OPAs: el mencionado con UPA y un segundo, firmado días después, con Unión de Uniones¹²⁴, consolidados en virtud de una mesa de seguimiento. Sobre su alcance, diremos que si bien no exceden más allá de «la cuestión agraria», sí trascienden el estricto –que no estrecho– ámbito de la PAC (en línea con las protestas), así que nos referiremos a aquello que aparece en el apartado primero de ambos documentos, bajo el título de «medidas de simplificación, de reducción de la carga administrativa y de flexibilización de los plazos en la normativa agrícola y ganadera».

Se trata de un total de quince reformas que incumben, de forma escueta, a varios ámbitos de actuación, como el alivio de la condicionalidad reforzada por medio de modificaciones al respecto de la aplicación de las BCAM y el reconocimiento

¹²³ A mayor evidencia, el artículo 119.11 del Reglamento (UE) 2021/2115 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 2 de diciembre de 2021, llega a sostener que «las modificaciones de los planes estratégicos de la PAC solo tendrán efectos jurídicos una vez aprobados por la Comisión».

¹²⁴ MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN. [Acuerdos de apoyo al sector agrario del Gobierno firmados por UPA y Unión de Uniones](#) (Fecha de último acceso 12-06-2024).

de exenciones en los controles y penalizaciones de las explotaciones de menor tamaño, así como de la condicionalidad voluntaria –los «ecorregímenes»–, facilitando su aplicación retroactiva; la eliminación de algunos requisitos de comprobación (la obligación de utilización de fotografías geo-etiquetadas) y flexibilización de otros (los impuestos para la ganadería bovina, la facilitación del uso del cuaderno digital de explotación o la prórroga de los efectos de otras obligaciones). Además, se concibe la aplicación simplificada de cierta normativa (la propia de la comercialización y exportación de materias primas o la concerniente a la nutrición de suelos) y la configuración de un modelo de inspección integrada, único para todas las instancias con funciones de control¹²⁵.

Por lo que hace a la respuesta *ex lege*, se trata de una solución que ya hemos introducido a la hora de detallar el devenir del PEPAC y sus reformas, tratándose, en efecto, de la solicitud de modificación anual planteada por el Gobierno español a la Comisión en marzo de 2024, cuyo contenido básico vamos a desgranar a continuación.

En este caso, el documento remitido lo conforman más de cuarenta medidas clasificadas sobre la base de su campo de incidencia: sobre los elementos comunes, la condicionalidad obligatoria –reforzada, por las BCAM, y la condicionalidad social– y voluntaria, las ayudas asociadas, las intervenciones sectoriales, las intervenciones de desarrollo rural y los anexos. En términos más concretos, aunque sin ánimo de ser exhaustivos, la modificación comprende parte de lo pactado con las OPAs, como los cambios en las BCAM 5, 6, 7 y 8.1 (reducción del riesgo de degradación del suelo, cobertura mínima del suelo, rotación de cultivos y mantenimiento de elementos no productivos, respectivamente) o en diversos «ecorregímenes», así como las exenciones en controles y penalizaciones, la voluntariedad del cuaderno digital o en la aportación de fotografías geo-etiquetadas, y, además, la introducción de ajustes en la definición de agricultor activo o, con importante peso –se contabilizan más de mil alteraciones–, modificaciones en las ayudas del segundo pilar (relacionadas con cuestiones financiero-presupuestarias y la reestructuración, creación y eliminación de intervenciones) que recogen, a su vez, las propuestas

¹²⁵ Sobre los acuerdos, en términos generales, su asimilación exigirá modificaciones en: i) el PEPAC, los cambios en el BCAM 5 (reducción del riesgo de degradación del suelo), en la condicionalidad voluntaria y la eliminación de requisitos; ii) el paquete normativo de acompañamiento, la flexibilización de requisitos y la aplicación simplificada de cierta normativa; y iii) el marco normativo europeo, los cambios en los BCAM 6, 7 y 8.1 (cobertura mínima del suelo, rotación de cultivos y mantenimiento de elementos no productivos) y, en general, lo concerniente a la condicionalidad. Véase, MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN. [Seguimiento de las 43 medidas del acuerdo MAPA-OPAS](#) (Fecha de último acceso 12-06-2024).

planteadas por la totalidad de las comunidades autónomas que gestionan fondos de la PAC¹²⁶.

La participación de nuestro país en esta revisión anticipada¹²⁷, en línea con lo que podíamos prever, se ha sustentado en pretender una simplificación de distintos cauces procedimentales, minorando y racionalizando las cargas a soportar por los productores. En especial, por los titulares de pequeñas y medianas explotaciones, pero también flexibilizando la «arquitectura ambiental de la PAC». De igual manera, su formalización ha pretendido canalizar (con mayor o menor fortuna e intensidad) distintas sensibilidades, la propia de los responsables autonómicos y de las OPAs.

Sin embargo, tales esfuerzos encuentran como frontera natural –pero hipotética– la solución que se quiera articular desde la UE, en especial, por parte de la Comisión Europea, a tenor de lo antedicho, quedando el margen de autonomía de los EEMM reducido considerablemente, aun con la mayor autonomía de la gestión compartida. A modo de última evidencia de este argumento encontramos las sucesivas misivas que los socios europeos –entre ellos, España– remitieron, durante el estallido de la crisis social agraria, a las instituciones europeas –canalizando las «preocupaciones» de agricultores y ganaderos– en aras de simplificar la política agraria¹²⁸.

5.3.2. Respuesta desde la UE

Llegados a este punto, el valor de la respuesta planteada desde instancias europeas resulta incuestionable. Como se ha visto, nos encontramos, con la política agraria, ante una verdadera política europea, más que consolidada. Esta característica tampoco deja lugar a dudas –pues cuenta con relevantes consecuencias en el plano jurídico– si examinamos tanto el papel a desempeñar, principalmente, por la Comisión en las modificaciones de los planes estratégicos nacionales, fundamento para articular una respuesta nacional dentro del marco

¹²⁶ MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN. [Propuesta de modificación del PEPAC 2023-2027](#) (Fecha de último acceso 13-06-2024).

¹²⁷ Y es que podemos afirmar que parte de lo pretendido supone abordar no una «mera» modificación del PEPAC dentro del marco de la PAC 2021, si no asumir una auténtica revisión anticipada del modelo, de mayor o menor calado. El Gobierno español no resulta ajeno a la cuestión, pues sostiene que parte de las reformas planteadas «se derivan de la propuesta de modificación de los reglamentos de base de la PAC adoptados por la Comisión Europea (...), quedando su aplicación condicionada a los términos en los que se adopte dicha propuesta por parte del Parlamento Europeo y del Consejo». *Ibidem*.

¹²⁸ Que, en esencia, constituyen otros actos de contenido político que cabría haber analizado en este apartado. Véase, MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN. [Propuestas de simplificación de la PAC](#) (Fecha de último acceso 13-06-2024).

establecido, como, con mayor importancia si cabe (y por obvio que resulte), la función que ejercerán las instituciones europeas partícipes del «triálogo»¹²⁹ ante el escenario de una revisión de la PAC 2021.

De lo antedicho podrían extraerse distintas observaciones en las que no cabe detenerse, si bien parece conveniente recordar la necesidad de que la acción promovida desde la UE cuente con suficiente amplitud de miras, circunstancia que se le ha podido reprochar por su carencia, al menos, en cuanto al distinto trato dispensado a los EEMM en el contexto de la PAC, desplegada históricamente en detrimento de los países mediterráneos del sur europeo.

