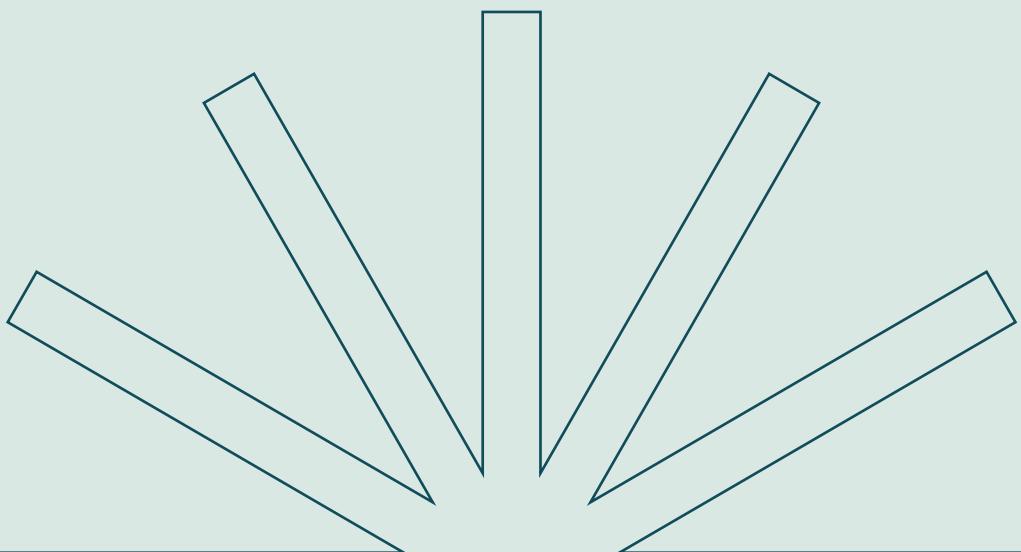


# La Política Agraria Común 2028-2034

Marco presupuestario y  
opciones políticas para acelerar  
la transformación climática  
de la cadena agroalimentaria



Este informe ha sido elaborado para **alinnea** por Jabier Ruiz Mirazo, experto en políticas europeas.

**alinnea** es un Think & Action Tank de acción climática con sede en IE University y apoyado por la Fundación Europea para el Clima (ECF).

Los hallazgos, análisis y conclusiones presentados en este informe se basan en la información disponible (obtenida de fuentes primarias o de otras investigaciones citadas en el informe, consideradas precisas y fiables) y en las metodologías aplicadas durante el proceso de investigación. Ninguna de las personas e instituciones colaboradoras se harán responsables de la interpretación que se haga de la información contenida en el presente documento, así como tampoco de ninguna pérdida consecuencia de la toma de decisiones de ningún tipo, sobre la base de la información contenida en el presente informe. Igualmente, el reconocimiento y/o agradecimiento a cualquier organización no implica su respaldo al texto final.

El presente informe ha sido elaborado con el apoyo de la Fundación Europea para el Clima. La responsabilidad de la información y los puntos de vista expuestos en este informe recae en los autores. La Fundación Europea para el Clima no se hace responsable del uso que pueda hacerse de la información contenida o expresada en el presente documento.

Citar como: Fundación Instituto de Empresa (2025). La política agraria común 2028-2034: marco presupuestario y opciones políticas para acelerar la transformación climática de la cadena agroalimentaria. Estudio elaborado para **alinnea** por Jabier Ruiz Mirazo.

Con sede en



Con el apoyo de



# Índice de contenidos

|   |           |
|---|-----------|
| — <b>Resumen ejecutivo</b>  | <b>4</b>  |
| — <b>Síntesis de los procesos políticos previstos para acordar el presupuesto de la Unión Europea y la Política Agraria Común 2028-2034</b> | <b>5</b>  |
| Principales instituciones y decisores políticos   | 9         |
| Rol de España en el proceso de negociación  | 9         |
| — <b>La Acción Climática en el Presupuesto europeo y la Política Agraria Común actualmente vigentes</b>                                     | <b>11</b> |
| Decisiones adoptadas en el Marco Financiero Plurianual  | 11        |
| Elementos de acción climática previstos en el Reglamento de los Planes Estratégicos de la PAC   | 12        |
| Ejemplos de acción climática procedentes del Plan Estratégico español de la PAC 2023-2027   | 14        |
| — <b>La propuesta de la Comisión Europea para el futuro Marco Financiero Plurianual</b>   | <b>16</b> |
| Síntesis de los principales elementos de la propuesta en lo que respecta a acción climática y política agraria                              | 17        |
| — <b>La propuesta de Reglamentos de la PAC de la Comisión Europea</b>   | <b>19</b> |
| Síntesis de los principales elementos del Reglamento PAC y de los cambios con respecto al reglamento vigente                                | 19        |
| — <b>Posicionamiento de una selección de partes interesadas ante las propuestas de la Comisión</b>  | <b>22</b> |
| Principales opciones para reforzar la acción climática en la cadena agroalimentaria   | 25        |
| — <b>Escenarios posibles de negociación para los próximos dos años</b>  | <b>26</b> |



# Resumen ejecutivo

Este informe ofrece un análisis del proceso político e institucional que definirá el presupuesto de la Unión Europea y la Política Agraria Común (PAC) para el período 2028-2034, con especial énfasis en la incorporación de la acción climática en ambos marcos.

A través de una revisión estructurada, se presentan los mecanismos previstos para la negociación del Marco Financiero Plurianual (MFP) y de los Reglamentos de la PAC, destacando las diferencias entre ambos procesos y los actores clave involucrados, como la Comisión Europea, el Parlamento Europeo y el Consejo de la UE.

Para poder evaluar la situación actual y entender la forma en que la acción climática se ve reflejada en este tipo de documentos, se examina el estado actual de la acción climática en el presupuesto europeo y en la PAC vigentes, incluyendo las decisiones adoptadas en el MFP y elementos normativos presentes en el Reglamento de los Planes Estratégicos. En este sentido, se presentan ejemplos concretos del Plan Estratégico español para la PAC 2023-2027, que ilustran cómo se han integrado objetivos climáticos en esta planificación, especialmente a través de los eco regímenes y las medidas medioambientales y climáticas.

A continuación, el documento aborda las propuestas de la Comisión Europea para el futuro MFP y los nuevos Reglamentos de la PAC, destacando los principales elementos relacionados con la sostenibilidad, la acción climática y la transición ecológica. Se analizan los cambios propuestos respecto al reglamento vigente y se recoge el posicionamiento de una selección de partes interesadas, incluyendo Estados miembros, organizaciones agrarias, ambientalistas y otros actores relevantes.

Finalmente, se identifican las principales opciones para reforzar la acción climática en la cadena agroalimentaria a través de la PAC y se plantean distintos escenarios de negociación para los próximos dos años. A pesar de las incertidumbres existentes con respecto a este proceso, se subrayan algunos de los principales ejes de debate previstos, y cómo podrían contribuir a avanzar hacia un sector agrario más sostenible, resiliente y alineado con los compromisos climáticos de la Unión Europea.



# Síntesis de los procesos políticos previstos para acordar el presupuesto de la Unión Europea y la Política Agraria Común 2028-2034

Desde finales de los años 1980, la previsión de gastos e ingresos de la Unión Europea (UE) no se realiza únicamente mediante presupuestos anuales, sino que es objeto de una planificación a largo plazo mediante un instrumento que se denomina Marco Financiero Plurianual (MFP). También conocido como “perspectivas financieras” o, simplemente, “presupuesto de la Unión”, el MFP suele tener una vigencia de 7 años y establece los límites de gastos en cada partida presupuestaria, así como una serie de disposiciones que –con una cierta flexibilidad– los presupuestos anuales de la Unión deberán respetar.

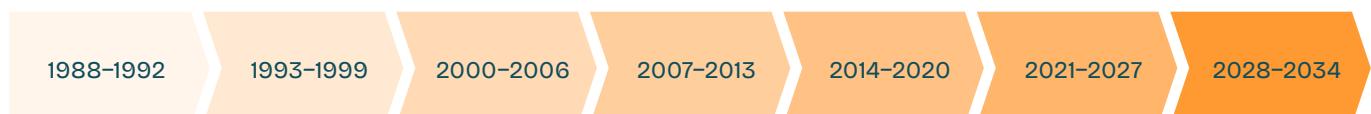


Figura 1. Período de años cubierto por los sucesivos ciclos del Marco Financiero Plurianual hasta hoy

El MFP 2021-2027 se diseñó con siete grandes categorías de gasto, cubriendo ámbitos como “Cohesión, resiliencia y valores”, “Recursos naturales y medio ambiente” o “Mercado único, innovación y economía digital”. La Política Agraria Común (PAC) se enmarca dentro de la categoría de Recursos naturales que, junto con Cohesión, han sido tradicionalmente las dos mayores partidas de gasto de la Unión Europea.

La PAC, al igual que otras políticas que dependen de forma directa de los presupuestos de la UE, suele diseñarse siguiendo los mismos ciclos temporales que el MFP. Así, suele ser habitual que en primer lugar se fije la dotación presupuestaria asignada a estas políticas para todo el ciclo de planificación y, a continuación, se acaben de precisar los detalles concretos sobre cómo debe ejecutarse ese gasto.

Esta vinculación con el presupuesto diferencia a las políticas de financiación de otras políticas y regulaciones europeas que, en líneas generales, pueden adoptarse en cualquier momento. Es por ello que las sucesivas “reformas de la PAC” tienen lugar aproximadamente cada siete años, si bien es posible que se realicen cambios y ajustes (a veces, de mucho calado<sup>1</sup>) en otros momentos del ciclo.

<sup>1</sup> El ejemplo más reciente es de 2024, cuando las instituciones europeas acordaron el Reglamento (UE) 2024/1468, con el que varios requisitos ambientales de obligado cumplimiento para cualquier beneficiario de la PAC se convirtieron en compromisos voluntarios y remunerados.



## Principales instituciones y decisores políticos

La negociación y acuerdo del marco financiero plurianual se realiza al más alto nivel político por parte del Consejo Europeo, que reúne a los jefes de estado y de gobierno de los 27 Estados miembros de la Unión Europea. De hecho, es objeto de un procedimiento legislativo especial, que requiere que el acuerdo sea adoptado por unanimidad en el Consejo. Este acuerdo se alcanza tras mucho trabajo preparatorio y de negociación que tiene lugar en la formación de Asuntos Generales del Consejo de la UE, que establece un selecto grupo de trabajo ad hoc para este fin.

El Parlamento Europeo tiene un rol relativamente menor en este proceso. Si bien el MFP acordado en el Consejo está sujeto a la aprobación formal por parte del parlamento y éste podría negarse a ello, en la práctica no se da el caso, ya que echaría por tierra un acuerdo político que suele ser extremadamente difícil de alcanzar.

Por tanto, la forma real en la que el Parlamento Europeo ejerce su influencia es mucho antes, emitiendo resoluciones con propuestas y condiciones sobre el MFP que, en la medida que sean oportunas y necesarias para asegurar la aprobación del parlamento, serán introducidas durante la negociación del acuerdo presupuestario.

En lo que respecta a la Política Agraria Común, en cambio, el Parlamento Europeo sí que es un colegislador de pleno derecho ya que, al igual que con otras políticas y programas de gasto, se sigue el procedimiento legislativo ordinario. Así, primero en comisión parlamentaria y, después, en plenario, el Parlamento Europeo fijará su posición sobre la PAC, para confrontarla después con la del Consejo de la UE<sup>2</sup> en una negociación denominada trílogos.

