Análisis, divulgación y difusión de la Estrategia Europea de relevo generacional en la agricultura y las nuevas propuestas normativas de la PAC 2028 – 2034 (Decreto n.º 262/2025, de 18 de diciembre)

LA NUEVA PAC POST 2027

1

ESTRUCTURA, FINANCIACIÓN Y NUEVA CONDICIONALIDAD



COAG IR MURCIA

Región de Murcia

ÍNDICE

1. UNA PAC CON UNA ESTRUCTURA DIFERENTE 3

1.1. Del actual PEPAC, con dos "Pilares" y fondos específicos, a una PAC incluida en un nuevo Fondo Único Nacional y Regional 3

1.2. ¿Qué otros Reglamentos completan la nueva arquitectura de la PAC? 4

1.3. Mayor flexibilidad para decidir cómo se aplican las ayudas 4

2. FINANCIACIÓN DE LA NUEVA PAC 6

2.1. Un presupuesto mínimo reservado para determinadas ayudas de la PAC 6

2.2. ¿Qué ayudas quedarían dentro de esta financiación reservada? 7

2.3. ¿Y qué ocurre con el resto de medidas de la PAC? 7

2.4. Un mayor margen de decisión, pero también mayor competencia por los recursos 8

2.5. La importancia de la cofinanciación 9

2.6. ¿Qué medidas se plantean sin cofinanciación y cuáles necesitarían aportación nacional? 9

2.7. Una negociación presupuestaria todavía abierta 10

3. LA NUEVA "CONDICIONALIDAD" 10

3.1. Requisitos legales que en buena medida ya conocemos 11

3.2. De las actuales BCAM a unas "prácticas de protección" 11

3.3. ¿Habrán más obligaciones para los agricultores? 12

3.4. ¿A qué agricultores afectará? 12

4. CUESTIONES EN DEBATE. POSICIONAMIENTO PARA LA REGIÓN 13

Nota: Los contenidos recogen el estado de las propuestas y negociaciones disponibles en el momento de la elaboración de la presente publicación.

1. UNA PAC CON UNA ESTRUCTURA DIFERENTE

La Política Agrícola Común (PAC) ha constituido desde hace décadas una de las principales políticas de la Unión Europea, tanto por el volumen de recursos económicos asignados como por su importancia crucial para el mantenimiento de la actividad agraria en Europa, la producción de alimentos y el desarrollo de las zonas rurales.

La PAC que actualmente se encuentra en vigor abarca el periodo 2023-2027 y se articula, en el caso de España, a través del Plan Estratégico de la PAC (PEPAC). Este Plan recoge las diferentes ayudas y medidas o "intervenciones" que pueden aplicarse en nuestro país, dentro del marco establecido por los Reglamentos europeos.

En el actual periodo de programación, el PEPAC integra dentro de un mismo documento estratégico las ayudas directas, las intervenciones sectoriales y las medidas de desarrollo rural, aunque estas últimas continúan siendo diseñadas y aplicadas en buena medida por las Comunidades Autónomas. Este planteamiento supuso ya un cambio importante respecto a periodos anteriores.

Sin embargo, la propuesta para la PAC de la Comisión Europea correspondiente al periodo 2028-2034 plantea un cambio de mucho mayor alcance, ya que modifica no solamente determinadas ayudas o requisitos, sino también la propia estructura presupuestaria y la forma de programación de las ayudas europeas.

Es importante aclarar desde el principio que en estos momentos nos encontramos aún ante propuestas que todavía están siendo negociadas entre las instituciones europeas (Comisión Europea, Consejo Europeo, en el que participan los Estados Miembros, y el Parlamento Europeo). Por tanto, los contenidos que se explican en este documento no constituyen todavía la normativa definitiva que se aplicará a partir de 2028. Precisamente por ello resulta especialmente importante conocer estas propuestas y sus posibles consecuencias para agricultores y ganaderos de la región de Murcia, así como realizar posibles aportaciones y consideraciones que pueda mejorar la aplicación de la política agraria europea en nuestra Comunidad.

1.1. Del actual PEPAC, con dos "Pilares" y fondos específicos, a una PAC incluida en un nuevo Fondo Único Nacional y Regional

Actualmente la PAC se establece a través de sus propios Reglamentos europeos y de dos fondos específicamente agrarios: el Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA), con el que se financian fundamentalmente las ayudas directas y determinadas medidas de mercado, y el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER), destinado a financiar las medidas tradicionalmente encuadradas dentro del segundo pilar o desarrollo rural.