Comenzando con las acciones desarrolladas por la Comisión, en febrero de 2024, en pleno conflicto social agrario, por medio del mecanismo del artículo 148.1 RPE¹³⁰, se dictaría un Reglamento de ejecución¹³¹ por el que se exceptuaría, para este ejercicio, el requisito de la BCAM 8.1 (mantenimiento de elementos no productivos) y se habilitaba la adaptación de los «ecorregímenes» (previa modificación de los PEPAC) que se fundamenten en el mismo sin necesidad de control previo (artículos 1 y 3.1 del Reglamento de Ejecución (UE) 2024/587 de la Comisión). Se trata, sin embargo, de una medida rogada, debe ser solicitada por los EEMM con premura –en el plazo de quince días desde la entrada en vigor de la norma, aclara su artículo 2–, de carácter temporal y transitoria, pero clave ya que aligera las restricciones ambientales obligatorias para los productores¹³².

¹²⁹ O diálogo tripartito, en referencia a la práctica que llevan a cabo los colegisladores –el Consejo de la UE y el Parlamento Europeo– y, nuevamente, la Comisión Europea en el marco del complejo proceso de codecisión que supone la asunción de actos legislativos de la Unión. Al respecto, véase GARZÓN CLARIANA, Gregorio. El Parlamento Europeo y la evolución del poder legislativo y del sistema normativo de la Unión Europea. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 50, 2015, p. 67.

¹³⁰ Que habilita a la Comisión a adoptar, en caso de emergencia, los actos de ejecución necesarios y justificables con la finalidad de resolver esos problemas específicos al punto de poder introducir excepciones a las disposiciones del Reglamento (UE) 2021/2115 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 2 de diciembre de 2021, aunque «solo en la medida y durante el tiempo que sean estrictamente necesarios».

¹³¹ Reglamento de Ejecución (UE) 2024/587 de la Comisión, de 12 de febrero de 2024, por el que se establece una excepción al Reglamento (UE) 2021/2115 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta a la aplicación de la norma en materia de buenas condiciones agrarias y medioambientales de la tierra (norma BCAM) 8, a las fechas de subvencionabilidad de los gastos con cargo a una contribución del FEAGA, y a las reglas aplicables a la modificación de los planes estratégicos de la PAC por cambios en algunos ecorregímenes para el año de solicitud 2024.

¹³² GARCÍA GARCÍA, Sara, “Reglamento de ejecución (UE) 2024/587 de la Comisión de 12 de febrero de 2024 por el que se establece una excepción al Reglamento (UE) 2021/2115 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta a la aplicación de la norma en materia de buenas condiciones agrarias y medioambientales de la tierra (norma BCAM 8), a

En paralelo, siguiendo con la Comisión, en ejercicio de su facultad de iniciativa legislativa¹³³ e incentivada por el Consejo Europeo, presentaría su propuesta de Reglamento para la modificación del RPE y el Reglamento horizontal de la PAC con objeto de introducir los ajustes necesarios para la simplificación y flexibilización de la PAC 2021¹³⁴, dando por abierto, desde ese entonces, el proceso legislativo preceptivo para su adopción¹³⁵. Activado este cauce, demoraría un tiempo –más o menos dilatado, dependiendo del posicionamiento y la predisposición de ambos colegisladores– antes de que alcanzara a dar frutos. Entretanto, la Comisión, adoptaría un nuevo acto legislativo delegado conducente a matizar la BCAM 1 (mantenimiento de los pastos permanentes)¹³⁶.

las fechas de subvencionabilidad de los gastos con cargo a una contribución del FEAGA, y a las reglas aplicables a la modificación de los planes estratégicos de la PAC por cambios en algunos ecorregímenes para el año de solicitud 2024”, *op. cit.*, p. 96.

¹³³ En virtud del artículo 17.2 TUE. Aunque constituye regla general, existen contadas salvedades a la iniciativa legislativa de la Comisión Europea, no siendo este caso un ejemplo de ello. Véase GARZÓN CLARIANA, Gregorio. El Parlamento Europeo y la evolución del poder legislativo y del sistema normativo de la Unión Europea. *Op. cit.*, p. 63, 69.

¹³⁴ COM(2024) 139 final, Bruselas, de 15 de marzo de 2024. Parece relevante reflejar la literalidad de las palabras utilizadas por la Comisión para definir la naturaleza simplificadora de los cambios que se plantean:

Los ajustes se centran en cambios que benefician a los agricultores al reducir su carga administrativa, medidas de flexibilidad que permiten a las administraciones nacionales adaptar la ejecución para atender a la situación de los agricultores y cambios en el equilibrio entre los requisitos de condicionalidad y los regímenes voluntarios que incentivan las prácticas ecológicas. Con estos ajustes se pretende también tranquilizar a los beneficiarios en lo que respecta a la estabilidad de la política agrícola durante el período de vigencia de los planes estratégicos (...). La carga administrativa para los pequeños agricultores (...) se verá aliviada al quedar estos exentos de las inspecciones de control del cumplimiento de los requisitos de condicionalidad (...).

Además, la propuesta de aumentar el número de modificaciones de los planes estratégicos de la PAC permitirá a los Estados miembros adaptarlos cuando sea necesario (...), se podrán suprimir los requisitos que dejen de estar justificados y que respondan meramente a razones administrativas, lo que simplificará el sistema. Los Estados miembros son responsables de usar en la mayor medida posible las disposiciones de simplificación para reducir la carga administrativa de los agricultores.

¹³⁵ Conforme al procedimiento ordinario del artículo 289.1 TFUE, regulado, en lo que se refiere a su definición concreta, por el artículo 294 TFUE. Ello, con apoyo de los triálogos, de carácter informal.

¹³⁶ Por medio del mecanismo previsto en el artículo 13.3 del Reglamento (UE) 2021/2115 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 2 de diciembre de 2021. A la luz de lo anterior, se habilita a que los EEEMM reconozcan la posibilidad de disminuir la superficie dedicada a pastos permanentes consecuencia de determinados cambios estructurales en las necesidades de explotación (por ejemplo, la reducción de la producción ganadera). Véase el Reglamento Delegado (UE) 2024/1235 de la Comisión, de 12 de marzo de 2024, que modifica el Reglamento Delegado de la Comisión (UE) 2022/126, por el que se completa el Reglamento (UE) 2021/2115 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta a las normas sobre la proporción relativa a la norma 1 de las buenas condiciones agrarias y medioambientales (BCAM).

Así, llegamos a mayo (fecha clave en términos electorales para el Parlamento Europeo), momento en que finalizaría el procedimiento legislativo aludido mediante la aprobación –y entrada en vigor– del Reglamento de revisión de la PAC 2021 (al que denominaremos Reglamento de simplificación)¹³⁷, llamado a dar luz a las pretensiones simplificadoras esgrimidas por los sectores productivos del campo y las deseadas, consecuentemente, por parte de los socios europeos –entre ellos, como ha quedado visto, España– amoldando a tal fin el régimen jurídico aplicable a la política agraria europea por medio –atendiendo a sus considerandos segundo y cuarto– de una minoración de la carga administrativa derivada de la ejecución de los planes estratégicos y del control de determinados requisitos en aras de proporcionar a los productores mayor flexibilidad para ejercer sus actividades agroambientales en un entorno de creciente incertidumbre económica e imprevisibilidad meteorológica. Examinaremos el alcance concreto del Reglamento de simplificación en base a dos ejes: i) las medidas de modificación del RPE; y ii) de aquellas relativas a la revisión del Reglamento horizontal de la PAC.