Por su parte, la posición del Consejo de la UE sobre la PAC se prepara y coordina en un grupo de trabajo muy específico, denominado Comité Especial para la Agricultura (CEA). Este comité depende directamente del Consejo de Agricultura y Pesca (*Agrifish Council*), desde donde las/los ministras/os de agricultura de los 27 Estados miembros orientan los trabajos del CEA y terminarán sellando un acuerdo.

### ACCIÓN CLIMÁTICA EN LA POSICIÓN DEL PARLAMENTO SOBRE EL MARCO FINANCIERO

Una de las resoluciones adoptadas por el Parlamento Europeo en el proceso negociador del MFP 2021-2027 pedía que:  
a fin de cumplir sus obligaciones en el marco del Acuerdo de París, la contribución de la Unión a los objetivos climáticos debe alcanzar al menos el 25% del gasto a lo largo del MFP 2021-2027, y un 30% cuanto antes, a más tardar en 2027.

La Comisión Europea juega un papel importantísimo en ambos procesos, especialmente porque ostenta la iniciativa legislativa de forma exclusiva y, por tanto, es la institución que propone los borradores de reglamentos del MFP y de la PAC a los colegisladores europeos. Así, la Comisión tiene el poder de establecer las grandes líneas y la estructura general de los reglamentos, fijando un marco que, en general, el Parlamento y el Consejo respetarán, sin menoscabo de los cambios que realicen estos colegisladores con enmiendas en aspectos concretos de los textos.

Asimismo, una vez transmitidas las propuestas al Consejo y el Parlamento, la Comisión seguirá muy de cerca todos los debates y estará involucrada a lo largo de todo el proceso legislativo, aportando las aclaraciones que se le reclamen y trabajando por alcanzar un acuerdo que respete la voluntad de las instituciones y se ajuste al marco jurídico de la UE<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Se debe subrayar que en este caso nos estamos refiriendo al Consejo de la UE, donde se trabaja a nivel ministerial, y no al Consejo Europeo, que es el que reúne a jefes de estado y de gobierno. Formalmente se trata de instituciones diferentes, aunque trabajen de forma muy coordinada.

<sup>3</sup> Este procedimiento legislativo ordinario descrito es el mismo que se emplea cuando los reglamentos requieren ser modificados durante el propio período de aplicación del MFP y de la PAC, si bien algunos cambios de menor entidad pueden tramitarse siguiendo un procedimiento simplificado.



En la tabla presentada a continuación se identifican quiénes son las personas clave que, desde cada una de estas instituciones, juegan un papel más importante en alcanzar los acuerdos políticos. Indudablemente, son muchas más las personas con poder de decisión política que participan en este proceso (otros comisarios europeos, otros ministros clave, el resto de parlamentarios, etc.), si bien la tabla sólo recoge las principales.

Por su parte, las entidades *lobbyistas* (agrupaciones empresariales, sindicatos, ONGs, etc.) que buscan incidir en estos procesos, procurarán influir en estos decisores políticos a lo largo de todo el proceso de debate y toma de decisiones, desde antes de que la Comisión realice sus propuestas y hasta que se sellen los acuerdos definitivos.

**Tabla 1.** Personas más relevantes de cada institución a la hora de alcanzar acuerdos políticos.

|                             | Consejo Europeo / Consejo de la UE  | Comisión Europea   | Parlamento Europeo   |
|-----------------------------|---|--|--|
| Marco Financiero Plurianual | <ul style="list-style-type: none"> <li>✿ Presidente del Consejo Europeo</li> <li>✿ Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>✿ Presidenta de la Comisión Europea</li> <li>✿ Comisario de Presupuesto y Administración</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>✿ Presidenta del Parlamento Europeo</li> <li>✿ Presidentes de los Grupos Políticos</li> </ul>   |
| Política Agraria Común      | <ul style="list-style-type: none"> <li>✿ Presidencia (rotatoria) del Consejo de la UE</li> <li>✿ Ministras/os de Agricultura</li> </ul>             | <ul style="list-style-type: none"> <li>✿ Comisario de Agricultura y Alimentación</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>✿ Ponentes de los reglamentos</li> <li>✿ Presidente de la Comisión de Agricultura y Desarrollo rural</li> <li>✿ Coordinadores de agricultura de los grupos políticos</li> </ul> |

## Calendario tentativo

Las negociaciones políticas del Marco Financiero Plurianual, así como las de la Política Agraria Común son, sin lugar a dudas, de las más complicadas, extensas y controvertidas que tienen lugar en Bruselas. Por muy pronto que se inicien los trabajos preparatorios y aunque la Comisión Europea realice sus propuestas con mucho margen de tiempo (normalmente unos 30 meses antes de que deban entrar en vigor), el acuerdo suele venir forzado por la proximidad de vencimiento de este plazo, especialmente en el caso del MFP.

Así, con la publicación de la propuesta de MFP en julio de 2025, acompañada de los reglamentos de la PAC y del novedoso fondo de Colaboración Nacional y Regional (CNR) que la financia, se inicia un largo debate político y legislativo que debería culminar unos dos años después, poco antes de que comience el próximo ciclo presupuestario en 2028, tal y como se describe, de forma tentativa, en el siguiente gráfico.



**Figura 2. Calendario tentativo de las negociaciones políticas de la Política Agraria Común**

|           |   |
|-----------|---|
| 2024      | <ul style="list-style-type: none"> <li>★ Elecciones europeas y designación de nuevos comisarios europeos 2024-2029</li> <li>★ Diálogo estratégico sobre el futuro de la agricultura en la Unión Europea</li> <li>★ Inicio por la Comisión Europea de los trabajos preparatorios para los futuros MFP y PAC</li> </ul>     |
| 2025      | <ul style="list-style-type: none"> <li>★ Comunicaciones políticas de la Comisión sobre los futuros MFP y PAC (febrero)</li> <li>★ Publicación de Comunicación sobre el MFP 2028-2034 por la Comisión (julio)</li> <li>★ Publicación de propuestas de reglamentos MFP, CNR y PAC por la Comisión (julio)</li> </ul>        |
| 2025-2026 | <ul style="list-style-type: none"> <li>★ Sucesión de reuniones del Consejo Europeo con el MFP en el orden del día</li> <li>★ Resolución(es) del Parlamento Europeo sobre el MFP con mandato de negociación</li> <li>★ Parlamento y Consejo de la UE preparan enmiendas a los reglamentos del CNR y PAC</li> </ul>         |
| 2026-2027 | <ul style="list-style-type: none"> <li>★ Intensificación de negociaciones por la premura de tiempo—presión política</li> <li>★ Acuerdo del Consejo Europeo sobre el MFP—incluyendo orientaciones sobre CNR y PAC</li> <li>★ Finalización de negociaciones sobre los reglamentos CNR y PAC entre colegisladores</li> </ul> |
| 2027-2028 | <ul style="list-style-type: none"> <li>★ Desarrollo y aprobación de los nuevos Planes de Colaboración (incluyendo PAC)</li> <li>★ Inicio del MFP 2028-2034 y entrada en vigor de la nueva PAC (2028-2034)</li> <li>★ En (caso de retraso) Prolongación del marco actual de la PAC por un año o más</li> </ul>             |

Como es natural en un proceso político tan largo y complejo, es posible que en algún momento entren en juego variables que se desconocen al inicio y que pueden condicionar la secuencia y los tiempos indicados anteriormente, que deben considerarse como una estimación informada, pero aproximada. Sin ir más lejos, en el último ciclo de reforma, la pandemia de COVID-19 conllevó una ampliación del presupuesto europeo sin precedentes, llegándose a un acuerdo político *in extremis* en julio de 2020.

Una vez acordado el presupuesto, los colegisladores aceleraron el paso para negociar los reglamentos de la PAC, pero se necesitó prácticamente un año más para llegar a un acuerdo político en junio de 2021. Además, dado que esta nueva PAC requería el desarrollo de Planes estratégicos por parte de los Estados miembros, y su posterior aprobación por la Comisión Europea, la nueva PAC sólo entró en vigor verdaderamente en enero de 2023, dos años después que el MFP. En el proceso actual, no se pueden descartar retrasos similares, aunque el contexto político y las propuestas realizadas son bien distintos.

Por un lado, la agrupación de la PAC junto con otros programas de gasto bajo un *macro-fondo* de Colaboración Nacional y Regional podría obligar a acelerar los procesos, para intentar llegar a un acuerdo sobre el MFP ya en 2026. Esto permitiría finalizar la negociación de los reglamentos CNR y PAC con rapidez y dar tiempo al desarrollo y aprobación de los Planes de Colaboración a tiempo para 2028.

En el caso de complicarse las negociaciones, o que éstas lleven a un cambio importante sobre la propuesta de la Comisión, el escenario podría ser más disruptivo. Potencialmente, la UE podría operar sin MFP y acordar únicamente presupuestos anuales, si bien esto significaría una ruptura importante con la práctica establecida desde hace casi 40 años, con lo que resulta muy improbable. En cambio, vista la fuerte oposición registrada a las propuestas de la Comisión, detallada en las próximas secciones, sí podría suceder que las propuestas para la PAC no fueran aceptadas, y que los colegisladores optaran por prolongar el marco normativo actual para el próximo período.



## Claves diferenciales entre ambos procesos

Como se ha presentado en las secciones anteriores, aunque el MFP y la PAC son procesos de negociación que discurren en paralelo, hay muchos elementos que los diferencian, como las instituciones y actores que participan en el proceso decisivo (de más alto nivel en el caso del presupuesto) y la flexibilidad de los plazos que se manejan (más estrictos para el acuerdo presupuestario). Ahora bien, quedan por destacar dos aspectos clave que son muy relevantes para entender cómo interactúan estas dos legislaciones entre sí.

En primer lugar, la jerarquía. El acuerdo sobre el Marco Financiero Plurianual, al haberse adoptado mediante Conclusiones del Consejo Europeo al más alto nivel político, domina a la Política Agraria Común. Esto implica que las provisiones que incluya el acuerdo del MFP sobre cómo debe ser la PAC se transmitirán a los reglamentos de ésta (incluyendo el que regula el fondo que la financia), ya que el Consejo de la UE hará respetar el acuerdo del Consejo Europeo de una manera muy firme durante la negociación de la PAC. Esto no se limita a la dotación presupuestaria en sí, sino que puede incluir cuestiones como la cofinanciación que deben aportar los Estados miembros, el porcentaje del presupuesto de la PAC que debe destinarse a medidas ambientales y climáticas, o si pueden establecerse topes en los pagos que reciben las personas beneficiarias de ayudas de la PAC.

En segundo lugar, la granularidad. Como es natural, el acuerdo presupuestario puede marcar unas líneas maestras, como establecer el objetivo de gasto climático del MFP, pero no entrará en muchos detalles sobre cómo se aplica concretamente la PAC. Así, tal y como se presentará en próximas secciones, la forma en que se contabiliza este gasto o el tipo de medidas de la PAC que se financien con él son decisiones que se toman en los reglamentos específicos, o incluso en los propios Planes estratégicos de los Estados miembros.

## Rol de España en el proceso de negociación

Para cerrar este capítulo, conviene recordar que España es el cuarto país de la Unión Europea en términos de población, sólo por detrás de Alemania, Francia e Italia, lo que le da un peso específico muy importante en las negociaciones europeas. Esto se expresa tanto en el Consejo de la UE, donde el valor del voto de cada país es en proporción a su población, como en el propio Parlamento europeo, donde 60 de los 720 parlamentarios representan a la ciudadanía española.