En el nuevo Marco Financiero Plurianual 2028-2034 propuesto por la Comisión Europea, que establece los fondos disponibles para las distintas políticas europeas y las formas de aplicación de los mismos, se plantea una estructura bastante diferente. El Consejo Europeo ha respaldado hasta el momento esta orientación general

La mayor parte de los actuales fondos europeos gestionados conjuntamente por la Unión Europea y los Estados miembros se integraría dentro de un único gran Fondo de Asociación Nacional y Regional en cada Estado, dentro del cual se agruparían políticas que actualmente cuentan con estructuras financieras y programas diferenciados, como la agricultura, la cohesión económica y territorial, la pesca y otras políticas. La propuesta de la Comisión sitúa la dotación global de este Fondo en 865.000 millones de euros.

Así, cada Estado miembro, como España, tendría que elaborar un Plan de Asociación Nacional y Regional, que incluiría la totalidad de medidas o intervenciones financiadas a través del mismo, tanto las medidas agrarias como las del resto de sectores económicos.

Por tanto, en lugar de existir, como ocurre actualmente, un Plan Estratégico dedicado específicamente a la PAC, financiado con fondos específicos agrarios, y con Reglamentos europeos específicos, las intervenciones agrícolas pasarían a integrarse dentro de un Plan más amplio, junto a otras políticas.

Esto no significa que vaya a desaparecer la PAC. Junto a la propuesta de un Reglamento que regula el Fondo y los Planes Nacionales y Regionales existe también una propuesta específica de Reglamento de la PAC 2028-2034, en la que se establecen los objetivos de esta política, los diferentes tipos de medidas o intervenciones que podrán o deberán aplicarse y determinadas condiciones específicas para la concesión de las ayudas.

Por tanto, para conocer cómo se aplicará una determinada ayuda agraria ya no bastará con acudir únicamente al Reglamento específico de la PAC, sino que en muchas cuestiones será necesario considerar conjuntamente el Reglamento de la PAC y ese otro Reglamento del Fondo Único, sobre los que España (y, en su caso y en el margen que les corresponda, las diferentes Comunidades Autónomas) tendrán que elaborar su correspondiente Plan, que deberá ser aprobado por Bruselas

1.2. ¿Qué otros Reglamentos completan la nueva arquitectura de la PAC?

La nueva PAC no quedaría regulada únicamente por el Reglamento específico de la PAC y por el Reglamento del Fondo de Asociación Nacional y Regional. El nuevo sistema se apoya en un conjunto de normas que deben considerarse de forma coordinada, porque cada una regula una parte diferente de la programación, la financiación, el seguimiento o las medidas de mercado.

El Reglamento del Fondo Único es especialmente importante para la PAC porque establece la estructura de los Planes Nacionales y Regionales, las reglas financieras, las cantidades mínimas reservadas para determinadas intervenciones agrarias, las condiciones de cofinanciación, la gobernanza y participación de las autoridades nacionales y regionales, los procedimientos de aprobación y modificación de los Planes y buena parte de las reglas comunes de gestión, control y pago. Por tanto, condiciona directamente cómo se financiarán y programarán muchas de las ayudas previstas en el Reglamento específico de la PAC.

A estos dos Reglamentos se añade la propuesta de un tercer Reglamento por el que se establece un marco común de seguimiento del gasto y del rendimiento del presupuesto europeo. Esta norma pretende aplicar a los diferentes programas financiados por la Unión un sistema común de seguimiento, indicadores, evaluación y principios horizontales. En el caso de la PAC, será relevante para determinar cómo se mide la ejecución de las intervenciones y los resultados obtenidos, y cómo se acredita el cumplimiento de determinados objetivos del presupuesto europeo.

Finalmente, la arquitectura agraria se completa con la propuesta de modificación del Reglamento de la Organización Común de Mercados (OCM). Esta normative propuesta mantiene y adapta las reglas comunes para la intervención en los mercados agrarios y la regulacion de las intervenciones sectoriales de determinadas prodicciones (como las tradicionales de frutas y hortalizas o del viñedo, así como otras nuevas como los cultivos proteicos), las organizaciones de productores que puedan existir o constituirse y sus programas opera-

tivos, así como distintos instrumentos de mercado. Su aplicación deberá estar coordinada con el Reglamento de la PAC y con lo recogido en las reglas financieras del nuevo Fondo.

En consecuencia, el núcleo normativo de la PAC post 2027 se apoyaría fundamentalmente en cuatro piezas relacionadas entre sí: el Reglamento específico de la PAC, el Reglamento del Fondo de Asociación Nacional y Regional, el Reglamento del marco común de rendimiento y la modificación del Reglamento de la OCM. A ello se añade, como marco superior, el Reglamento del Marco Financiero Plurianual 2028-2034, que fijará los grandes límites presupuestarios de la Unión Europea.