Por lo que se refiere al RPE (artículos 1 y 3 del Reglamento (UE) 2024/1468), se aborda una relajación generalizada de la condicionalidad reforzada en periodos de adversidad meteorológica mediante el reconocimiento de excepciones temporales de plazos y periodos de aplicación para los productores afectados. Además, se introducen cambios específicos en otros requisitos BCAM: i) exenciones limitadas a las BCAM 5, 6, 7 y 9 (reducción del riesgo de degradación del suelo, cobertura mínima del suelo, rotación de cultivos y prohibiciones en pastos permanentes en espacios Natura 2000, respectivamente) para solventar problemáticas determinadas fundamentadas en criterios objetivos y no discriminatorios (como atender a tipologías de cultivos o suelos concretas, modelos de explotación o daños en pastos permanentes). En idéntico sentido, ii) se dota de mayor autonomía a los EEMM para determinar las condiciones de aplicabilidad de la BCAM 6 (cobertura mínima del suelo) y la BCAM 7 (rotación de cultivos).

Con especial relevancia, otra regla que resulta afectada es iii) la BCAM 8.1 (mantenimiento de elementos no productivos), que se reformula –tras haber sido previamente excepcionada para el ejercicio 2024–, perdiendo su carácter obligatorio. Consecuencia de lo anterior, la regla BCAM 8.1 –o, más bien, las

¹³⁷ Reglamento (UE) 2024/1468 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, por el que se modifican los Reglamentos (UE) 2021/2115 y (UE) 2021/2116 en lo que respecta a las normas en materia de buenas condiciones agrarias y medioambientales, los regímenes en favor del clima, el medio ambiente y el bienestar animal, las modificaciones de los planes estratégicos de la PAC, la revisión de los planes estratégicos de la PAC y las exenciones de controles y sanciones.

prácticas que albergaba— pasa a ser reconocida como uno o varios «ecorregímenes», de acogimiento obligatorio para los EEMM en virtud de sus planes estratégicos. De esta manera, el mantenimiento de elementos no productivos y de nuevos elementos del paisaje, más allá de alejarse del esquema de condicionalidad reforzada, se convierten en prácticas de adhesión voluntaria, retribuidas en compensación por los costes incurridos y las pérdidas de ingresos consecuencia de su llevanza.

Igualmente, esta revisión del RPE, conllevará alteraciones en los procesos de modificación de los planes estratégicos. Por un lado, se aumentan a dos el máximo de solicitudes anuales de modificación disponibles para los EEMM y se establece una excepción temporal (hasta diciembre de 2025) de los requisitos de evaluación previa y posterior notificación para el caso de actualizaciones de los PEPAC motivadas por su adaptación a normas ambientales y climáticas de la UE¹³⁸. También, a fin de facilitar que los planes nacionales adopten la flexibilización de las BCAM 6, 7 y 8.1 para el propio ejercicio 2024 en curso, se flexibilizan las reglas concernientes a los efectos en la aplicación de tales cambios.

En cuanto al Reglamento horizontal de la PAC (artículo 2 del Reglamento (UE) 2024/1468), se exencionan de controles y penalizaciones¹³⁹ en relación con la condicionalidad a los pequeños productores. Es decir, aquellos que cuenten con explotaciones de tamaño inferior a diez hectáreas de superficie agrícola declarada, lo que supone la derogación del sistema de control simplificado.

A modo de anotación final, no resulta baladí reconocer que la respuesta articulada desde instancias europeas a la crisis social agraria se ha pretendido abordar también desde una actuación que ha trascendido los márgenes estrictos

¹³⁸ Contenidas en el anexo XIII del Reglamento (UE) 2021/2115 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 2 de diciembre de 2021.

¹³⁹ Aunque atendiendo a la literalidad de la normativa europea de la PAC 2021, deberíamos hablar de «sanciones» o «sanciones administrativas». Por otra parte, el paquete normativo español de acompañamiento, particularmente en la Ley 30/2022, distingue entre i) un régimen de «penalizaciones», reguladas en su artículo 9, de carácter punitivo no sancionatorio, en garantía, entre otras cuestiones, del régimen de condicionalidad reforzada, castigando su incumplimiento con reducciones y exclusiones sobre las ayudas a percibir por los perceptores incumplidores. Y, por otro lado, ii) las «sanciones» (sanciones administrativas *stricto sensu*), reguladas por los artículos 17 y siguientes, en respuesta al régimen de infracciones que configuran los artículos 11 a 14 de la citada norma. Debido a ello, a efectos de dotar de mayor claridad y uniformidad al texto, se estima conveniente la utilización preferente, en adelante, del término «penalizaciones» aun haciendo referencia a normas de derecho de la UE.

de la PAC con medidas como la propuesta de modificación del Reglamento de ayudas de *minimis* al sector agrícola, de naturaleza simplificadora¹⁴⁰.

5.4. Los claroscuros de la revisión

Recapitulando, nos encontramos, con la PAC, ante un régimen de intervención arraigado pero cambiante, adaptado al devenir de los tiempos. La ambientalización de la política agraria es hoy una realidad consolidada, pese a que no permanezca exenta a las críticas.

Así, la reforma de 2021 nacería en un momento crucial para la UE con el trasfondo del Pacto Verde, que supondría acomodar los objetivos de la nueva política agraria a esta línea transversal mediante el refuerzo de la «arquitectura ambiental de la PAC», fuente de conflicto con el campo europeo, particularmente en aquello relativo a la condicionalidad reforzada.

Esta circunstancia sería el detonante de la revisión anticipada de la PAC 2021, articulada prestando atención a los intereses del sector agropecuario. Invocada la senda reformista, daría por frutos una reforma de simplificación, con la eliminación de controles y penalizaciones a pequeños productores, y otros requisitos adicionales en el ámbito interno español, y de flexibilización, con la relajación de los condicionantes ambientales obligatorios.

En cuanto a los efectos de esta respuesta, no podrán ser examinados aún en su totalidad en la medida de que su implementación efectiva demorará el tiempo preciso para que los EEMM, a sabiendas del clima de *cogestión* que se plantea, la alineen a sus planes estratégicos y, en unidad de acto, acomoden su paquete normativo de acompañamiento. En el caso español, estos movimientos ya se hubieron iniciado, anticipando la adopción del Reglamento de simplificación con la solicitud de modificación del PEPAC de marzo, reanudándose en estos

¹⁴⁰ En referencia al Reglamento (UE) n.º 1408/2013 de la Comisión, de 18 de diciembre de 2013, relativo a la aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a las ayudas de *minimis* en el sector agrícola, que regula la compatibilidad de la financiación estatal a la producción agropecuaria con las normas sobre competencia de la UE. La Comisión aprobó este junio el proyecto de reforma del Reglamento (que deberá someterse al procedimiento legislativo oportuno), por el que se pretende tanto aumentar el importe máximo de ayudas estatales a percibir por cada empresa en un periodo de tres años como reducir las cargas administrativas a soportar mediante la conformación de un registro central único de ayudas (Comunicación de la Comisión, C/2024/3813, de 13 de junio de 2024).

momentos con la reciente aprobación de un nuevo Real Decreto¹⁴¹ para la adaptación al régimen jurídico español de la revisión intermedia de 2024¹⁴².