Con respecto a las principales figuras políticas españolas que se prevé tengan una mayor relevancia durante la negociación del MFP y la PAC, tendríamos a las siguientes:

- ✿ Presidente del Gobierno
- ✿ Ministra de Hacienda
- ✿ Ministro de Agricultura, Pesca y Alimentación
- ✿ Presidenta del grupo de los Socialistas y Demócratas en el Parlamento Europeo
- ✿ Comisaria europea para una Transición Limpia, Justa y Competitiva

## LA IMPORTANCIA DE ESTABLECER ALIANZAS

Dada la amplitud de la Unión Europea, es indispensable establecer alianzas con otros estados y/o grupos políticos para alcanzar los objetivos deseados en cualquier proceso de negociación. A modo de ejemplo, durante la última reforma de la PAC, los ministros de agricultura de Alemania, Francia y España realizaron una declaración conjunta a finales de 2019 posicionándose sobre la futura PAC en el marco del Pacto Verde Europeo, que acababa de ser publicado.



Como puede observarse, esta constelación de figuras políticas está actualmente dominada por el Partido Socialista y, por tanto, podría actuar como una de las voces más favorables a continuar avanzando con la agenda climática en un contexto europeo crecientemente dubitativo frente al Pacto Verde Europeo.

Y si bien el gobierno estatal ejerce la representación internacional de España, tampoco debe infravalorarse la influencia de los gobiernos autonómicos en las negociaciones europeas. Esta influencia es especialmente grande en los aspectos más técnicos, como la política agraria, ya que en última instancia son las administraciones regionales quienes tienen la competencia sobre buena parte de las políticas territoriales.

Por tanto, el nuevo ciclo electoral que se inicia ya a finales de 2025, que abarcará distintas comunidades autónomas e incluso elecciones generales en 2026 / 2027, podría conllevar cambios de gobierno relevantes para las negociaciones del MFP y de la PAC. Ahora bien, si no se realizan adelantos electorales notables, la mayor parte del proceso de negociación tendrá lugar bajo la configuración actual y sólo será en el desarrollo de los Planes de Colaboración nacional y regional y en la planificación de la PAC 2028-2034 donde estos cambios podrían hacerse sentir.

## DISTRIBUCIÓN DE LA PAC ENTRE LAS CC. AA.

En la PAC, las comunidades autónomas son las gestionarias del segundo pilar de la PAC (desarrollo rural) mientras el Ministerio se encarga del primero (pagos directos).

Ante esto, podría pensarse que las CC. AA. preferirían reforzar el segundo pilar y gestionar una mayor parte del presupuesto agrario. Sin embargo, no suele ser así, tanto por la relativa simplicidad del sistema de pagos directos, como por el potencial riesgo de que una disminución de los mismos afecte negativamente a unas CC. AA. frente a otras.

Así, esta configuración suele resultar en una preferencia por mantener el *status quo* en la política agraria, que sólo se ve afectada por obligaciones establecidas a nivel europeo.





# La Acción Climática en el Presupuesto europeo y la Política Agraria Común actualmente vigentes

El acuerdo sobre el Marco Financiero Plurianual 2021-2027, alcanzado en julio de 2020<sup>4</sup> y dotado con 1.079.523 millones de euros, fue negociado y adoptado en un período muy marcado por el Pacto Verde Europeo, la principal prioridad política de la Comisión von der Leyen 2019-2024. Establecido en 2019, el Pacto Verde Europeo consiste en una serie de iniciativas políticas, desarrolladas principalmente durante ese período, que tiene como objetivo situar a la UE en el camino hacia una transición ecológica y alcanzar la neutralidad climática para 2050. Fruto de esta prioridad, la acción climática se situó como un elemento central del acuerdo del MFP 2021-2027.

Asimismo, la negociación del presupuesto europeo estuvo muy condicionada por la pandemia de COVID-19 y la enorme disrupción socio-económica que produjo en todo el mundo. Para acelerar la salida de esta crisis con un fuerte estímulo financiero, la Unión Europea estableció el Instrumento Europeo de Recuperación *Next Generation EU*, que complementó el MFP con 750.000 millones de euros más. Su elemento central, el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, también tiene a la transición ecológica como uno de sus seis pilares de acción.

Sin embargo, la Política Agraria Común apenas se benefició de esta financiación extraordinaria, de la que sólo un 1% (7.500 millones de euros) se destinó a la PAC, concretamente a incrementar ligeramente el gasto en Desarrollo Rural. Así, la práctica totalidad del presupuesto de la PAC (que asciende a 344.000 millones de euros para el período 2021-2027 en el conjunto de la UE) continúa dependiendo directamente del MFP, con algo menos de un tercio (32%) del Marco Financiero Plurianual destinado al gasto en política agraria<sup>5</sup>.

## Decisiones adoptadas en el Marco Financiero Plurianual

El acuerdo presupuestario alcanzado en el Consejo Europeo extraordinario de julio de 2020 incluyó no sólo las cifras sobre la previsión de gastos e ingresos de la Unión Europea, sino también toda una serie de acuerdos con orientaciones políticas sobre cómo debía ejecutarse dicho gasto. Tal y como se refleja en la selección recogida en la siguiente tabla, estos acuerdos incluyeron referencias explícitas a la acción climática y a la Política Agraria Común, que han sido subrayadas para identificar sus elementos clave.

### Acción climática y PAC en el acuerdo presupuestario de la UE 2021-2027

**A21.** La acción por el clima se integrará en las políticas y los programas financiados con cargo al MFP y a «Next Generation EU». Se aplicará un objetivo climático global del 30% al importe total del gasto procedente del MFP y de «Next Generation EU» y se reflejará en forma de objetivos adecuados en la legislación sectorial. Estos cumplirán el objetivo de neutralidad climática de la UE de aquí a 2050 y contribuirán a la consecución de los nuevos objetivos climáticos de la Unión para 2030, que se actualizarán antes del término del año. Como principio general, todo el gasto de la UE debe ser coherente con los objetivos del Acuerdo de París.

**18. (...)** Una metodología eficaz de seguimiento del gasto en acciones relacionadas con el clima y su realización, en particular la presentación de informes y la adopción de medidas pertinentes en caso de avances insuficientes, debe garantizar que el próximo MFP en su conjunto contribuya a la aplicación del Acuerdo de París. La Comisión informará con periodicidad anual del gasto en acciones relacionadas con el clima. (...)

**84.** La financiación correspondiente a esta rúbrica (*refiriéndose a Recursos Naturales y Medio Ambiente*) se centra en aportar valor añadido a través de unas políticas agrícola, marítima y de pesca modernizadas y sostenibles, así como impulsando la acción por el clima y fomentando la protección del medio ambiente y la biodiversidad. Gracias a la incorporación de la lucha contra el cambio climático como elemento transversal en todo el presupuesto y a la mejora de la integración de los objetivos medioambientales, esta rúbrica desempeña una función fundamental en la consecución del ambicioso objetivo de que un 30% como mínimo del gasto de la UE contribuya a los objetivos de lucha contra el cambio climático.

4 El acuerdo presupuestario se adoptó en forma de Conclusiones de una reunión extraordinaria del Consejo Europeo: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10-2020-INIT/es/pdf>

5 Para un análisis más detallado en este ámbito, se recomienda consultar la publicación: <http://capreform.eu/when-the-cap-budget-pendulum-finally-stopped-swinging>



## Acción climática y PAC en el acuerdo presupuestario de la UE 2021-2027

87. Gracias a un nuevo modelo de aplicación que reunirá ambos pilares bajo un único instrumento de programación (el plan estratégico de la PAC), se garantizará el cumplimiento de los objetivos comunes establecidos a nivel de la UE. El nuevo modelo de aplicación aportará mayor flexibilidad a los Estados miembros y contribuirá a la simplificación. La proporción del gasto de la PAC que se prevé destinar a la acción por el clima será del 40%.

88. La PAC para el periodo 2021-2027 se seguirá basando en la estructura de dos pilares:

- a) El pilar I (medidas de mercado y pagos directos) prestará apoyo directo a los agricultores y financiará medidas de mercado. Contribuirá, en particular a través de una nueva arquitectura medioambiental, a elevar el nivel de ambición medioambiental y climática de la PAC. Las medidas del pilar I se financiarán enteramente, al igual que en el periodo de financiación actual, con cargo al presupuesto de la UE.
- b) El pilar II (desarrollo rural) producirá bienes públicos medioambientales específicos, mejorará la competitividad de los sectores agrícola y silvícola y promoverá la diversificación de la actividad económica y la calidad de vida y de trabajo en las zonas rurales, incluidas las regiones con limitaciones específicas. Las medidas del pilar II serán cofinanciadas por los Estados miembros.

93. (sobre la flexibilidad entre pilares, para la que el porcentaje general es del 25%) (...) El umbral podrá incrementarse en 15 puntos porcentuales si los Estados miembros utilizan el correspondiente incremento para intervenciones financiadas por el Feader y dirigidas a objetivos medioambientales y climáticos específicos, y en 2 puntos porcentuales si los Estados miembros utilizan el correspondiente incremento para intervenciones financiadas por el Feader destinadas a apoyar a los jóvenes agricultores;

96. (sobre los porcentajes de cofinanciación de la ayuda al desarrollo rural) (...) Se aplicará un porcentaje de cofinanciación superior, equivalente al 80 %, para los compromisos medioambientales, climáticos y de gestión; para las desventajas específicas resultantes de determinados requisitos obligatorios; para las inversiones no productivas; para las ayudas a la Asociación Europea para la Innovación y la iniciativa LEADER. Se aplicará un porcentaje de cofinanciación del 100% a los fondos transferidos al Feader.

## Elementos de acción climática previstos en el Reglamento de los Planes Estratégicos de la PAC

La principal forma de hacer que las provisiones sobre acción climática en la política agraria se trasladen desde el acuerdo político presupuestario a la legislación comunitaria, es a través de los reglamentos europeos de la PAC. De hecho, a mediados de 2020 estos reglamentos se encontraban aún en pleno proceso legislativo, y no se llegaría a un acuerdo final entre el Consejo de la UE y el Parlamento Europeo hasta un año después. Así, una de las prioridades del Consejo en ese período fue introducir enmiendas en los textos legales para recoger todos estos elementos de forma fidedigna y legalmente apropiada.

A continuación, se detallan las principales referencias a la acción climática que se encuentran en el Reglamento de los Planes Estratégicos de la PAC<sup>6</sup>, que constituye la piedra angular de la política agraria actualmente vigente.

**En primer lugar, y en lo que respecta a la inserción de objetivos climáticos en la PAC, el Artículo 6 los sitúa como uno de sus nueve objetivos específicos, en concreto el d): contribuir a la adaptación al cambio climático y a su mitigación, también mediante la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y mejorando la captura de carbono, así como promover la energía sostenible.**

En lo que se refiere a la denominada "arquitectura verde" de la PAC, es decir, las medidas que contribuyen de forma más notoria a la acción climática y medioambiental en la política agraria, nos encontramos con los siguientes elementos:

- \* **Condicionalidad (transversal):** Artículos 12, 13 y 14, y Anexo III, donde se detallan las condiciones a respetar para recibir pagos de la PAC, entre las que se encuentran tres cuyo objetivo principal es el climático.
- \* **Ecorégimenes (primer pilar):** Artículo 31, donde se precisa que dos de las siete áreas a las que pueden contribuir estas intervenciones son la mitigación y la adaptación al cambio climático, y Artículo 97, donde se

6 Reglamento (UE) 2021/2115 del Parlamento Europeo y del Consejo de 2 de diciembre de 2021:  
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:02021R2115-20240525>



reserva un mínimo del 25% de los fondos del primer pilar de cada Estado miembro para estas intervenciones.

- ✿ Compromisos medioambientales y climáticos (segundo pilar): de carácter obligatorio por lo establecido en el Artículo 70, que engloba también otros compromisos de gestión. Estos compromisos son una de las intervenciones de desarrollo rural que se contabilizan plenamente para cumplir con el requisito, establecido en el Artículo 93, de que el 35% de los fondos del segundo pilar se destine al cumplimiento de los objetivos climáticos y medioambientales de la PAC.

Es importante señalar que más allá de los compromisos de gestión, existen muchas otras intervenciones del segundo pilar (desarrollo rural) que contribuyen a un mejor comportamiento climático de las explotaciones agrarias, como las líneas de apoyo a las inversiones o las de intercambio de conocimientos y difusión de la información. Estas últimas, según el Artículo 78, deberán estar centradas *específicamente en la protección de la naturaleza, el medio ambiente y el clima, incluso en las acciones de concienciación y educación medioambiental.*

Dada su conexión con el acuerdo presupuestario, merece una mención especial el Artículo 100, que aborda el *Seguimiento del gasto en objetivos relacionados con el clima*. Este artículo establece la forma de calcular, en toda la UE, la proporción del gasto previsto en la PAC que puede considerarse que contribuye a los objetivos climáticos. En concreto, establece los factores de ponderación que deben aplicarse a los principales tipos de ayudas programados dentro de la PAC, con dos grandes categorías:

- ✿ Contribución moderada: se aplica un factor de ponderación del 40% al gasto realizado en las ayudas básica y complementaria a la renta, así como en las ayudas por limitaciones naturales u otras limitaciones específicas, al estar únicamente sujetas al cumplimiento de la condicionalidad.
- ✿ Contribución importante: se aplica un factor de ponderación del 100% al gasto realizado en ecorégímenes, en compromisos de gestión (de cualquier tipo), en pagos por zonas con desventajas específicas, y en inversiones con fines medioambientales, climáticos o de bienestar animal.

## CONTROVERSIA POR EL GASTO CLIMÁTICO

La forma en que este Reglamento de la PAC estableció los criterios para medir el gasto climático en la política agraria generó mucha controversia, ya que permitía contabilizar (aunque fuera con un factor de ponderación del 40%) enormes partidas de gasto simplemente por cumplir con la condicionalidad, sin exigir ningún compromiso climático específico.

Además, un porcentaje indeterminado, pero probablemente alto, del gasto ponderado al 100% tampoco tenía por qué tener ningún efecto climático positivo, ya que se permitió valorar como "contribución importante" al gasto en cualquier medida de carácter ambiental o, incluso, de bienestar animal.

Por último, se deben subrayar otra serie de artículos del Reglamento en los que se detalla la forma en que debe diseñarse el Plan Estratégico de la PAC de cada Estado miembro y sus contenidos mínimos. Desde una perspectiva climática, los aspectos de mayor interés radican en las siguientes obligaciones para los Estados miembro:

- ✿ Mostrar una mayor ambición con relación a los objetivos medioambientales y climáticos y argumentar cómo se pretende conseguirlo (Art. 105)
- ✿ Participación efectiva de las autoridades públicas competentes en materia de medio ambiente y clima en la elaboración de los aspectos medioambientales y climáticos del plan estratégico de la PAC (Art. 106)
- ✿ La evaluación de necesidades tendrá en cuenta los planes nacionales en materia de medio ambiente y clima (Art. 108)
- ✿ La estrategia de intervención deberá contribuir a las metas nacionales a largo plazo establecidas en la legislación medioambiental y climática (Art. 109)



## Ejemplos de acción climática procedentes del Plan Estratégico español de la PAC 2023-2027

Basándose en este marco europeo, España diseñó su Plan Estratégico para la PAC (PEPAC) durante los años 2020-2022, que fue revisado y finalmente aprobado por la Comisión Europea para su entrada en vigor el 1 de enero de 2023<sup>7</sup>. Como es preceptivo, el PEPAC incluye múltiples referencias a la acción climática:

- ✿ Un análisis DAFO para el objetivo específico de acción climática, teniendo en cuenta las características de los sistemas agrarios españoles.
- ✿ Una priorización de necesidades que utiliza como referencia el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima y del Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático
- ✿ Una identificación de todas las medidas del PEPAC que contribuyen al objetivo de acción climática, constituyendo la lógica de intervención en este ámbito.

La mayor parte de las medidas que incluye el PEPAC contribuyen simultáneamente a varios de los objetivos específicos de la política agraria. Por ello, es difícil singularizar medidas específicamente orientadas a la acción climática, pero sí pueden relacionarse aquellas que, en mayor o menor grado, contribuyen a la misma.

A modo de ejemplo, en la siguiente tabla se listan toda una serie de medidas que se identifican en el PEPAC como relacionadas con el esfuerzo de mitigación del cambio climático.

Si bien el mero listado de medidas no permite valorar de forma adecuada qué impacto tendrá el PEPAC 2023-2027 sobre la acción climática en España, sí permite acercarse a la diversidad de medidas que pueden conjugarse con este objetivo.

En todo caso, la ambición climática real del PEPAC dependerá de las prácticas agrarias concretas que requiere el cumplimiento de cada una de las medidas, así como de si las medidas se financian suficientemente para que resulten atractivas para los potenciales beneficiarios y sean aplicadas en una proporción significativa de la superficie agraria, entre otros factores cuya valoración se encuentra fuera del alcance de este informe.



<sup>7</sup> El portal del Ministerio de Agricultura y Alimentación recoge mucha información sobre todo el trabajo realizado en el desarrollo del PEPAC: <https://www.mapa.gob.es/es/pac/pac-2023-2027>

**Tabla 2.** Medidas incluidas en el Plan Estratégico español de la PAC 2023-2027

| <b>Tipo de medida</b>               | <b>Denominación</b>  |
|-------------------------------------|--|
| <b>Condicionalidad</b>              | RLG2 Control de nitratos en las aguas  |
| <b>Condicionalidad</b>              | BCAM1 Mantenimiento de pastos permanentes  |
| <b>Condicionalidad</b>              | BCAM2 Protección de humedales y turberas   |
| <b>Condicionalidad</b>              | BCAM3 Prohibición de quema de rastrojos  |
| <b>Condicionalidad</b>              | BCAM9 Prohibición de convertir o arar los pastos permanentes sensibles   |
| <b>Condicionalidad</b>              | BCAM10 Fertilización sostenible  |
| <b>Ecorégimen</b>                   | Rotaciones y siembra directa en tierras de cultivo   |
| <b>Ecorégimen</b>                   | Cubiertas vegetales e inertes en cultivos leñosos  |
| <b>Ecorégimen</b>                   | Pastoreo extensivo, siega y biodiversidad  |
| <b>Intervenciones sectoriales</b>   | Inversiones y acciones relacionadas con la mitigación en los sectores de frutas y hortalizas y vitivinícola                      |
| <b>Compromisos medioambientales</b> | 6501.3 Fomento y gestión sostenible de pastos  |
| <b>Compromisos medioambientales</b> | 6501.8 Prácticas para la mejora del suelo y lucha contra la erosión  |
| <b>Compromisos forestales</b>       | 6502.1 Compromisos forestales de gestión   |
| <b>Compromisos forestales</b>       | 6502.2 Compromisos de mantenimiento de forestaciones y sistemas agroforestales.  |
| <b>Compromisos medioambientales</b> | 6503 Agricultura ecológica   |
| <b>Apoyo a inversiones</b>          | 6841.1 Inversiones productivas en explotaciones agrarias vinculadas a contribuir a la mitigación-adaptación al cambio climático  |
| <b>Apoyo a inversiones</b>          | 6842.1 Inversiones en mejora de la eficiencia energética con fines principalmente ambientales                                    |
| <b>Apoyo a inversiones</b>          | 6844 Inversiones no productivas en explotaciones agrarias vinculadas a contribuir a la mitigación-adaptación al cambio climático |
| <b>Inversiones forestales</b>       | 6881.1 Repoblación forestal y sistemas agroforestales  |
| <b>Inversiones forestales</b>       | 6881.3 Restauración de daños forestales  |
| <b>Inversiones forestales</b>       | 6881.4 Actuaciones selvícolas con objetivos ambientales  |
| <b>Cooperación</b>                  | 7165 Cooperación para el medio ambiente  |



# La propuesta de la Comisión Europea para el futuro Marco Financiero Plurianual

Tal y como se avanzaba en secciones anteriores, en julio de 2025 la Comisión Europea publicó su propuesta para el futuro presupuesto de la Unión Europea. Dicha propuesta contiene múltiples elementos<sup>8</sup>, cubriendo tanto aspectos legales como de divulgación y abarcando todos los programas de gasto previstos en el mismo. Para el ámbito de este informe, pueden considerarse especialmente relevantes tres documentos en concreto:

- ✿ La Comunicación sobre el MFP (de carácter político) en el que la Comisión Europea describe las grandes líneas de su propuesta presupuestaria y argumenta su idoneidad para el contexto político actual<sup>9</sup>.
- ✿ La propuesta de Reglamento de Rendimiento, que establece cómo se realizará el seguimiento del gasto en todas las áreas del MFP<sup>10</sup>.
- ✿ La propuesta de Reglamento para el macro-fondo de Colaboración Nacional y Regional (en adelante, Reglamento CNR) en el que se enmarcará la Política Agraria Común<sup>11</sup>.

En líneas generales, la propuesta presupuestaria constituye una ruptura importante con respecto a los MFP anteriores. En primer lugar, por su dimensión, ya que el presupuesto total es de €1,76 billones en precios de 2025, lo que constituye un aumento aparentemente notable sobre el MFP anterior (€1,2 billones en precios de 2025). Sin embargo, si se tiene en cuenta que el MFP 2021-2027 se vio complementado generosamente por los fondos *Next Generation*, y que algo menos del 10% del MFP 2028-2034 deberá emplearse para reembolsar

los préstamos de dichos fondos, el incremento de gasto propuesto en el MFP podría no apreciarse apenas, especialmente dada la entrada de nuevas partidas de gasto.

Por otro lado, se realiza una reestructuración muy notable del MFP, que pasa de tener 7 rúbricas de gasto a únicamente 4, agrupando y reduciendo el número de fondos y programas de gasto. Un buen ejemplo de ello es la Política Agraria Común, que pasa de financiarse de forma separada con dos fondos (el FEAGA para los pagos directos a agricultores y el FEADER para desarrollo rural), a verse agrupada junto con Cohesión (otra de las grandes partidas de gasto de la UE) y otros programas bajo el macro-fondo CNR, cuyas intervenciones deberán programarse de forma conjunta mediante los novedosos Planes de Colaboración nacional y regional.

Esta programación conjunta también conlleva que los Estados miembros podrán ajustar el presupuesto que desean destinar a cada uno de los programas que conforman los Planes de Colaboración, entre ellos la política agraria, con lo que no se conocerá el presupuesto exacto del que dispondrá la PAC hasta que se elaboren y aprueben los Planes CNR de cada Estado. En todo caso, con el fin de proteger el gasto en política agraria, la Comisión Europea ha propuesto en el Reglamento del macro-fondo CNR (Art. 10) un gasto mínimo en la PAC para apoyo a la renta de los agricultores, si bien con un montante que sería un 10-15% menos que el presupuesto destinado actualmente a este objetivo<sup>12</sup>.

8 El paquete de publicaciones asociado a la propuesta de MFP2028-2034 puede consultarse en: [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/eu-budget-2028-2034\\_en](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/eu-budget-2028-2034_en)

9 Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52025DC0570>

10 Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52025PC0545&qid=1753797488776>

11 Disponible (por el momento, sólo en inglés) en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52025PC0565&qid=1755931406158>

12 La forma algo enrevesada en la que se ha formulado este gasto mínimo, y la inherente complejidad del análisis de los presupuestos europeos impiden obtener estimaciones mucho más precisas. Para un análisis más detallado se recomienda consultar: <https://capreform.eu/the-commissions-cap-budget-proposal-in-the-next-mff>



## Síntesis de los principales elementos de la propuesta en lo que respecta a acción climática y política agraria

En el ámbito de la acción climática, la Comunicación sobre el MFP incluye varias menciones a su importancia y establece: *un objetivo global de gasto en el ámbito del clima y el medio ambiente de al menos el 35% del importe total del presupuesto contribuirá a orientar el apoyo hacia los objetivos del Pacto Verde Europeo*. Este objetivo es algo menor que el actualmente vigente, que asciende a un mínimo del 30% únicamente para la acción climática y un 7,5% (ascendiendo al 10% en 2026-2027) para biodiversidad. De hecho, se observa una pérdida de importancia de los aspectos referentes a biodiversidad y naturaleza en estos textos, centrándose casi toda la atención medioambiental en la acción climática.

En lo que respecta a la política agraria, la Comunicación afirma *que la agricultura y las zonas rurales siguen siendo una prioridad, para reforzar la autonomía estratégica, la seguridad alimentaria y la sostenibilidad de la UE*. Asimismo, refiriéndose a su programación conjunta con otras partidas de gasto, se afirma que las colaboraciones representan una oportunidad para que la política agrícola común evolucione hacia un marco estratégico más sencillo, con una orientación más específica y mayor repercusión, y encuentre el equilibrio adecuado entre incentivos, inversiones y normas.

Estas afirmaciones aparentemente positivas sostienen el recorte presupuestario que se propone para la política agraria y la potencial complejidad administrativa de su integración con otros programas. En todo caso, la búsqueda de una simplificación y un mayor impacto es un tema recurrente en los debates sobre la PAC, así como la creciente voluntad de reducir las normas de obligado cumplimiento para agricultores en favor de un sistema en el que la acción climática y medioambiental se estimule con incentivos económicos.

La Comunicación también indica *que los planes de colaboración nacional y regional (en los que se enmarca la futura PAC), en paralelo con otros programas de la UE, ayudarán a la Unión a mantener el rumbo de nuestro compromiso de descarbonizar Europa de aquí a 2050*.

De hecho, la contribución que deberán hacer estos planes a los objetivos climáticos y medioambientales del presupuesto europeo está cifrada en un 43% en el Anexo III de la propuesta de Reglamento de Rendimiento. La forma de calcular esta contribución se detalla en el

Anexo I de dicho reglamento, donde se asigna un coeficiente de ponderación a cada tipo de gasto de la Unión Europea, incluyendo las intervenciones de la política agraria, con una lógica similar a la utilizada en la PAC vigente.

El Reglamento CNR desgrana algunos de aspectos de la PAC en mayor detalle. En efecto, esta propuesta de reglamento indica en sus considerandos que, *con el fin de mejorar aún más el rendimiento de la PAC, las ayudas a la renta basadas en la superficie deben destinarse a los agricultores que ejercen la agricultura como actividad principal*.

**Las ayudas a la renta deben destinarse a los agricultores que más las necesitan, prestando especial atención a los agricultores de zonas con limitaciones naturales, las mujeres, los jóvenes agricultores y los nuevos agricultores.**

Nótese que esta priorización es, en principio, muy diferente a la aplicada actualmente en España, donde son las zonas más productivas (como las superficies de regadío) las que reciben mayores ayudas por hectárea.

Entre los objetivos específicos del fondo CNR (Art. 3), se encuentra el (d) Mantener la calidad de vida en la Unión, que incluye varios de los objetivos de la PAC, entre los que se encuentra el (V) Mejorar las prácticas de gestión sostenible de la agricultura y la silvicultura para promover una acción climática resiliente, la prestación de múltiples servicios ecosistémicos, apoyar la calidad, la resiliencia y la gestión eficiente del agua, la implementación de soluciones basadas en la naturaleza, fortalecer el desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente, mejorar la conservación y restauración de la biodiversidad, el suelo y los recursos naturales, y mejorar el bienestar animal.



El Artículo 35 de la propuesta de Reglamento CNR detalla el tipo de intervenciones que podrán programarse dentro de la PAC y sus principales características. En este ámbito se deben destacar tres cambios de importancia para la acción climática:

- ✿ La desaparición de los ecorregímenes actuales, parte del primer pilar de la PAC y 100% financiados con presupuesto europeo, mientras que se mantienen las medidas medioambientales y climáticas, que clásicamente forman parte de las medidas de desarrollo rural y que requieren cofinanciación a nivel estatal y/o regional. Nótese que, en el marco actual, la mayor parte del presupuesto climático/ambiental de la PAC se consume a través de los ecorregímenes.
- ✿ Un aumento del porcentaje de cofinanciación nacional/regional requerido para las medidas medioambientales y climáticas (así como para otro tipo de intervenciones), aumentando a un mínimo del 30% para todas las regiones, y alcanzando un 60% en las más desarrolladas. Nótese que, en el marco actual, estas medidas se benefician de un porcentaje de cofinanciación reducido del 20%, siendo el 80% pagado por las arcas europeas.
- ✿ Una reducción del porcentaje máximo de financiación pública aplicable a las inversiones en agricultura y selvicultura, que pasa a ser del 75% (85% para jóvenes agricultores). Nótese que, en el marco actual, algunas inversiones (especialmente las forestales y las no productivas asociadas a acciones ambientales y climáticas) pueden financiarse al 100% con fondos públicos (generalmente una mezcla de fondos europeos, estatales y regionales).

Considerando estos cambios, y teniendo en cuenta que las principales ayudas directas a los agricultores, especialmente el apoyo a la renta basado en la superficie y los pagos acoplados, sí que mantienen una financiación 100% europea (sin ningún requerimiento de cofinanciación), es muy probable que los Estados miembros favorezcan este tipo de medidas, en detrimento de la acción medioambiental y climática.

En efecto, aunque se hayan propuesto ciertos límites en las dos principales medidas de apoyo a la renta (máximo de 240€ por hectárea en promedio para el apoyo a la renta basado en la superficie, y un tope aproximado de un 20-25% adicional para pagos acoplados), puede que estos límites sean demasiado amplios, resultando en que estas medidas se vean muy favorecidas y acaben consumiendo el grueso de los fondos disponibles para la PAC.

A todo esto, se suma el hecho de que en las propuestas no se haya blindado un gasto mínimo (*ringfencing*) para las intervenciones medioambientales y climáticas, algo que existe en la PAC desde hace 12 años. Sin embargo, debe recordarse que este gasto mínimo tampoco formó parte de la propuesta de la Comisión en la última ronda de reforma, sino que fue incorporado (mediante acuerdo entre el Parlamento y el Consejo) durante la negociación de los reglamentos de la PAC.

## ROL DEL PARLAMENTO EN LA NEGOCIACIÓN DEL REGLAMENTO CNR

Aunque estas provisiones clave sobre la tipología de medidas de la PAC se encuentren en el Reglamento CNR, sobre el que, en principio, el Parlamento Europeo está en pie de igualdad con el Consejo, es probable que el acuerdo presupuestario que adopte el Consejo Europeo también las aborde.

De ser así, la opinión del Parlamento al respecto tendrá poca importancia. Al igual que ha sucedido en ocasiones anteriores, el Consejo hará valer el acuerdo adoptado por los Jefes de Estado y de Gobierno e impedirá durante las negociaciones cualquier cambio sobre lo ya acordado.



# La propuesta de Reglamentos de la PAC de la Comisión Europea

La Comunicación sobre el MFP y las propuestas de Reglamento de Rendimiento y del fondo CNR, referidas anteriormente, ya incorporan algunos elementos relevantes sobre la futura PAC, tanto sobre el marco legal y de financiación en el que la Comisión Europea propone enmarcarla, algunos aspectos presupuestarios y de cofinanciación, un listado del tipo de ayudas que se pueden incluir, así como otras cuestiones (de menor relevancia para este informe) sobre algunos programas muy específicos de la PAC y aspectos generales sobre los sistemas de control y penalización que los Estados miembros deben poner en marcha.

En todo caso, los mayores detalles sobre la futura PAC se encuentran en las propuestas de reglamentos que la regulan de forma específica. Como es habitual, son varios reglamentos los que conforman la PAC en sí, ya que se deben cubrir muchos aspectos más allá de las ayudas a los agricultores: regulación común de los mercados, gestión de crisis, programas de fruta y leche en las escuelas, etc. Ahora bien, al igual que con la PAC vigente, existe un reglamento central de la PAC que, en esta ocasión, se denomina *Reglamento por el que se establecen las condiciones para la ejecución de la ayuda de la Unión a la política agrícola común para el período 2028-2034 (en adelante, Reglamento PAC)*<sup>13</sup>.

## Síntesis de los principales elementos del Reglamento PAC y de los cambios con respecto al reglamento vigente

En líneas generales, el Reglamento PAC confirma una pérdida de importancia relativa de los aspectos climáticos y medioambientales en la política agraria, un hecho que ya se revelaba en el Reglamento CNR, abordado anteriormente, donde constituían sólo uno de los cinco subobjetivos específicos detallados para la PAC.

En efecto, el Artículo 2 del Reglamento PAC establece los cinco ejes sobre los que la Comisión Europea elaborará recomendaciones para los Estados miembros de cara la preparación de la sección de agricultura de los Planes de Colaboración nacional y regional, siendo el clima y el medio ambiente uno sólo de esos ejes<sup>14</sup>. Nótese que, en la actualidad, tres de los 9-10 objetivos específicos de la PAC son sobre cuestiones ambientales.

Algo más adelante, en el Artículo 4, se precisan cuáles son los seis **ámbitos prioritarios** en materia de medio ambiente y clima para los que los Estados deben proponer medidas:

- 01 la adaptación al cambio climático y la resiliencia hídrica;
- 02 la mitigación del cambio climático, como las absorciones de carbono y la producción de energías renovables en las explotaciones agrícolas, como el biogás;
- 03 la salud del suelo;
- 04 la conservación de la biodiversidad, mediante, por ejemplo, la conservación de hábitats o especies, los elementos paisajísticos o la reducción del uso de plaguicidas;
- 05 el desarrollo de la agricultura ecológica;
- 06 la salud y el bienestar de los animales.

13 Texto completo de la propuesta de Reglamento disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52025PC0560>

14 Aunque el término “resiliencia”, muy en boga en el ámbito europeo, se emplea en otro de los ejes descrito en el Artículo 2, no se hace tanto en un contexto de adaptación climática, sino refiriéndose a fluctuaciones de mercado, y a la gestión de crisis y riesgos.



Asimismo, el texto legislativo añade una séptima prioridad para los *Estados miembros con zonas afectadas por contaminación del agua causada por un excedente de nitratos, que prestarán ayuda a los agricultores para la extensificación de los sistemas de producción ganadera o para la diversificación hacia otras actividades agrícolas*.

En lo que respecta a las normas de obligado cumplimiento para las personas beneficiarias de ayudas de la PAC, la propuesta de Reglamento mantiene el sistema de "condicionalidad" vigente actualmente, renombrándolo como "administración responsable de las explotaciones" (*farm stewardship*). El cumplimiento de la ley (tanto en aspectos medioambientales como socio-laborales) requerido en la condicionalidad se mantiene completamente inalterado en la propuesta, y los únicos cambios se registran en las "prácticas de protección" (actuales BCAM, buenas condiciones agrarias y medioambientales).

En efecto, las prácticas de protección se aplican en líneas generales a los mismos ámbitos que las BCAM actuales, que se definen en el Artículo 3 como sigue:

- a)** la protección de los suelos ricos en carbono, los elementos paisajísticos y los pastos permanentes en zonas agrícolas;
- b)** la protección del suelo frente a la erosión, la preservación del potencial del suelo, el mantenimiento de la materia orgánica del suelo, entre otras cosas mediante la rotación o la diversificación de cultivos, y la protección contra la quema de rastrojos en tierras de cultivo;
- c)** la protección de los cursos de agua y las aguas subterráneas contra la contaminación y las escorrentías (entiéndase, escorrentías de nutrientes).

