

# La política agraria española en el marco de la PAC

La ganadería y el sector forestal en España.

Ejercicio 5 · Esquema del tema 10 · Actualizado el 22 de octubre de 2026

|                    |                                   |                                                          |                              |                                    |                  |
|--------------------|-----------------------------------|----------------------------------------------------------|------------------------------|------------------------------------|------------------|
| 01<br>INTRODUCCIÓN | 02<br>EL SECTOR AGRARIO EN ESPAÑA | 03<br>LA POLÍTICA AGRARIA ESPAÑOLA EN EL MARCO DE LA PAC | 04<br>LA GANADERÍA EN ESPAÑA | 05<br>EL SECTOR FORESTAL EN ESPAÑA | 06<br>CONCLUSIÓN |
|--------------------|-----------------------------------|----------------------------------------------------------|------------------------------|------------------------------------|------------------|

## 01 INTRODUCCIÓN

El sector agrario reúne las producciones agrícola, ganadera y forestal y, con la pesca, forma el sector primario. Su peso en el PIB es reducido, pero abastece a la industria de alimentación, vertebrando el territorio y es uno de los principales sectores exportadores. Desde la adhesión en 1986, la política agraria se desarrolla en el marco de la **Política Agrícola Común (PAC)**: la Unión fija objetivos, instrumentos de mercado y la mayor parte de la financiación, y el Estado y las comunidades autónomas la aplican. Desde 2023 se concreta en el **Plan Estratégico de la PAC de España (PEPAC)**.

## 02 EL SECTOR AGRARIO EN ESPAÑA

### 2.1 Peso económico y rasgos estructurales

La agricultura, la ganadería, la silvicultura y la pesca aportan en torno al 2,5 a 3 % del VAB. En el segundo trimestre de 2026 el sector primario ocupaba a unas **787.000** personas (3,5 % del empleo) y el conjunto del sector agroalimentario, alrededor del 6 %, tras una transformación estructural iniciada en los años sesenta.

Según el MAPA, en 2025 la Producción de la Rama Agraria alcanzó un máximo histórico de **75.676 M€** y la renta agraria, **41.262 M€**. La producción animal supone en torno al 40 % del total. El sector agroalimentario y pesquero exportó **78.044 M€**, en torno a la quinta parte de las exportaciones españolas, con saldo positivo superior a 18.000 M€. La Unión Europea recibe unas dos terceras partes.

Rasgos estructurales:

- Envejecimiento y relevo generacional insuficiente, una prioridad de la PAC en España
- Carácter familiar, con creciente peso del trabajo asalariado y temporal
- Explotaciones de tamaño reducido pero en aumento: de unas 28 hectáreas en 2014 a casi 38 en 2025
- Atomización de la oferta: unas 3.669 cooperativas, de dimensión media muy inferior a la del norte de Europa
- Fuerte dependencia del agua y del clima, que explica el regadío y los seguros agrarios

### 2.2 La producción agrícola y el regadío

Las frutas y hortalizas suponen cerca de dos terceras partes de la producción vegetal y son el primer capítulo exportador. El **olivar**, sobre todo andaluz, sitúa a España como primer productor mundial de aceite de oliva. El **viñedo** se rige por autorizaciones de plantación, que el **Reglamento (UE)**

**2021/2117** prorroga hasta 2045 con un crecimiento máximo del 1 % anual. Los **cereales**, en secano, sufren fuertes oscilaciones de cosecha por la sequía.

El regadío cubre unos **3,78 millones de hectáreas**, en torno a una quinta parte de las tierras de cultivo, pero genera una parte de la producción muy superior. El riego localizado supera el 57 %. Como principal usuario del agua, la política actual prioriza la eficiencia y la sostenibilidad frente a ampliar superficie, con planificación apoyada en el art. 149.1.13 de la Constitución y fondos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

## 03 LA POLÍTICA AGRARIA ESPAÑOLA EN EL MARCO DE LA PAC

### 3.1 La adhesión y el marco competencial

El Tratado de Adhesión fijó periodos transitorios, de siete años en general y más largos para frutas y hortalizas, aceite de oliva o vino. La integración abrió el mercado comunitario a las exportaciones hortofrutícolas y aportó fondos europeos al medio rural.