Aun con la adaptación de la normativa, será igual de necesaria la evaluación de los distintos indicadores, en tanto que instrumentos de cuantificación del grado de conseguimiento de las metas establecidas como comunes a escala de la UE, acometida en un momento –el presente, con la adaptación de los EEMM al Reglamento de simplificación latente– normativamente cambiante, a expensas de asumir, también –en línea con la visión multinivel de la PAC–, el esperado desarrollo legislativo del componente agroambiental y alimentario del Pacto Verde. A *priori* podemos anticipar que cabrá permanecer observantes, como mínimo, ante los posibles perjuicios que puedan florecer tras esta revisión pues la experiencia nos dicta que por el mero hecho de ampararnos bajo la noble enseña del principio de simplificación administrativa –de la eficiencia, la racionalidad y la eficacia en el quehacer administrativo– no permaneceremos ajenos a hipotéticos males.

En este punto, hemos de recordar que una relajación de las normas de conducta ambiental como la que se ha aprobado podría conllevar desprenderse del cumplimiento de los ambiciosos objetivos de la *agenda verde*, ya desmerecidos, en opinión de algunos autores, junto a la totalidad del proyecto agroambiental de la UE, en las visiones más pesimistas sobre la cuestión¹⁴³. Igualmente, será

¹⁴¹ Real Decreto 567/2024, de 18 de junio, por el que se modifica el Real Decreto 1049/2022, de 27 de diciembre, por el que se establecen las normas para la aplicación de la condicionalidad reforzada y de la condicionalidad social que deben cumplir las personas beneficiarias de las ayudas en el marco de la Política Agrícola Común que reciban pagos directos, determinados pagos anuales de desarrollo rural y del Programa de Opciones Específicas por la Lejanía y la Insularidad (POSEI).

¹⁴² A través del Real Decreto 567/2024 se adaptan las disposiciones del Real Decreto 1049/2022, de 27 de diciembre, al Reglamento (UE) 2024/1468, en lo relativo a: i) la exención de controles y penalizaciones a pequeños agricultores (artículo único 1, 2, 3 y 4 y disposición final segunda); ii) la flexibilización de la BCAM 5 (artículo único 5, 7, 8); iii) la BCAM 6, eliminando la mención a la cobertura mínima del suelo en barbecho (artículo único.9); iv) la BCAM 7, permitiendo optar por la rotación o la diversificación de cultivos (artículo único.10); y v) la BCAM 8.1, suprimiéndola (artículo único.11). Estas modificaciones entrarán en vigor, en general, para el ejercicio 2024, incluso con carácter retroactivo, o en 2025 (sólo parte de lo aplicable a las BCAM 5 y 7). Por otra parte, la disposición final primera, en modificación del Real Decreto 1048/2022, de 27 de diciembre, amplía, *de facto*, el plazo de solicitud de las ayudas para el ejercicio 2024 hasta el 15 de junio.

¹⁴³ DE SADELEER califica el devenir agroambiental de la PAC como «un historial ambiental mediocre, incluso negativo». Véase DE SADELEER, Nicolás. La nueva Política Agrícola Común al rescate del medio ambiente. ¿Está justificada la revuelta agraria? *Op. cit.*, p. 122. O también, OÑATE RUBALCABA, Juan José; ACEBES VIVES, Pablo y PÉREZ OLEA, Pedro. Aprender del pasado para afrontar el futuro. Desafíos ambientales de la agricultura española en el siglo XXI: una mirada desde el legado de Fernando González Bernáldez. *Op.*

relevante juzgar los efectos de la exención en controles y penalizaciones a pequeños agricultores¹⁴⁴ que supone, *de facto*, abrir la puerta a que alrededor del 65 por ciento de los perceptores de estas subvenciones¹⁴⁵ se puedan situar al margen de los límites de la condicionalidad obligatoria.

Frente a ello, parece positivo el desplazamiento de la BCAM 8.1 hacia los «ecorregímenes» y, en general, la figura de estas intervenciones, que se vislumbra como la forma más certera –en tanto que implica una compensación pecuniaria directa– de aunar las dos almas que se reconocen en los agricultores, de productores y garantes del medio ambiente, desde los primeros procesos de ambientalización de la PAC.

Pero no sólo encontramos la disyuntiva sobre la condicionalidad, sino que existen otras tesis que reconocen mayores claroscuros en la PAC 2021. Por ejemplo, frente a la gestión compartida, beneficiosa de cara a que los países se amolden a su particular idiosincrasia (construyendo así una vía, más o menos sinuosa, para superar un modelo de ayudas antagónico)¹⁴⁶, surge el riesgo de configurar «una Europa de varias velocidades» que pueda terminar lastrando los avances ambientales del conjunto¹⁴⁷. O el debate sobre en qué medida lograremos conciliar la minoración de las cargas administrativas en la ejecución de la PAC (los controles, pero también de los requisitos a soportar, como el uso del cuaderno digital o las fotografías geo-etiquetadas) y la prevención del fraude¹⁴⁸, sobre todo tras la eliminación del régimen de control simplificado con la mencionada exención de controles a pequeños productores, que, por el contrario, redundará positivamente, en mayor o menor grado, en pro de estrechar la brecha existente con los grandes agricultores, principales perceptores de las intervenciones de la PAC, al menos en nuestro país.

cit., p. 3, y SEGRELLES SERRANO, José Antonio- Las exigencias ambientales de la última reforma de la Política Agraria Común (2014-2020) de la Unión Europea: conflictos, desequilibrios e incongruencias. *Op. cit.*, p. 546.

¹⁴⁴ En este mismo sentido, la disposición final segunda Real Decreto 567/2024 encomienda al Ministerio para Agricultura, Pesca y Alimentación (MAPA) y al Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITERD), con fecha límite a finales de 2026, la elaboración conjunta de un informe de evaluación del impacto económico y ambiental de estas exenciones, cuyas conclusiones condicionarán la adopción de nuevas medidas en este ámbito.

¹⁴⁵ La Comisión Europea estimaba que esa medida beneficiaría a la proporción de agricultores apuntada. Véase COM(2024) 139 final, Bruselas, de 15 de marzo de 2024.

¹⁴⁶ Que, como se ha dicho, históricamente, había resultado más lucrativo para las regiones continentales y del norte europeo, en detrimento del sur de Europa y la cuenca mediterránea.

¹⁴⁷ DE SADELEER, Nicolás. La nueva Política Agrícola Común al rescate del medio ambiente. ¿Está justificada la revuelta agraria? *Op. cit.*, p. 123.

¹⁴⁸ *Ibidem*, p. 124.

Por otra parte, la revisión anticipada del Reglamento de simplificación tampoco se cuestiona «otras soluciones» como las que hemos apuntado –aunque superficialmente, por medio de las indicaciones técnicas de la doctrina–, ni siquiera en términos de diagnóstico del estado de la cuestión. La simplificación normativa parece imposible de asumir para un modelo que aboga conjuntamente por la *cogestión* y la regulación multinivel y que arroja, en realidad, a una dispersión regulatoria (tampoco exclusiva de este ámbito)¹⁴⁹ motivada por la acumulación y superposición de normas de distinto ámbito territorial (europeo-comunitario, estatal y regional) y competencial (agricultura, medioambiente y sus ramificaciones)¹⁵⁰, así como del empleo de «otros instrumentos» como los planes estratégicos.