Sin embargo, la propuesta de reglamento incluye menos detalles sobre estas prácticas, dejando a los Estados miembros una mayor libertad para definirlas, regionalizarlas y ajustarlas a sus condiciones específicas.

A este respecto merece la pena destacar tres elementos:

- ★ Para la protección de los pastos permanentes (especialmente por el alto contenido en carbono de sus suelos) ya no se establece una ratio de obligado cumplimiento, ni se restringen las prácticas sobre los ambientalmente más sensibles.
- ★ Se mantiene la protección de los elementos del paisaje, pero desaparece la prohibición explícita de cortar setos y árboles durante la temporada de cría de las aves.
- ★ Se confirma la desaparición de la obligación de dejar zonas no cultivadas o de realizar una rotación de cultivos que se establecieron para la PAC vigente, pero que fueron eliminadas en los ajustes normativos realizados en 2024.

Al igual que sucede en la actualidad, se establecen exenciones al cumplimiento de parte de estas prácticas de protección para las explotaciones certificadas como ecológicas y también para aquellas en las que se realizan otras acciones medioambientales y climáticas de carácter similar. Asimismo, el reglamento establece que el cumplimiento de la "administración responsable de las explotaciones" equivale a todos los efectos al requerimiento de "no causar un perjuicio significativo" (*do no significant harm, DNSH*) que se aplica a todo el MFP de acuerdo con el Reglamento de Rendimiento.

En lo referente a las medidas medioambientales y climáticas, el Artículo 10 establece los objetivos específicos de estas acciones, como sigue:

- a)** la protección de la calidad del agua y la reducción de la presión sobre los recursos hídricos, la protección del suelo, la gestión de los nutrientes, la conservación de la biodiversidad, incluidos los elementos paisajísticos, y la reducción del uso de plaguicidas;
- b)** la mitigación del cambio climático, mediante, entre otras cosas, la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y la captura de carbono; y la adaptación al cambio climático, por ejemplo, favoreciendo la diversidad animal y vegetal para la resiliencia de los ecosistemas;
- c)** la salud y el bienestar de los animales, incluida la lucha contra la resistencia a los antimicrobianos;
- d)** el uso sostenible y el desarrollo de recursos genéticos; o
- e)** los servicios silvoambientales y la conservación de los bosques.



Como ya sucede actualmente, el apoyo a la agricultura ecológica es un elemento central de estas medidas medioambientales y climáticas, si bien el reglamento es más específico en que los Estados miembros deben apoyar tanto el mantenimiento como la conversión a agricultura ecológica, algo que no está generalizado hoy en día. Una novedad muy notable en este Artículo es la inclusión de la "extensificación de la producción ganadera" como una acción con prioridad similar a la agricultura ecológica, lo que se encuentra en consonancia con el séptimo ámbito prioritario en materia de medio ambiente y clima establecido en el Artículo 4 (ver más arriba). Tanto para la conversión a ecológico como para la transición a una ganadería más extensiva, la recepción de ayudas está condicionada a disponer de un "plan de acción de transición" hacia un tipo de explotación agraria definido por el Estado miembro como beneficioso para el clima y el medio ambiente.

Otra novedad reseñable se encuentra en el Artículo 13, sobre la ayuda a las inversiones de agricultores y silvicultores, ya que prioriza de manera muy clara las inversiones que contribuyan al incremento de su resiliencia, con el siguiente texto:

Los Estados miembros concederán ayudas en virtud del presente artículo a las inversiones productivas y no productivas que realicen una contribución global adecuada a la resiliencia de la agricultura, los sistemas alimentarios, la silvicultura y las zonas rurales, y en particular a su resiliencia climática e hídrica.

A pesar de lo juicioso de este texto, se debe señalar que no es infrecuente que, bajo un argumentario de aumento de la resiliencia, la PAC financie inversiones que conducen a una mala adaptación, como las asociadas a proyectos de regadío en cuencas ya muy deficitarias en recursos hídricos. Nótese también que ésta es la única referencia a los sistemas alimentarios en todo el Reglamento PAC, lo que parece indicar que la integración de la producción agraria con su cadena de valor no ha estado muy presente en la preparación del reglamento<sup>15</sup>.

Por su parte, el Artículo 12 establece las ayudas de la PAC para la participación en instrumentos de gestión de riesgos. Aunque estas ayudas estén centradas en compensar potenciales pérdidas de las explotaciones por inestabilidad de los mercados o eventos meteorológicos, el espíritu de la norma es que debe fomentarse un enfoque proactivo de la gestión del riesgo, que aumente la resiliencia del sector y se ofrezcan incentivos para los agricultores que apliquen medidas de prevención de riesgos.

Alejándonos del ámbito medioambiental y climático, resulta de interés mencionar algunos cambios significativos propuestos en las ayudas a la renta por superficie (Artículo 6), que constituyen los pagos principales que reciben las personas agricultoras beneficiarias de la PAC. En efecto, con el objetivo de acelerar el relevo generacional en la agricultura, se propone que a partir de 2032 no puedan recibir estos pagos las personas que hayan alcanzado la edad de jubilación y dispongan de una pensión de jubilación. Asimismo, se propone que estas ayudas sean decrecientes (con una reducción de los pagos por hectárea según aumenta el tamaño de las explotaciones) de una manera más fuerte que en la actualidad, a las que también se fija un tope máximo de 100.000 €. A título comparativo, nótese que en España el tope actual es de 200.000 €.

Por último, merece la pena mencionar la desaparición del Reglamento de la PAC de todo el sistema de indicadores que actualmente conforman el Marco de Seguimiento y Rendimiento y que procuran orientar la política agraria hacia la obtención de resultados e impacto. Parte de estos indicadores (aquellos más relacionados con la ejecución y los resultados) se ha integrado en el Anexo I del Reglamento de Rendimiento propuesto por la Comisión Europea (citado anteriormente) y que actúa de forma transversal a todo el MFP. Sin embargo, la mayor parte de los indicadores de impacto asociados a la actividad agraria no han sido mantenidos.

15 En este sentido, también debe señalarse la desaparición de las referencias al desperdicio de alimentos y otras exigencias sociales en materia de alimentación y salud que conforman uno de los objetivos específicos de la PAC vigente y que, aunque sea de forma discreta, introducía la importancia de la perspectiva sistémica en la alimentación.



# Posicionamiento de una selección de partes interesadas ante las propuestas de la Comisión

Tanto durante la elaboración de la propuesta de presupuesto y de política agraria como en reacción a su publicación, una gran diversidad de entidades y partes interesadas en el proceso se han posicionado al respecto.

A continuación, se ofrece un breve resumen de estos posicionamientos, ya que podrían dar orientaciones sobre qué puntos clave podrían ser objeto de debate en los próximos dos años.

**Tabla 3.** Posicionamiento de las diferentes partes interesadas ante las propuestas de la Comisión Europea

| Parte interesada   | Posicionamiento   |
|--|---|
| <b>AGORA (Think tank)<sup>16</sup></b>                   | <ul style="list-style-type: none"><li>✿ Diseñar el presupuesto orientándolo hacia el rendimiento, centrando la PAC en la provisión de bienes públicos y en cadenas de valor con futuro.</li><li>✿ Mejorar el sistema de seguimiento y el marco de rendimiento que se aplica al presupuesto europeo.</li><li>✿ Desaparición progresiva de las ayudas a la renta, fomentando en cambio ayudas más específicas y orientadas a los bienes públicos.</li><li>✿ Apoyar la resiliencia del sector agrario frente a los eventos climáticos extremos y las disrupciones del mercado.</li></ul> |
| <b>Birdlife, EEB, Greenpeace, WWF (ONG)<sup>17</sup></b> | <ul style="list-style-type: none"><li>✿ Establecer una política agraria orientada a rendimiento y resultados.</li><li>✿ Terminar con cualquier subsidio agrícola que provoque daños en la naturaleza.</li><li>✿ Orientar las inversiones a fomentar una transición agroecológica del sector agrario.</li><li>✿ Apoyar la ganadería extensiva y la reducción de carga ganadera en zonas de excesiva concentración.</li><li>✿ Eliminar obstáculos para la diversificación de la producción agraria y de las proteínas consumidas.</li></ul>   |
| <b>COAG (sindicato agrario)<sup>18</sup></b>             | <ul style="list-style-type: none"><li>✿ Cuestionamiento muy fuerte del recorte presupuestario aplicado, confrontándolo con el incremento del gasto militar y reclamando que la soberanía alimentaria es tan estratégica como la defensa.</li><li>✿ Opuesto a la "renacionalización" de la política agraria y su integración con otros programas de gasto.</li></ul>   |

<sup>16</sup> Posición disponible en: <https://www.agora-agriculture.org/publications/enhancing-budgetary-performance-the-future-of-agricultural-spending-in-a-streamlined-eu-budget>

<sup>17</sup> Posición disponible en: <https://wwfeu.awsassets.panda.org/downloads/cap-vision-post-2027---birdlife--eeb--greenpeace--wwf-eu--compressed.pdf>

<sup>18</sup> Reacción disponible en: <https://www.agrodigital.com/2025/07/18/recorte-pac-2028-coag-soberania-alimentaria>



| Parte interesada   | Posicionamiento  |
|--|--|
| <b>COPA-COGECA</b><br><b>(Sindicato agrario y agrocooperativas)<sup>19</sup></b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>✿ Muy crítico con la propuesta de la Comisión Europea por la reducción del presupuesto para la PAC, la renacionalización de la política agraria y el desmantelamiento de los elementos comunes de la PAC.</li> <li>✿ Mantenimiento de los pagos de ayuda a la renta por superficie y reducción de los requisitos de condicionalidad.</li> <li>✿ En favor de medidas de gestión de riesgos, y del apoyo a las cooperativas para mejorar la posición de los agricultores en la cadena de valor.</li> </ul>  |
| <b>Farm Europe</b><br><b>(Think Tank)<sup>20</sup></b>                           | <ul style="list-style-type: none"> <li>✿ Cuestionamiento muy crítico de toda la propuesta de la Comisión Europea, incluyendo el presupuesto asignado, su integración con otros fondos europeos y la excesiva flexibilidad dada a los Estados miembros.</li> <li>✿ Contrario a que las ayudas a la renta basadas por superficie se orienten hacia "quienes más las necesitan" y en defensa de las explotaciones agrarias de mayor dimensión y más productivas.</li> <li>✿ Mayor consideración hacia la dimensión económica de la sostenibilidad, y no sólo a la sostenibilidad ambiental.</li> <li>✿ Favorables a reforzar las herramientas de gestión de riesgos y el apoyo a la digitalización de la agricultura en la PAC.</li> </ul>  |
| <b>IEEP (Think Tank)<sup>21</sup></b>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>✿ Blindar un gasto mínimo para medidas medioambientales y climáticas en el marco presupuestario para la PAC.</li> <li>✿ Asegurar que buena parte de las medidas medioambientales y climáticas estén financiadas completamente por el presupuesto europeo, sin requerimiento de cofinanciación nacional/regional.</li> <li>✿ Reforzar la gobernanza, con mecanismos más robustos de aprobación de planes, y el marco de rendimiento, con indicadores de impacto relevantes para el ámbito agrario.</li> <li>✿ Ampliar los requisitos para la "buena gestión agraria", asegurándose de que verdaderamente cumple el requisito de "no causar un perjuicio significativo".</li> <li>✿ Reducir el número de intervenciones que es obligatorio programar para los Estados miembros, de forma que puedan priorizar las medidas medioambientales y climáticas.</li> </ul> |
| <b>IFOAM EU</b><br><b>(sector producción ecológica)<sup>22</sup></b>             | <ul style="list-style-type: none"> <li>✿ Por un blindaje de fondos para cuestiones ambientales, climáticas y de bienestar animal, dotado con un mínimo de un tercio del presupuesto de la PAC.</li> <li>✿ En favor de una gobernanza más estricta, para evitar que la mayor flexibilidad para los Estados miembros no conlleve una despriorización de las medidas medioambientales y climáticas.</li> </ul>  |
| <b>Por Otra PAC (Plataforma)<sup>23</sup></b>                                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>✿ A favor de reorientar el reparto de ayudas hacia explotaciones pequeñas y medianas, así como hacia jóvenes y mujeres en el campo.</li> <li>✿ Contraria al recorte presupuestario, especialmente por poner en riesgo la viabilidad de las explotaciones de mayor valor socioambiental.</li> <li>✿ Por un blindaje de fondos a favor de pagos ambientales y climáticos y un apoyo al mantenimiento de los ecorregímenes.</li> </ul>   |