ESTRUCTURA ACTUAL Y PROPUESTA

PAC 2023-2027	**PAC 2028-2034 (propuesta)**
↓	↓
Reglamentos PAC	Marco Financiero Plurianual
↓	↓
FEAGA + FEADER	Fondo de Asociación Nacional y Regional
↓	↓
PEPAC de España	Plan Nacional y Regional
↓	↓
Ayudas directas + intervenciones sectoriales + desarrollo rural	Intervenciones PAC + Reglamento específico PAC

1.3. Mayor flexibilidad para decidir cómo se aplican las ayudas

Uno de los objetivos que argumenta la Comisión con esta nueva estructura es proporcionar una mayor flexibilidad a los Estados miembros para adaptar el conjunto de las políticas europeas a sus propias necesidades. La propuesta pretende pasar a un sistema en el que Europa establezca los objetivos generales, entre ellos los objetivos agrarios, y determinadas condiciones esenciales, mientras que los Estados dispongan de un margen más amplio para decidir cómo alcanzarlos a través de sus Planes.



En el ámbito agrario, la propia propuesta de Reglamento de la PAC señala como objetivos avanzar hacia una política más sencilla y específica, aumentar la flexibilidad para agricultores y Estados miembros y buscar un mayor equilibrio entre las obligaciones que deben cumplir los productores y los incentivos que pueden recibir.

Esta mayor flexibilidad puede tener, a priori, aspectos positivos, ya que permitiría diseñar determinadas intervenciones teniendo más en cuenta las características productivas, económicas, ambientales y territoriales de cada país y de sus regiones, pero al mismo tiempo adquieren mucha mayor importancia las decisiones que posteriormente se adopten en España y en las Comunidades Autónomas, por ejemplo para la distribución de los fondos europeos recibidos entre las diferentes políticas, agrarias y otras, ya que el hecho de que el Reglamento europeo permita conceder una determinada ayuda no significa necesariamente que esa intervención tenga que ponerse en marcha en todos los Estados miembros. En varios casos será necesario que España decida incluirla en su Plan y que se le asigne posteriormente financiación suficiente.

Esta cuestión tendrá una importancia especial para muchas de las ayudas que actualmente conocemos como medidas de desarrollo rural, en las que las Comunidades Autónomas han venido teniendo un papel fundamental. De hecho, en el actual PEPAC el diseño concreto y la decisión de aplicación de muchas de estas intervenciones continúan correspondiendo a las Comunidades Autónomas, dentro del marco europeo y estatal.

Por ello, en el próximo periodo será tan importante el conocer qué posibilidades permiten los Reglamentos europeos como el participar posteriormente en la definición de las intervenciones que se incorporen al Plan español y en su aplicación concreta en nuestra Región.

2. FINANCIACIÓN DE LA NUEVA PAC

Uno de los aspectos que más preocupación genera ante cualquier reforma de la PAC es conocer qué presupuesto tendrá realmente disponible la agricultura y la ganadería. Esta cuestión adquiere todavía mayor importancia en la propuesta para 2028-2034 debido precisamente a la integración de la PAC dentro del nuevo Fondo de Asociación Nacional y Regional.

En la actualidad resulta relativamente sencillo identificar los recursos específicamente destinados a la PAC a través de las asignaciones correspondientes al FEAGA y al FEADER. Con la nueva propuesta, una parte de la financiación agraria estaría específicamente reservada, mientras que otras intervenciones tendrían que financiarse dentro de una bolsa presupuestaria común compartida con otras políticas nacionales y regionales.

2.1. Un presupuesto mínimo reservado para determinadas ayudas de la PAC

La propuesta de la Comisión establece una cantidad mínima de 293.700 millones de euros específicamente reservada para determinadas medidas de ayuda directas a la renta y algunas medidas de lo que actualmente entendemos por desarrollo rural. A esta cantidad se añadirían 6.300 millones de euros correspondientes a la red de seguridad frente a crisis, destinada a hacer frente a perturbaciones graves de los mercados agrarios.

Los 293.700 millones se distribuirían entre los Estados miembros mediante asignaciones nacionales mínimas. Por tanto, existiría una parte del presupuesto que no podría ser destinada libremente por los Estados a otras políticas incluidas dentro del nuevo Fondo.

Esta propuesta financiera ha sido fuertemente contestada por las organizaciones agrarias europeas, e incluso por varios Estados Miembros y una parte importante del Parlamento Europeo ya que supone una reducción de más del 20% respecto a los fondos que la PAC tenia en el actual period de programación 2021 – 27 que alcanzaban los 386.600 millones de euros (291.100 millones de euros del Primer Pilar a través del FEAGA, y otros a 95.500 millones de euros del FEADER destinados al Segundo Pilar de desarrollo rural, incluidos los 8.100 millones procedentes de los fondos Next Generation), y ello sin considerer los efectos de la inflación-

Pero esto no constituye el presupuesto total de la futura PAC. Otras actuaciones agrarias y de desarrollo rural podrían financiarse con cargo al resto de recursos disponibles en los Planes Nacionales y Regionales.

2.2. ¿Qué ayudas quedarían dentro de esta financiación reservada?

La propuesta no limita esta cantidad reservada exclusivamente a lo que actualmente conocemos como "ayudas directas". Dentro de este presupuesto reservado se encuentran los pagos de renta por superficie y las ayudas destinadas a determinadas producciones (Equivalentes a la actual ayuda básica a la renta y las actuales ayudas directas del actual Primer Pilar), así como a determinados compromisos agroambientales y climáticos (equivalentes a las actuales ayudas agroambientales), ayudas vinculadas a limitaciones naturales y algunas inversiones en explotaciones (Cuestiones incluidas actualmente en el Segundo Pilar).

Esto supone una diferencia importante respecto a la estructura actual ya que ahora existe una separación clara entre las ayudas directas financiadas fundamentalmente por Europa mediante FEAGA y las medidas de desarrollo rural financiadas a través de FEADER, pero cofinanciadas, es decir que junto a la aportación europea se precisan las correspondientes aportaciones nacionales y autonómicas.

De esta manera, en la futura PAC algunas intervenciones que actualmente consideraríamos de desarrollo rural quedarían incluidas dentro de la parte reservada del presupuesto exclusivamente para medidas agrarias, mientras que otras tendrían que concurrir a financiarse con cargo a la parte general del Fondo del Estado, en competencia con el resto de políticas generales del país.

Por ello, la antigua división entre "primer pilar" y "segundo pilar" pierde buena parte de su significado en la nueva estructura propuesta.

2.3. ¿Y qué ocurre con el resto de medidas de la PAC?

Junto a los 293.700 millones reservados para el sector agrario, los Estados miembros dispondrían de una cantidad mucho mayor dentro de los Planes Nacionales y Regionales para atender el conjunto de políticas integradas en el Fondo Único de país (453.000 millones de euros propuestos por la Comisión), una parte de los cuales podría hipotéticamente utilizarse también para financiar otras actuaciones de la PAC que no estén incluidas dentro de la cantidad mínima específicamente reservada para el sector agrario, así como incrementarse los recursos destinados a determinadas intervenciones agrarias.

Entre estas actuaciones que inicialmente quedan fuera del presupuesto inicialmente reservado para la PAC se encuentran medidas muy importantes para el sector, como determinadas actuaciones de LEADER, cooperación e innovación, intercambio de conocimientos, formación y asesoramiento, además de otras políticas dirigidas a las zonas rurales. Estas

medidas no desaparecen ni quedan necesariamente sin financiación. Lo que cambia es el grado de garantía presupuestaria existente desde el principio.

Además, cuando una determinada intervención sea obligatoria de acuerdo con el Reglamento de la PAC, el Estado deberá prever los recursos necesarios para ponerla en marcha. Así, en el nuevo sistema tendremos que diferenciar claramente entre tres situaciones, lo que será fundamental para analizar posteriormente cada una de las ayudas de la futura PAC:

- Intervenciones que cuentan con financiación dentro de las cantidades específicamente reservadas para la PAC.
- Intervenciones que, aunque no estén incluidas en esta reserva presupuestaria, resultan obligatorias para los Estados miembros.
- Intervenciones cuya aplicación es voluntaria y cuya puesta en marcha dependerá de las decisiones que adopten los Estados y, en determinados casos, las regiones.

2.4. Un mayor margen de decisión, pero también mayor competencia por los recursos



La integración de diferentes políticas dentro de un mismo Fondo pretende proporcionar mayor flexibilidad a los Estados miembros para adaptar la utilización de los recursos a sus necesidades. Sin embargo, desde el punto de vista agrario, esta nueva estructura plantea también una mayor incertidumbre e inquietud ya que una parte de las actuaciones que actualmente cuentan con una financiación específicamente vinculada a la PAC podría tener que financiarse en el futuro compitiendo dentro de un presupuesto compartido con otras prioridades nacionales y regionales.

Esto significa que la decisión sobre cuánto dinero se destina finalmente a la agricultura no dependerá exclusivamente de las cantidades mínimas establecidas por Europa, sino también de las decisiones que se adopten posteriormente por los estados, e incluso por las regiones, al elaborar los Planes Nacionales y Regionales. Por ello, el presupuesto agrícola final no podría conocerse completamente hasta que se determinen las cantidades adicionales destinadas a agricultura dentro de los Planes Nacionales y Regionales.

¿CÓMO SE FINANCIARÍA LA PAC?

FONDO DE ASOCIACIÓN NACIONAL Y REGIONAL: 865.000 M€
≥ 293.700 M€
Reserva mínima para determinadas ayudas PAC
+ 6.300 M€
Red de seguridad frente a crisis
+ Posibilidad de utilizar recursos del resto del Fondo para otras medidas PAC y desarrollo rural

2.5. La importancia de la cofinanciación

Otra cuestión importante es conocer cuáles de las diferentes intervenciones será financiadas íntegramente con presupuesto europeo y cuáles requerirán aportaciones nacionales o regionales. En el periodo actual las ayudas directas del FEAGA, incluidas en este caso las ayudas por "ecoregímenes", se financian íntegramente con fondos europeos, mientras que las intervenciones del "desarrollo rural" del FEADER requieren una cofinanciación por parte de las administraciones nacionales y autonómicas.

La nueva estructura modifica esta separación tradicional y las condiciones de financiación dependerán del tipo de intervención y de las reglas que finalmente se establezcan, en este caso en el Reglamento del Fondo Único. Por ello, no todas las medidas de la futura PAC tendrán necesariamente el mismo porcentaje de financiación europea.

Esta cuestión puede tener consecuencias importantes para la aplicación real de algunas ayudas. Cuando una intervención requiere una aportación nacional o regional, su puesta en marcha no depende solamente de que exista financiación europea disponible, sino también de que las administraciones correspondientes, nacional y autonómica, aporten su parte.

Por ello será especialmente importante que las medidas agrarias y rurales que resulten necesarias para nuestra región dispongan no solamente de encaje jurídico dentro de los futuros Reglamentos, sino también de una asignación presupuestaria europea suficiente, así como de los recursos nacionales y regionales de cofinanciación que puedan resultar necesarios.

2.6. ¿Qué medidas se plantean sin cofinanciación y cuáles necesitarían aportación nacional?

Las propuestas iniciales permiten distinguir con bastante claridad varios grupos. En primer lugar, no se exigiría aportación nacional para la ayuda a la renta por superficie de carácter decreciente (el equivalente a la actual ayuda básica a la renta), las ayudas asociadas a determinadas producciones y la ayuda a pequeños agricultores (Sistema especial de ayuda a la renta para explotaciones por debajo de cierto límite de dimension). Estas intervenciones continuarían, por tanto, financiándose íntegramente con la contribución de Europa dentro de los límites y condiciones que establezca la futura normativa.

Por el contrario, para varias intervenciones que actualmente asociamos en buena medida al desarrollo rural se establece una aportación nacional mínima del 30% del coste total estimado de cada intervención. En este grupo se incluyen las ayudas a zonas con limitaciones naturales u otras limitaciones específicas, las compensaciones por determinadas obligaciones legales, las actuaciones agroambientales y climáticas, los instrumentos de gestión de riesgos, las inversiones de agricultores y titulares forestales, determinadas ayudas para la instalación de jóvenes y creación de actividades y los servicios de sustitución en las explotaciones. En términos generales, ello supondría que la aportación de la Unión podría alcanzar hasta el 70% del gasto público previsto, sin perjuicio de posibles reglas específicas aplicables a cada intervención.

Las intervenciones sectoriales reguladas a través de la OCM también experimentarían un cambio importante respecto a la situación actual. La propuesta establece, con carácter general, una aportación nacional mínima del 30% del gasto público subvencionable de cada intervención sectorial y una intensidad máxima de ayuda pública del 75% del coste subvencionable. Para determinadas actuaciones vinculadas al relevo generacional, la investigación

e innovación, la gestión de riesgos o el medio ambiente y el clima se prevén reglas específicas que pueden permitir porcentajes superiores. En apicultura también se plantean reglas específicas que conllevan una importante financiación.

Finalmente, para actuaciones como LEADER, el intercambio de conocimientos, la formación, el asesoramiento y la innovación o determinadas iniciativas territoriales y de cooperación local que, en principio, quedarían fuera de la cantidad mínima reservada específicamente para las intervenciones agrarias, entrarían en juego, en principio, las reglas generales de cofinanciación del Reglamento del Fondo Único, que en la propuesta de la Comisión fijan una aportación nacional minima (estatal más autonómicas) del 15% en las regiones menos desarrolladas, del 40% en las regiones en transición y del 60% en las regiones más desarrolladas. La clasificación territorial y las reglas definitivas para 2028-2034 todavía deberán concretarse, por lo que no puede establecerse en este momento un porcentaje de cofinanciación cerrado en el caso de la Región de Murcia.

Estas reglas son especialmente relevantes para valorar la posible continuidad real, al menos en los volúmenes actuals, de muchas medidas, ya que será necesario que las administraciones competentes dispongan y apliquen también los recursos nacionales o regionales correspondientes.

2.7. Una negociación presupuestaria todavía abierta

En cualquier caso, las cifras y reglamentaciones señaladas deben considerarse todavía dentro de un proceso de negociación. A la fecha de elaboración de estos documentos, las partes negociadoras (Comisión Europea, Consejo Europeo y Parlamento Europeo) han establecido unas posiciones negociadoras parciales, que no incluyen todavía las cuestiones financieras y horizontales, que continúan negociándose dentro del Marco Financiero Plurianual 2028-2034.

Por tanto, aunque ya conocemos bastante bien la arquitectura que se está planteando, todavía no puede considerarse cerrado el presupuesto definitivo de la futura PAC ni las condiciones concretas de financiación de todas sus intervenciones. Esta será una de las cuestiones fundamentales que habrá que seguir debatiendo y reivindicando durante los próximos meses.

3. LA NUEVA “CONDICIONALIDAD”

Para poder percibir actualmente determinadas ayudas de la PAC, agricultores y ganaderos deben cumplir una serie de obligaciones relacionadas con la gestión de sus explotaciones. Estas obligaciones constituyen lo que actualmente denominamos “condicionalidad reforzada”.

En el actual PEPAC la condicionalidad se encuentra formada por dos grandes grupos de obligaciones: los Requisitos Legales de Gestión (RLG), derivados de diferentes normas europeas, y las Buenas Condiciones Agrarias y Medioambientales (BCAM), establecidas por cada estado miembro y destinadas fundamentalmente a garantizar unas condiciones mínimas de protección del suelo, el agua, la biodiversidad y otros recursos naturales, además de la denominada “condicionalidad social”.

La propuesta para la PAC 2028-2034 modifica esta estructura y utiliza un nuevo concepto denominado “gestión responsable de la explotación”. Sin embargo, este cambio de denominación y de estructura normativa no significa que vayan a desaparecer las obligacio-

nes que actualmente deben cumplir los agricultores ni tampoco que todas ellas vayan a ser sustituidas por otras nuevas. En realidad, existe una importante continuidad.

3.1. Requisitos legales que en buena medida ya conocemos

La propuesta mantiene un conjunto de Requisitos Legales de Gestión relacionados con normas europeas que ya forman parte, en buena medida, de la actual condicionalidad.

Esto significa que las obligaciones prácticas que actualmente conocen los agricultores y ganaderos seguirán existiendo porque proceden de normativas sectoriales que continúan en vigor, independientemente de que cambie la forma en que la PAC las incorpora a su sistema de condicionalidad.

Así ocurre, por ejemplo, con buena parte de las obligaciones existentes en materia de la Directiva Marco del Agua, la Directiva de Nitratos y las Directivas de Aves y Hábitats, utilización de productos fitosanitarios, identificación y sanidad animal, protección de determinados espacios o seguridad alimentaria.

3.2. De las actuales BCAM a unas “prácticas de protección”

Donde sí existe un cambio más visible es en la forma de establecer las obligaciones que actualmente conocemos como Buenas Condiciones Agrarias y Medioambientales (BCAM).

En la normativa actual, los ámbitos de actuación de estas BCAMs están preestablecidos. En la propuesta post-2027 se sustituyen por un sistema de “prácticas de protección” que deberán definir los Estados miembros, a escala nacional o regional, para alcanzar determinados objetivos establecidos por la Unión Europea. Estos objetivos se centran fundamentalmente en:

- Protección de los suelos ricos en carbono, los pastos permanentes, determinados elementos del paisaje y zonas sensibles desde el punto de vista de la biodiversidad.
- Protección del suelo frente a la erosión y mantenimiento de su potencial productivo y de la materia orgánica.



- Rotación o diversificación de cultivos.
- Protección frente a la quema de rastrojos.
- Protección de cursos de agua y aguas subterráneas frente a la contaminación y las escorrentías.

Se trata de que los Estados puedan establecer estas prácticas de manera coherente con obligaciones que ya existan en su legislación nacional, siempre que permitan alcanzar los objetivos establecidos en el Reglamento.

Este planteamiento podría proporcionar un mayor margen para adaptar determinadas obligaciones a las características reales de cada territorio. Esta posibilidad resulta especialmente importante para una Región como Murcia, caracterizada por unas condiciones agro climáticas muy particulares y unas condiciones productivas muy diferentes de las existentes en otras zonas europeas.

3.3. ¿Habrán más obligaciones para los agricultores?

Con los textos disponibles actualmente, no puede afirmarse de manera general que la futura PAC vaya a suponer un incremento sustancial de las obligaciones prácticas para todos los agricultores y ganaderos. En muchos casos se mantienen exigencias que ya existen actualmente, aunque puedan quedar organizadas de otra manera.

Se supone que uno de los objetivos declarados de la reforma es precisamente simplificar la PAC y pasar, cuando sea posible, de un sistema basado fundamentalmente en obligaciones a otro que conceda mayor importancia a los incentivos voluntarios. El texto de trabajo del Consejo recoge expresamente con la búsqueda de un nuevo equilibrio entre requisitos obligatorios y actuaciones agroambientales y climáticas voluntarias incentivadas económicamente.

Por tanto, para valorar correctamente la nueva condicionalidad habrá que esperar especialmente a conocer cómo define España y, cuando corresponda, la Región de Murcia las nuevas prácticas de protección.

3.4. ¿A qué agricultores afectará?

Otra cuestión importante será determinar qué ayudas quedan sometidas a estas condiciones. Actualmente la condicionalidad reforzada afecta a una parte muy importante de los perceptores de ayudas PAC. Las obligaciones deben cumplirse, además, en el conjunto de la explotación, no sólo en la parte sobre la que se recibe la ayuda. Se introdujo además la simplificación de que las explotaciones de menor dimensión (<10 Has.) quedan exentas de determinados controles de condicionalidad.

En la nueva propuesta, la gestión responsable de la explotación continúa vinculándose fundamentalmente a determinadas ayudas anuales concedidas a agricultores y ganaderos (ayudas a la renta, ayudas directas) así como a las ayudas agroambientales, de agricultura ecológica y debe compensación para zonas de montaña y desfavorecidas.

Por el contrario, no se aplica el mismo sistema a cualquier beneficiario de una actuación puntual, como puede ser una determinada inversión.

En cualquier caso, al igual que ocurre actualmente, no debe confundirse la exención de determinadas consecuencias dentro de la PAC con la exención del cumplimiento de la legislación sectorial. Un agricultor puede quedar fuera de determinados controles o pena-

lizaciones de la PAC y, sin embargo, continuar obligado a cumplir la normativa de nitratos, fitosanitarios, agua, sanidad animal o medio ambiente que le resulte aplicable.

En definitiva, la futura "gestión responsable de la explotación" supone una modificación considerable de la actual arquitectura de la condicionalidad, pero no parece implicar, al menos de forma general, una modificación importante de las obligaciones que actualmente conocen agricultores y ganaderos. La verdadera importancia práctica dependerá de cómo se concreten posteriormente las nuevas prácticas de protección y del margen de adaptación que finalmente se otrogue a los Estados y regiones.

4. CUESTIONES EN DEBATE. POSICIONAMIENTO PARA LA REGIÓN

La nueva PAC se encuentra todavía en fase de negociación. Por ello, además de conocer las propuestas actualmente existentes, resulta necesario identificar aquellos aspectos que consideramos especialmente importantes para que la futura política agraria responda adecuadamente a las necesidades de agricultores y ganaderos y a las características específicas de la agricultura de la Región de Murcia.

En primer lugar, resulta fundamental mantener una verdadera Política Agrícola Común con una financiación suficiente y claramente identificable, Por ello, desde todas las organizaciones agrarias de ámbito europeo agrupadas en el COPA (Comité Europeo de Organizaciones Profesionales Agrarias), e incluso algunos Estados y Regiones, si ha instado desde el principio a seguir manteniendo en el próximo periodo una reglamentación y unos fondos y financiación específica europea para la política agraria comunitaria.

En el caso de que esto finalmente no fuera posible, y aunque la programación de la PAC se integrara finalmente dentro del nuevo Fondo de Asociación Nacional y Regional, esto no debe suponer una pérdida de recursos destinados a agricultores, ganaderos y zonas rurales ni provocar que determinadas medidas agrarias tengan que competir con otras prioridades nacionales o regionales.



Por ello, se viene reivindicando que debe mantenerse una reserva presupuestaria suficientemente amplia y estable para la PAC dentro de la que se encuadren todas las intervenciones importantes que actualmente existen en la política agraria comunitaria, así como garantizar que las intervenciones agrarias que pudieran quedar fuera de esta cantidad mínima dispongan de financiación adecuada dentro de los Planes Nacionales y Regionales.

Esta cuestión resulta especialmente importante para las medidas que actualmente se encuadran dentro del denominado "desarrollo rural" tales como las: ayudas agroambientales, agricultura ecológica, zonas con limitaciones naturales, inversiones, formación, asesoramiento, innovación, cooperación, LEADER y otras actuaciones que desempeñan un papel fundamental en la modernización y mantenimiento de las explotaciones y de las zonas rurales.

En segundo lugar, habría que aprovechar la única ventaja aparente del nuevo sistema que es la mayor flexibilidad que proporciona para adaptar mejor las intervenciones a las características de la agricultura española y regional, pero sin provocar una pérdida del carácter común de la PAC o diferencias injustificadas entre territorios.

En este sentido, será fundamental que las Comunidades Autónomas mantengan una participación suficiente en el diseño y aplicación de aquellas intervenciones que afectan directamente a sus sectores productivos agrarios y a sus territorios.

La Región de Murcia presenta unas características agrarias, climáticas, hídricas y ambientales muy específicas. Las condiciones existentes en nuestros secanos, cultivos leñosos, regadíos, producciones hortofrutícolas y sistemas ganaderos hacen necesario disponer de margen suficiente para adaptar las diferentes medidas a esta realidad.

Las últimas versiones de los documentos en discusión han introducido modificaciones dirigidas a reforzar el papel de las regiones y permitir la continuidad de las estructuras de gobernanza nacionales y regionales existentes. Este principio debería mantenerse en la normativa definitiva y trasladarse posteriormente a la elaboración del Plan español.

En tercer lugar, será necesario asegurar una financiación suficiente para las intervenciones que resulten necesarias para nuestro sector agrario y las zonas rurales, independientemente del apartado concreto del Fondo desde el que se financien.

También deberá prestarse especial atención a la situación en la que finalmente queda la necesidad de cofinanciación nacional y autonómica en las diferentes intervenciones, especialmente en caso de modificación de la situación actual, ya que situaciones de falta de disponibilidad presupuestaria, por parte de las administraciones nacionales o o regionales, pueden llegar a hogar la puesta en marcha de medidas fundamentales para el mantenimiento y modernización de las explotaciones agrarias, especialmente en el caso de nuestra Región de Murcia

Por otra parte, la nueva "gestión responsable de la explotación" debería aprovecharse para avanzar hacia una verdadera simplificación de la condicionalidad y de su control. No parece necesario incorporar nuevas obligaciones administrativas cuando los mismos objetivos ya pueden alcanzarse mediante el cumplimiento de la normativa sectorial existente. Tampoco deberían duplicarse controles, registros o documentación que ya obra en poder de las administraciones.

La futura definición de las prácticas de protección debería tener en cuenta las condiciones productivas y climáticas de cada territorio, evitando trasladar automáticamente a las



explotaciones mediterráneas prácticas diseñadas para condiciones agronómicas completamente diferentes.

Especialmente en una Región caracterizada por la escasez de precipitaciones y la elevada aridez, determinadas obligaciones relacionadas con cubiertas vegetales, laboreo, rotaciones, mantenimiento del suelo o utilización del agua deben poder adaptarse a las condiciones reales de los cultivos y explotaciones.

Finalmente, una última cuestión de la propuesta que sí pudiera resultar positiva sería el hecho de que la reforma debería aprovecharse para avanzar en la utilización de la información que ya se encuentra disponible en poder de las administraciones, evitando solicitar reiteradamente al agricultor los mismos datos. La propuesta de la PAC incorpora precisamente el principio de "recoger una vez, utilizar muchas veces", buscando una mayor conexión entre los sistemas públicos de información agraria.

Este principio debería traducirse realmente en una reducción de trámites para las explotaciones y no simplemente en la creación de nuevos sistemas informáticos o nuevas obligaciones de suministro de datos.

En definitiva, la nueva PAC debería mantener un presupuesto agrario suficiente y estable, garantizar la continuidad de las principales medidas de apoyo al sector, preservar el carácter común de esta política, permitir una verdadera participación regional y utilizar la mayor flexibilidad propuesta para adaptar mejor las intervenciones y obligaciones a las características de nuestra agricultura.

Análisis, divulgación y difusión de la Estrategia Europea de relevo generacional en la agricultura y las nuevas propuestas normativas de la PAC 2028 – 2034 (Decreto n.º 262/2025, de 18 de diciembre)

COAG MURCIA

Región de Murcia

Publicación subvencionada por la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia
Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería y Pesca