Este régimen es difuso también por un segundo motivo –de corte material¹⁵¹– ya que ni siquiera se encuentra concentrado al nivel de un mismo estrato territorial de poder: mientras que tres normas conforman el marco normativo europeo de la PAC 2021 *stricto sensu*, veintiuna el paquete normativo español (básico) de acompañamiento, lo cual, sumado a su periódica renovación (por ciclos, como se ha visto, con revisiones circunstanciales intermedias), nos permite apreciar una cierta deficiencia regulatoria en el régimen jurídico de la política agraria. Esta nota tiene potencial para redundar negativamente en la credibilidad económica y jurídica del sistema¹⁵², en perjuicio de los perceptores, volviéndoles, a nuestro juicio, más dependientes del asesoramiento técnico externo¹⁵³ en búsqueda de una solución eficiente para la gestión de su operatividad en un mercado con un entorno normativo altamente complejo y cambiante, y más, considerando la fuerte dependencia que sufre el sector

¹⁴⁹ Por el contrario, se habla de «hipertrofia normativa» generalizada. Para el caso particular de la PAC, resulta una apreciación subjetiva que debería ser matizada introduciendo el debate en torno a la «buena regulación», consistente en «una política que no tiene como finalidad reducir el número de normas sino aprobar las estrictamente necesarias, teniendo en cuenta que éstas deben ser proporcionadas a sus objetivos y ser claras, eficientes, accesibles y transparentes». Véase ALONSO TIMÓN, Antonio Jesús. El necesario impulso de la simplificación normativa. *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 40, 2020, pp. 216, 218.

¹⁵⁰ Conclusiones que, a grandes rasgos, pueden hacerse extensivas en el supuesto de simplificación orgánica, pues la *cogestión*, tal y como se dibuja, constituye, en apariencia, tanto una barrera para la optimización del aparato administrativo como un argumento para multiplicarlo.

¹⁵¹ Pues pese a que el legislador (o regulador) PAC actúe habilitado por una misma cláusula competencial, disgrega el producto de su función legislativa (o normativa) atendiendo a materias o bloques de las mismas, lo cual resulta más evidente en el caso español.

¹⁵² ALONSO TIMÓN, Antonio Jesús. El necesario impulso de la simplificación normativa. *Op. cit.*, p. 220.

¹⁵³ Los factores externos de las producciones agrarias (entre los que se encuentra el asesoramiento externo) suponen alrededor de un 17 por ciento de su gasto (para el caso de España, 13 por ciento si hablamos del conjunto de la UE). Véase Gráfico 3.

agropecuario respecto de las ayudas públicas. En especial, su incidencia podría afectar más especialmente a los pequeños y medianos productores, que disponen, en general, de presupuestos más ajustados.

6. CONCLUSIONES

Con fundamento en todo lo sustentado, se extraen las conclusiones que siguen.

Primera. Sobre el régimen jurídico de la PAC 2021 y su modelo de gobernanza. La nueva reforma de la PAC configurada en torno a una normativa europea marco será el fundamento para una gestión compartida de la PAC. A la UE se le arroga un papel subsidiario (aunque la Comisión Europea se erige en figura principal), mientras que los EEMM gozarán de mayor autonomía a compartir entre (y con) sus regiones, lo cual puede conllevar una aplicación más ajustada a las singularidades de cada territorio (superando rémoras del pasado).

En contra, enfrenta los fantasmas de la descoordinación y la conformación de «una Europa de varias velocidades» en la materia ambiental, causada por márgenes amplios de decisión y altas dosis de discrecionalidad, además de por un marco regulatorio incompleto debido a su reforzada diversificación. Tampoco esta característica parece contribuir en pos de una simplificación normativa del sistema, olvidada por aquellos llamados a ejercer un papel activo y preponderante en el diseño de esta política.

Segunda. Sobre la solución a la crisis social agraria. En respuesta al conflicto de 2024 las instancias competentes articularon una respuesta simplificadora que no alcanzaría plena eficacia hasta que (principalmente) los mecanismos de producción legislativa europea impulsados por la Comisión (actor clave en el proceso) dieron por frutos el Reglamento de simplificación, tendente a agrandar las aspiraciones del sector agropecuario.

La reforma dibuja un panorama gris en amplios sentidos pues puede llegar a ser contradictoria con las aspiraciones transversales –ambientales y de sostenibilidad– de la UE, además de sentar dudas en cuanto a su durabilidad futura en atención de los posibles efectos perniciosos derivados de la flexibilización de la condicionalidad y de los causados con la eliminación de controles y penalizaciones (que beneficiaría a una amplia mayoría de producciones de pequeño tamaño, lo cual es positivo dada la estructura dual del sector en nuestro país y el desigual reparto que generarían las ayudas, en detrimento de este colectivo), así como de otros requisitos en el caso español, caldo de cultivo para un incumplimiento sistemático del *núcleo obligatorio* de la «arquitectura ambiental de la PAC».

Exceptuando lo concerniente al BCAM 8.1, tampoco se ofrecen excesivas soluciones para que los agricultores se adhieran voluntariamente a estas prácticas profundizando en su faceta de garantes del entorno. Esta carencia podría suponer implícitamente que se continúe incentivando una suerte de sesgo productivista que algunos autores sostienen que aún subyace *de facto* tras el discurso ambientalista de la PAC 2021 y sus reformas precedentes, en beneficio de los grandes productores.

7. BIBLIOGRAFÍA

- ABAD PARDO, Francisco Javier. Derechos sociales prestacionales y simplificación administrativa. Especial referencia a la comunidad gallega. En: RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime (dir.); RODRÍGUEZ MARTÍN-RETORTILLO, María del Carmen. *La buena administración del procedimiento administrativo en el derecho administrativo iberoamericano*. A Coruña: Editorial Colex, 2024, pp. 439-448.
- ALONSO TIMÓN, Antonio Jesús. El necesario impulso de la simplificación normativa, *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 40, 2020, pp. 215-242.
- BANCO DE ESPAÑA. Síntesis de la contabilidad nacional de España. PIB. Ramas de actividad. Datos brutos. Disponible en: <https://www.bde.es/webbe/es/estadisticas/temas/estadisticas-economicas-generales.html> (Fecha de último acceso 27-09-2024).
- BARAJA RODRÍGUEZ, Eugenio; HERRERO LUQUE, Daniel y MARTÍNEZ ARNÁIZ, Marta. Política Agraria Común y despoblación en los territorios de la España interior (Castilla y León). *AGER: Revista de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo Rural (Journal of Depopulation and Rural Development Studies)*, núm. 33, 2021, pp. 151-182.
- BUENO JUNQUERO, Adrián. Acerca del fenómeno legal de la simplificación administrativa, ¿facilidad o restricción? *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, núm. 16, 2019, pp. 146-157.
- CAMÓS RAMIO, Margarita. La política de desarrollo rural en el marco de la política agraria común. *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 10, 2006, pp. 22-34.

CIERCO SEIRA, César. La Administración electrónica al servicio de la simplificación administrativa: luces y sombras. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 38, 2011, pp. 155-217.

COMISIÓN EUROPEA. *EU farm economics overview*. Disponible en: <https://agridata.ec.europa.eu/extensions/FarmEconomicsOverviewReport/FarmEconomicsOverviewReport.html> (Fecha de último acceso 17-05-2024).

– Gasto de la PAC. Disponible en: https://agriculture.ec.europa.eu/data-and-analysis/financing/cap-expenditure_es (Fecha de último acceso 15-05-2024).

– Nuevo Pacto Verde Europeo. *Natura 2000*, núm. 47, 2020, pp. 10-13.