La Constitución atribuye a las comunidades autónomas la agricultura y ganadería (art. 148.1.7) y reserva al Estado las bases y la coordinación de la planificación económica (art. 149.1.13), la sanidad exterior y el comercio exterior. De ahí un doble nivel.

- El **MAPA** representa a España en el Consejo de la UE, elabora el plan estratégico y la normativa básica y coordina a las comunidades en la Conferencia Sectorial de Agricultura y Desarrollo Rural
- Las comunidades autónomas gestionan, controlan y pagan buena parte de las ayudas
- El **FEAGA**, organismo autónomo del MAPA, coordina a los organismos pagadores autonómicos

### 3.2 La PAC: objetivos, principios y financiación

La PAC se regula en los arts. 38 a 44 del TFUE. El art. 39 fija sus objetivos, sin cambios desde 1957: incrementar la productividad, garantizar un nivel de vida equitativo a la población agrícola, estabilizar los mercados, garantizar el abastecimiento y asegurar precios razonables al consumidor. Se aplica desde 1962 sobre tres principios: unidad de mercado, preferencia comunitaria y solidaridad financiera.

Desde la Agenda 2000 tiene dos pilares. El primero, financiado por el **FEAGA**, comprende ayudas directas y medidas de mercado. El segundo, financiado por el **FEADER** y cofinanciado por los Estados, es el desarrollo rural. Ambos fondos se rigen hoy por el **Reglamento (UE) 2021/2116**. En 2021-2027 la PAC

dispone de **378.532 M€**, en torno al 31 % del presupuesto de la Unión. España, segundo beneficiario del FEAGA tras Francia, recibe unos 47.700 M€, de los que unos 32.549 M€ corresponden al PEPAC.

### 3.3 La Organización Común de Mercado única

La OCM única, prevista en el art. 40 TFUE, refundió las 21 OCM sectoriales y se regula hoy por el **Reglamento (UE) 1308/2013**, modificado, entre otros, por los Reglamentos (UE) 2017/2393, 2021/2117 y 2026/1739, este último sobre la posición de los agricultores en la cadena de suministro. Sus instrumentos son cuatro.

**Clasificación de productos y normas de comercialización.** Son reglamentos directamente aplicables en todas las fases de la comercialización. En frutas y hortalizas figuran en el **Reglamento Delegado (UE) 2023/2429**, con controles de conformidad en el **Reglamento de Ejecución (UE) 2023/2430**, y alcanzan a productos de terceros países. En el comercio exterior, el SOIVRE los controla conforme a la **Orden PRE/3026/2003**, cuyo anexo de productos sustituye la **Orden ECM/1002/2026**, y el **Real Decreto 175/2004** designa la autoridad de coordinación en la Secretaría de Estado de Comercio.

**Organizaciones de productores e interprofesionales.** Las OP concentran la oferta y refuerzan la posición negociadora del agricultor. En frutas y hortalizas ejecutan programas operativos integrados desde 2023 en el plan estratégico. Las interprofesionales, regidas además por la Ley 38/1994, agrupan producción, transformación y comercialización.

**Régimen de intervención.** Es una red de seguridad: intervención pública limitada a pocos productos, almacenamiento privado, medidas excepcionales ante crisis y retirada de productos en frutas y hortalizas. Se financia con el FEAGA, con una reserva agrícola de al menos 450 M€ anuales, y en España lo gestiona el FEAGA. Para las rentas, la PAC 2023-2027 sustituyó el pago básico por la **Ayuda Básica a la Renta para la Sostenibilidad (BISS)**, con eco-régimenes y condicionalidad reforzada basada en las BCAM.

**Intercambio con terceros países.** Comprende aranceles, contingentes, certificados de importación y exportación, la salvaguardia especial de la OMC y, en frutas y hortalizas, el régimen de precios de entrada. Las restituciones a la exportación tienen importe cero desde 2013 y quedaron prohibidas en Nairobi (2015).

### 3.4 Evolución de la PAC y sus efectos en España

La PAC nació como política de precios garantizados. Logró la autosuficiencia pero generó excedentes y conflictos comerciales, frenados con cuotas, como las lácteas de 1984. Las reformas fueron estas:

- **MacSharry (1992):** redujo los precios de garantía y los compensó con pagos directos por hectárea y por cabeza
- **Agenda 2000:** creó el segundo pilar y permitió condicionar y modular las ayudas con carácter voluntario
- **Reforma de 2003 y chequeo médico de 2008:** desacoplamiento mediante el Régimen de Pago Único, condicionalidad obligatoria y modulación. Las cuotas lácteas desaparecieron en 2015 y las del azúcar en 2017
- **PAC 2014-2020:** pago básico con convergencia, pago verde con el 30 % de la dotación nacional y más apoyo a jóvenes. El Reglamento Omnibus de 2017 incluyó los pastos arbustivos y arbolados, de interés para la dehesa

En España, el pago básico basado en referencias históricas mantuvo importes por hectárea muy diferentes, lo que explica el énfasis del PEPAC en la convergencia y la redistribución.

### 3.5 La aplicación en España de la PAC 2023-2027: el PEPAC

La PAC 2023-2027, adoptada por los Reglamentos (UE) 2021/2115, 2021/2116 y 2021/2117, se orienta a resultados: la Unión fija diez objetivos específicos y los tipos de intervención, y cada Estado elabora un único plan. La Comisión aprobó el PEPAC el 31 de agosto de 2022, con unos **32.549 M€**. Se aplica mediante la **Ley 30/2022** y reales decretos de diciembre de 2022, como el 1045/2022 y el 1048/2022. Sus elementos principales son:

- **Ayuda Básica a la Renta:** las regiones pasan de 50 a 20 para acelerar la convergencia de los importes por hectárea
- **Pago redistributivo:** en torno al 10 % de los pagos directos, a favor de explotaciones pequeñas y medianas, con reducción progresiva de pagos desde ciertos umbrales y límite por encima de 200.000 euros
- **Eco-régimenes:** pagos voluntarios por prácticas como pastoreo extensivo, rotación de cultivos, siembra directa o cubiertas vegetales. En 2025 se acogió alrededor del 88 % de la superficie con derecho a ayuda básica
- **Ayudas asociadas:** alrededor del 14 % de los pagos directos, para sectores en dificultades como vaca nodriza, vacuno, ovino, caprino, arroz, frutos secos, remolacha, tomate para industria y cultivos proteicos
- **Jóvenes agricultores:** ayuda complementaria a la renta, a la primera instalación y prioridad en otras líneas
- **Condicionalidad reforzada y social:** exige los requisitos legales de gestión y las BCAM, y desde 2024 vincula los pagos a la normativa laboral
- **Intervenciones sectoriales y desarrollo rural:** frutas y hortalizas, vino, apicultura, aceite de oliva, medidas agroambientales, producción ecológica y LEADER, gestionados en gran parte por las comunidades

La gestión se apoya en la digitalización: el **Real Decreto 1054/2022** creó el SIEX y el cuaderno digital de explotación, y los controles usan la monitorización por satélite. En 2025 se abonaron cerca de 4.800 M€ en pagos directos.

### 3.6 La política agraria nacional complementaria

El Estado completa el marco comunitario con políticas propias:

- **Cadena alimentaria:** la Ley 12/2013, reformada por la Ley 16/2021, exige contratos escritos, obliga a que el precio cubra el coste de producción, prohíbe la destrucción de valor y atribuye el control a la AICA
- **Integración asociativa:** la Ley 13/2013 creó la entidad asociativa prioritaria
- **Modernización de explotaciones:** la Ley 19/1995 define al agricultor profesional y la explotación prioritaria
- **Gestión de riesgos:** los seguros agrarios combinados, creados por la Ley 87/1978, se basan en la colaboración entre ENESA, que subvenciona las pólizas, y Agroseguro. El 47.º Plan, para 2026, cuenta con unos 315 M€
- **Desarrollo rural:** la Ley 45/2007 ofrece el marco estatal
- **Calidad diferenciada:** denominaciones de origen e indicaciones geográficas (Reglamento (UE) 2024/1143 y Ley 6/2015) y producción ecológica (Reglamento (UE) 2018/848)
- **Desperdicio alimentario:** la Ley 1/2025 obliga a los agentes de la cadena a aplicar una jerarquía de prioridades en el uso

de los alimentos

### 3.7 Perspectivas

Las protestas agrarias de 2024 impulsaron una simplificación de la PAC. El **Reglamento (UE) 2024/1468** suprimió la obligación de dejar parte de la tierra arable para elementos no productivos y eximió de controles de condicionalidad a las explotaciones de menos de 10 hectáreas. El **Reglamento (UE) 2025/2649** amplió el apoyo a pequeños agricultores, redujo controles y creó un pago por crisis. El Acuerdo Interino de Comercio con Mercosur se aplica provisionalmente desde el 1 de mayo de 2026, con contingentes para productos sensibles y salvaguardia bilateral.

La propuesta de la Comisión para 2028-2034 integra PAC, cohesión y pesca en planes de asociación, con un mínimo de unos 300.000 M€ para la agricultura, de los que corresponderían a España al menos unos 37.235 M€. Varios Estados, entre ellos España, advierten del riesgo de renacionalización de la PAC, y su contenido depende de la negociación en curso.

## 04 LA GANADERÍA EN ESPAÑA

### 4.1 Rasgos generales y distribución territorial

La ganadería aporta en torno al 40 % de la Producción de la Rama Agraria, unos 30.200 M€. La escasez de pastos ha favorecido un modelo dual. La ganadería **intensiva**, sobre todo porcina y avícola, es muy competitiva, está integrada con piensos e industria cárnica y depende de importar cereales y soja. La **extensiva**, ligada a pastos, dehesa y montaña, es menos productiva pero esencial para el paisaje, la biodiversidad y la prevención de incendios. Por zonas:

- Cornisa cantábrica y Galicia: vacuno de leche y de carne en extensivo
- Aragón, Cataluña, Castilla y León y Murcia: la mayor parte del porcino intensivo
- Castilla y León, Castilla-La Mancha, Extremadura, Andalucía y Aragón: ovino y caprino
- Dehesas del suroeste: porcino ibérico en montanera y vacuno de carne en extensivo

### 4.2 Principales subsectores

El **porcino**, primer subsector, con cerca del 40 % de la producción ganadera, hace de España el primer productor de carne de cerdo de la UE, con alrededor de la cuarta parte, unos 34 millones de cabezas y uno de los primeros puestos exportadores mundiales. La peste porcina africana detectada en jabalíes del área de Barcelona el 28 de noviembre de 2025, la primera en España en más de tres décadas, ha puesto a prueba la regionalización sanitaria, que limita las restricciones a las zonas afectadas. No se han visto afectadas explotaciones domésticas.

El **vacuno** combina leche, concentrada en la cornisa cantábrica y en menos explotaciones de mayor dimensión tras el fin de las cuotas en 2015, y carne, en extensivo e intensivo, con creciente exportación de animales vivos. El **ovino y caprino** pierden censos por su escasa rentabilidad y la falta de relevo, pero España tiene el mayor censo ovino de la UE (unos 13,5 millones) y el segundo de caprino, tras Grecia. La **avicultura de carne**, muy integrada, produce unos 1,8 millones de toneladas, segundo puesto de la UE tras Polonia.

### 4.3 Marco normativo y retos

- **Sanidad animal:** Reglamento (UE) 2016/429 y Ley 8/2003, con la OMSA como referencia internacional
- **Ordenación de explotaciones:** Reales Decretos 306/2020 (porcino intensivo), 637/2021 (avícolas) y 1053/2022 (bovinas), con bioseguridad, bienestar, capacidad máxima y gestión ambiental. La Directiva (UE) 2024/1785 amplía las emisiones industriales a más explotaciones
- **Bienestar animal:** Ley 32/2007
- **Medio ambiente:** normativa sobre nitratos y emisiones de amoníaco y gases de efecto invernadero

Los retos son la presión sanitaria (peste porcina africana, lengua azul), la dependencia de piensos importados, las exigencias ambientales y de bienestar, la falta de relevo en la extensiva y mantener los mercados exteriores, donde la certificación sanitaria de las exportaciones corresponde al MAPA.

## 05 EL SECTOR FORESTAL EN ESPAÑA

### 5.1 Superficie y producción

La superficie forestal alcanza unos **28,4 millones de hectáreas**, en torno al 56 % del territorio, de las que unos 19,2 millones son arboladas. Los montes están muy fragmentados, dos terceras partes son privados y muchos tienen escasa gestión, lo que favorece la acumulación de combustible y el riesgo de incendios. La superficie crece por el abandono agrario y las repoblaciones. Las cortas rondan los 20 millones de metros cúbicos anuales, sobre todo en Galicia, con pino y eucalipto.

Entre los productos no madereros destaca el **corcho**, del alcornoque (*Quercus suber*), con España como segundo productor mundial tras Portugal, sobre todo en Andalucía, Extremadura y Cataluña. También cuentan la resina, la castaña, las setas y la caza, y los servicios ambientales: regulación hídrica, lucha contra la erosión y absorción de carbono.

### 5.2 Política y normativa forestal

El Tratado no prevé una política forestal común. La UE incide mediante el desarrollo rural de la PAC, la Estrategia de la UE para los Bosques 2030, el **Reglamento (UE) 2024/1991** de restauración de la naturaleza y la normativa ambiental y comercial.

En España, la norma básica es la **Ley 43/2003, de Montes**, reformada por la Ley 21/2015, que mantiene la prohibición general de cambiar durante 30 años el uso forestal de terrenos incendiados (art. 50) pero admite excepciones por razones imperiosas de interés público. La competencia estatal corresponde al MITECO y la gestión, a las comunidades autónomas.

La planificación se basa en la Estrategia Forestal Española horizonte 2050 y en el **Plan Forestal Español 2022-2032**, aprobado el 20 de diciembre de 2022, con 289 medidas, 86 prioritarias, para montes gestionados y resilientes al cambio climático, los incendios, las plagas y el abandono. Incluye gestión forestal sostenible, prevención de incendios, restauración hidrológico forestal, bioeconomía, certificación (PEFC y FSC) e información estadística.

Los **incendios** son la principal amenaza. La campaña de 2025 fue una de las peores desde los años noventa, lo que refuerza

el debate sobre gestionar el combustible, apoyar la ganadería extensiva y profesionalizar la extinción.

### 5.3 El comercio de productos forestales

El **Reglamento (UE) 2023/1115** (EUDR) sustituye al Reglamento de la madera (UE) 995/2010 y exige diligencia debida que acredite que madera, cacao, café, soja, aceite de palma, caucho y ganado bovino, y sus derivados, no proceden de tierras deforestadas después de 2020 y se han producido legalmente. El **Reglamento (UE) 2025/2650** fija su aplicación desde el 30 de diciembre de 2026 para grandes y medianas empresas y más tarde para micro y pequeñas. Completan el marco las licencias FLEGT y la normativa CITES sobre especies maderables amenazadas, cuya aplicación en frontera corresponde al SOIVRE.

## 06 CONCLUSIÓN

El sector agrario ha pasado de tradicional y protegido a moderno, competitivo y exportador, con peso económico

reducido pero decisivo en el sistema agroalimentario, el comercio exterior y el territorio. Persisten el envejecimiento, la atomización de la oferta, la dependencia del agua y la exposición al clima y a las crisis sanitarias. La PAC ha evolucionado del apoyo a los precios a las ayudas desacopladas y las exigencias ambientales, y el PEPAC 2023-2027 concentra su aplicación nacional, completada con políticas estatales.

La ganadería combina un modelo intensivo muy competitivo, con el porcino como primer sector de la UE, y una extensiva esencial para el territorio. El sector forestal necesita gestión activa frente a los incendios y el abandono. La simplificación de la PAC, la apertura comercial y la negociación del marco 2028-2034 marcarán su evolución, y el control del SOIVRE contribuye a que lo que se importa y exporta compita con las mismas reglas de calidad comercial.