19 Reacción disponible en: <https://www.socialeconomynews.eu/en/copa-cogeca-sets-out-10-red-lines-against-the-european-commissions-proposals-on-the-multiannual-financial-framework-and-cap-reform>

20 Reacción disponible en: <https://www.farm-europe.eu/news/single-fund-cap-von-der-leyen-betrays-eu-farmers>

21 Posición disponible en: <https://ieep.eu/publications/the-post-2027-cap-and-mff-proposals-for-the-eu-first-reflections-on-their-environmental-implications>

22 Reacción disponible en: <https://www.organicseurope.bio/news/cap-proposal-organics-europe-criticises-a-huge-step-backwards-for-sustainability>

23 Reacción disponible en: <https://porotrapac.org/futura-pac-menos-presupuesto-y-ambicion-ambiental-y-mas-responsabilidad-para-los-eemm>



| Parte interesada                                   | Posicionamiento   |
|--|---|
| VIA CAMPESINA<br>(sindicato agrario) <sup>24</sup> | <ul style="list-style-type: none"> <li>✿ Oposición radical a las propuestas de la Comisión Europea, por la amenaza que suponen a los ingresos de los agricultores y la creación de desigualdades entre países.</li> <li>✿ Reclaman una mayor regulación de los mercados para asegurar precios justos para agricultores y consumidores.</li> <li>✿ Una distribución más justa de los pagos de la PAC, que no remunere a terratenientes y con un tope máximo más estricto.</li> </ul> |
| WWF (ONG) <sup>25</sup>                            | <ul style="list-style-type: none"> <li>✿ 50% del presupuesto para acción climática y un 10% adicional para la conservación y restauración de la biodiversidad.</li> <li>✿ Mantenimiento del programa LIFE como instrumento de financiación específico para clima, naturaleza y medio ambiente.</li> <li>✿ Aplicación estricta del principio de "no causar un perjuicio significativo" en todo el presupuesto europeo.</li> </ul>  |

Además del posicionamiento público de las partes interesadas, del cual la tabla anterior ofrece un muestreo representativo, los propios gobiernos de los Estados miembros de la UE han comenzado a posicionarse sobre el futuro presupuesto y la PAC. De hecho, ya antes de la publicación de las propuestas, los ministros de agricultura de 20 Estados miembros de la UE habían escrito a la Comisión Europea reclamando una PAC bien financiada, autónoma e independiente con respecto a otros fondos europeos<sup>26</sup>.

Por su parte, en el primer debate institucional mantenido sobre las propuestas de la Comisión para la futura PAC, en el Consejo Agripesca de septiembre de 2025<sup>27</sup>, las opiniones expresadas por los ministros de agricultura fueron muy críticas. Además de pedir un mayor presupuesto para la PAC, una de las principales reclamaciones fue que se mantuvieran los dos fondos actuales, con una atención especial al desarrollo rural, y un proceso de planificación separado del de otros programas de gasto. Asimismo, se mostró mucha preocupación porque parte de las provisiones que afectan a la PAC formaran parte de reglamentos que no se van a negociar en la formación Agripesca del Consejo<sup>28</sup>. A propuesta de la presidencia danesa, el segundo debate institucional en el Consejo estuvo centrado en la arquitectura verde de la PAC<sup>29</sup>. Uno de los ejes principales de las posiciones expresadas por los ministros fue la necesidad de disponer la flexibilidad necesaria para

adaptar las intervenciones medioambientales y climáticas a las especificidades de cada país, al tiempo que se establecía un marco común sólido para evitar excesivas distorsiones en la aplicación de la política y proteger así mejor el mercado único. Así, varios ministros se posicionaron a favor de un blindaje de fondos para las medidas ambientales y climáticas, condicionándolo a un aumento general del presupuesto destinado a la PAC.

En suma, la sensación general tras la publicación de las propuestas para el presupuesto de la UE y la Política Agraria Común es de una insatisfacción profunda. Si se tiene en cuenta que se ha combinado un recorte presupuestario para la PAC con una pérdida de su singularidad, al verse integrada en un fondo mucho más amplio y obligar a una planificación conjunta con otros sectores, era más que previsible la dura reacción que ha expresado el sector agrario.

Por otro lado, la dilución de la importancia de los ejes climático y medioambiental en las propuestas, unido al alto riesgo de que se prioricen otro tipo de intervenciones en la PAC, también han hecho saltar las alarmas de numerosas ONG y *Think tanks*. Todo ello augura un recorrido muy difícil en los próximos dos años para las propuestas de la Comisión Europea, y no se puede descartar que el Consejo Europeo dé un golpe de timón para re conducir la propuesta hacia un escenario más aceptable para todas las partes.

24 Reacción disponible en: <https://www.eurovia.org/press-releases/farmers-reject-disastrous-budget-proposal-for-multiannual-financial-framework-and-ca>

25 Posición disponible en: <https://www.wwf.eu/?16910941/Budgeting-for-a-resilient-future-The-EUs-next-long-term-budget>

26 Carta disponible en: <https://www.lamoncloa.gob.es/lang/en/gobierno/news/paginas/2025/20250605-letter-to-eu-commission-about-cap.aspx>

27 Debate disponible en: <https://video.consilium.europa.eu/event/en/28110>

28 En este mismo espíritu, 17 Estados miembros firmaron una declaración conjunta poco después, disponible en: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14284-2025-INIT/en/pdf>

29 Debate disponible en: <https://video.consilium.europa.eu/event/en/28179>



## Principales opciones para reforzar la acción climática en la cadena agroalimentaria

Tal y como se ha presentado en las secciones anteriores, la acción climática está presente pero, en comparación con el período vigente, no es un elemento tan central en las propuestas de presupuesto y política agraria 2028-2034. En todo caso, esto no es más que el inicio del debate, y entre los cambios que podrían realizarse en el proceso legislativo, se pueden sintetizar varios que conducirían a reforzar la acción climática en la futura PAC.

- 01 Aumentar el objetivo global de gasto del MFP en el ámbito del clima**, sea específicamente (al 35-40%, por ejemplo), o junto con medio ambiente (al 40-50%, frente al 35% propuesto).
- 02 Rediseñar la forma en que se mide la contribución climática de las intervenciones en agricultura**, reemplazando o modificando los coeficientes de ponderación del Anexo I del Reglamento de Rendimiento, con el fin de reducir el peso de las acciones generalistas para favorecer las medidas climáticamente más efectivas.
- 03 Establecer un blindaje de fondos de la PAC para medidas medioambientales y climáticas**, análogo al establecido en la propuesta para los pagos de apoyo a la renta y obligando a su cumplimiento por todos los Estados miembros.
- 04 Financiar al 100% con presupuesto europeo las medidas medioambientales y climáticas**, de la misma forma en que sucede actualmente con los ecorégímenes, para no crear un desincentivo a programarlas para los Estados miembros.
- 05 Eliminar la equivalencia directa entre la "administración responsable de las explotaciones" y el requerimiento de "no causar un perjuicio significativo"**, de forma que se haga una revisión más exigente del cumplimiento del requerimiento y/o se amplíen y refuercen los requisitos mínimos establecidos por los Estados miembros.
- 06 Mejorar los mecanismos de gobernanza para poder exigir resultados climáticos a los Estados miembros**, tanto durante el proceso de revisión y aprobación de los planes como en la evaluación de su ejecución, empleando un enfoque sistémico que también considere factores como la dieta y el desperdicio de alimentos.
- 07 Aumentar la dotación presupuestaria de la PAC**, de forma que existan recursos suficientes para que, una vez cubiertas otras necesidades, se pueda invertir en acción climática.
- 08 Centrar los instrumentos de gestión de riesgos en la prevención**, incentivando verdaderamente que se reduzca la vulnerabilidad de las explotaciones y se refuerce su resiliencia frente al cambio climático.

En todo caso, la probabilidad de que uno o varios de estos cambios cristalicen podría ser relativamente baja en el contexto político actual, con lo que posiblemente la futura PAC no será un mecanismo muy efectivo para que se generalicen las prácticas agrarias climáticamente más sostenibles.

Ante ello, la contribución que pueda realizar la cadena agroalimentaria en colaboración con los productores para fomentar una agricultura más sostenible y contribuir así a la consecución de los objetivos climáticos, será de una mayor relevancia.



# Escenarios posibles de negociación para los próximos dos años

La publicación en julio de 2025 de las propuestas de la Comisión Europea para el Marco Financiero Plurianual y la Política Agraria Común 2028-2034 han abierto un complicado debate político y proceso legislativo que se extenderá durante al menos dos años. En realidad, el debate ya había comenzado tiempo antes con múltiples consultas, conferencias y debates que han informado el trabajo de la Comisión Europea. La publicación de las propuestas constituye la entrega de las mismas a los colegisladores (Consejo y Parlamento) que, a partir de ahora, son quienes tienen el poder de decisión sobre las mismas, pasando la Comisión a un segundo plano.

Por ser un tema del más alto nivel político, la realidad es que el Consejo Europeo, que reúne a los jefes de Estado y de gobierno de los países miembros de la UE, es quien dominará el proceso decisivo. El Parlamento Europeo también tendrá un rol que cumplir<sup>30</sup>, tal y como se ha presentado anteriormente en este informe, al igual que el Consejo de la UE, que en sus distintas formaciones trabajará los detalles de las propuestas legislativas.

Si bien por las reacciones habidas en respuesta a la publicación parece haber una oposición muy dura a las propuestas de la Comisión Europea, lo más probable es que en algunos aspectos no se encuentre tan lejos de lo que podría ser un acuerdo futuro. En efecto, consciente de su rol en los complejos procesos decisivos europeos, la Comisión ha debido de consultar con algunos de los principales actores políticos (como ciertos gobiernos nacionales) para sondar sus orientaciones y ajustar las propuestas a sus divergentes intereses, buscando, ya desde un inicio, un cierto compromiso.

Un buen ejemplo de ello es la dimensión del presupuesto, que quienes apoyan un mayor desarrollo del proyecto europeo (entre otros, las fuerzas mayoritarias del Parlamento Europeo) pueden valorarla como escasa<sup>31</sup>, mientras que varios de los denominados países frugales (Suecia, Dinamarca, Países Bajos y Austria) ya se han pronunciado para decir que les parece excesiva<sup>32</sup>. Igualmente, los actores del mundo agrario ya han mostrado su enfado, ya que lógicamente desean mantener o ampliar el presupuesto de la PAC, mientras que otros muchos grupos de interés, más silenciosos por el momento, pueden considerar que es un sector excesivamente subvencionado y que deberían atenderse otras prioridades con el presupuesto europeo.

En todo caso, una vez publicadas las propuestas por la Comisión, son éstas las que constituyen el punto de partida de los futuros debates sobre el marco presupuestario y la política agraria post-2027. A modo de resumen, en el próximo esquema (**Figura 3**) se sintetizan sus principales elementos desde la perspectiva de este informe.

<sup>30</sup> Debe tomarse en cuenta que, a diferencia de la legislatura anterior, la composición actual del parlamento no permite alcanzar fácilmente una mayoría si no se tiene el apoyo de una parte importante del grupo popular europeo. Por tanto, las posibilidades de que el parlamento juegue un rol importante a favor de la acción climática son mucho más limitadas en la actualidad.

<sup>31</sup> Ver posicionamiento en: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20250714IPR29630/budget-proposal-simply-not-enough-to-meet-europe-s-challenges-lead-meps-say>

<sup>32</sup> Ver por ejemplo: <https://swedenherald.com/article/sweden-democrats-urge-veto-threat-over-eu-budget-proposal> o <https://www.politico.eu/article/european-commission-propose-eu-budget-1-816-trillion-ursula-von-der-leyen>



**Figura 3. Principales elementos de la propuesta de la Comisión Europea para el MFP y la PAC 2028-2034.**

#### ASPECTOS GENERALES DEL MFP

- ✿ Incremento moderado del volumen total del presupuesto (de €1,2 a 1,76 billones)
- ✿ Reestructuración profunda con reducción del número de fondos y de programas
- ✿ Nuevo marco de rendimiento y control de gastos transversal a todo el MFP

#### ASIGNACIÓN PRESUPUESTARIA A LA PAC

- ✿ No completamente determinada al englobarse con otros programas de gasto
- ✿ Blindaje de €295 millones para ayudas de apoyo a la renta (definición amplia)
- ✿ Sin blindaje de gasto para medidas medioambientales y climáticas

#### ACCIÓN CLIMÁTICA PREVISTA

- ✿ Objetivo global de gasto en clima y medio ambiente: 35% del MFP
- ✿ Contribución que debe realizar el fondo CNR, que incluye la PAC: 43%
- ✿ Cálculo de la contribuciones: poco preciso y continuista con modelo actual

#### PRIORIDADES DE LA PAC

- ✿ Menor importancia general de las cuestiones medioambientales y climáticas
- ✿ Apoyo a la agricultura ecológica y la extensificación de la ganadería
- ✿ Distribución más equitativa de las ayudas a la renta

#### INTERVENCIONES DE LA PAC

- ✿ Desaparición de los ecorregímenes 100% financiados con fondos europeos
- ✿ Condicionalidad de las ayudas menos prescriptiva, equivalente al DNSH
- ✿ Mayor cofinanciación requerida para medidas medioambientales y climáticas

Aunque siempre sea difícil anticipar cómo pueden desarrollarse las complejas negociaciones presupuestarias a nivel europeo, la experiencia pasada nos indica que el Consejo Europeo suele ser más reacio que la Comisión Europea a incrementar el presupuesto de la UE, al tiempo que adopta una postura más protectora de la Política Agraria Común. La suma de ambos factores conlleva que, al final del proceso negociador, el escenario más probable sea que el presupuesto asignado a la PAC se mantenga o aumente ligeramente, y que el volumen global del MFP se contraiga con respecto a la propuesta de la Comisión Europea.

Sin embargo, hay muchos otros aspectos de las propuestas, especialmente los más novedosos, sobre los que la evolución del debate es mucho más incierta.

**Por ello, se presentan a continuación cinco temas clave de negociación, con el fin de ilustrar los resultados que podrían obtenerse en cada uno de estos escenarios.**



## TEMAS CLAVE DE NEGOCIACIÓN

### A. Ajuste del objetivo global de gasto climático y/o de su cálculo

Si se considera que la Unión Europea se ha marcado como objetivo alcanzar la neutralidad climática para 2050, lo que implica drásticas reducciones con respecto a 1990 en las emisiones netas de gases de efecto invernadero (del 55% para 2030, ya fijada en una ley, y del 90% para 2040, actualmente en discusión), resulta sorprendente que el objetivo global de gasto climático y medioambiental del MFP propuesto sea inferior al actualmente vigente. Por tanto, aumentar este objetivo de gasto podría ser uno de los grandes titulares del futuro acuerdo presupuestario.

En cambio, es menos probable que se aborden las fórmulas de cálculo de las contribuciones a este objetivo que, en el ámbito agrario, mantienen la misma lógica aplicada actualmente en la PAC, por la que se valora que prácticamente cualquier ayuda a la renta (desacoplada o acoplada) realiza una contribución del 40% al gasto climático o medioambiental, cuando en realidad únicamente ayudan a mantener las prácticas agrarias actualmente vigentes, generadoras netas de emisiones.

### B. Separación de la PAC y de su planificación de otros fondos europeos

La propuesta de agrupar la política agraria con otros fondos europeos, y de que se planifique conjuntamente a través de los Planes de Colaboración nacional y regional es, posiblemente, uno de los temas más controvertidos y abiertos al debate. Si bien la existencia actual de dos fondos específicos para la PAC constituye una singularidad que bien se presta a una simplificación, la planificación conjunta de la política agraria con otras áreas de gasto parece ser una vuelta de tuerca de más sobre el ya muy complejo proceso de desarrollo de los Planes Estratégicos de la PAC, implantados en la última reforma de la PAC.

Por tanto, revertir esta propuesta podría ser uno de los principales caballos de batalla del Consejo Europeo, con los ministros de agricultura como adalides de este cambio. Dado que mantener la singular estructura actual de la PAC tampoco parece técnicamente defendible, es más probable que se abogue por simplificarla a un único fondo, pero separado de otras partidas de gasto. En el caso de no conseguirlo, el mínimo podría ser el que,

al menos, la planificación (incluyendo su proceso de revisión) sí que se realice de forma independiente. Un potencial beneficio de estos ajustes sería que el desarrollo de los planes estratégicos de la PAC fuera algo menos complejo, contribuyendo a una mayor transparencia y a un mejor escrutinio, tanto público como por parte de la propia Comisión Europea, responsable de revisarlos y aprobarlos.

### C. Redefinición de las medidas consideradas como apoyo a la renta y de sus requerimientos de cofinanciación

De una manera un tanto inesperada, la propuesta de la Comisión Europea define como ayudas de apoyo a la renta toda una serie de intervenciones de la PAC que, hasta el momento, no tenían esta consideración: medidas medioambientales y climáticas, de gestión de riesgos, apoyo a inversiones, etc. Aunque parece haberlo hecho con la intención de agrupar todo tipo de ayudas que recibe directamente la persona agricultora o ganadera, para proteger su presupuesto a través del blindaje de un gasto mínimo en ellas, técnicamente es algo difícilmente defendible, ya que agrupa ayudas que no requieren casi ninguna acción específica por parte del beneficiario (lo que es más puramente una ayuda a la renta), con otras que sí demandan un cambio en la gestión o realizar un gasto o inversión. Además, esta reagrupación no está acompañada de los mismos requerimientos de cofinanciación, donde sí que se mantiene la lógica aplicada actualmente en la PAC (las medidas del segundo pilar son cofinanciadas), con la notable excepción de que desaparecen los ecorégimenes.

Dada la gran relevancia de ambas cuestiones (qué intervenciones tienen un blindaje presupuestario y cuáles de ellas no requieren cofinanciación nacional/regional), es indudable que serán aspectos clave del debate. La forma en que esto puede resolverse es una incógnita, si bien es poco probable que se adopten soluciones simplificadoras como que todas las intervenciones de la PAC sean cofinanciadas, lo que tendría el beneficio de que no se crearían sesgos en favor de unas u otras medidas. En este debate, uno de los grandes riesgos para la acción climática es que se pierda la lógica con la que operan actualmente los ecorégimenes, cuya gran adopción y cobertura territorial se debe en gran parte a la simplicidad de aplicación y financiación 100% europea.



#### D. Relajación de la degresividad y topado de las ayudas por superficie

Al igual que en reformas anteriores, la propuesta inicial de la Comisión Europea en lo que se refiere a la principal línea de ayudas de la PAC (los pagos desacoplados, denominados en esta ocasión "ayuda decreciente a la renta por superficie") es muy ambiciosa comparada con la práctica vigente, en la que tanto la degresividad como el topado de los pagos desacoplados es opcional para los Estados miembros. Además, la propuesta tampoco menciona la posibilidad de descontar los salarios antes de aplicar cualquier descuento, que es la fórmula actualmente en funcionamiento.

Dado que esta propuesta afectaría sobremanera a las explotaciones de mayores dimensiones, que son frecuentes en algunos países, y dado el gran poder económico e influencia política que tienen éstas, será difícil que la propuesta de la Comisión no sea vea modificada sustancialmente. Además de las consideraciones sociales y de equidad, desde un punto de vista climático el principal riesgo es que limitar estos pagos permite liberar una parte importante de los fondos para su empleo en otras medidas, incluyendo las climáticas. Por tanto, un escenario preferible sería que la degresividad y el topado de las ayudas se mantenga, ofreciendo a las explotaciones de mayores dimensiones la posibilidad de compensar la pérdida del apoyo a la renta con otras ayudas que realizan una mayor contribución a la acción climática.

#### E. Blindaje de fondos para medidas medioambientales y climáticas

El establecer un gasto mínimo de la PAC para fomentar una agricultura más sostenible es un requerimiento que existe de una manera clara desde la reforma de la PAC de 2013, cuando se introdujo el *greening* del primer pilar de la política agraria. El *greening* vinculaba el 30% de las ayudas directas a la adopción de una serie de prácticas agrarias y, aunque no se le dio continuidad como tal, fue reemplazado por los ecorégímenes descritos anteriormente, que disponen actualmente de un blindaje de fondos del 25% del primer pilar de la PAC. Sin embargo, la propuesta de la Comisión Europea para los futuros MFP y PAC no incluye nada similar.

A priori, podría pensarse que el contexto no es propicio para ello (la propuesta reducción general del presupuesto de la PAC, y una composición del Parlamento Europeo más conservadora que en anteriores legislaturas), pero no es descartable que se establezca un blindaje de fondos para las medidas medioambientales y climáticas. El factor decisivo podría no ser tanto la motivación por fomentar una agricultura más sostenible, sino la voluntad política de oponerse a una renacionalización excesiva de la PAC. En efecto, establecer normas comunes como ésta, que obligaría a los Estados miembros a realizar un esfuerzo similar en este ámbito, permite amortiguar las grandes diferencias que podrían surgir entre países en un escenario de excesiva flexibilización de la política agraria.

Al margen del derrotero que tomen estos cinco ejes de debate, es posible que las negociaciones se compliquen y resulte extremadamente difícil llegar a tiempo a un acuerdo presupuestario y de política agraria. En efecto, si se produjera un retraso considerable en las negociaciones sobre el MFP en el Consejo Europeo, no sería descartable una prolongación de la PAC actual (2023-2027) por varios años.

Es más, si las negociaciones de la futura PAC también se tornan muy complicadas, sería incluso factible que se decidiera no cambiar las reglas de la PAC, y que el período 2028-2034 se abordara utilizando los reglamentos vigentes, que podrían ser mínimamente modificados para realizar los ajustes más necesarios. Esta situación conllevaría la producción de nuevos Planes Estratégicos de la PAC por parte de los Estados miembros, siguiendo el modelo actualmente de aplicación y que, a priori, puede considerarse como medioambiental y climáticamente más ambicioso que la nueva propuesta realizada por la Comisión Europea.

Este informe examina en detalle el proceso político e institucional que dará forma al presupuesto de la Unión Europea y a la Política Agraria Común (PAC) para el período 2028-2034, poniendo un énfasis especial en cómo se integrará la acción climática en ambos marcos.

Diseño:  
epoqstudio.com

Con sede en



Con el apoyo de