COORDINADORA DE ORGANIZACIONES DE AGRICULTORES Y GANADEROS. Agricultura, cuestión de Estado. Unidad de acción y soluciones concretas para el campo. Disponible en: <https://coag.org/post/e2809cagricultura-cuestion-de-estado-unidad-de-accion-y-soluciones-concretas-par-462703> (Fecha de último acceso 16-05-2024).

CUENCA GARCÍA, Eduardo y NAVARRO PABSDORF, Margarita. Transformaciones y desafíos de la Política Agraria Común. *Boletín Económico de ICE*, núm. 3060, 2015, pp. 17-37.

DEL BARRIO ALISTE, José Manuel; IBÁÑEZ MARTINEZ, María Luisa y SERRANO FLORES, María Elena. Orientaciones y evolución de la política agraria común (PAC): entre la sostenibilidad y el desarrollo rural. *Revista Mexicana de Ciencias Agrícolas*, vol. 11, núm. 4, 2020, pp. 905-915.

DE SADELEER, Nicolás. La nueva Política Agrícola Común al rescate del medio ambiente. ¿Está justificada la revuelta agraria? *Unión Europea Aranzadi*, núm. 4, 2024, pp. 89-128.

DÍAZ ESTEBAN, Mario; CONCEPCIÓN CUEVAS, Elena Daniela; MORALES PRIETO, Manuel Borja y GRUPO DE TRABAJO ESPAC. Resumen de las recomendaciones científicas del grupo de trabajo para una implementación óptima de la nueva reforma de la Política Agraria Común (PAC) Europea 2023-2030 en España. *Ecosistemas*, vol. 30, núm. 2, 2021, p.1.

- FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio. Unión Europea: el ambicioso Pacto Verde Europeo y el futuro de la política ambiental de la Unión. En: GARCÍA-ÁLVAREZ GARCÍA, Gerardo; JORDANO FRAGA, Jesús; LOZANO CUTANDA, Blanca, *et. al.* (coords.). *Observatorio de Políticas Ambientales 2020*. Madrid: CIEMAT, 2020, pp. 41-86.
- FLORES PAREDES, Joaquín. Las reformas de la Política Agraria Común y la Ronda Doha. *Revista de Economía Mundial*, núm. 15, 2006, pp. 155-177.
- FONDO ESPAÑOL DE GARANTÍA AGRARIA. Consultas interactivas. Importes pagos euros por comunidades autónomas. Disponible en: https://www.fega.gob.es/es/datos-abiertos/consultas-interactivas?tipo_vista=3&tipo_salida=informe&d7_reference=consulta_interactiva&template=form_submit Fecha de último acceso 29-09-2024).
- GAMERO CASADO, Eduardo. La simplificación del procedimiento administrativo como categoría jurídica. En: GAMERO CASADO, Eduardo (coord.); CANALS I AMETLLER, Dolors; GALLARDO CASTILLO, María Jesús, *et. al.*. *Simplificación del procedimiento administrativo y mejora de la regulación una metodología para la eficacia y el derecho a la buena administración*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2014, pp. 25-76.
- GARCÍA AZCÁRATE, Tomás. Doce preguntas y respuestas acerca de la Política Agraria Común (PAC). *Economistas*, núm. 171, 2021, pp. 74-81.
- Mirando de nuevo a los Planes Estratégicos de la nueva Política Agraria Común (PEPAC) y a su futuro. *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, núm. 258, 2022, pp. 3-17.
- GARCÍA GARCÍA, Sara. Reglamento de ejecución (UE) 2024/587 de la Comisión de 12 de febrero de 2024 por el que se establece una excepción al Reglamento (UE) 2021/2115 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta a la aplicación de la norma en materia de buenas condiciones agrarias y medioambientales de la tierra (norma BCAM) 8, a las fechas de subvencionabilidad de los gastos con cargo a una contribución del FEAGA, y a las reglas aplicables a la modificación de los planes estratégicos de la PAC por cambios en algunos ecorregímenes para el año de solicitud 2024. *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 143, 2024, pp. 94-96.

GARZÓN CLARIANA, Gregorio. El Parlamento Europeo y la evolución del poder legislativo y del sistema normativo de la Unión Europea. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 50, 2015, pp. 43-83.

GIL CASAS, Nerea. La nueva política agraria común (PAC) de la Unión Europea. *Derecho y Cambio Social*, núm. 42, 2015, pp. 1-12.

GÓMEZ-LIMÓN, José Antonio y LUQUE-VÍLCHEZ, Mercedes. Retos de la industria agroalimentaria española en la nueva era de la sostenibilidad. *Papeles de economía española*, núm. 179, 2024, pp. 40-55.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. Atlas del Censo Agrario 2020. Cultivo leñoso predominante según la Superficie agrícola utilizada. Disponible en: <https://experience.arcgis.com/experience/aba552fdb82a45eda9ead02b5a96acc5> (Fecha de último acceso 29-09-2024).

- Altas del Censo Agrario 2020. Cultivo predominante según la superficie agrícola utilizada. Disponible en: <https://experience.arcgis.com/experience/853374b8e5b54d058c2b2f61ef36056e> (Fecha de último acceso 29-09-2024).
- Altas del Censo Agrario 2020. Número de cabezas de ganado bovino. Disponible en: <https://experience.arcgis.com/experience/882191be25464ad2a52fda59457b93d4> (Fecha de último acceso 27-09-2024).
- Altas del Censo Agrario 2020. Porcentaje de jefes/as de las explotaciones menores de 45 años. Disponible en: <https://experience.arcgis.com/experience/c260ba2bedde4076b48afdd03ad0cf5b> (Fecha de último acceso 27-09-2024).
- Atlas del Censo Agrario 2020. Tamaño predominante según la superficie agrícola utilizada de las explotaciones. Disponible en: <https://experience.arcgis.com/experience/c31cbc512e424a2da65761eb7c0ce576> (Fecha de último acceso 27-09-2024).
- Censo Agrario 2020. Evolución de los tipos de ganado, según especies. Disponible en: <https://inespain.maps.arcgis.com/apps/dashboards/5b88be13be654e9f8478d70203003b2c> (Fecha de último acceso 27-09-2024).

- Censo Agrario 2020. Resultados estructurales nacionales, por comunidades autónomas, provincias y comarcas. Disponible en: <https://www.ine.es/jaxi/Tabla.htm?tpx=52769&L=0> (Fecha de último acceso 27-09-2024).
- Valor añadido bruto. Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca. Precios corrientes. Disponible en: <https://www.ine.es/consul/serie.do?d=true&s=CNE3044> (Fecha de último acceso 27-09-2024).

LARRUBIA VARGAS, Remedios. La política agraria común y sus reformas: reflexiones en torno a la reforma de 2014-2020. *Cuadernos Geográficos*, vol. 56, núm. 1, 2017, pp. 124-147.

LÓPEZ GONZÁLEZ, José Ignacio. El principio de proporcionalidad y la simplificación de procedimientos y de cargas administrativas. En: GAMERO CASADO, Eduardo (coord.); CANALS I AMETLLER, Dolores; GALLARDO CASTILLO, María Jesús, *et. al. Simplificación del procedimiento administrativo y mejora de la regulación una metodología para la eficacia y el derecho a la buena administración*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2014, pp. 119-156.

MARTÍNEZ GARCÍA, Francisco Manuel; NIETO MASOT, Ana; CÁRDENAS ALONSO, Gema y PÉREZ PINTOR, José Manuel. Análisis territorial de la Política Agraria Común (PAC) en el periodo 2014-2020. Estudio de caso: Extremadura. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, núm. 98, 2023, pp. 1-38.

