RESUMEN COMENTADO DEL REGLAMENTO DEL FONDO ÚNICO 2028-2034: DISPOSICIONES DE ESPECIAL INTERÉS PARA LA POLÍTICA AGRÍCOLA COMÚN

Informe técnico general de la propuesta de Reglamento del Fondo Europeo para la cohesión económica, social y territorial, la agricultura y las zonas rurales, la pesca y los asuntos marítimos, la prosperidad y la seguridad.

Referencia principal: propuesta original de la Comisión COM(2025) 565 final, de 16 de julio de 2025, y orientación general parcial del Consejo de 16 de junio de 2026. **Coordinación normativa:** Con orientación general parcial del Consejo sobre el Reglamento específico de la PAC, de 28 de octubre de 2026. Noviembre de 2026

Naturaleza del documento. Este informe sintetiza las disposiciones que determinan la financiación, la programación, la gestión y la ejecución de las intervenciones agrarias y de desarrollo rural. Toma como base la propuesta de la Comisión allí donde no existe una modificación comprobada del Consejo. En las materias tratadas por la orientación general parcial del Consejo, recoge esta última como posición negociadora. Las reglas presupuestarias entre corchetes no constituyen acuerdos definitivos. La clasificación de las intervenciones agrícolas debe leerse conjuntamente con el Reglamento específico de la PAC y con la propuesta de modificación de la Organización Común de Mercados (OCM).

1. CLAVES PARA COMPRENDER EL NUEVO MODELO FINANCIERO DE LA PAC

1.1. Del sistema FEAGA-FEADER al Fondo Único

Durante las últimas reformas, la PAC ha mantenido una identidad presupuestaria diferenciada. El primer pilar, financiado principalmente mediante el Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA), comprendía las ayudas directas y las medidas de mercado, en general con financiación íntegramente europea. El segundo pilar, financiado por el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER), articulaba las intervenciones de desarrollo rural con aportaciones europeas y nacionales, programas plurianuales y porcentajes específicos de cofinanciación. En 2023-2027, el Reglamento (UE) 2021/2115 unificó estratégicamente ambos pilares en los planes estratégicos de la PAC, pero mantuvo los dos fondos y sus asignaciones diferenciadas. Los Reglamentos (UE) 2021/2116 y 2021/2115 preservaron asimismo una estructura de financiación y disciplina financiera agraria propia.

Para 2028-2034, la Comisión propone integrar el FEAGA y el FEADER en un Fondo de ámbito mucho más amplio, junto con las políticas de cohesión, pesca, migración, fronteras y otras prioridades de la Unión. Cada Estado prepararía un Plan Nacional y Regional de Asociación (en adelante, Plan NRP o Plan CNR). La PAC seguiría contando con un reglamento de condiciones sectoriales y con intervenciones

identificables, pero sus recursos y una parte decisiva de sus procedimientos quedarían sujetos al Reglamento general del Fondo. El Consejo ha aceptado en su orientación parcial la arquitectura general de planes integrados y ha reforzado determinados elementos de participación regional y continuidad de pagos.

Este desplazamiento institucional es de alcance mayor que un cambio de denominación. En la estructura anterior, una parte sustancial del presupuesto tenía un destino agrario separado y reglas propias de transferencia entre fondos. En el nuevo modelo, únicamente las intervenciones expresamente incluidas en la asignación protegida disfrutan de una reserva agraria de referencia. Las restantes actuaciones rurales compiten dentro del mismo sobre nacional con prioridades de cohesión, infraestructura y otras políticas. La orientación estratégica del futuro Plan español adquiere, en consecuencia, un peso presupuestario mucho mayor.

1.2. Un solo plan, varios niveles de decisión y reglamentos sectoriales

El Fondo se articula mediante una norma horizontal, los planes nacionales y regionales, el reglamento específico de la PAC y el reglamento que modifica la OCM de productos agrícolas. La inclusión de una actuación en el catálogo del Reglamento de la PAC no basta por sí sola para determinar su financiación. Hay que identificar su ubicación en la reserva de la PAC, su régimen de cofinanciación, la intensidad de ayuda al destinatario y las obligaciones de programación aplicables al Estado.

En España, la nueva estructura afectaría a la relación entre la Administración General del Estado y las comunidades autónomas. El diseño del plan no puede prescindir de la diversidad agronómica, territorial e institucional. Una intervención agraria de ámbito estatal, como las ayudas de renta, convive con inversiones o medidas de desarrollo rural sujetas a programación territorial. El texto parcial del Consejo reconoce que las regiones puedan participar directamente en la negociación y aplicación de sus capítulos, dentro del marco constitucional y administrativo de cada Estado. También permite dar continuidad a las estructuras de gobernanza ya existentes, sin imponer una centralización automática.

1.3. Qué está acordado y qué continúa pendiente

El Consejo de Asuntos Generales aprobó el 16 de junio de 2026 una **orientación general parcial sobre el Reglamento del Fondo**, documento 10559/26. No se trata solamente de una versión técnica de la Presidencia. Es una posición de negociación, aunque deliberadamente excluye las materias financieras y horizontales reservadas a la negociación global del Marco Financiero Plurianual (MFP). Entre las cuestiones abiertas se encuentran la dotación definitiva, el importe y destino exactos de la reserva agraria, determinadas tasas de cofinanciación, la degresividad y algunos límites económicos. El 26 de octubre de 2026, el Consejo aprobó además su orientación parcial sobre el Reglamento específico de la PAC, recogida en el documento 14837/26.

La negociación del Parlamento Europeo sobre el Reglamento del Fondo, expediente 2025/0240(COD), aún no había producido a la fecha de cierre una posición definitiva en primera lectura. Se dispone del proyecto PE787.817 y de numerosas enmiendas, pero cualquier reserva presupuestaria alternativa o modificación de la estructura de pilares debe describirse como propuesta parlamentaria, no como una regla acordada. Las conclusiones financieras de este informe son, por tanto, una interpretación del marco negociador de noviembre de 2026 y no una descripción de legislación en vigor.

1.4. Alcance de las recomendaciones y aclaraciones de la Comisión

Se han contrastado también los ocho documentos del proyecto identificados como «TRADUCIR». El primero contiene recomendaciones para España. Seis recopilan preguntas y respuestas de la Comisión de enero y febrero de 2026 sobre el articulado del Reglamento específico de la PAC. El octavo es una nota del Consejo que explica la reorganización de los bloques temáticos y la transferencia de disposiciones desde el Fondo. Las respuestas de la Comisión permiten interpretar su propuesta inicial, especialmente en materias de actividad agraria, condiciones ambientales, pagos, desarrollo rural y programación. Sin embargo, no prevalecen sobre modificaciones posteriores del Consejo. Las recomendaciones para España tampoco son un compromiso de gasto ni sustituyen los requisitos del Plan que finalmente se apruebe.

En relación con España, las recomendaciones de la Comisión prestan atención a una distribución más orientada de las ayudas de renta, el relevo generacional, la resiliencia, la sostenibilidad y la posición de los productores en la cadena. Estas orientaciones serán relevantes para la preparación del Plan NRP, pero deben distinguirse de las intervenciones y los porcentajes jurídicamente establecidos. A efectos de este informe, la profesionalidad agraria se entiende de forma amplia, ligada a la participación efectiva en la producción, a la dirección de la explotación, al trabajo y al riesgo empresarial, sin equipararla necesariamente a la figura española del agricultor a título principal.

2. PRESUPUESTO, RESERVA AGRARIA Y REGLAS DE COFINANCIACIÓN

2.1. Dotación del Fondo y cifras agrícolas de la propuesta

El artículo 10 de la propuesta de la Comisión establece para 2028-2034 un presupuesto de **865.076 millones de euros a precios corrientes** para el Fondo. De esta cantidad, aproximadamente 782.879 millones corresponden a los planes nacionales y regionales, 10.264 millones a Interreg y el resto al mecanismo o instrumento de la Unión. Son cifras de propuesta, no el resultado de un acuerdo cerrado del MFP. El marco global plurianual puede modificar los importes, las asignaciones nacionales y las proporciones de los diferentes componentes.

Dentro de los planes, el artículo 10.2.a.ii propone una reserva de **al menos 295.700 millones de euros para determinadas intervenciones de la PAC y de la política pesquera**. De ese total, **293.700 millones corresponden a las intervenciones agrarias y 2.000 millones a determinadas intervenciones pesqueras**, de acuerdo con el desglose de la propuesta presupuestaria. Por tanto, los importes 293.700 y 295.700 millones no son cifras alternativas del mismo perímetro presupuestario: la primera es estrictamente agrícola y la segunda suma agricultura y pesca. La reserva y las asignaciones siguen sujetas al acuerdo definitivo sobre el MFP. Tampoco deben añadirse a ese importe anuncios sobre recursos de flexibilidad o redes de seguridad sin comprobar que constituyen dotaciones nuevas independientes.

La cifra de la reserva no equivale al presupuesto agrícola total del futuro período. Las intervenciones fuera de la reserva podrían obtener apoyo adicional del componente general de los planes. También pueden existir mecanismos europeos de crisis y actuaciones de promoción, control, seguimiento o mercado financiadas por otras vías del mismo paquete. No obstante, la dotación específicamente protegida constituye la garantía presupuestaria más sólida y, por ello, la principal referencia para valorar la autonomía de la PAC posterior a 2027.

2.2. Qué intervenciones integra la bolsa específicamente reservada para la PAC

El artículo 35.3 de la propuesta del Fondo, mantenido en la arquitectura del documento 10559/26, identifica como intervenciones de apoyo a la renta financiables dentro de la reserva las letras **a) a k) y r)** de su catálogo. Se incluyen la ayuda decreciente por superficie, la ayuda asociada, el pago al algodón, las zonas con limitaciones, las compensaciones por requisitos obligatorios, las acciones agroambientales y climáticas, los pequeños agricultores, la gestión de riesgos, las inversiones agrarias y forestales incluidas en la categoría, el establecimiento y desarrollo de jóvenes y nuevos agricultores, las empresas rurales y pequeñas explotaciones, los servicios de sustitución y las intervenciones sectoriales de la OCM.

La referencia a la letra r) es importante: en el artículo 35 del Fondo corresponde a las **intervenciones sectoriales de la OCM**, no a una reserva presupuestaria universal para todos los pagos de crisis. En los textos del Consejo aparece además una letra s) sobre pagos de crisis. Su encaje financiero debe comprobarse con las disposiciones especiales de crisis y con el acuerdo presupuestario final. La inclusión de las intervenciones en regiones ultraperiféricas dentro de la reserva tiene también disposiciones particulares. La situación jurídica de cada instrumento no puede reconstruirse solo con la letra que ocupa en una versión anterior del catálogo.

Como criterio general, **LEADER, el intercambio de conocimientos y la innovación, y las iniciativas de cooperación y desarrollo territorial** aparecen en las letras l), m) y n), fuera del bloque ordinario a)–k) y r) específicamente protegido. Ello no impide financiarlos mediante los planes nacionales y regionales, pero su dotación deberá programarse con recursos disponibles fuera de la reserva o con los mecanismos que finalmente permita el reglamento. Esta diferencia afecta directamente a la continuidad de actuaciones de desarrollo rural que hasta 2027 contaban con una programación FEADER identificable.

2.3. Financiación europea íntegra: intervenciones sin aportación nacional exigible

El artículo 20.4 del Reglamento del Fondo exceptúa de cofinanciación nacional las intervenciones de las letras **a), b), c) y g)** del artículo 35. Son, respectivamente, la ayuda decreciente a la renta por superficie, las ayudas a la renta asociadas, el pago específico al algodón y el régimen para pequeños agricultores. Para este grupo, el texto propuesto dispone que no se exigirá aportación nacional y también restringe la financiación nacional adicional. Su fundamento es preservar un tratamiento financiero común para las ayudas directas básicas y determinadas ayudas asociadas, en línea con la financiación tradicional del primer pilar.

La excepción se refiere a estas categorías y a los recursos y condiciones previstos para ellas. No debe extenderse de manera automática a cualquier ayuda que tenga una finalidad de renta. Una compensación por zona con limitaciones, una intervención agroambiental o una inversión pueden tener naturaleza agraria y estar dentro de la reserva protegida, pero seguir sujetas a financiación nacional. La propuesta vincula además determinadas excepciones de cofinanciación a la cuantía de la asignación agraria protegida, de modo que la programación de recursos adicionales deberá ajustarse a lo que finalmente se apruebe.

2.4. Cofinanciación agraria especial del 30 %: ámbito y cálculo

La regla especial del título agrícola, recogida en el artículo 35.4, propone una **aportación nacional mínima del 30 % del gasto público subvencionable o costes estimados pertinentes** para las intervenciones de las letras **d), e), f) y h) a k)**. Estas

abarcan las zonas con limitaciones naturales, la compensación por requisitos obligatorios, las acciones agroambientales y climáticas, la gestión de riesgos, las inversiones, el establecimiento de jóvenes y nuevos agricultores y empresas rurales y los servicios de sustitución. El texto del Consejo afina la base de cálculo como gasto público subvencionable. La proporción europea correspondiente sería, como máximo ordinario, del 70 % del componente público afectado por esta regla.

La regla no debe interpretarse como una subvención del 70 % de la inversión total realizada por el agricultor. **El reparto entre presupuesto europeo y nacional es distinto de la intensidad de ayuda al beneficiario.** Una inversión podría recibir, por ejemplo, una subvención pública del 50 % de los costes elegibles y financiarse esa subvención con una participación europea del 70 % y una participación nacional del 30 %. La aportación privada del titular de la explotación quedaría fuera del cálculo de cofinanciación pública. Por esa razón, el artículo 35 fija por separado límites de intensidad de ayudas a determinadas inversiones, incluidos supuestos más favorables para jóvenes agricultores, también pendientes de cierre financiero.

La formulación del 30 % figura entre los elementos financieros no cerrados por la orientación parcial del Consejo. Las referencias al 30 % deben presentarse como propuesta negociada, no como una obligación ya vigente para 2028. También deben contrastarse con el artículo 20.4, que limita la aplicación de excepciones a los porcentajes generales cuando se supera el perímetro financiero protegido.

2.5. Reglas generales para las medidas fuera del régimen agrario especial

El artículo 20.1 de la propuesta establece unas aportaciones nacionales mínimas **del 15 % para las regiones menos desarrolladas, del 40 % para las regiones en transición y del 60 % para las regiones más desarrolladas**. Expresado desde la perspectiva de la Unión, equivalen a tasas máximas ordinarias del 85 %, el 60 % y el 40 %, respectivamente. Son porcentajes generales de la programación del Fondo, que siguen pendientes de acuerdo financiero final y aparecen entre corchetes en el texto parcial del Consejo.

Estas reglas resultan esenciales para actuaciones de interés agrario **que no disfrutan de la cofinanciación especial del 30 %**, como determinados programas LEADER, las actuaciones de conocimiento e innovación, la cooperación territorial, las infraestructuras y los servicios rurales, y otras inversiones integradas en capítulos generales del Plan NRP. La tasa concreta depende de la naturaleza de la intervención, la categoría territorial y cualquier norma especial aplicable. No basta con que una iniciativa se ejecute en una explotación agrícola para que automáticamente se financie según el régimen del 30 %.

Para la Región de Murcia, **si mantiene la clasificación de región en transición** en la programación 2028-2034, la tasa general de referencia sería el 40 % de contribución nacional y hasta el 60 % de financiación europea. Si la misma actuación encaja jurídicamente en una intervención agraria especial dentro de la reserva, podría resultar aplicable el reparto 30 % nacional y 70 % europeo. La diferencia influirá en la programación autonómica, en los compromisos presupuestarios y en la capacidad efectiva de lanzar convocatorias. No es prudente extrapolar esta regla a todas las medidas que afecten a Murcia sin determinar primero su clasificación normativa.

2.6. Medidas aplicadas en varias regiones y ajustes territoriales

El artículo 20 contempla el supuesto de que una medida no pueda atribuirse con precisión a una categoría regional. En ese caso se propone calcular la aportación nacional mediante una **media ponderada por la población** de las regiones a las que

corresponda la medida. El Consejo mantiene la lógica del cálculo y ajusta referencias a las distintas categorías regionales. Este mecanismo afecta especialmente a inversiones y programas estatales de naturaleza horizontal, plataformas digitales, servicios nacionales y actuaciones compartidas por territorios con niveles de desarrollo diferentes.

En España habrá que identificar de antemano las medidas cuyo impacto económico puede territorializarse y aquellas que, por su carácter horizontal, necesitan una fórmula ponderada. La decisión no es exclusivamente contable. De ella depende la proporción de financiación nacional necesaria. Por ello interesa que los criterios de territorialización y el reparto entre Estado y comunidades autónomas sean transparentes antes de aprobar el Plan.

2.7. El 30 % en el programa escolar y las intervenciones sectoriales

El artículo 35 prevé también una **aportación nacional mínima del 30 % del gasto público subvencionable** para el programa escolar de la Unión, con posibilidades de financiación nacional adicional, y para las intervenciones sectoriales reguladas por la OCM. En estas últimas conviven varias reglas: el reparto de la financiación pública entre Unión y Estado, los límites de ayuda pública sobre el gasto elegible y las limitaciones ligadas al valor de la producción comercializada de las organizaciones de productores. Son magnitudes independientes y deben mantenerse separadas.

El sector apícola presenta una particularidad: para las intervenciones realizadas por beneficiarios distintos de organizaciones de productores, asociaciones u otras agrupaciones reconocidas, la aportación nacional mínima debe ser **al menos igual a la ayuda financiera de la Unión**, lo que se traduce en una participación nacional no inferior al 50 % del apoyo público considerado. Se trata de una excepción relevante para la apicultura española. En los programas operativos de frutas y hortalizas y otras intervenciones sectoriales, la intensidad pública podría alcanzar porcentajes superiores en determinadas acciones, con límites de VPC distintos de las tasas de cofinanciación. La orientación parcial del Consejo deja entre corchetes varios porcentajes máximos y excepciones; no corresponde darlos por definitivos.

2.8. Cofinanciación, límites de intensidad y aportaciones de los beneficiarios

Para las inversiones de agricultores y otros beneficiarios, la propuesta contempla un **porcentaje de ayuda pública máximo ordinario del 75 %** sobre los costes elegibles, con una regla especial propuesta del **85 % para inversiones de jóvenes agricultores**, condicionada a la redacción y a la base de cálculo que finalmente se adopten. Estos porcentajes no sustituyen las normas de aportación nacional mínima del Fondo. La intensidad aplicable a una convocatoria concreta dependerá de la categoría de operación, el perfil del beneficiario y las decisiones del Plan español.

En instrumentos financieros, la ayuda pública puede consistir en préstamos, garantías o fórmulas mixtas en lugar de subvenciones directas. En ese caso las reglas sobre gasto público y cofinanciación interactúan con la estructura financiera del producto, sus costes de gestión y sus condiciones de devolución. Los porcentajes de apoyo no deben trasladarse sin adaptación desde las subvenciones tradicionales a instrumentos de crédito o garantías. La utilización combinada de ambos tipos de instrumento deberá evitar financiar dos veces el mismo coste.

2.9. Reserva agrícola, márgenes nacionales y riesgo de desplazamiento presupuestario

La reserva financiera fija una asignación mínima para una parte de las intervenciones, pero no reconstruye el antiguo presupuesto FEADER como un compartimento separado. En la propuesta, los recursos no protegidos pueden destinarse a políticas rurales o agrarias, aunque también a otras prioridades del Plan. Resulta posible un refuerzo de actuaciones agrarias fuera de la reserva, dependiendo de la programación. La contrapartida es que no todas las medidas de desarrollo rural disponen de una garantía de continuidad equivalente a la de los pagos de renta protegidos.

Un problema central para el sector agrario será que el reparto financiero entre el Estado y las comunidades autónomas no reduzca la capacidad de financiar inversiones productivas, servicios rurales, conocimiento, asesoramiento y LEADER. Una parte de estas actuaciones podría necesitar aportaciones nacionales más elevadas que otras intervenciones acogidas al 30 %. El nivel efectivo de financiación dependerá tanto del presupuesto europeo como de la disponibilidad de crédito de las administraciones españolas.

2.10. Cofinanciación y continuidad: ejemplo aplicado a Murcia

A efectos exclusivamente ilustrativos, una actuación con **10 millones de euros de gasto público subvencionable** que pudiera acogerse al reparto especial agrario del 30 % exigiría **3 millones de aportación nacional y 7 millones de contribución europea**, si se mantuvieran los porcentajes propuestos. Si fuese una actuación general situada en una región en transición, exigiría **4 millones nacionales y 6 millones europeos**. La diferencia sería de un millón de euros de recursos nacionales para un mismo gasto público total. La aportación privada de los beneficiarios, cuando exista, se determinaría por separado según la intensidad de la ayuda.

Este ejemplo explica la importancia de encuadrar correctamente las intervenciones antes de calcular su coste. También pone de manifiesto que una clasificación más favorable dentro del régimen agrario especial puede aumentar la capacidad de actuación pública sin alterar necesariamente la ayuda final al agricultor. Los importes del ejemplo no son una previsión de asignaciones a Murcia y los porcentajes siguen sujetos al resultado de la negociación del MFP.

3. EL PLAN NACIONAL Y REGIONAL DE ASOCIACIÓN: PROGRAMACIÓN Y GOBERNANZA

3.1. El Plan NRP como instrumento único de programación

Los artículos 21 a 25 sitúan el Plan Nacional y Regional de Asociación en el centro de la ejecución del Fondo. Cada Estado miembro debe presentar una programación integrada de inversiones, reformas y demás intervenciones. En materia agraria, esta programación debe reunir las intervenciones de apoyo a la renta, las medidas ambientales, las inversiones, el desarrollo rural y las actuaciones sectoriales que resulten admisibles. El plan deberá justificar las necesidades, los objetivos, la financiación, las condiciones de acceso, las realizaciones previstas y los mecanismos de evaluación.

La aprobación de un único plan introduce una diferencia con el modelo de 2023-2027. España ya dispone de un Plan Estratégico de la PAC común para el conjunto del Estado, pero la financiación agraria mantiene en el período vigente una identidad separada respecto de la política de cohesión. En la futura propuesta, la agricultura

pasaría a integrarse en el mismo documento estratégico que otros componentes de desarrollo regional, protección social y prioridades horizontales. Esta integración puede facilitar actuaciones complementarias, como la modernización de infraestructuras de regadío y los servicios para el relevo generacional, pero también aumenta la necesidad de asegurar presupuestos agrarios y procedimientos de decisión identificables.

El Consejo mantiene que los Estados deben abordar los objetivos generales del Fondo, aunque introduce una mayor flexibilidad para concentrarse, dentro de ellos, en los objetivos específicos más pertinentes a sus circunstancias. Para la PAC, esta flexibilidad debe coexistir con las obligaciones que el Reglamento sectorial establezca, como las definiciones agrarias, la gestión responsable y las intervenciones obligatorias. La flexibilidad nacional no deja sin efecto una obligación sectorial europea, pero puede condicionar su alcance práctico.

3.2. Capítulos nacionales, regionales, sectoriales y territoriales

El artículo 21 permite organizar el Plan mediante capítulos nacionales, regionales, sectoriales o territoriales, según la distribución institucional aplicable. La orientación parcial del Consejo reconoce de forma explícita el papel de las regiones y la posibilidad de que las autoridades regionales responsables de sus capítulos negocien e interactúen directamente con la Comisión, respetando el marco institucional, jurídico y financiero del Estado. La estructura resultante puede combinar un capítulo agrícola estatal, apartados ejecutados por comunidades autónomas y capítulos territoriales más amplios en los que se financien infraestructuras o servicios rurales.

Para España, esta decisión será especialmente importante en el caso de las ayudas al desarrollo rural y las inversiones. Un diseño excesivamente integrado puede dificultar la identificación de los recursos que corresponden a cada administración y territorio. En cambio, un diseño territorial claro permitiría conservar parte de la experiencia adquirida con las autoridades de gestión del FEADER, los organismos pagadores y los sistemas regionales de convocatoria. La propuesta del Consejo no impone una fórmula única de reparto de competencias, pero refuerza la exigencia de coordinación y transparencia.

La estructura de capítulos deberá indicar qué autoridad responde de los resultados, qué administración aporta la cofinanciación y qué presupuesto se prevé para cada grupo de intervenciones. Esta información será necesaria para valorar si existe una verdadera continuidad de las líneas del PEPAC o si determinadas medidas quedan subordinadas a decisiones posteriores de programación.

3.3. El principio de asociación y la participación efectiva del sector

El artículo 6 regula la asociación y la gobernanza multinivel. La programación debe elaborarse mediante participación de autoridades nacionales, regionales y locales, de los interlocutores económicos y sociales y de otras partes interesadas. El Consejo refuerza esta dimensión y exige que la consulta sea compatible con los marcos institucionales nacionales. La participación no debería agotarse en una audiencia formal del documento cuando el reparto financiero ya esté decidido.

Para que la consulta sea útil en la PAC, resulta necesario poner a disposición de los representantes de los agricultores la información sobre la reserva agraria, las propuestas de importes, los criterios de elegibilidad, los objetivos e indicadores y los recursos previstos para medidas de desarrollo rural. El plan debe explicar qué socios han sido consultados y cómo se reflejan sus aportaciones. La existencia de un procedimiento de asociación es relevante para las organizaciones profesionales agrarias, especialmente cuando se decidan las prioridades de inversiones, los tipos de

beneficiarios y la orientación de las ayudas hacia explotaciones con actividad económica efectiva.

La representatividad de los participantes debe acreditarse y deben prevenirse conflictos de intereses. En un plan que integra sectores distintos, es importante que la interlocución agraria no quede diluida en un órgano general incapaz de analizar aspectos técnicos como ayudas asociadas, seguros, intervenciones sectoriales o condiciones de admisibilidad de superficies. Puede mantenerse una participación específicamente agraria sin crear estructuras burocráticas duplicadas.

3.4. Preparación técnica, diagnóstico territorial y recomendaciones a España

El artículo 22 exige que el Plan esté motivado y contenga un diagnóstico de necesidades, una selección de medidas, sus costes estimados, los indicadores previstos y las justificaciones de su eficacia y viabilidad. En el ámbito agrario, el plan deberá integrar los componentes previstos en el Reglamento de la PAC, las prácticas de gestión responsable, los sistemas de asesoramiento, la estrategia de relevo generacional y las intervenciones sectoriales. El Consejo mantiene esta exigencia y adapta la redacción para coordinarla con las disposiciones trasladadas al Reglamento específico.

Las recomendaciones agrarias dirigidas por la Comisión a España son un antecedente relevante. Entre los retos recogidos se encuentran la orientación más equitativa de las ayudas a la renta, el relevo generacional, la resiliencia de las explotaciones, el conocimiento y la innovación y las necesidades ambientales y territoriales. Debe tenerse en cuenta que el Consejo propone que las recomendaciones de la PAC no sean vinculantes y que su elaboración y actualización incluyan consulta al Estado. En consecuencia, dichas recomendaciones sirven para orientar y contrastar el Plan, pero no sustituyen a la motivación nacional ni a las disposiciones legales que se negocien.

Desde una perspectiva técnica, los diagnósticos del Plan español deberán reflejar diferencias entre las zonas de secano y de regadío, las explotaciones ganaderas extensivas e intensivas, los cultivos leñosos mediterráneos y los sistemas de alto valor natural. Una única renta media agraria puede ocultar necesidades de apoyo muy diferentes. El nivel territorial del diagnóstico condicionará la eficacia de la programación y la justificación de las intervenciones específicas.

3.5. Costes estimados, reformas y valores de desembolso

El Plan no se limita a enumerar actuaciones. Debe estimar sus costes, la aportación nacional y la contribución de la Unión, además de definir los hitos, los objetivos o las realizaciones que permitirán justificar el desembolso europeo. El Consejo establece una relación más precisa entre los costes estimados de las inversiones y los valores de desembolso. Para las reformas, estos valores pueden vincularse a una parte de la contribución europea asignada a inversiones, con criterios de proporcionalidad respecto de su relevancia y resultados esperados.

Esta metodología presenta una dificultad específica para el sector agrario. Una ayuda anual por hectárea, por animal o por agricultor no funciona igual que una infraestructura asociada a una reforma institucional. Por ello se establece un tratamiento diferenciado de las intervenciones basadas en realizaciones. En la financiación agrícola debe conservarse la relación entre las solicitudes admisibles, los importes unitarios y las verificaciones de actividad, evitando depender exclusivamente de hitos administrativos ajenos al calendario productivo.

Asimismo, el Plan debe justificar las inversiones y reformas que contribuyen a los objetivos del Fondo sin sustituir otras obligaciones nacionales de gasto. La adicionalidad de los recursos europeos se incorpora como principio general, cuya evaluación y seguimiento dependerán de las condiciones finalmente aprobadas.

3.6. Aprobación del Plan por la Comisión y el Consejo

El artículo 23 regula la evaluación de los planes por la Comisión y la adopción de la decisión de ejecución correspondiente por el Consejo. La evaluación debe examinar su adecuación a los objetivos europeos, la suficiencia de las medidas, su coherencia financiera, los indicadores, la capacidad administrativa y los requisitos horizontales. El Consejo ha introducido ajustes en el procedimiento para simplificar la tramitación sin eliminar las garantías de gestión y control.

Para la PAC, el calendario de aprobación será decisivo. Una demora excesiva en la adopción del plan puede afectar a las campañas de ayudas, la continuidad de los compromisos ambientales o la ejecución de programas operativos de organizaciones de productores. El Consejo ha desarrollado disposiciones de transición y continuidad de los pagos para mitigar el riesgo de interrupción, que deben analizarse conjuntamente con el artículo 35 bis relativo a la continuidad de las ayudas agrarias.

Desde el sector agrario interesa que las reglas de aprobación sean suficientemente ágiles para que el Plan pueda aplicarse desde el comienzo del período. Al mismo tiempo, cualquier decisión que modifique sustancialmente las prioridades agrarias del documento debería mantener los procedimientos de consulta y la información a las comunidades autónomas afectadas.

3.7. Modificaciones, ajustes técnicos y revisión intermedia

El artículo 24 permite solicitar modificaciones motivadas del Plan durante la ejecución. La orientación parcial del Consejo simplifica el tratamiento de las modificaciones y admite notificaciones para ajustes menores o errores materiales, sin necesidad de repetir siempre el procedimiento completo de aprobación. Es una novedad significativa para medidas agrarias sometidas a cambios de mercado, variaciones de superficies, crisis climáticas o necesidades de ajuste de importes unitarios.

La flexibilidad para modificar las intervenciones no implica disponer libremente de los recursos específicamente protegidos. Las reasignaciones siguen condicionadas por la reserva agrícola y por las restricciones del artículo 20 y del título sectorial. La modificación de un importe o de una medida puede requerir reequilibrar capítulos, indicadores o aportaciones nacionales. Deberá distinguirse el ajuste técnico de una modificación que altere el destino de recursos o cambie sustancialmente las posibilidades de acceso de los beneficiarios.

El artículo 25 establece una revisión intermedia del Plan que permitirá evaluar las necesidades y la ejecución antes de finalizar 2034. Esta revisión debe contemplar la evolución de las rentas agrarias, el encarecimiento de insumos, las variaciones estructurales del sector, los resultados ambientales y la adopción de medidas de relevo generacional. La existencia de una revisión formal no garantiza por sí misma recursos adicionales, pero sí abre la posibilidad de reprogramar intervenciones que hayan demostrado una menor eficacia o un nivel de demanda superior al esperado.

3.8. Responsabilidad estatal y participación regional en los resultados

La existencia de capítulos regionales no elimina la responsabilidad del Estado miembro frente a las instituciones de la Unión por la buena gestión de los recursos. Se

exige coordinar el seguimiento, la información de ejecución, las solicitudes de pago y la fiabilidad de los datos. En un sistema descentralizado como el español, la atribución de tareas y financiación a las comunidades autónomas debe acompañarse de procedimientos claros para intercambiar información con la autoridad coordinadora y los organismos pagadores de la PAC.

La orientación del Consejo reconoce la posibilidad de conservar las instituciones y los sistemas existentes, siempre que cumplan las exigencias de control, auditoría y transmisión de datos. Esta continuidad puede facilitar la transición desde el PEPAC, aunque resultará necesario coordinar los sistemas de información de la PAC con los de otros capítulos del Fondo. El objetivo debería ser una interoperabilidad real que reduzca las cargas documentales y la repetición de controles sobre los agricultores.

4. GESTIÓN FINANCIERA, DESEMBOLSOS, CONTROLES Y CONTINUIDAD DE LOS PAGOS

4.1. Un sistema de desembolso europeo basado en realizaciones y resultados

El Reglamento del Fondo introduce una relación directa entre las cantidades solicitadas a la Comisión por cada Estado y la ejecución del Plan. Con carácter general, los desembolsos se vinculan al cumplimiento verificado de hitos y objetivos. Sin embargo, las intervenciones agrarias de ayuda a la renta, y determinadas intervenciones sectoriales, tienen características que exigen una modalidad de pago basada en realizaciones: hectáreas, animales, beneficiarios u otras unidades previstas y comprobadas. El artículo 65 distingue los importes justificados por hitos y objetivos de los importes solicitados por intervenciones basadas en realizaciones.

Esta distinción debe preservarse en los procedimientos de aplicación. El ingreso anual de una explotación familiar no puede depender del cumplimiento de una reforma general de otra política del Plan si la intervención agraria ha sido gestionada correctamente. Los controles pueden verificar que se han realizado las operaciones o que se cumplen las condiciones de admisibilidad, pero su lógica es distinta de la evaluación de una reforma de carácter institucional. El Consejo ha introducido precisiones para compatibilizar ambos modelos y para evitar la reserva de importes destinados a reformas cuando se calculen determinadas intervenciones agrarias basadas en realizaciones.

En términos presupuestarios, este diseño implica que el Estado sigue respondiendo ante la Comisión por la fiabilidad de los datos presentados y por las condiciones de cada ayuda. El Reglamento no suprime los controles de admisibilidad ni permite sustituirlos íntegramente por el simple cumplimiento de indicadores agregados. Una gestión correcta requiere procedimientos homogéneos que permitan justificar las realizaciones sin duplicar la información que el agricultor ya proporciona en su solicitud anual.

4.2. El calendario de solicitudes de pago y los reembolsos de la Comisión

El artículo 65 establece un procedimiento periódico de solicitud de pagos por los Estados miembros. El Consejo ajusta la frecuencia de las solicitudes y contempla expresamente el calendario de las intervenciones agrarias ligadas a un año de solicitud. Para determinadas ayudas agrícolas la solicitud de reembolso a la Comisión no puede presentarse antes del **1 de diciembre del año de solicitud**. Esta previsión forma parte del mecanismo de reembolso entre la Comisión y el Estado, y no define por sí sola el calendario de pago a cada agricultor.

La distinción resulta relevante para España, cuyo sistema de ayudas directas depende de campañas y controles administrativos concretos. Los organismos pagadores deben disponer de liquidez, previsiones de gasto y sistemas de información que permitan anticipar la gestión sin trasladar al titular de la explotación los retrasos producidos en las relaciones financieras entre la Unión y el Estado. El Consejo reconoce mecanismos destinados a mantener la continuidad de los pagos a los beneficiarios incluso cuando existan controversias de ejecución del Plan que afecten a la financiación europea.

4.3. Prefinanciación general y tratamiento de las medidas agrícolas

El artículo 17 contempla prefinanciación para facilitar la puesta en marcha de los planes, dentro de los porcentajes y años establecidos. La disponibilidad de prefinanciación reduce los problemas de tesorería de las administraciones, pero no sustituye la obligación de ejecutar adecuadamente las intervenciones. El calendario y los porcentajes concretos pertenecen al marco financiero pendiente de cierre, por lo que deben analizarse junto con las reglas de compromisos presupuestarios y liberación automática de recursos.

La PAC necesita un régimen de ejecución que refleje los pagos anticipados o a cuenta, los ajustes posteriores y los compromisos plurianuales. Resultará necesario garantizar que los sistemas nacionales de pagos puedan operar con normalidad aunque la Comisión utilice un sistema más integrado de reembolsos y certificación. Las partidas vinculadas a campañas agrícolas no deberían quedar sin liquidez por una demora en la programación de capítulos ajenos al sector.

4.4. Organismos pagadores, autoridades de gestión y función coordinadora

Los artículos 49 a 53 regulan las autoridades responsables del Plan. Se distinguen la coordinación general, las autoridades de gestión, los organismos pagadores de la PAC y las autoridades de auditoría. El Consejo conserva la obligación de acreditar los organismos pagadores agrícolas y permite aprovechar las estructuras administrativas existentes. Se prevén mecanismos de delegación de tareas, con exigencias de trazabilidad, responsabilidad y separación de funciones. Las autoridades de gestión podrán asumir distintos capítulos o partes del Plan, según la organización del Estado.

En España, las comunidades autónomas cuentan con una estructura extensa de organismos pagadores y sistemas de gestión de ayudas agrarias. La transición al Fondo Único debería conservar su capacidad técnica, coordinándola con las funciones estatales. Las operaciones agrarias requieren conocimientos específicos sobre superficies, censos, compromisos ambientales, certificados de explotación y sistemas de información geográfica. La fusión financiera de fondos no justifica por sí sola sustituir procedimientos de control agrícolas que ya cumplen funciones técnicas especializadas.

El artículo 50 refuerza la función de coordinación en la presentación del Plan, las solicitudes de pago, la coherencia de los capítulos y la comunicación con la Comisión. La distribución interna de estas responsabilidades deberá establecerse antes de comenzar el período y evitar incertidumbres sobre quién autoriza, verifica, paga y audita cada intervención.

4.5. Declaración de gestión, paquete anual de fiabilidad y auditoría única

Los artículos 58 a 61 establecen las responsabilidades de los Estados miembros, la presentación de documentación anual de fiabilidad y los controles de la Comisión. Se mantienen los principios de regularidad del gasto, prevención del fraude, corrección de irregularidades y protección del presupuesto europeo. El enfoque de auditoría única

pretende reducir controles repetidos aprovechando trabajos anteriores cuando proporcionen garantías suficientes.

Para la política agraria, un sistema de auditoría eficaz debe distinguir los riesgos asociados a ayudas por hectárea, ayudas por animal, inversiones y programas territoriales. La auditoría de una ayuda anual puede comprobar requisitos diferentes de los de un instrumento financiero o una inversión plurianual. Los organismos pagadores necesitan un sistema de trazabilidad que permita justificar las solicitudes a la Comisión y, al mismo tiempo, limitar las verificaciones reiteradas al agricultor cuando ya existen registros y datos administrativos fiables.

El Consejo introduce previsiones para que la autoridad de gestión o de auditoría no deba verificar de manera general la concordancia entre los costes estimados empleados para definir un valor de desembolso y los costes reales de las operaciones. Esto no elimina las exigencias propias de elegibilidad o los controles aplicables al beneficiario. Se refiere a la arquitectura del desembolso entre el Estado y la Unión y a su verificación en el modelo de financiación del Plan.

4.6. Sistemas de gestión y control agrícolas

La propuesta inicial situaba en el Reglamento del Fondo varias reglas agrarias sobre el sistema integrado de gestión y control, el control de superficies y las sanciones de la gestión responsable. El Consejo trasladó parte de esas disposiciones al Reglamento específico de la PAC, incluidos artículos nuevos entre el 20 duodecies y el 20 quaterdecies. Esta transferencia refuerza la coherencia de las normas agrícolas de control y exige leer los sistemas comunes del Fondo junto con el articulado sectorial posterior.

La evaluación administrativa debe utilizar los datos de solicitudes, los sistemas de identificación de parcelas, los controles por monitorización, los registros ganaderos y otras fuentes pertinentes. El objetivo sería comprobar el cumplimiento de las obligaciones sin multiplicar las declaraciones. España ya cuenta con SIGPAC, los sistemas de solicitud única y numerosos registros sectoriales. La interoperabilidad que prevé el Consejo puede permitir una evolución hacia el principio de aportar la información una sola vez, sujeto a garantías de calidad, protección de datos y capacidad de subsanación por el agricultor.

El sistema de sanciones debe conservar la proporcionalidad. Una irregularidad formal que no implique una ventaja económica o un incumplimiento material grave no debería recibir el mismo tratamiento que un fraude o la creación artificial de condiciones. Las reglas agrícolas específicas y las reglas generales del Fondo deben coordinarse para que el mismo hecho no origine correcciones redundantes de distinta naturaleza.

4.7. Transparencia y tratamiento de datos de los beneficiarios

Los artículos 63 y 64 disponen la recogida, conservación y publicación de información sobre beneficiarios, importes e intervenciones, con finalidad de transparencia y control. La propuesta incorpora una mayor capacidad de intercambio de datos y la publicación en formatos utilizables. El texto del Consejo modifica algunos umbrales de publicidad de nombres para agricultores, pescadores y productores acuícolas que sean personas físicas. La redacción consolidada muestra una evolución desde **2.500 euros hacia 3.000 euros anuales** como umbral de no publicación del nombre, extremo que debe confirmarse en la versión finalmente acordada.

La transparencia de los fondos públicos es compatible con la protección de los datos personales y con garantías frente a la divulgación de información que no sea necesaria

para conocer el destino de la ayuda. El sistema deberá identificar correctamente sociedades, agrupaciones, explotaciones de titularidad compartida y beneficiarios que reciben pagos por diferentes capítulos del Plan, evitando tanto la duplicación estadística como la publicación incorrecta de datos.

4.8. Interrupciones, suspensiones y correcciones financieras

Los artículos 66 a 69 regulan los supuestos en que la Comisión puede interrumpir plazos, suspender desembolsos o practicar correcciones financieras. Estas medidas pueden obedecer a irregularidades graves, incumplimientos del Plan o carencias de control. El Consejo introduce requisitos de proporcionalidad y de motivación y prevé que el Estado miembro continúe atendiendo los pagos debidos a los destinatarios que no sean responsables de las deficiencias constatadas.

Esta garantía resulta especialmente relevante en la PAC: el beneficiario que cumple los requisitos de una intervención no debería soportar por sí solo las consecuencias de una deficiencia administrativa o institucional situada fuera de su ámbito de control. La continuidad de los pagos debe ser compatible con la necesidad de recuperar importes indebidamente obtenidos cuando exista una irregularidad imputable al perceptor. La revisión del régimen de correcciones financieras deberá valorar asimismo sus consecuencias sobre los presupuestos nacionales y autonómicos.

El artículo 69 contempla la durabilidad de los resultados y la reversión de hitos u objetivos. Su aplicación debe ajustarse a la naturaleza de cada operación. Los compromisos ambientales plurianuales, los cambios en una instalación productiva o una inversión con obligación de mantenimiento no son idénticos a un objetivo institucional. Las causas de fuerza mayor y las circunstancias agronómicas excepcionales requieren un tratamiento específico cuando puedan impedir el mantenimiento de los resultados inicialmente previstos.

4.9. Continuidad de los pagos de la PAC al pasar de 2027 a 2028

La posición parcial del Consejo introduce un **artículo 35 bis** sobre continuidad de pagos de la PAC. Contempla obligaciones procedentes del período 2023-2027 que se extienden después del 31 de diciembre de 2027, entre ellas determinados programas operativos sectoriales y los compromisos agroambientales plurianuales. Se regulan condiciones para reconocer como financiables en el nuevo período gastos derivados de compromisos anteriores y para permitir la transición de programas operativos, con opciones de modificación, sustitución o continuación. Algunos plazos concretos de este artículo figuran todavía entre corchetes.

El mismo artículo contiene soluciones para el caso de retrasos en la aprobación del Plan NRP. La Comisión podría adoptar decisiones de financiación específicas destinadas a asegurar el comienzo de 2028 para determinadas intervenciones anuales de la PAC y el programa escolar, siempre que concurran las condiciones requeridas. Esta regulación es fundamental porque las campañas agrícolas y las obligaciones plurianuales no se interrumpen por el cambio de marco financiero europeo.

La continuidad debe abarcar, en la medida prevista por el texto negociado, los compromisos de agricultura ecológica, las ayudas agroambientales, los programas operativos de frutas y hortalizas y las restantes actuaciones que superen 2027. España necesitará un calendario de adaptación de sus convocatorias y sistemas de solicitud para evitar lagunas en la financiación, la admisibilidad de compromisos o el reconocimiento de gastos de transición.

5. DESARROLLO RURAL, INVERSIONES, COOPERACIÓN Y OTRAS ACTUACIONES AGRARIAS

5.1. El desarrollo rural dentro de un presupuesto integrado

La desaparición de un FEADER separado no supone la desaparición de las intervenciones de desarrollo rural. El catálogo de la nueva PAC mantiene las inversiones agrarias, las ayudas al establecimiento, las medidas agroambientales, LEADER, la cooperación, el intercambio de conocimientos y el asesoramiento. Sin embargo, estas actuaciones dejan de formar un segundo pilar dotado con una asignación presupuestaria europea propia y una programación financiera diferenciada. Su continuidad dependerá de su encaje en la reserva agraria, de los recursos generales que el Plan NRP destine al desarrollo rural y de las aportaciones nacionales que puedan financiarse.

La clasificación financiera reviste una especial importancia. Las inversiones agrarias y algunas ayudas al establecimiento o transición productiva pueden entrar en el perímetro protegido de la PAC y acogerse, dentro de sus límites, al esquema especial de cofinanciación. En cambio, LEADER, el intercambio de conocimientos, la innovación y diversas iniciativas de cooperación territorial se incluyen en categorías exteriores a ese perímetro básico y pueden quedar sujetas a las tasas generales del Fondo. La existencia de una medida en el Reglamento específico de la PAC no garantiza que reciba idéntico tratamiento presupuestario al de otra intervención del mismo Reglamento.

Esta diferencia afecta al equilibrio entre las ayudas anuales de renta y las políticas que persiguen mejorar la viabilidad estructural de las explotaciones. Las inversiones en modernización, la comercialización conjunta, los sistemas de sustitución, la formación, las infraestructuras rurales y la innovación no pueden evaluarse exclusivamente según el número de agricultores perceptores. Sus beneficios dependen de la capacidad de transformación productiva y de su continuidad en el territorio. Desde el sector se considera conveniente que el Plan español identifique claramente una programación plurianual de desarrollo rural, aun cuando la normativa europea ya no la separe mediante un fondo propio.

5.2. Las inversiones para agricultores y titulares forestales

El artículo 35 del Fondo incluye dentro de la categoría de inversiones las actuaciones para agricultores, titulares forestales y empresas que transforman o comercializan productos agrícolas, y contempla determinados beneficiarios adicionales en inversiones no productivas. Las condiciones sustantivas se coordinan con el artículo 13 del Reglamento específico de la PAC. El encaje en el perímetro agrario protegido depende del tipo de intervención y del cumplimiento de los requisitos del título correspondiente.

Las inversiones podrán orientarse a la modernización de instalaciones, la maquinaria, el ahorro y la gestión eficiente del agua, la eficiencia energética, la transformación, la digitalización, el almacenamiento y determinadas actuaciones ambientales. Para España resulta importante conservar el acceso de las explotaciones familiares, las cooperativas y otras formas asociativas, evitando que las exigencias de tamaño mínimo o de capacidad de financiación propia excluyan a productores viables que necesitan realizar inversiones graduales.

La financiación se determina combinando tres reglas. En primer lugar, la cuantía programada por el Estado y el encaje de la inversión en la reserva agrícola. En segundo lugar, la cofinanciación pública entre la Unión y el presupuesto nacional

aplicable. En tercer lugar, la intensidad máxima de ayuda que puede recibir el beneficiario. El texto financiero negociado propone límites de intensidad diferenciados, con un tratamiento potencialmente más favorable para los jóvenes agricultores, pero sus cifras permanecen abiertas. El diseño de instrumentos financieros y de subvenciones combinadas puede facilitar la inversión, siempre que no incremente desproporcionadamente el endeudamiento de explotaciones con márgenes reducidos.

5.3. El establecimiento de jóvenes, nuevos agricultores y empresas rurales

Las ayudas de instalación y desarrollo empresarial se sitúan en una posición destacada dentro del catálogo agrario. El Consejo refuerza, a través del Reglamento específico de la PAC, el carácter obligatorio de determinadas ayudas para el establecimiento de jóvenes agricultores y reconoce la necesidad de una estrategia de relevo generacional. El Reglamento del Fondo determina su programación financiera, mientras que las condiciones sustantivas de acceso se encuentran principalmente en los artículos 14 a 16 del reglamento agrario.

Las medidas de relevo generacional comprenden más que una prima inicial. El Plan puede combinar la ayuda al establecimiento, las inversiones, el asesoramiento, la formación, la cooperación intergeneracional y la mejora de acceso a recursos. El Fondo permite, además, financiar actuaciones de desarrollo territorial, vivienda, servicios básicos o actividad empresarial rural que, sin constituir por sí mismas ayudas directas de la PAC, influyen en la posibilidad de instalarse y permanecer en el campo.

En España, una parte del problema del relevo es económica y patrimonial: el precio y la disponibilidad de la tierra, las necesidades de inversión, el acceso a financiación y la incertidumbre sobre la rentabilidad de la actividad. El diseño del Plan deberá distinguir entre apoyar una nueva titularidad formal y favorecer una explotación profesional sostenible. Las ayudas deben permitir incorporaciones reales, incluidas las de mujeres, nuevos agricultores y personas que no parten de una explotación familiar heredada.

5.4. El desarrollo de pequeñas explotaciones y la diversificación de las rentas agrarias

La propuesta del Fondo reconoce el desarrollo de las pequeñas explotaciones y la diversificación de la renta de los hogares agrarios, con una formulación ampliada por el Consejo. Este apoyo puede comprender la modernización gradual, la transformación en pequeña escala, la comercialización de proximidad, actividades agroalimentarias complementarias o iniciativas de agroturismo y bioeconomía. Su objetivo no es reemplazar la renta derivada de la producción agraria, sino ampliar las posibilidades económicas de explotaciones con limitaciones de escala o diversificar riesgos.

El acceso a estas medidas dependerá de su clasificación como intervención agraria de establecimiento o desarrollo, o como actividad económica rural general. Esa distinción puede modificar su régimen de cofinanciación y las condiciones aplicables. En particular, determinadas actuaciones de diversificación no agrícola podrían financiarse a través de LEADER, cooperación territorial u otros capítulos del Plan y, por tanto, no disfrutar automáticamente de la regla agraria especial del 30 %.

Para regiones con amplias superficies de secano y un tejido de pequeñas empresas rurales, las oportunidades de transformación, comercialización directa y servicios vinculados a la explotación son relevantes. El planteamiento debe evitar que la diversificación se convierta en requisito implícito para justificar una reducción de las ayudas agrarias a explotaciones cuyo objetivo principal continúa siendo producir alimentos.

5.5. LEADER y el desarrollo local participativo

Los artículos 74 a 77 del Fondo regulan la cooperación territorial y local, el desarrollo integrado, el desarrollo local participativo y determinadas condiciones de LEADER. El artículo 18 del Reglamento específico de la PAC preserva LEADER como intervención de la política agraria. El esquema general mantiene la participación de **grupos de acción local** que elaboran y ejecutan estrategias territoriales mediante representación de actores públicos y privados, con reglas para evitar que un único interés controle la selección de proyectos.

El Fondo prevé apoyo para la preparación de estrategias, las operaciones seleccionadas, la cooperación entre territorios, la gestión, el seguimiento, la evaluación y la dinamización. Su catálogo permite actuar sobre la economía rural y sobre servicios que condicionan la permanencia de población y actividades productivas. La propuesta incluye opciones simplificadas para los proyectos de menor cuantía y para los costes de funcionamiento de los grupos de acción local, así como cantidades máximas para determinadas nuevas empresas rurales. Los importes deberán contrastarse con el texto legislativo final y con el régimen de ayudas estatales aplicable.

El problema presupuestario central es que LEADER aparece fuera de la enumeración ordinaria de intervenciones incluidas en la asignación agraria protegida del artículo 35.3. En principio se financiaría con otros recursos del Plan y con las tasas generales de contribución nacional, salvo que el acuerdo final establezca una solución específica. En una región en transición, ello remite a la propuesta de reparto general del 40 % nacional y 60 % europeo. Para Murcia, donde los grupos de acción local desempeñan una función de dinamización, será necesario identificar una dotación estable y compatible con sus estrategias de desarrollo territorial.

5.6. Los grupos de acción local y las competencias de selección

El artículo 76 atribuye a los grupos de acción local responsabilidades relevantes en la elaboración de estrategias, la creación de capacidades, la selección de proyectos, la evaluación y la comunicación del apoyo. El órgano de gestión debe aplicar criterios transparentes y no discriminatorios, evitar conflictos de intereses y mantener la separación de funciones cuando el propio grupo actúe como beneficiario de una operación.

La autonomía técnica de los grupos es uno de los elementos distintivos de LEADER. La integración financiera en el Fondo no debería convertir todas las decisiones de selección en actos centralizados ajenos a la estrategia local. Al mismo tiempo, la adaptación a las reglas horizontales exigirá procedimientos de seguimiento y control proporcionados al importe y al riesgo real de los proyectos. Un sistema excesivamente complejo puede reducir el acceso de pequeñas entidades locales y productores rurales, precisamente los destinatarios más característicos de estas estrategias.

5.7. La cooperación agraria y las iniciativas territoriales

El artículo 74 permite financiar formas variadas de cooperación: el desarrollo territorial integrado, LEADER, los pueblos inteligentes, los grupos operativos de la Asociación Europea para la Innovación en materia de Productividad y Sostenibilidad Agrícolas (AEI-AGRI), los regímenes de calidad, las agrupaciones y organizaciones de productores, la cooperación intergeneracional y otras actuaciones vinculadas a los objetivos del Fondo. El Consejo ha trasladado al Reglamento específico disposiciones sectoriales sobre cooperación, manteniendo en el Fondo normas horizontales que pueden seguir siendo relevantes.

La cooperación ofrece instrumentos para compartir inversiones, utilizar recursos o instalaciones en común, mejorar la comercialización, favorecer sucesiones y desarrollar nuevas soluciones tecnológicas. La ayuda al establecimiento de agrupaciones y organizaciones de productores contiene límites porcentuales y temporales vinculados al volumen de negocios y al comienzo de la actividad. La finalidad es favorecer la organización económica de los productores sin convertir el apoyo inicial en una subvención permanente desligada de resultados.

Desde el sector agrario interesa que los requisitos de cooperación resulten accesibles a agrupaciones pequeñas, SAT, cooperativas y otras figuras asociativas reales, con criterios de participación y control claramente definidos. La compatibilidad de estas medidas con las ayudas de renta, las inversiones y las intervenciones sectoriales debe analizarse según el coste subvencionado y el tipo de operación.

5.8. Los instrumentos financieros, las garantías y los préstamos

El artículo 71 establece la posibilidad de utilizar instrumentos financieros que apoyen inversiones y otras actuaciones elegibles. Las operaciones pueden articularse mediante préstamos, garantías o mecanismos combinados con ayudas no reembolsables. Los artículos 72 y 73 contienen reglas de verificación y auditoría adaptadas a los intermediarios financieros y a determinadas entidades sometidas previamente a evaluaciones de sus sistemas de gestión.

Los instrumentos financieros pueden ser útiles para el relevo generacional, las inversiones de modernización y la transformación agroalimentaria, especialmente cuando una garantía pública facilita financiación bancaria o reduce el coste del crédito. Sin embargo, su utilidad depende de las condiciones financieras efectivas. Un agricultor con bajos márgenes y elevada incertidumbre climática puede no estar en condiciones de asumir nuevas obligaciones de devolución, aunque disponga de una garantía. Por ello, la programación deberá distinguir las inversiones que admiten financiación reembolsable de las medidas que justifican subvenciones directas.

La gestión de estos instrumentos requiere cooperación con entidades financieras y, cuando proceda, organismos públicos de garantía. Se deben establecer criterios transparentes de selección, cálculo del equivalente de ayuda, periodos de amortización y combinación con subvenciones. Las reglas sobre ayudas estatales y financiación nacional adicional deberán respetarse en las operaciones que no queden plenamente cubiertas por las excepciones agrarias previstas.

5.9. El asesoramiento, AKIS, formación e innovación

El catálogo de la PAC reconoce el intercambio de conocimientos y la innovación, y el Reglamento específico regula el sistema de conocimiento e innovación agrarios (AKIS), los servicios de asesoramiento y los grupos operativos de la AEI-AGRI. La programación financiera debe coordinar estas intervenciones con los artículos 22 y 74 del Fondo. En el texto inicial del Fondo, el intercambio de conocimientos y la innovación figuran en una categoría distinta de las ayudas incluidas en la reserva protegida de renta.

La financiación de estas actuaciones puede proceder de los recursos generales del Plan, sujetos a las tasas de cofinanciación que correspondan, o de líneas específicamente habilitadas para investigación y conocimiento. Esta situación crea un incentivo para programarlas junto a objetivos de digitalización y competitividad, pero requiere evitar que el asesoramiento agrario independiente quede relegado frente a proyectos tecnológicos más grandes o de mayor visibilidad presupuestaria.

En España, el asesoramiento es especialmente importante para gestionar la aplicación de obligaciones ambientales, la digitalización administrativa, las inversiones, el uso eficiente de agua y fertilizantes y la prevención de riesgos. Su calidad dependerá de la independencia técnica, la proximidad territorial y la capacidad de llegar a explotaciones pequeñas y medianas. Los indicadores de éxito deberían valorar el uso real de las innovaciones, la mejora de la gestión y la utilidad para las explotaciones, además del número de cursos o proyectos financiados.

5.10. Servicios rurales, infraestructuras y transición energética

El Fondo general ofrece una vía adicional para financiar servicios y equipamientos necesarios para mantener actividad agraria y población rural. Pueden resultar relevantes la conectividad, las infraestructuras de transporte, la formación, la disponibilidad de servicios de cuidados, la vivienda y determinadas inversiones en agua y energía. Estas actuaciones pueden incluirse en capítulos de cohesión o desarrollo territorial, por lo que su clasificación presupuestaria no debe confundirse con la intervención agraria de inversión en explotaciones.

La posibilidad de financiar proyectos colectivos de eficiencia energética, infraestructuras de regadío o reutilización de agua depende de su fundamento jurídico y del objetivo principal que persigan. Una instalación vinculada directamente a una explotación puede encajar en la ayuda agraria a inversiones. Una infraestructura territorial o un sistema colectivo con beneficiarios diversos puede necesitar otra categoría del Plan. Esta distinción condiciona la tasa de cofinanciación y la autoridad gestora, aunque las operaciones contribuyan a la competitividad del sector agrícola.

La propuesta del Consejo anima a coordinar medidas de distintos capítulos para mejorar la eficacia de las políticas rurales. En el caso de las inversiones hidráulicas, esa coordinación será relevante para reducir pérdidas en redes, mejorar el uso del recurso disponible y reforzar la capacidad de adaptación de cultivos. La financiación europea debe estar vinculada a objetivos verificables, respetando las normas ambientales y la planificación hidrológica aplicable.

5.11. Operaciones simplificadas y reducción de cargas administrativas

El artículo 78 admite el empleo de importes unitarios, sumas a tanto alzado, porcentajes fijos y otras formas simplificadas de apoyo, con excepciones para determinadas operaciones y ayudas estatales. El artículo 77 introduce reglas especiales para LEADER y el artículo 13 contempla asistencia técnica que puede utilizarse para mejorar la capacidad de gestión. Estos instrumentos pueden reducir la necesidad de justificar cada pequeño gasto mediante un procedimiento documental complejo.

La simplificación será efectiva si se diseña conforme a la realidad de los beneficiarios. Para pequeños proyectos rurales o medidas de asesoramiento, la presentación de una liquidación extensa puede absorber una proporción significativa de la ayuda. Las opciones de costes simplificados deben ser previsibles, estar basadas en metodologías verificables y permitir acreditar el resultado exigido sin trasladar costes adicionales a los beneficiarios.

La aplicación de estas fórmulas no supone que los agricultores puedan omitir los requisitos sectoriales o ambientales que correspondan. La simplificación actúa sobre el cálculo, la justificación o el control del gasto y debe convivir con el cumplimiento de las condiciones propias de cada intervención. Es conveniente que el Plan español determine con anticipación qué modalidades simplificadas se utilizarán en cada convocatoria.

5.12. Recursos adicionales, transferencias y compatibilidad entre capítulos

El artículo 11 y las normas de modificaciones del Plan contemplan determinadas posibilidades de utilización de recursos, financiación adicional y coordinación con otros instrumentos de la Unión. Su aplicación debe respetar las asignaciones protegidas y los límites a la reasignación. En términos prácticos, el Plan puede crear sinergias entre medidas agrícolas y actuaciones regionales, pero la disponibilidad de recursos para una política no equivale a una autorización general para financiar con ellos cualquier medida.

La flexibilidad presupuestaria puede ser positiva para responder a nuevas necesidades del sector, por ejemplo, una crisis prolongada de agua, el desarrollo de tecnologías o una caída de renta excepcional. No obstante, si esa flexibilidad permite sustituir progresivamente recursos agrarios por otras prioridades, disminuiría la estabilidad que caracterizaba a los dos fondos históricos. Por ello, interesa que las modificaciones de la programación agraria mantengan información pública sobre los importes iniciales, las reasignaciones y los recursos realmente ejecutados.

5.13. La perspectiva territorial del medio rural en el Plan español

El desarrollo rural abarca actividades agrícolas, ganaderas, forestales y no agrarias vinculadas al territorio. Su financiación exige una combinación de medidas de renta, inversiones, servicios y cooperación. Para el caso español, resulta prioritario mantener una lectura de las necesidades por comarcas y sistemas productivos, evitando que las actuaciones de mayor dimensión absorban todos los recursos programados fuera de la reserva agraria.

Las zonas de secano mediterráneo, las áreas de montaña, los territorios con despoblación y los espacios con limitaciones ambientales o hídricas requieren instrumentos distintos. Las ayudas a zonas con limitaciones compensan desventajas productivas, mientras que las infraestructuras y los servicios rurales actúan sobre dificultades territoriales. El Fondo Único permite coordinar ambas dimensiones, pero exige una planificación financiera que evite confundir sus finalidades.

6. DISPOSICIONES TRASLADADAS DEL FONDO AL REGLAMENTO ESPECÍFICO DE LA PAC

6.1. Alcance del traslado acordado por el Consejo

La propuesta inicial de la Comisión situaba dentro del Reglamento del Fondo numerosas disposiciones materiales de la PAC. Durante la negociación, el Consejo reorganizó el articulado para trasladar al Reglamento específico agrario una parte considerable de esas reglas. El documento 5110/26, incorporado al proyecto entre los archivos «TRADUCIR», explica expresamente el cambio de distribución entre ambos reglamentos. La orientación de octubre de 2026 permite verificar el resultado más reciente de esa reorganización.

El traslado tiene dos consecuencias jurídicas. En primer lugar, permite que las definiciones, las condiciones materiales de determinadas ayudas y los procedimientos sectoriales sean más fácilmente identificables dentro del reglamento agrario. En segundo lugar, **no equivale a trasladar también toda su financiación**: el presupuesto, la reserva agrícola, las tasas de aportación nacional y buena parte de los procedimientos del Plan permanecen regulados por el Fondo. Por esta razón, el presente informe distingue la ubicación sustantiva de cada artículo de la norma financiera que lo condiciona.

La relación que sigue identifica los principales traslados y su efecto, sin reproducir íntegramente los artículos, desarrollados ya en el informe general del Reglamento específico de la PAC. Las referencias a números del Fondo describen principalmente el proyecto inicial de la Comisión, ya que algunos artículos del Consejo conservan parcialmente contenido modificado o muestran tachaduras en la versión consolidada.

6.2. Definiciones de agricultor y condiciones de admisibilidad

Las definiciones agrícolas esenciales que la propuesta inicial incluía entre los conceptos generales del Fondo pasaron al **artículo 2 bis del Reglamento específico de la PAC**, junto con conceptos como AKIS y agricultura ecológica. El **artículo 2 ter** recoge las definiciones que deberán concretarse en los planes, incluidas las de agricultor activo, actividad agraria, superficie agraria, hectárea admisible, joven agricultor y nuevo agricultor. El Consejo refuerza expresamente la obligatoriedad de definir al agricultor activo.

Este traslado es especialmente relevante para los beneficiarios de ayudas directas, pues sitúa los criterios centrales de acceso dentro del reglamento sectorial. Sin embargo, su concreción sigue exigiendo decisiones españolas sobre los criterios objetivos y la realidad productiva de las explotaciones. Es importante que la definición europea y su desarrollo nacional reflejen la actividad, el control y el riesgo empresarial, sin exigir automáticamente el cumplimiento de la figura española del agricultor a título principal.

6.3. El pago específico al algodón y las reglas internacionales

El régimen del **algodón**, inicialmente desarrollado en el artículo 39 del Fondo, figura en el **artículo 11 bis del Reglamento específico de la PAC**. El traslado permite conservar en la norma agraria la identificación de los Estados obligados, las condiciones de producción, las superficies básicas, los rendimientos de referencia y las reglas de cálculo de la ayuda. La clasificación y la financiación del pago, no obstante, siguen relacionadas con el artículo 35 del Fondo y con las reglas generales de la reserva.

Las disposiciones sobre la ayuda interna compatible con la Organización Mundial del Comercio y sobre el memorándum relativo a las semillas oleaginosas, inicialmente situadas en los artículos 40 y 41 del Fondo, se integran en los **artículos 20 decies y 20 undecies** del Reglamento específico y en su anexo II bis. Estas normas influyen en el diseño y la justificación de las intervenciones de ayuda a la renta para asegurar su compatibilidad con los compromisos comerciales internacionales.

6.4. Las medidas de crisis y los pagos excepcionales a los agricultores

Las disposiciones de pagos de crisis a agricultores que inicialmente aparecían en el artículo 38 del Fondo se trasladan al **artículo 20 bis del Reglamento específico de la PAC**. Se regulan supuestos vinculados a catástrofes naturales, fenómenos climáticos adversos y acontecimientos catastróficos, con condiciones de reconocimiento y coordinación de las ayudas. El Consejo incorpora asimismo los pagos de crisis al catálogo del artículo 5 y refuerza su relación con los mecanismos de respuesta frente a riesgos extraordinarios.

En el Fondo siguen siendo relevantes los artículos **33 y 34**, relativos a la reserva para nuevos retos, los recursos del mecanismo europeo y las modificaciones del Plan en situaciones de crisis. El artículo 34 contempla la modificación de los planes para afrontar daños, restaurar potencial productivo o apoyar a agricultores y operadores de otros sectores afectados, con procedimientos acelerados y posible prefinanciación

excepcional. Varias vías de movilización de recursos permanecen entre corchetes y sujetas a la negociación financiera. La existencia de un pago agrario de crisis en el reglamento específico no implica que toda crisis disponga de una financiación predeterminada o ilimitada.

El instrumento debe coordinarse con los seguros agrarios, las ayudas nacionales, las medidas de mercado de la OCM y las inversiones para restaurar la capacidad productiva. Es relevante evitar solapamientos de indemnización, pero también diferenciar las pérdidas aseguradas de las perturbaciones de mercado o de las pérdidas estructurales que no encuentran cobertura suficiente en los sistemas actuales.

6.5. Intervenciones en las islas menores del mar Egeo y regiones ultraperiféricas

El régimen especial para las **islas menores del mar Egeo**, inicialmente recogido en los artículos 42 a 45 del Fondo, pasa a los **artículos 20 ter a 20 sexies** del Reglamento específico de la PAC. Comprende los objetivos y condiciones comunes, los regímenes específicos de abastecimiento, el apoyo a los productos agrícolas locales y los controles. Estos preceptos tienen una incidencia territorial directa principalmente en Grecia, pero forman parte del marco común de la política agraria y permiten observar cómo se han recuperado en el reglamento sectorial regímenes de apoyo que la Comisión había situado dentro de la norma financiera general.

Las **regiones ultraperiféricas**, por su parte, mantienen reglas particulares en el conjunto del paquete. Las intervenciones específicas aparecen en el artículo 35 del Fondo y en las disposiciones sectoriales que les corresponden. Su financiación puede relacionarse con la reserva agraria y con las excepciones reconocidas por el Derecho de la Unión a estas regiones. No debe trasladarse automáticamente el tratamiento de los territorios ultraperiféricos al de las regiones de transición o a las islas peninsulares y mediterráneas.

6.6. Seguimiento de recursos y contenido agrario de los planes

El **seguimiento de los recursos agrícolas**, que inicialmente aparecía en el artículo 37 del Fondo, se incorpora al **artículo 20 septies** del Reglamento específico. El Consejo incluye además en el **artículo 20 octies** disposiciones relativas a la información agrícola que debe contener el Plan NRP. Estas normas complementan las obligaciones generales de programación, seguimiento y evaluación que continúan en el Fondo.

El traslado permite identificar qué información es específicamente agraria: la descripción de las intervenciones, los beneficiarios, los objetivos productivos y ambientales, las condiciones de admisibilidad, las realizaciones e importes previstos y determinados elementos de gestión responsable de las explotaciones. En España, la utilidad de esta regulación dependerá de la calidad del diagnóstico y de la coordinación entre las autoridades agrarias y las responsables del Plan general.

6.7. Las redes de la PAC y el conocimiento agrario

Las reglas sobre **redes nacionales y europea de la PAC**, inicialmente incluidas en el artículo 57 del Fondo, se han trasladado al **artículo 20 nonies del Reglamento específico**. Las redes deben facilitar el intercambio de conocimientos, la colaboración de los agentes agrarios y rurales, la difusión de experiencias y el seguimiento de la política. Su papel se relaciona con AKIS, el asesoramiento y las iniciativas de cooperación, aunque las fuentes de financiación pueden tener un tratamiento diferente.

Este cambio evita que las redes se interpreten exclusivamente como una función genérica del Fondo. Su orientación sectorial es relevante para la formación y participación de productores, organizaciones profesionales, centros de investigación, cooperativas y administraciones públicas. La financiación concreta dependerá de los instrumentos aplicables a estas actividades y de la programación nacional.

6.8. Controles, sanciones, SIGC y disponibilidad de superficies

El Consejo ha trasladado desde el Fondo al Reglamento específico diversas reglas de control agrícola. El **artículo 20 duodecies** se refiere al control y las sanciones de la gestión responsable. El **artículo 20 terdecies** regula el sistema integrado de gestión y control y el **artículo 20 quaterdecies** aborda controles relativos a la disponibilidad de las superficies. Parte de estos contenidos procedían del antiguo título general del Fondo, incluidos los artículos sobre gestión y control agrarios.

La nueva distribución obliga a coordinar dos capas normativas. Las normas del Fondo regulan la responsabilidad financiera, los sistemas de auditoría, la información y los mecanismos generales de corrección. El Reglamento específico determina obligaciones y controles vinculados a las condiciones agrícolas. En el diseño español deberá mantenerse una correspondencia clara para evitar exigencias contradictorias sobre un mismo expediente y permitir que los organismos pagadores sigan utilizando los registros y mecanismos de control existentes.

6.9. Cooperación y relación con el régimen horizontal

El Consejo incorpora el **artículo 17 bis** al Reglamento específico para recoger disposiciones agrícolas sobre intervenciones de cooperación. La propuesta inicial situaba aspectos importantes de estas acciones en el artículo 74 del Fondo. Este último continúa proporcionando el marco horizontal de las iniciativas territoriales y locales, de modo que el traslado no elimina su utilidad. Una intervención de cooperación entre agricultores puede estar sometida simultáneamente a condiciones específicas de la PAC y a reglas generales sobre estrategia territorial, financiación o gestión.

Las cuestiones que más interesan para el sector son los criterios de cooperación efectiva, las modalidades de beneficiarios, la relación con las organizaciones de productores y el acceso de explotaciones familiares y pequeñas estructuras. La financiación de cada actuación dependerá de si se configura como una intervención sectorial agraria protegida o como cooperación territorial financiada con recursos generales.

6.10. Competencia, ayudas estatales y aportación nacional adicional

Las normas sobre **competencia y ayudas estatales**, inicialmente recogidas en los artículos 84 y 85 del Fondo, se trasladan a los **artículos 21 bis y 21 ter del Reglamento específico de la PAC**. El cambio da mayor visibilidad a la relación entre las ayudas agrarias y las reglas de los artículos 107 a 109 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, así como a las excepciones vinculadas al artículo 42 del Tratado y a los requisitos de la OCM.

Las aportaciones nacionales necesarias para cofinanciar intervenciones agrícolas y la financiación nacional adicional requieren una base jurídica concreta. En el paquete propuesto, la posibilidad de añadir recursos nacionales a algunas intervenciones agrarias no se extiende de manera idéntica a las ayudas directas financiadas íntegramente por la Unión. El artículo 20 del Fondo y las normas de ayudas estatales

deben leerse conjuntamente, en particular cuando España desee reforzar una intervención con presupuesto estatal o autonómico.

6.11. Disposiciones que continúan teniendo relevancia en el Fondo

El traslado de artículos al Reglamento específico de la PAC no vacía el título agrícola del Fondo. Continúan siendo esenciales las disposiciones sobre la reserva presupuestaria, la clasificación de las intervenciones, la contribución nacional a sus costes, las excepciones sectoriales, los pagos a organizaciones de productores, los mecanismos de transición y el contenido financiero de los planes. También permanecen en el Fondo las reglas generales sobre cooperación territorial, instrumentos financieros, gestión, auditoría, pagos y revisión de la programación.

Así, para valorar una intervención concreta es necesario leer de forma coordinada **el Reglamento específico de la PAC, el Reglamento del Fondo y, cuando proceda, la OCM**. Esta doble o triple referencia no representa una duplicación documental prescindible. Responde a que las condiciones de una medida y su financiación efectiva se regulan en lugares distintos del paquete legislativo.

7. CONDICIONES HORIZONTALES, RESPUESTA A CRISIS Y FINANCIACIÓN COMPLEMENTARIA

7.1. Condiciones horizontales y protección de los derechos fundamentales

Los artículos 7 a 9 del Fondo establecen principios horizontales de aplicación transversal, entre ellos el respeto a la Carta de los Derechos Fundamentales y a los principios del Estado de Derecho. El Consejo introduce modificaciones en el procedimiento de evaluación, el fundamento de las medidas correctoras y el papel de las instituciones. Estas condiciones se aplican al Plan integrado y, por ello, pueden tener consecuencias sobre recursos correspondientes a distintos capítulos, aunque el incumplimiento no se origine en una explotación agraria concreta.

La relación de estas reglas con la financiación de la PAC debe examinarse desde dos perspectivas. La primera es la obligación del Estado de mantener un marco jurídico y administrativo compatible con las exigencias de la Unión. La segunda es la protección de los beneficiarios que no son responsables de una deficiencia institucional. El Consejo refuerza la continuidad de pagos a destinatarios no responsables cuando se produzcan determinadas suspensiones o interrupciones de financiación europea.

El Reglamento debe permitir actuar frente a incumplimientos reales y proteger el presupuesto común, pero también asegurar que las consecuencias de una actuación administrativa deficiente no recaigan indiscriminadamente sobre agricultores que han cumplido sus obligaciones. Las decisiones deberán estar motivadas y ajustadas a los principios de proporcionalidad y seguridad jurídica.

7.2. La asistencia técnica y la capacidad administrativa

Los artículos 12 y 13 distinguen la asistencia técnica impulsada por la Comisión de la prevista por los Estados miembros. Pueden financiarse actividades de preparación, gestión, seguimiento, control, auditoría, evaluación, comunicación, sistemas informáticos y formación del personal. El artículo 12 reconoce expresamente asistencia para necesidades de la PAC y de la política pesquera, incluidas actuaciones relacionadas con el control de mercados, el seguimiento de recursos, los datos geoespaciales, la certificación ecológica y el mantenimiento de sistemas electrónicos.

La asistencia técnica es una herramienta importante para ejecutar el Plan sin trasladar cargas administrativas innecesarias al beneficiario. Puede utilizarse para mejorar las herramientas digitales, la interoperabilidad y la capacidad de las autoridades, así como para ofrecer información comprensible sobre las convocatorias. No debe confundirse con la intervención sustantiva de asesoramiento agrario a explotaciones: ambas pueden complementarse, pero tienen finalidades y beneficiarios distintos.

El Consejo admite modalidades simplificadas de asistencia técnica por iniciativa estatal, sujetas a límites y bases de cálculo establecidos en el Reglamento. La programación española deberá especificar los costes de coordinación, gestión y control atribuibles a las diferentes partes del Plan y preservar la financiación necesaria para los organismos pagadores de la PAC.

7.3. El mecanismo de la Unión y la red de seguridad frente a crisis

Los artículos 26 a 34 regulan el mecanismo de la Unión, las actuaciones financiadas a escala europea, una reserva para nuevos retos y la modificación de los planes durante las crisis. Estas disposiciones se relacionan con la denominada **red de seguridad de la Unión** para perturbaciones del mercado y otras necesidades que superen la capacidad ordinaria de las medidas programadas. La Comisión ha presentado, en su comunicación presupuestaria sobre la PAC posterior a 2027, una referencia de **6.300 millones de euros para la red de seguridad ante crisis**, separada de los **293.700 millones** destinados a apoyo a la renta agraria.

Estos importes deben diferenciarse por su finalidad y naturaleza. Los 293.700 millones corresponden a la parte agrícola de la asignación protegida explicada anteriormente, separada de los 2.000 millones pesqueros. La red de seguridad de 6.300 millones constituye un instrumento complementario para determinadas situaciones de mercado. Además, la Comisión ha difundido la posibilidad de acceder a recursos adicionales de flexibilidad del Plan para necesidades agrarias y rurales. Tales comunicaciones políticas no equivalen automáticamente a una asignación fija que España tenga disponible para una intervención concreta. La cifra aplicable dependerá de los actos financieros y de los procedimientos que finalmente se aprueben.

El artículo 34 permite plantear modificaciones del Plan en situaciones de crisis para financiar actuaciones de recuperación y respuesta. El Consejo amplía o precisa las circunstancias que pueden activar estas medidas, incluidas determinados acontecimientos sanitarios y fitosanitarios, y prevé procedimientos acelerados y mecanismos de prefinanciación excepcional. Una parte de los recursos adicionales previstos para situaciones de crisis continúa entre corchetes. En consecuencia, la capacidad real de respuesta a una sequía, una catástrofe o una enfermedad de gran impacto deberá valorarse conjuntamente con el MFP, el Reglamento específico de la PAC y la OCM.

7.4. Gestión de riesgos, seguro agrario y ayudas de crisis

La financiación de los instrumentos de gestión de riesgos puede acogerse a la categoría agrícola especial prevista en el artículo 35 del Fondo, mientras que la respuesta a una crisis excepcional puede utilizar otras disposiciones. El Consejo permite que los Estados tengan en cuenta sistemas públicos o privados de gestión de riesgos y reconoce la posibilidad de financiar la participación de los agricultores en seguros y fondos mutuales. Estas previsiones son relevantes para España, donde existe una estructura consolidada de seguros agrarios combinados.

La aplicación del Fondo debe permitir mantener y reforzar ese sistema, mejorando la protección frente a riesgos climáticos y sanitarios y el acceso de explotaciones con

mayores dificultades de aseguramiento. Las ayudas extraordinarias no deberían sustituir de forma sistemática a las coberturas ordinarias, ni el reconocimiento de un sistema nacional preexistente debería justificar automáticamente una reducción de la aportación europea a la prevención de riesgos.

Desde el sector agrario interesa que las respuestas financieras a las crisis sean suficientemente rápidas y que existan reglas claras de coordinación entre el seguro, los fondos mutuales, los pagos excepcionales y las inversiones destinadas a restaurar el potencial productivo. Es especialmente importante para las explotaciones de secano mediterráneo, los cultivos leñosos y la ganadería extensiva.

7.5. Ayudas estatales, competencia y financiación adicional

Las reglas sobre ayudas estatales y competencia se encuentran ahora en gran parte en el Reglamento específico de la PAC, tras el traslado desde los artículos 84 y 85 del Fondo. No obstante, su ejecución económica exige determinar si la ayuda forma parte de una intervención cofinanciada, si existe financiación nacional adicional autorizada y si se aplican las excepciones vinculadas al artículo 42 del Tratado. Para determinadas operaciones fuera del ámbito agrario protegido también pueden resultar aplicables las normas generales sobre ayudas de Estado.

El esquema del artículo 20.4 propuesto prohíbe, con el alcance establecido, la financiación nacional adicional en las cuatro categorías de ayudas directas financiadas íntegramente por la Unión. En otras intervenciones se puede contemplar financiación adicional, pero sus condiciones no son uniformes. España deberá distinguir la aportación nacional obligatoria para cofinanciar una intervención de la aportación adicional voluntaria que pretenda mejorarla o ampliar su presupuesto.

Esta precisión es importante para las ayudas a zonas con limitaciones, las inversiones, los compromisos ambientales y determinados apoyos sectoriales. Las aportaciones autonómicas no pueden añadirse sin verificar su encaje legal, aunque la financiación nacional esté disponible. El Plan deberá describir y justificar las medidas adicionales cuando el reglamento o las normas de ayudas estatales así lo requieran.

7.6. Cooperación con otras políticas europeas y acumulación de financiación

El Fondo permite articular sinergias entre medidas de cohesión, desarrollo rural, digitalización, medio ambiente, innovación y competitividad. Esta coordinación puede mejorar la coherencia de actuaciones que requieren inversiones de distinta escala. Una explotación puede beneficiarse de una ayuda agraria para modernizar equipos mientras el territorio recibe una infraestructura general financiada mediante otro capítulo del Plan. Las políticas tienen objetivos relacionados, pero sus beneficiarios y gastos no siempre son los mismos.

La programación deberá prevenir la doble financiación del mismo coste, sin prohibir combinaciones legítimas de ayudas destinadas a gastos o resultados distintos. Los instrumentos financieros, las subvenciones a la inversión, las medidas de cooperación y las ayudas directas pueden coexistir si respetan sus reglas específicas y los límites aplicables. En el caso de explotaciones agrarias asociativas, la delimitación de costes entre la organización, la persona socia y la explotación individual requerirá criterios transparentes.

7.7. Intervenciones financiadas fuera de la reserva: decisión especialmente relevante para España

Para España, la incertidumbre más importante no se limita al importe del presupuesto general del Fondo. Es la combinación entre la reserva agraria y la financiación no protegida. Los recursos reservados para ayudas de renta y determinadas intervenciones agrarias constituyen una base relativamente estable, aunque todavía negociada. En cambio, el alcance real de los programas de desarrollo rural financiados fuera de dicha reserva dependerá del presupuesto que se asigne en el Plan, de las prioridades regionales y de la capacidad estatal y autonómica de cofinanciación.

Resulta especialmente relevante identificar de forma previa los importes destinados a LEADER, las iniciativas de cooperación, los servicios rurales, el conocimiento y la innovación. La referencia a una cifra global del Fondo no permite conocer qué cantidad llegará a estas actuaciones. Desde el sector resulta razonable defender una programación plurianual de desarrollo rural con importes y objetivos verificables, sin confundir esa necesidad con una obligación financiera ya aprobada que no figure en los textos.

7.8. El debate parlamentario y la autonomía de la PAC

El Parlamento Europeo tramita el Reglamento del Fondo en el expediente 2025/0240(COD), con el proyecto PE787.817 y numerosas propuestas de enmienda. En términos generales, el debate se centra, entre otras cuestiones, en la gobernanza multinivel, las garantías de la política de cohesión, la visibilidad de la PAC, el alcance de los recursos protegidos y la financiación del desarrollo rural. Algunas propuestas parlamentarias defienden mantener o recuperar compartimentos presupuestarios agrarios más identificables y reservar una proporción específica para determinadas actuaciones rurales y ambientales.

A fecha de cierre, estas iniciativas no constituyen una posición definitiva aprobada por el Parlamento. No corresponde atribuir al legislador europeo una recuperación de los dos pilares o una dotación mínima para LEADER o agroambiente que todavía esté en discusión. Su interés para este informe radica en identificar las principales diferencias que podrían modificar el equilibrio de financiación resultante de la propuesta de la Comisión y de las posiciones parciales del Consejo.

7.9. Cuestiones pendientes que condicionarán el resultado real de la reforma

Al 14 de noviembre de 2026 siguen pendientes, entre otras, la cuantía definitiva del MFP y de la reserva agraria, la asignación por Estado, los porcentajes de cofinanciación, la eventual protección adicional del desarrollo rural, las posibilidades de transferencia entre categorías, las tasas de intensidad de algunas inversiones, la financiación de crisis y determinadas normas horizontales. La orientación general parcial del Consejo constituye una base de negociación relevante, pero todavía no permite presentar estas materias como un régimen financiero definitivo.

Para interpretar el Plan español cuando comience a diseñarse será necesario disponer de las cifras definitivas, la clasificación de cada intervención, la categoría de región aplicable y la programación de la aportación nacional. Solo entonces podrán estimarse con precisión los recursos públicos disponibles para cada medida y los porcentajes que financiará la Unión.

8. CONCLUSIONES Y CRITERIOS PARA UTILIZAR ESTE INFORME

8.1. El cambio estructural más importante

El Reglamento del Fondo Único transforma la arquitectura financiera de la PAC al integrar sus recursos en un instrumento general y en un Plan Nacional y Regional común. El Reglamento específico de la PAC mantiene las condiciones agrarias y una parte de los instrumentos que caracterizan esta política, pero las principales reglas de presupuesto, programación, pagos y financiación se determinan en el Fondo. La desaparición de dos fondos agrarios autónomos supone una menor separación presupuestaria frente a otras prioridades de la Unión, aunque se conserva una reserva para intervenciones agrícolas y pesqueras determinadas.

8.2. La cofinanciación distingue categorías y territorios

La propuesta utiliza tres grandes esquemas. Las ayudas directas de las letras a), b), c) y g) del artículo 35 no requieren, en principio, contribución nacional. Otras intervenciones agrarias protegidas, entre ellas las compensaciones por zonas limitadas, las acciones agroambientales, las inversiones, los instrumentos de riesgos, las ayudas de instalación y los servicios de sustitución, quedan sujetas a la propuesta especial de aportación nacional mínima del 30 %. Para numerosas actuaciones de cooperación, conocimiento y desarrollo territorial fuera de la reserva se aplican las reglas generales vinculadas a las categorías de regiones, con aportaciones nacionales mínimas propuestas del 15 %, el 40 % o el 60 %. Las intervenciones sectoriales, el programa escolar y la apicultura presentan particularidades propias. Estos porcentajes siguen pendientes de acuerdo financiero.

8.3. La principal decisión futura corresponde a la programación española

La eficacia de la nueva PAC dependerá también de cómo se organice el Plan español. Será necesario determinar los capítulos agrarios y regionales, identificar los recursos protegidos y no protegidos, distribuir responsabilidades administrativas y asegurar la aportación nacional de las medidas que la requieran. La protección del presupuesto de ayudas a la renta no sustituye la planificación de inversiones, servicios y cooperación rural.

Las comunidades autónomas desempeñarán una función importante en las medidas territoriales y de desarrollo rural. La orientación del Consejo refuerza su papel dentro del marco institucional español, pero la claridad de la financiación y de las competencias deberá concretarse en el Plan.

8.4. Relación con el informe del Reglamento específico de la PAC

Este documento complementa el informe general del Reglamento específico de la PAC elaborado sobre la orientación parcial del Consejo de octubre de 2026. Aquel describe la finalidad, la obligatoriedad y las condiciones de cada medida. Este informe explica **dónde se financia cada intervención, qué aportación nacional puede requerir, qué autoridades deberán programarla y cómo se justifica la ejecución ante la Unión**. Para resolver una cuestión concreta será preciso consultar ambos textos y, cuando proceda, el reglamento de la OCM.

8.5. Criterio de actualización documental

Las reglas financieras entre corchetes se presentan como propuestas, no como compromisos adoptados. Las preguntas y respuestas anteriores de la Comisión se utilizan solo si resultan compatibles con los textos posteriores del Consejo. El análisis parlamentario se limita a las diferencias relevantes que todavía se encuentran en

negociación. El informe deberá actualizarse cuando exista un acuerdo sobre el MFP, cuando se aprueben las posiciones legislativas definitivas y cuando España presente su propuesta de Plan Nacional y Regional de Asociación.

9. FUENTES OFICIALES Y DOCUMENTOS DE APOYO

Normativa y posiciones institucionales principales. Propuesta de Reglamento del Fondo Único, COM(2025) 565 final, de 16 de julio de 2025, expediente 2025/0240(COD), incluida la versión corregida y las versiones española e inglesa disponibles en este proyecto. Consejo de la Unión Europea, documento 10559/26, de 16 de junio de 2026, orientación general parcial sobre los planes nacionales y regionales. Consejo de la Unión Europea, documento 14837/26, de 28 de octubre de 2026, orientación general parcial sobre el Reglamento específico de la PAC. Propuesta de Reglamento específico COM(2025) 560 final, expediente 2025/0241(COD). Propuesta de modificación de la OCM de productos agrícolas, COM(2025) 553 final. Proyecto de informe del Parlamento Europeo PE787.817 y documentación del expediente 2025/0240(COD).

Documentación complementaria del proyecto. Los ocho archivos identificados como «TRADUCIR», incluidos los seis bloques de preguntas y respuestas de la Comisión sobre los artículos de la PAC, las recomendaciones para España y la nota 5110/26 del Consejo sobre la reorganización del articulado. Los quince informes históricos del Reglamento del Fondo recuperados del proyecto se han utilizado como material auxiliar de contraste, no como fuente normativa que sustituya a los documentos oficiales posteriores.

Fuentes oficiales de consulta. Consejo de la Unión Europea, orientación parcial del Fondo: https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10559-2026-INIT/en/pdf. Consejo de la Unión Europea, nota de 16 de junio de 2026: https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2026/06/16/mff-2028-2034-council-backs-simpler-and-more-efficient-financing-for-key-eu-priorities/. Consejo, posición agraria de octubre de 2026: https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2026/10/26/mff-2028-2034-council-secures-negotiating-position-for-a-strong-and-future-oriented-common-agricultural-policy/. Parlamento Europeo, expediente del Fondo: https://oeil.europarl.europa.eu/oeil/en/procedure-file?reference=2025%2F0240%28COD%29. Comisión Europea, presupuesto de la PAC posterior a 2027: https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/cap-post-2027-next-eu-budget_en. Propuesta y documentación de la Comisión en EUR-Lex: https://eur-lex.europa.eu/procedure/EN/2025_240. Anexo presupuestario COM(2025) 570: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX%3A52025DC0570.

Advertencia final de estado legislativo. Fecha de cierre: 14 de noviembre de 2026. Ninguna de las propuestas financieras que se describen como pendientes debe interpretarse como normativa definitivamente aprobada y aplicable a las campañas posteriores a 2027.