MARTÍNEZ PAZ, José Miguel; MARTÍNEZ-CARRASCO PLEITE, Federico y COLINO SUEIRAS José. Caracterización económica del sector productor de alimentos en España. *Papeles de economía española*, núm. 179, 2024, pp. 2-20.

MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Sebastián. De la simplificación de la Administración Pública. *Revista de Administración Pública*, núm. 147, 1999, pp. 7-37.

MASSOT MARTÍ, Albert. La política agrícola común pos-2022. En: ARCAS LARIO, Narciso (dir.) y DE MIGUEL GÓMEZ, María Dolores (coord.). *XIII Congreso de Economía Agroalimentaria: sistemas agroalimentarios sostenibles, innovadores e inclusivos para una sociedad en transformación*. Cartagena: Ediciones UPCT, 2021, pp. 227-230.

- La reforma de la Política Agrícola Común de junio de 2003. Resultados y retos para el futuro. *Boletín Económico de ICE*, núm. 2817, 2004, pp. 35-55.
- ¿Puede convertirse la Política Agrícola Común (PAC) en la política alimentaria de la Unión Europea? *Papeles de economía española*, núm. 179, 2024, pp. 21-39.

MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN,
Acuerdos de apoyo al sector agrario del Gobierno firmados por UPA y
Unión de Uniones. Disponible en:
https://www.mapa.gob.es/es/pac/pac-2023-2027/medidas_extraordinarias-gobierno-espana.aspx (Fecha de último acceso 12-06-2024).

- Anuario de Estadística 2010. Capítulo 17: Indicadores económicos del medio rural. Financiación Agraria y Pesquera. Disponible en: <https://www.mapa.gob.es/es/estadistica/temas/publicaciones/anuario-de-estadistica/2010/default.aspx?parte=3&capitulo=17&grupo=4> (Fecha de último acceso 27-09-2024).
- Anuario de Estadística 2023. Capítulo 4: Estructura de las explotaciones agrarias. Disponible en: <https://www.mapa.gob.es/es/estadistica/temas/publicaciones/anuario-de-estadistica/2023/default.aspx?parte=1&capitulo=04> (Fecha de último acceso 27-09-2024).
- Anuario de Estadística 2023. Capítulo 10: Indicadores económicos. Financiación Agraria y Pesquera. Disponible en: <https://www.mapa.gob.es/es/estadistica/temas/publicaciones/anuario-de-estadistica/2023/default.aspx?parte=3&capitulo=10&grupo=4> (Fecha de último acceso 27-09-2024).
- Documento de partida. “Apoyar una renta viable y la resiliencia de las explotaciones agrícolas en todo el territorio de la UE para mejorar la seguridad alimentaria”. Disponible en: <https://www.mapa.gob.es/es/pac/pac-2023-2027/subgrupo-de-trabajo-objetivo-1.aspx> (Fecha de último acceso 27-09-2024).
- Informe anual de comercio exterior agroalimentario y pesquero 2023. Disponible en:

https://www.mapa.gob.es/es/ministerio/servicios/analisis-y-prospectiva/informecomextanual2023_tcm30-690655.pdf (Fecha de último acceso 27-09-2024).

- Paquete normativo de acompañamiento al Plan. Disponible en: <https://www.mapa.gob.es/es/pac/pac-2023-2027/paquete-normativo-plan.aspx> (Fecha de último acceso 15-05-2024).
- Plan Estratégico de la PAC de España. Disponible en: <https://www.mapa.gob.es/es/pac/pac-2023-2027/plan-estrategico-pac.aspx> (Fecha de último acceso 15-05-2024).
- Propuesta de modificación del PEPAC 2023-2027. Disponible en: https://www.mapa.gob.es/es/pac/pac-2023-2027/propuesta-pepac_tcm30-677508.pdf (Fecha de último acceso 13-06-2024).
- Propuestas de simplificación de la PAC. Disponible en: <https://www.mapa.gob.es/es/pac/pac-2023-2027/propuesta-simplificacion-pac.aspx> (Fecha de último acceso 13-06-2024).
- Seguimiento de las 43 medidas del acuerdo MAPA-OPAS. Disponible en: https://www.mapa.gob.es/es/pac/pac-2023-2027/mesadeseguimiento43medidasacuerdo-mapa-opas24may2024vd_tcm30-683940.pdf (Fecha de último acceso 12-06-2024).

OÑATE RUBALCABA, Juan José; ACEBES VIVES, Pablo y PÉREZ OLEA, Pedro. Aprender del pasado para afrontar el futuro. Desafíos ambientales de la agricultura española en el siglo XXI: una mirada desde el legado de Fernando González Bernáldez. *Ecosistemas*, vol. 32 núm. especial, 2023, pp. 1-11.

PLATAFORMA AGRARIA LIBRE DE CANARIAS. Resultados en vigor de las elecciones al campo. *Revista Agropalca*, núm. 58, 2022, p. 7.

QUINTANA CORTÉS, José Luis. A vueltas con la intervención en la cadena alimentaria: dos cuestiones polémicas. *Tax legal advisory review*, núm. 8, 2024, pp. 33-40.

REGO BLANCO, María Dolores. Las cargas administrativas: concepto y régimen jurídico para su reducción. En: GAMERO CASADO, Eduardo (coord.); CANALS I AMETLLER, Dolors; GALLARDO CASTILLO, María Jesús, *et. al.* *Simplificación del procedimiento administrativo y mejora de la*

regulación una metodología para la eficacia y el derecho a la buena administración.
Valencia: Tirant lo Blanch, 2014, pp. 239-282.

RIVERO ORTEGA, Ricardo. Simplificación administrativa y administración electrónica: objetivos pendientes en la transposición de la Directiva de servicios. *Revista catalana de Dret Públic*, núm. 42, 2011, pp. 115-138.

ROBINSON, Guy. Dimensiones medioambientales de la política agrícola común en el Reino Unido. *Agricultura y Sociedad*, núm. 71, 1994, pp. 127-151.

RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, Blanca. Los aprovechamientos micológicos. Notas sobre su regulación y proyección en España en el contexto de la nueva estrategia forestal de la UE (2030) y de la nueva PAC 2023-2027 *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 51, 2022, pp. 85-144.

SÁNCHEZ SÁEZ, Antonio José. Un enfoque teleológico de la distribución de las competencias ambientales entre el Estado y las Comunidades Autónomas en España. *Revista Aranzadi de derecho ambiental*, núm. 5, 2004, pp. 115-137.

SEGRELLES SERRANO, José Antonio. Las ayudas agrarias y sus repercusiones sobre la agricultura familiar en la última reforma de la Política Agraria Común (2014-2020) de la Unión Europea. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, núm. 74, 2017, pp. 161-183.

- Las exigencias ambientales de la última reforma de la Política Agraria Común (2014-2020) de la Unión Europea: conflictos, desequilibrios e incongruencias. *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, vol. 40, núm. 2, 2020, pp. 541-559.

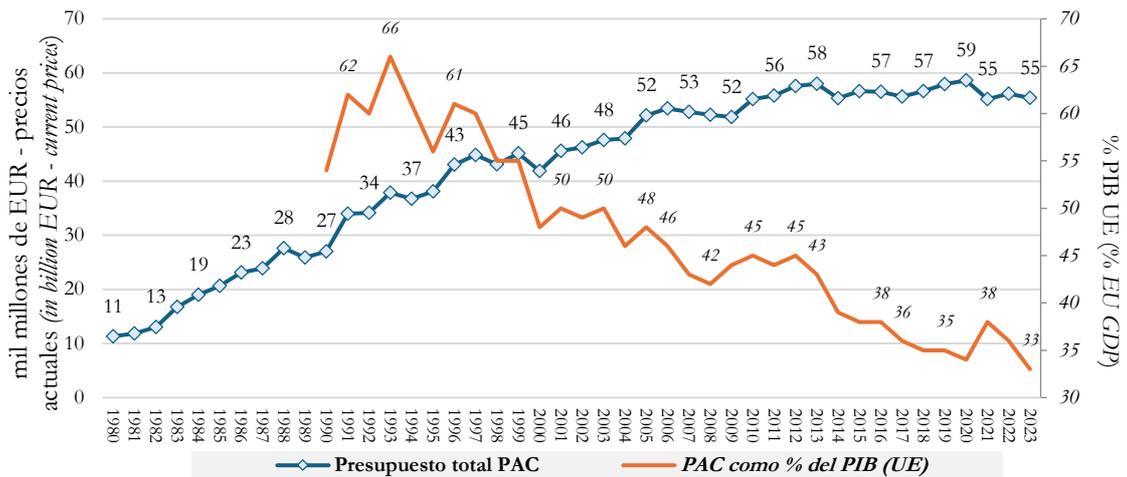
TALAVERA CORDERO, Pilar, La nueva Política Agraria Común: avanzando hacia una Unión Europea más verde. *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 139, 2023, pp. 1-38.

UNIÓN DE PEQUEÑOS AGRICULTORES Y GANADEROS. 43 medidas de apoyo al campo: explicación y detalle del acuerdo entre UPA y el Ministerio de Agricultura. Disponible en: <https://www.upa.es/upa/noticias-upa/explicacion-detalle-acuerdo-43-medidas/2024/5804/> (Fecha de último acceso 16-06-2024).

VINCIENNE, Monique. La futura «Europa Verde»: Representaciones sociales de la Comisión «Europea». *Agricultura y Sociedad*, núm. 51, 1989, pp. 79-106.

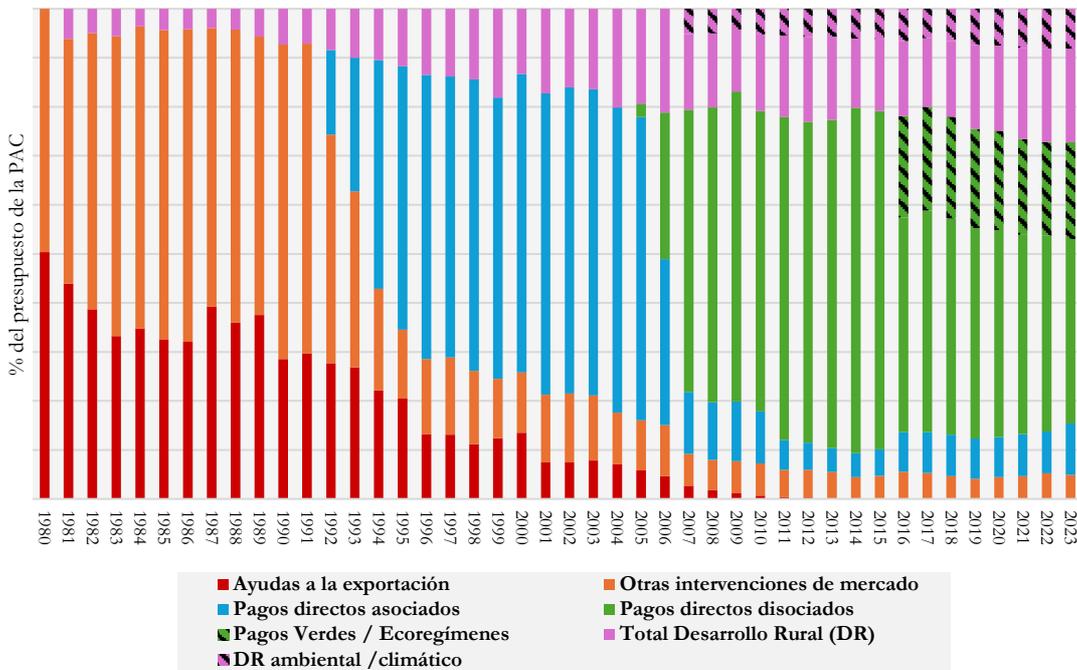
8. ANEXOS

Gráfico 1. Evolución del gasto de la PAC y de su peso respecto al PIB de la UE



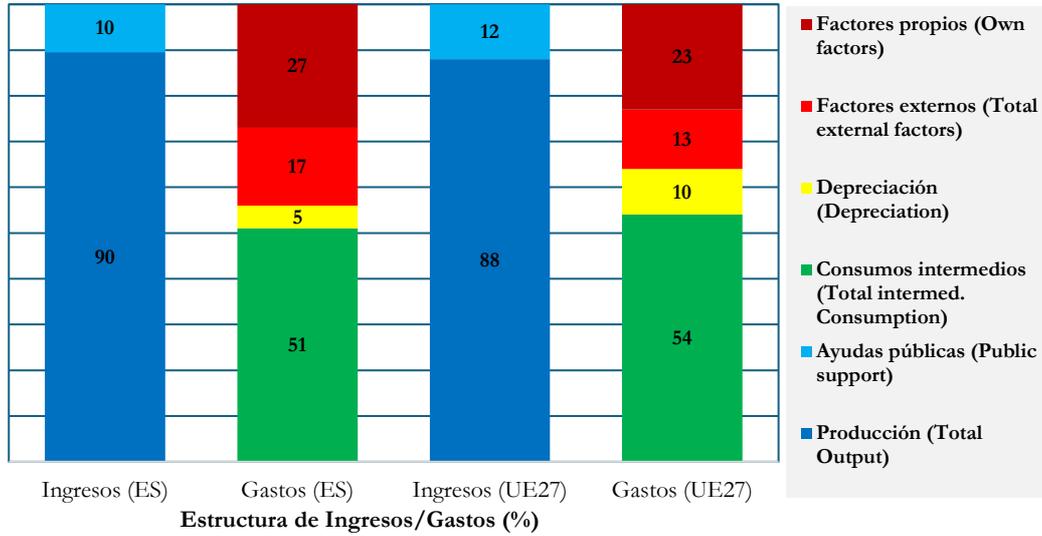
Fuente: elaboración propia con datos de la Comisión Europea.

Gráfico 2. Distribución porcentual del gasto en intervenciones de la PAC



Fuente: elaboración propia con datos de la Comisión Europea.

Gráfico 3. Estructura financiera de las explotaciones agrarias (año 2021)



Fuente: elaboración propia con datos de la Comisión Europea.

Tabla 1. Porcentaje de explotaciones agrarias por tamaño según superficie agrícola utilizada (SAU)

Tamaño de la explotación en hectáreas (ha)	núm. de explotaciones	SAU en hectáreas
Menor de 4,99 ha	51,55	3,80
De 5 a 9,99 ha.	14,42	3,93
De 10 a 19,99 ha.	11,32	6,14
De 20 a 29,99 ha.	5,51	5,17
De 30 a 49,99 ha.	5,58	8,25
De 50 a 99,99 ha.	5,52	14,88
De 100 ha. o más	6,10	57,83
Todas las explotaciones	100%	100%

Fuente: elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística.