

DICTAMEN 05/2026

[con arreglo al artículo 322,
apartado 1, letra a) del TFUE]

sobre las propuestas de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo 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 y, de Reglamento por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 1308/2013 en lo que respecta al programa de distribución de frutas, hortalizas y leche en los centros escolares («programa escolar de la UE»), las intervenciones sectoriales [...], las normas sobre la disponibilidad de suministros en tiempos de emergencia y crisis graves y las garantías

(COM(2025) 553 y 560 final)



TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO

*Presupuesto de la UE
2028-2034*

Índice

Apartados

01-08 | Introducción

01-08 | ¿Por qué emitimos este dictamen?

01-03 | Base jurídica

04-08 | Contexto

09-43 | Mensajes principales

10-12 | Valor añadido europeo

13-16 | Adecuar los objetivos de gasto a las prioridades políticas de la UE

17-23 | Asignación de recursos financieros

24-34 | Simplificación de los programas y los procedimientos

25-30 | Estructura jurídica

31-32 | Diseño de las intervenciones de la PAC

33 | Gobernanza de la ejecución de las intervenciones

34 | Gestión y normas financieras de las intervenciones

35-40 | Cumplimiento, transparencia, rendición de cuentas y trazabilidad de los fondos gastados

41-42 | Marco de rendimiento

43 | Mandato de auditoría del Tribunal de Cuentas Europeo

44-87 | Observaciones específicas

44-73 | Propuesta de Reglamento sobre la aplicación de la PAC

45 | Recomendaciones nacionales de la PAC y dirección de la PAC (artículo 2)

46-51 | Administración responsable de las explotaciones (artículo 3)

52-71 | Intervenciones de la PAC

72 | Relevo generacional (artículos 15 y 16)

73 | Gobernanza de los datos (artículo 21)

74-87 | Propuesta por la que se modifica el Reglamento OCM

75-77 | Programa escolar de la UE

78-81 | Intervenciones sectoriales

82-84 | Disponibilidad de suministros en tiempos de emergencia y crisis graves

85-87 | Pagos por situaciones de crisis a los agricultores (artículo 38 de la propuesta del Fondo)

Anexos

Anexo I — Lista de publicaciones del Tribunal a las que se hace referencia en el dictamen

Anexo II – Cambios sugeridos con observaciones

Anexo III – Información de referencia

Marco normativo

Intervenciones de la PAC

Condicionalidad

Programa escolar de la UE

Siglas y acrónimos

Glosario

Introducción

¿Por qué emitimos este dictamen?

Base jurídica

- 01** El 16 de julio de 2025, en el contexto del paquete legislativo para el MFP 2028-2034, la Comisión Europea presentó las siguientes propuestas:
- [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 2028-2034¹](#) (la propuesta sobre la PAC);
 - [Reglamento por el que se modifica el Reglamento \(UE\) n.º 1308/2013](#) en lo que respecta al programa de distribución de frutas, hortalizas y leche en los centros escolares («programa escolar de la UE»), las intervenciones sectoriales, la creación de un sector de las proteaginosas, los requisitos para el cáñamo, la posibilidad de establecer normas de comercialización para el queso, las proteaginosas y la carne, la aplicación de derechos de importación adicionales, las normas sobre la disponibilidad de suministros en tiempos de emergencia y crisis graves y las garantías [propuesta de la Organización Común e Mercados (propuesta OCM)]².
- 02** El 6 de octubre de 2025, el Consejo de la Unión Europea consultó al Tribunal de Cuentas Europeo y, el 17 de diciembre de 2025, el Parlamento Europeo celebró consultas con el Tribunal de Cuentas Europeo y le pidió que emitiera su dictamen sobre la propuesta de la

¹ [COM\(2025\) 560](#).

² [COM\(2025\) 553](#).

PAC, que incluye referencias a la propuesta sobre la OCM en relación con las intervenciones sectoriales y el programa escolar de la UE.

03 De conformidad con nuestro mandato institucional [[artículo 322, apartado 1](#), letra a), del TFUE], emitimos el presente dictamen para apoyar el proceso legislativo mediante observaciones relativas al diseño, la ejecución financiera, el entorno de control y los posibles riesgos que plantean las modificaciones de la PAC propuestas. En el [anexo I](#) se enumeran las publicaciones del Tribunal a las que se hace referencia en el presente dictamen.

Contexto

04 Dentro del MFP 2021-2027, la PAC regula el mayor programa de gasto de la UE y prácticamente todo el gasto público de la UE en agricultura. La Comisión propone que se prescinda de un fondo específico para la agricultura por primera vez desde la creación de la PAC en 1962. La PAC formaría parte de un nuevo «[Fondo Europeo para la Cohesión Económica, Social y Territorial, la Agricultura y las Zonas Rurales, la Pesca y el Mar, la Prosperidad y la Seguridad para el período 2028-2034](#)» («el Fondo») que reúne la financiación de todas las políticas con dotaciones financieras nacionales preasignadas en régimen de gestión compartida. Estas políticas se aplicarían a través de planes de colaboración nacional y regional (planes de CNR) en el marco del Fondo.

05 La Comisión presenta disposiciones para la PAC 2028-2034 en varias propuestas legislativas ([anexo III](#)). Por ejemplo, las propuestas relativas a la PAC y a la OCM establecen las condiciones para aplicar las principales intervenciones de la PAC que deben incluirse en los planes de colaboración nacional y regional (planes CNR). La propuesta del Fondo incluye disposiciones sobre los objetivos políticos, los requisitos de los planes de CNR, los mecanismos de gobernanza y las normas financieras y de gestión para las intervenciones de la PAC y otras medidas en régimen de gestión compartida. La propuesta sobre el [marco de rendimiento](#) integra los mecanismos de la PAC en un nuevo sistema único para el rastreo del gasto y el seguimiento del rendimiento del presupuesto de la UE.

06 El efecto general de estas propuestas sería integrar una versión modificada del modelo de aplicación de la PAC 2023-2027 en un marco más amplio para los fondos de la UE en régimen de gestión compartida. Las disposiciones de las propuestas relacionadas con la PAC también tienen por objeto garantizar que las prioridades y los problemas señalados en

la [visión de la agricultura y la alimentación](#)³ de la Comisión se reflejen en los planes de CNR.

- 07** En noviembre de 2025 las presidentas del Parlamento y de la Comisión y la Presidencia del Consejo celebraron una reunión, de conformidad con el artículo 324 del TFUE⁴, en la que se acordó trasladar ciertas disposiciones de la propuesta del Fondo a la propuesta sobre la PAC. Este acuerdo (el «acuerdo interinstitucional») aún no ha sido aplicado por la Presidencia del Consejo.
- 08** El presente dictamen evalúa la propuesta sobre la PAC, algunas disposiciones pertinentes de la propuesta sobre la OCM y los elementos relacionados con la PAC de la propuesta del Fondo. Destacamos en el texto las disposiciones de la propuesta del Fondo que se acordó trasladar al Reglamento de la PAC (apartado **07**).

³ [COM\(2025\) 75](#).

⁴ [Discurso](#) de la presidenta de la Comisión en el Pleno del Parlamento Europeo del 12 de noviembre de 2025.

[Destacados del Pleno del Parlamento Europeo](#): Debate sobre la estructura y gobernanza del presupuesto para 2028-2034, 12 y 13 de noviembre de 2025.

Mensajes principales

09 A partir de nuestro análisis, hemos identificado varios mensajes principales que se enumeran a continuación en el [recuadro 1](#) y se desarrollan en las siguientes subsecciones.

Recuadro 1

Mensajes principales del dictamen

- Unas disposiciones de planificación complicadas, a las que se suma una estructura jurídica de la PAC más compleja, plantean el riesgo de crear incertidumbre para los Estados miembros, reducir la previsibilidad para los beneficiarios y retrasar la entrega de los fondos, y, en última instancia, pueden socavar el objetivo declarado de simplificación de la Comisión.
- Si bien la mayor flexibilidad concedida a los Estados miembros permite un enfoque más adaptado, no debe poner en peligro los elementos «comunes» de la PAC, ya que ello podría dar lugar a unas condiciones de competencia desiguales para los agricultores y afectar negativamente a la competencia leal y al funcionamiento del mercado interior. Para mitigar este riesgo, la Comisión tendrá que desempeñar eficazmente su función de dirección reforzada.
- Otra incertidumbre puede derivarse del hecho de que el importe global de la financiación de la PAC solo se conocerá una vez que se hayan adoptado los planes de CNR. Para los beneficiarios, esto podría incorporar un componente impredecible en la fase de planificación con respecto a la financiación que les podría corresponder. También puede ser difícil comparar el gasto de la PAC en el MFP de 2021-2027 con la posible asignación en el próximo MFP.
- La falta de claridad sobre qué intervenciones de la PAC deben basarse en las realizaciones y cuáles en los hitos y objetivos genera incertidumbre y puede dar lugar a incoherencias entre los Estados miembros. Consideramos que la rendición de cuentas y la trazabilidad también deben garantizarse cuando las intervenciones se basen en hitos y objetivos. La trazabilidad desde las cuentas hasta los beneficiarios es una condición necesaria para que el Tribunal ejerza su mandato.
- Se valora positivamente el acuerdo interinstitucional (artículo 324 del TFUE) para trasladar las disposiciones relativas a la agricultura y el desarrollo rural del Fondo al Reglamento de la PAC. En nuestra opinión, los colegisladores podrían

considerar la posibilidad de trasladar otras disposiciones pertinentes, con vistas a seguir reforzando la exhaustividad y el carácter común de la PAC.

Valor añadido europeo

- 10** Observamos que ninguna de las propuestas legislativas presentadas en julio de 2025 ofrece una definición general del valor añadido europeo que se aplique a los programas de gasto de la UE, lo que, en nuestra opinión, constituye una oportunidad perdida⁵. La propuesta del Fondo⁶ establece que la agrupación de todas las dotaciones nacionales preasignadas en un único fondo de la UE que aborde retos específicos servirá de guía para que los Estados miembros gasten allí donde sea importante y pueda aportar el mayor valor añadido europeo.
- 11** En nuestra opinión, el valor añadido europeo del gasto de la PAC depende de que se utilice para financiar intervenciones que aborden retos de la UE que no podrían afrontarse con la misma eficacia únicamente con financiación nacional. Los principales retos incluyen garantizar⁷:
- un sistema de competencia leal y normas coherentes para los agricultores en un mercado único abierto;
 - un marco común para las ayudas agrícolas que no distorsione ni fragmente el mercado interior, y un uso estratégico de los recursos financieros centrado en garantizar unos ingresos justos para los agricultores;
 - un sistema de seguridad alimentaria reforzado y garantizado, incluso en caso de crisis;
 - una protección coordinada del medio ambiente, el clima y la biodiversidad, así como de los conocimientos técnicos en el ámbito del suministro de alimentos.
- 12** Las intervenciones de la PAC deben contribuir a la consecución de los objetivos de esta política y establecerse en un capítulo específico de los planes de CNR. El elemento clave de la propuesta del Fondo es conceder a los Estados miembros más responsabilidad para diseñar sus intervenciones de manera que centren el gasto en los retos específicos a los que se enfrentan sus sectores agrícolas. Esto implica que el valor añadido europeo de la

⁵ [Análisis 03/2025](#), recuadro 1.

⁶ Exposición de motivos y considerandos 7 y 10.

⁷ [Informe Especial 23/2019](#), [Informe Especial 16/2021](#), [Informe Especial 09/2023](#) e [Informe Especial 20/2024](#).

PAC dependerá en gran medida de la manera en que los Estados miembros decidan ejercer su flexibilidad. La Comisión tendría que dirigir eficazmente estas decisiones para garantizar un enfoque común, coherente y coordinado a la hora de abordar las prioridades y asignar los recursos financieros en los planes de CNR.

Adecuar los objetivos de gasto a las prioridades políticas de la UE

- 13** Los objetivos de gasto de la PAC se incluyen en la propuesta del Fondo. Consideramos que los objetivos generales previstos en el artículo 2 de la propuesta del Fondo se ajustan a los establecidos en el título III del [TFUE](#). También observamos que los objetivos específicos del apoyo de la PAC (artículo 3 de la propuesta del Fondo) coinciden con los ámbitos prioritarios señalados en la [visión de la agricultura y la alimentación](#) de la Comisión, cuyo objetivo es hacer que el sector sea más atractivo para los agricultores, competitivo, resiliente, sostenible y propicio para garantizar unas zonas rurales dinámicas⁸.
- 14** Los principales medios propuestos para abordar estas prioridades a través del gasto de la PAC son los siguientes:
- renovar la «arquitectura verde» de la PAC para ofrecer más recompensas y menos requisitos con respecto a las actividades que contribuyen a los objetivos agroambientales y climáticos (apartados [46](#) a [51](#));
 - dar más margen a los Estados miembros para orientar las principales intervenciones de la PAC hacia los grupos de agricultores, los tipos de agricultura y las zonas geográficas que más lo necesitan (apartados [52](#) a [56](#));
 - coordinar el apoyo a los jóvenes agricultores mediante la introducción de un «paquete de bienvenida» en el marco de las estrategias nacionales de relevo generacional (apartado [72](#)).
- 15** Los Estados miembros y la Comisión serán responsables conjuntamente de determinar los retos relacionados con los objetivos y prioridades específicos de la PAC que los Estados miembros deben abordar en sus planes a la hora de preparar y modificar los planes de CNR. Las propuestas relativas a la PAC y al Fondo tienen por objeto ofrecer a los Estados miembros flexibilidad para fijar los resultados que deben alcanzarse y los fondos que se asignarán en sus planes, sin dar mención a un objetivo específico respecto de la PAC.

⁸ [COM\(2025\) 75](#).

- 16** Si bien consideramos que la propuesta refuerza el papel de la Comisión en la dirección de la PAC⁹, no está claro sobre qué base debe ejercer la Comisión su facultad de formular recomendaciones nacionales (apartado 45). En nuestra opinión, hay margen para hacer un mayor uso de los objetivos indicativos para orientar la planificación de los Estados miembros y proporcionar una base para las recomendaciones de la Comisión a fin de garantizar que los objetivos de gasto se ajusten a las prioridades de la PAC a escala de la UE. En este contexto, observamos que se invita a los Estados miembros a dedicar al menos el 6 % de su importe delimitado a la agricultura a la [estrategia de relevo generacional](#)¹⁰.

Asignación de recursos financieros

- 17** El MFP 2028-2034 propuesto supone un importante cambio estructural en la financiación de la PAC. La propuesta del Fondo eliminará la tradicional «estructura de dos pilares» de la PAC al distinguir las ayudas a los agricultores y a la producción de alimentos (primer pilar: FEAGA) de las ayudas al desarrollo rural (segundo pilar: Feader). Con arreglo a la propuesta del Fondo, todos los tipos de intervenciones financiadas anteriormente por el FEAGA o el Feader se incluirán en los planes de CNR. También se incluirán en los planes de CNR tres intervenciones que no estaban incluidas en los planes estratégicos de la PAC 2023-2027 (el programa escolar de la UE, las regiones ultraperiféricas y las islas menores del mar Egeo) y dos nuevas intervenciones (servicios de sustitución en las explotaciones y pagos por situaciones de crisis). La [ilustración 2](#) del [anexo III](#) ofrece una visión general de los cambios estructurales en la financiación de la PAC.
- 18** En el MFP 2021-2027, el límite máximo del FEAGA, que abarcaba la ayuda a la renta y las intervenciones sectoriales, era de 291 100 millones de euros (a precios corrientes). La propuesta del Fondo establecería una asignación presupuestaria mínima de 293 700 millones de euros¹¹ a precios corrientes (259 200 millones de euros a precios de 2025) para las intervenciones de ayuda a la renta de la PAC destinadas a agricultores (el importe «delimitado»). Observamos que este importe delimitado tendría que cubrir no solo la ayuda a la renta y las intervenciones sectoriales, sino también la mayoría de las anteriores intervenciones del Feader¹². Otras intervenciones de la PAC, como Leader, el apoyo a las regiones ultraperiféricas (POSEI) y el programa escolar de la UE, se financiarían

⁹ Artículo 22, apartado 2, letra b), de la propuesta del Fondo y artículo 2 de la propuesta sobre la PAC.

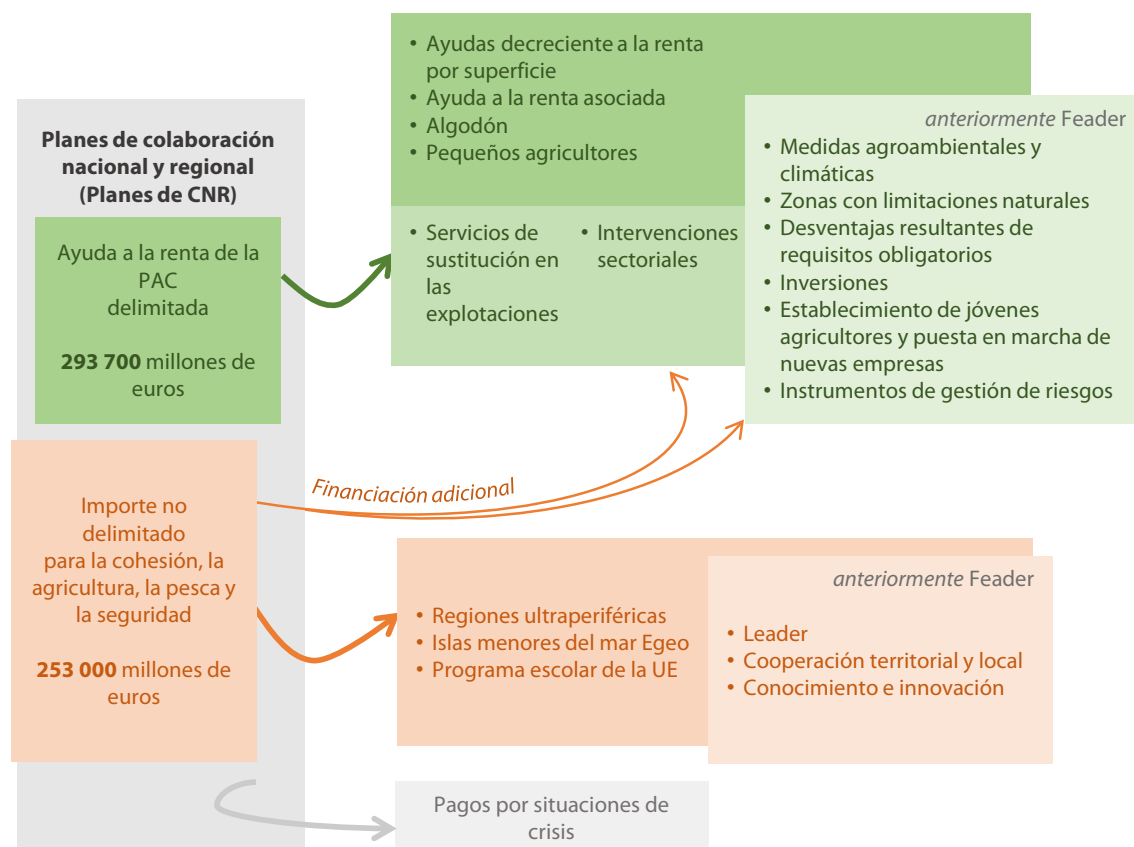
¹⁰ COM(2025) 872.

¹¹ Artículo 10, apartado 2, letra a), inciso ii), de la propuesta del Fondo menos el importe delimitado de 2 000 millones de euros para la política pesquera común.

¹² Artículos 70 a 72, y 75 y 76 del [Reglamento \(UE\) 2021/2115](#).

con cargo al importe no delimitado. Los Estados miembros también podrán asignar financiación adicional a la mayoría de las intervenciones delimitadas con cargo al importe no delimitado¹³ (*ilustración 1*).

Ilustración 1 | La PAC dentro de los planes de CNR (a precios corrientes)



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir del artículo 10 de la propuesta del Fondo y de la [ficha informativa de la Comisión](#).

19 Estos cambios dificultan la comparación del gasto global de la PAC en el MFP 2021-2027 con el gasto propuesto para el MFP 2028-2034; además, el gasto previsto de la PAC solo se conocerá cuando el Consejo haya adoptado los planes de CNR. Observamos que, tras la reunión de las presidentas del Parlamento y de la Comisión y la Presidencia del Consejo en noviembre de 2025, se propusiera un «objetivo rural» del 10 % del importe no delimitado (al menos 48 700 millones de euros a precios corrientes) para las acciones territoriales rurales con el fin de orientar la asignación de recursos financieros de los Estados miembros. También observamos que, en el contexto del acuerdo UE-Mercosur, la Comisión ha propuesto que los Estados miembros tengan acceso a unos 45 000 millones de euros a

¹³ [Member States allocation](#), ficha informativa de la Comisión Europea (julio de 2025) y [The CAP within the NRPP Fund 2028-2034](#), ficha informativa de la Comisión Europea (septiembre de 2025).

precios corrientes del importe de flexibilidad¹⁴ a partir de 2028, con el fin de satisfacer las necesidades de los agricultores y las comunidades rurales.

- 20** Aunque se ha suprimido la estructura de dos pilares, se mantiene la distinción entre las intervenciones totalmente financiadas y las cofinanciadas. El artículo 20, apartado 4, de la propuesta del Fondo establece que cuatro tipos de intervenciones (la ayuda decreciente a la renta por superficie, la ayuda a la renta asociada, la ayuda específica al cultivo de algodón y la ayuda para los pequeños agricultores) se financiarán íntegramente con cargo al presupuesto de la UE. Se requiere una contribución nacional mínima del 30 % del gasto público total subvencionable para todas las demás intervenciones acotadas (se trata principalmente de medidas de desarrollo rural e intervenciones sectoriales en la PAC actual) y el programa escolar de la UE¹⁵. El artículo 20 de la propuesta del Fondo también introduce un nuevo requisito para la PAC de aplicar porcentajes mínimos de contribución nacional diferenciados por tipo de región (*ilustración 2*) en relación con todas las intervenciones no delimitadas de la PAC, excepto en el caso del programa escolar de la UE, y respecto de cualquier financiación de la ayuda a la renta por encima del importe delimitado.
- 21** En las intervenciones de la PAC que requieren una contribución nacional se aplica una base diferente para calcular la contribución, dependiendo de si la financiación procede del importe delimitado o no delimitado de la PAC. En el primer caso, la contribución nacional se calcula como un porcentaje del gasto público, mientras que, en el segundo, se basa en costes estimados, lo que añade complejidad.
- 22** Otro factor que afecta a la asignación de recursos financieros es si las intervenciones son obligatorias o voluntarias para los Estados miembros. Los planes de los Estados miembros deberán incluir y cofinanciar algunas intervenciones no cubiertas por el importe delimitado, mientras que otras intervenciones cubiertas por el importe delimitado serán voluntarias. La *ilustración 2* ofrece una visión general de los porcentajes de contribución de las intervenciones y muestra si son obligatorias o voluntarias.

¹⁴ Artículo 14, apartado 2, de la propuesta del Fondo.

¹⁵ Artículo 35, apartados 4, 6 y 8, de la propuesta del Fondo.

Ilustración 2 | Características de las intervenciones de la PAC propuestas*

	Porcentajes de contribución	Tipos de intervención	Obligatoria	Voluntaria
Delimitación 293 700 millones de euros	100 % UE	a) Ayudas decrecientes a la renta por superficie	✓	
		b) Ayuda a la renta asociada	✓	
		c) Ayuda específica al cultivo de algodón: BG, EL, ES, PT	✓	
		g) Pago para pequeños agricultores	✓	
	Al menos el 30 % de la contribución nacional dentro del importe acotado Contribución nacional mínima para la financiación adicional procedente del importe no acotado: <ul style="list-style-type: none">15 % para las regiones menos desarrolladas40 % para las regiones en transición60 % para las regiones más desarrolladas	d) Pago para zonas con limitaciones naturales y otras limitaciones específicas	✓	
		e) Ayuda para zonas con desventajas específicas resultantes de determinados requisitos obligatorios		✓
		f) Medidas agroambientales y climáticas	✓	
		h) Instrumentos de gestión de riesgos	✓	
		i) Inversiones de agricultores y silvicultores	✓	
		j) Ayuda al establecimiento de jóvenes agricultores, nuevos agricultores y nuevas empresas rurales	✓	
		k) Ayuda para servicios de sustitución en las explotaciones		✓
		r) Intervenciones sectoriales**	✓	✓
	Sin delimitación	Contribución nacional mínima: <ul style="list-style-type: none">15 % para las regiones menos desarrolladas40 % para las regiones en transición60 % para las regiones más desarrolladas	l) Leader	✓
m) Ayuda al intercambio de conocimientos y la innovación en la agricultura, la silvicultura y las zonas rurales			✓	
n) Iniciativas de cooperación territorial y local				✓
o) Intervenciones en las regiones ultraperiféricas: FR, ES, PT			✓	
p) Intervenciones en las islas menores del mar Egeo: EL				✓
s) Pagos por situaciones de crisis				✓
30 % de la contribución nacional		q) Programa escolar de la UE	✓	

** dependiendo del sector

* Las letras con el paréntesis de cierre corresponden a las utilizadas en el artículo 5, apartado 1, de la propuesta sobre la PAC.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de las propuestas de la Comisión.

- 23** Observamos que la Comisión no ha facilitado ningún análisis de cómo pueden afectar las propuestas a la asignación de fondos nacionales y de la UE por parte de los Estados miembros a los diferentes tipos de intervenciones. Debido al alcance de los cambios propuestos y a la flexibilidad concedida a los Estados miembros a la hora de elaborar sus planes de CNR, resulta muy difícil realizar estimaciones realistas del impacto probable de las propuestas en la asignación de recursos financieros por parte de los Estados miembros¹⁶.

Simplificación de los programas y los procedimientos

- 24** La Comisión destacó la necesidad de abordar la complejidad y rigidez del gasto de la UE mediante la simplificación en el período previo a la presentación de las propuestas¹⁷ y la necesidad de que la PAC se base «en objetivos básicos y requisitos específicos, al tiempo que [da] a los Estados miembros más responsabilidades sobre la manera en que cumplen estos objetivos»¹⁸. A continuación, examinamos cómo se manifiesta este enfoque de simplificación en la estructura jurídica, el modelo de aplicación, los mecanismos de gobernanza y las normas financieras y de gestión de la PAC desde la perspectiva de la UE, nacional y de los beneficiarios.

Estructura jurídica

- 25** Aunque el grado de detalle y los pormenores del marco jurídico de la PAC se han reducido, observamos que las disposiciones específicas relativas a las diferentes intervenciones de la PAC se reparten entre tres propuestas de Reglamento (*ilustración 3*). Reconocemos los motivos por los que se han incluido plenamente el programa escolar de la UE y las intervenciones sectoriales en el Reglamento OCM, ya que son instrumentos para intervenir en los mercados agrícolas. Entendemos asimismo las razones por las que se incluyen las regiones ultraperiféricas y las iniciativas de cooperación territorial en la propuesta del Fondo, puesto que pueden recibir apoyo de más de una política (agricultura, zonas rurales,

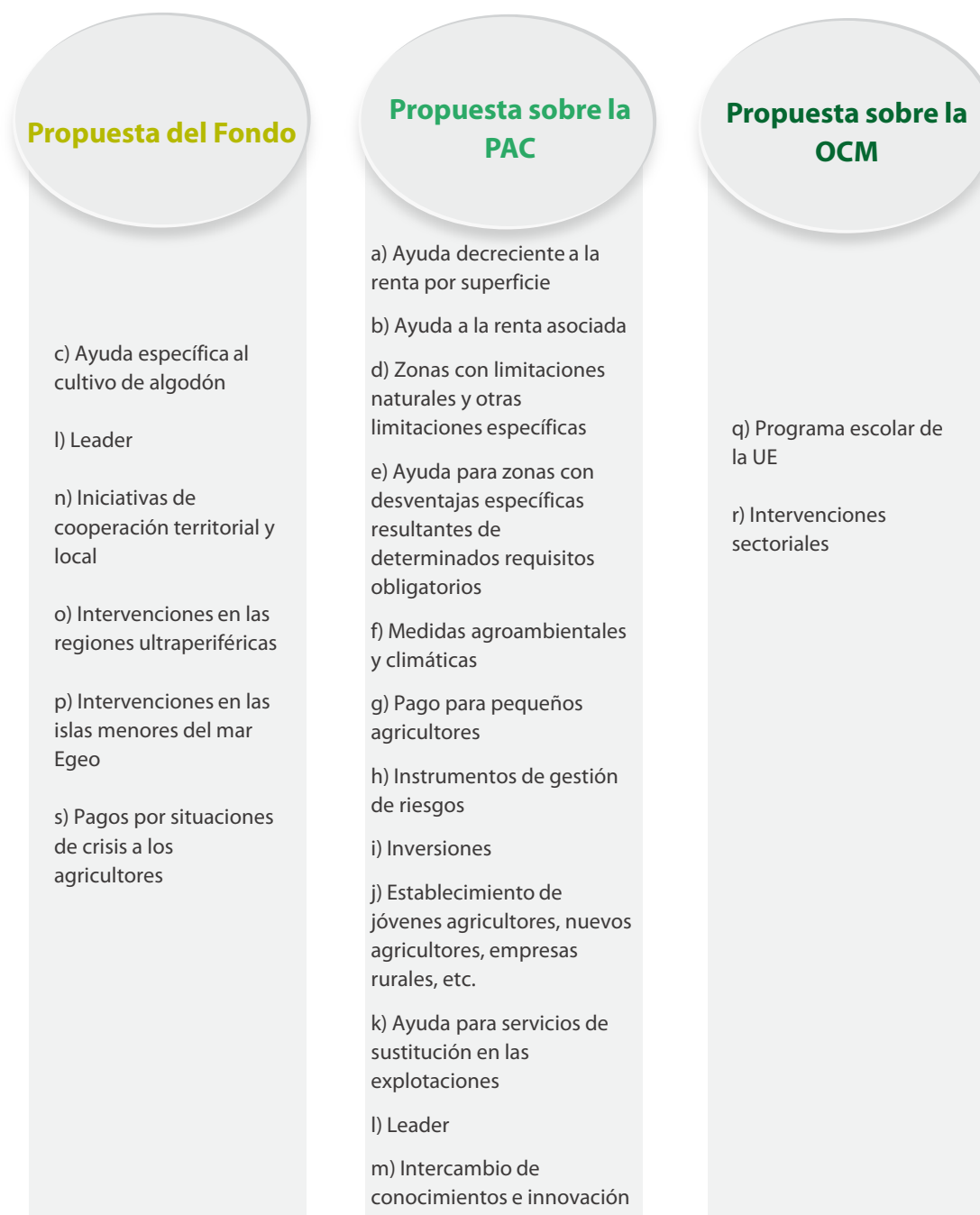
¹⁶ E. Régnier, A. Catallo y P.-M. Aubert (2025). European Financial Framework 2028-2034: Key issues for the agricultural sector, *Issue Brief n.º 05/25*.

¹⁷ Comunicación de la Comisión: «La ruta hacia el próximo marco financiero plurianual» - COM(2025) 46.

¹⁸ Comunicación de la Comisión: «Una visión de la agricultura y la alimentación» – COM(2025) 75.

pesca y cohesión). Sin embargo, consideramos que esto socava la exhaustividad de la PAC y añade complejidad a su gestión debido a la proliferación de disposiciones de aplicación.

Ilustración 3 | Estructura legislativa propuesta para las intervenciones de la PAC*



* Las letras con el paréntesis de cierre corresponden a las utilizadas en el artículo 5, apartado 1, de la propuesta sobre la PAC.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de propuestas legislativas de la Comisión.

26 Tomamos nota del acuerdo institucional (apartado 07) para trasladar al Reglamento de la PAC los artículos relativos a las definiciones específicas de la agricultura y la ejecución de

determinadas intervenciones de la PAC que se incluyen en la propuesta del Fondo. Consideramos que se trata de un avance positivo, ya que incrementaría la coherencia del marco jurídico de la PAC. En nuestra opinión, los legisladores podrían considerar la posibilidad de trasladar al Reglamento sobre la PAC las otras disposiciones de la propuesta del Fondo que afectan específicamente a la PAC, como el sistema de control de la administración responsable de las explotaciones (artículo 62) y el sistema integrado de gestión y control (artículo 70), lo que reforzaría aún más la exhaustividad de la política.

- 27** Como explica la Comisión¹⁹, el número de disposiciones relativas a la PAC se ha «reducido drásticamente» y se pretende que sean menos complejas para proporcionar a los Estados miembros una mayor flexibilidad a la hora de diseñar y ejecutar las intervenciones. Con arreglo a este enfoque, las características clave de las intervenciones, como las condiciones de subvencionabilidad, deben establecerse en el plan de CNR y, a continuación, aplicarse mediante normas nacionales. Sobre la base de nuestra experiencia en la auditoría de la PAC 2023-2027, observamos una serie de riesgos.
- 28** En primer lugar, no hay ninguna garantía de que los Estados miembros eviten una complejidad innecesaria para los agricultores o los organismos pagadores. Por ejemplo, la introducción de los regímenes ecológicos en el período 2023-2027 dio lugar a un aumento de las irregularidades debido a errores administrativos cometidos por las autoridades de los Estados miembros²⁰.
- 29** En segundo lugar, se concede mayor flexibilidad a los Estados miembros para definir términos clave, como «agricultor activo» o «pequeño agricultor», que son esenciales para garantizar que las intervenciones de la PAC se ejecuten de manera coherente en todos los Estados miembros. La falta de un marco común claro respecto de dichas definiciones puede crear unas condiciones de competencia desiguales para los agricultores y afectar negativamente a la competencia leal y al funcionamiento del mercado interior. También podría dificultar la tarea de garantizar una agregación válida de datos en el ámbito de la UE. En nuestra opinión, el acuerdo institucional (apartado 07) que propone definir qué se entiende por agricultor activo es un avance positivo que revela una laguna importante (*recuadro 2*).

¹⁹ Exposición de motivos de la propuesta sobre la PAC.

²⁰ Informe Anual relativo al ejercicio 2024, apartados 1.21, 1.26, 7.18 y 7.22.

Recuadro 2

Ausencia de un marco común para definir «agricultor activo» en las propuestas legislativas de 2028-2034

En el marco de la PAC 2023-2027 [artículo 4, apartado 5, del Reglamento (UE) 2021/2115], los planes estratégicos de la PAC de los Estados miembros deben definir «agricultor activo» de manera que se garantice «la concesión de ayudas únicamente a personas físicas o jurídicas o a grupos de personas físicas o jurídicas que desarrollen al menos un nivel *mínimo* de actividad agrícola».

Con arreglo a las propuestas de la Comisión, se suprime la definición de «agricultor activo», a pesar de estar presente en el considerando 44 de la propuesta del Fondo. En su lugar, los Estados miembros deben definir el concepto de «actividad agraria *principal*» en sus planes [considerando 45 y artículo 4, punto 3, letra c)].

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de propuestas de la Comisión.

- 30** En tercer lugar, si bien las disposiciones de los Reglamentos se aplican directamente, las recogidas en los planes de CNR deberán aplicarse mediante normas nacionales que solo podrán adoptarse una vez que se hayan aprobado los planes. Si las propuestas legislativas de la UE y los planes de CNR no se adoptan a su debido tiempo, existe el riesgo de que los pagos a los beneficiarios se retrasen.

Diseño de las intervenciones de la PAC

- 31** Las propuestas del Fondo y sobre la PAC implican relativamente pocos cambios en los tipos de intervenciones de la PAC de que disponen los Estados miembros, lo cual es positivo para la estabilidad con respecto a las autoridades nacionales y a los beneficiarios. Solo se ha añadido un tipo de intervención completamente nuevo —los servicios de sustitución en las explotaciones— y se han fusionado varias intervenciones. La intervención de ayuda decreciente a la renta por superficie fusionará tres intervenciones de ayuda a la renta en el marco de la PAC 2023-2027 (apartados **52 a 55**), pero no está claro si resultará más sencilla para las autoridades nacionales y los beneficiarios. Por lo que se refiere a las intervenciones en el marco de la «arquitectura verde» de la PAC, observamos la oportunidad de simplificación que ofrece la fusión de los regímenes ecológicos y las medidas agroambientales y climáticas (*ilustración 2*), y en estos casos será importante que los Estados miembros extraigan lecciones de la introducción de los regímenes ecológicos²¹. También observamos que se han introducido cambios significativos en la intervención

²¹ Informe Anual relativo al ejercicio 2024, recomendación 7.1.

relativa a las regiones ultraperiféricas, que está cubierta por la propuesta del Fondo (*recuadro 3*).

Recuadro 3

Intervención relativa a las regiones ultraperiféricas en la propuesta del Fondo

En el MFP 2028-2034, la Comisión propone que los programas específicos para la agricultura en las regiones ultraperiféricas (POSEI) se integren en el enfoque de programación única definido por el nuevo Fondo Europeo.

La propuesta del Fondo incluye el programa POSEI en un título VI separado que prevé normas no solo para la agricultura, sino también para cohesión y para la pesca, y deroga el Reglamento vigente²².

La propuesta del Fondo mantiene disposiciones específicas para garantizar el suministro de productos esenciales para el consumo humano, la transformación o para su utilización como insumos agrícolas. Sin embargo, ya no exige que la ventaja económica repercuta en el usuario final (es decir, los consumidores o los agricultores). Aunque hemos detectado problemas en el funcionamiento de este mecanismo²³, su ausencia puede dar lugar a ganancias indebidas a lo largo de la cadena de suministro.

Celebramos el nuevo requisito recogido en el artículo 48, apartado 4, de la propuesta del Fondo, en virtud del cual los Estados miembros deben establecer «un reparto equitativo de los pagos», ya que esto contribuye a garantizar que la ayuda no se concentre en determinados sectores o grandes beneficiarios.

Por último, recurrir a la financiación del importe no delimitado del Fondo puede poner en peligro la estabilidad y previsibilidad de la ayuda a los agricultores de estas zonas (apartado 18). En nuestra opinión, podría considerarse que las regiones ultraperiféricas están cubiertas por el objetivo rural sugerido por el acuerdo político (apartado 07).

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de la propuesta del Fondo.

- 32** Observamos que los planes de CNR se adoptarán mediante una decisión del Consejo, mientras que los planes estratégicos de la PAC 2023-2027 se adoptaron mediante una decisión de la Comisión. Esta etapa adicional, y la posible complejidad para la Comisión que se deriva de la mayor flexibilidad concedida a los Estados miembros al preparar sus planes (apartados 27 a 30, conllevan el riesgo de que sea necesario más tiempo para

²² Reglamento (UE) n.º 229/2013.

²³ Informe Especial 03/2026, recuadro 4.

evaluar y adoptar los planes. Por el contrario, nos parece un avance positivo que haya pocos requisitos de información contextual en los planes y límites de palabras más estrictos, ya que la extensión de algunos planes estratégicos de la PAC superaban las 2 000 páginas.

Gobernanza de la ejecución de las intervenciones

33 La propuesta del Fondo permite a los Estados miembros mantener los órganos de gobernanza creados para la PAC 2023-2027. Conserva en gran medida las mismas funciones y responsabilidades para los organismos pagadores de la PAC²⁴. Consideramos que se trata de un avance positivo, ya que la gran mayoría de los organismos pagadores han acumulado una experiencia y un conocimiento considerables de las comunidades agrícolas de su Estado miembro o región a lo largo de muchos años. Sin embargo, observamos que los Estados miembros tendrían que establecer una «autoridad de coordinación»²⁵ en caso de designar diferentes autoridades de gestión para cada capítulo de su plan de CNR. Esto introduciría un nivel administrativo adicional en cada Estado miembro y podría prolongar y complicar los procedimientos de planificación y presentación de informes. Del mismo modo, el requisito del artículo 49, apartado 5, de la propuesta del Fondo de que la autoridad de auditoría sea un organismo público puede imponer un nivel adicional de administración a los Estados miembros que deseen seguir utilizando organismos privados para auditar la aplicación de la PAC, a pesar de los beneficios potenciales en términos de mayor estabilidad y acumulación de conocimientos.

Gestión y normas financieras de las intervenciones

34 La principal simplificación para los beneficiarios de la PAC es la obligación general de los Estados miembros de prestar ayuda utilizando financiación no vinculada a los costes y opciones de costes simplificados²⁶. La mayoría de las intervenciones de la PAC ya se basan en derechos no vinculados a los costes (es decir, pagos por superficie y por animales), o en opciones de costes simplificados en el caso de las inversiones. Seguir generalizando el uso de los pagos simplificados puede aportar una simplificación adicional para los beneficiarios y, potencialmente, para los organismos pagadores, pero estos beneficios dependerán no solo de cómo decidan los Estados miembros aplicar las formas simplificadas de ayuda, sino también de cómo decida la Comisión supervisar el mecanismo.

²⁴ Artículo 52, apartado 3, de la propuesta del Fondo.

²⁵ Artículo 49, apartado 3, de la propuesta del Fondo.

²⁶ Artículo 125 del [Reglamento Financiero \(versión refundida\)](#).

Cumplimiento, transparencia, rendición de cuentas y trazabilidad de los fondos gastados

- 35** Con arreglo a la propuesta del Fondo, los organismos pagadores de la PAC ya no estarán obligados a presentar cuentas anuales de los gastos declarados ni a garantizar que los gastos declarados se correspondan con las realizaciones notificadas correspondientes²⁷, si no que, en cambio, la autoridad de coordinación será responsable de facilitar «información [...] de los avances [...] durante el período de referencia»²⁸ (es decir, el ejercicio financiero agrícola anterior). Esta información, a su vez, se basará en la información sobre los pagos facilitada por los organismos pagadores en relación con las realizaciones o los hitos u objetivos alcanzados y los valores de los pagos correspondientes.
- 36** Nos parece positivo que la propuesta del Fondo²⁹ introduzca la posibilidad de efectuar los pagos en función de las realizaciones conseguidas, ya que garantizará la continuidad con la PAC 2023-2027, por ejemplo, permitiendo que los pagos destinados a intervenciones basadas en la superficie correspondan al número de hectáreas realmente cubiertas por una intervención («realización conseguida») en lugar de alcanzar el número específico de hectáreas del plan («hito u objetivo»). Sin embargo, en la propuesta del Fondo no queda claro qué intervenciones de la PAC deben basarse en las realizaciones y cuáles en la consecución de hitos y objetivos. En nuestra opinión, el Reglamento debería aclarar al menos que todas las intervenciones basadas en la superficie y los animales y las basadas en unidades de producción deben considerarse basadas en las realizaciones [intervenciones a) a g) y o) a r) del artículo 5 de la propuesta sobre la PAC]. Además, en el caso de las intervenciones que implican pagos basados en hitos y objetivos, consideramos que deben aplicarse las lecciones para futuros instrumentos basados en el rendimiento, en particular vinculando claramente la financiación a los resultados y aplicando las condiciones de pago de manera coherente a todos los Estados miembros para garantizar la igualdad de trato³⁰.
- 37** Por lo que se refiere a la regularidad de los pagos, la propuesta del Fondo responsabiliza a los organismos pagadores de las intervenciones de la PAC de la verificación basada en el riesgo de los pagos a los beneficiarios por lo que respecta al cumplimiento de los hitos y objetivos para garantizar la conformidad y la regularidad de las operaciones, el registro de

²⁷ Artículo 37 del [Reglamento \(UE\) 2021/2116](#).

²⁸ Artículo 89 de la propuesta del Fondo.

²⁹ Artículo 22, apartado 2, letra c), anexo V, sobre el modelo para el plan de CNR, y anexo XI, sobre la solicitud de pago, de la propuesta del Fondo.

³⁰ [Análisis 02/2025](#), página 8.

la información y la firma de las declaraciones de gestión. Observamos que la propuesta del Fondo mantiene las disposiciones para que los organismos pagadores «garanticen suficientemente que los pagos son legales, regulares y se contabilizan correctamente»³¹. Sin embargo, en la propuesta del Fondo debe precisarse que los «pagos» son los efectuados a beneficiarios, como, por ejemplo, agricultores, y deben poder rastrearse en los sistemas contables de los organismos pagadores.

- 38** La trazabilidad desde las cuentas de la UE hasta los beneficiarios es esencial para garantizar una pista de auditoría que permita al Tribunal de Cuentas Europeo verificar la legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes, aspectos que los organismos pagadores deben garantizar³². El modelo de aplicación de la PAC 2023-2027 ha mantenido una pista de auditoría clara desde las cifras de las cuentas consolidadas de la UE hasta los pagos efectuados a cada beneficiario de la PAC. Esto se debe a que las cifras de las cuentas han seguido basándose en los gastos declarados por el organismo pagador, que reflejan los pagos reales efectuados a beneficiarios individuales, como agricultores y promotores de proyectos.
- 39** A fin de mantener un nivel equivalente de trazabilidad para la PAC 2028-2034, proponemos que el Reglamento del Fondo aclare que el valor de los avances logrados para los pagos basados en las realizaciones³³ debe corresponder a los pagos reales efectuados a los beneficiarios por las realizaciones conseguidas y verificadas durante el período. El uso de valores unitarios previstos³⁴ para calcular los reembolsos a los Estados miembros introduciría un nivel adicional entre los pagos y la financiación de la Unión que, si no es suficientemente transparente o no va acompañado de salvaguardias adecuadas, podría aumentar el riesgo de discrepancias y ajustes posteriores a lo largo del período de programación.
- 40** Observamos que la propuesta del Fondo mantiene en gran medida las disposiciones introducidas con la PAC 2023-2027 para que la Comisión adopte un «enfoque de auditoría única» basado en sistemas, que funcionó plenamente por primera vez para el ejercicio 2024. En este contexto, señalamos que, aunque el nuevo enfoque de auditoría de la Comisión solo lleva en funcionamiento un año, nuestro porcentaje de error estimado para

³¹ Artículo 9 del [Reglamento \(UE\) 2021/2116](#) y artículo 52, apartado 1, de la propuesta del Fondo.

³² Artículo 65, apartado 2, de la propuesta del Fondo.

³³ Anexo IX de la propuesta del Fondo.

³⁴ Anexo V de la propuesta del Fondo.

la rúbrica 3 del MFP, que abarca la PAC, coincidía en líneas generales con los de ejercicios anteriores³⁵.

Marco de rendimiento

- 41** En el MFP 2028-2034 propuesto, el rendimiento de las intervenciones de la PAC seguirá basándose en que cada intervención tenga realizaciones previstas y vínculos predefinidos con indicadores de resultados que abarquen objetivos específicos de la PAC. También seguirá existiendo un mecanismo para supervisar los avances en la aplicación del plan, en el que los Estados miembros serán responsables de explicar las deficiencias de rendimiento³⁶. En nuestra opinión, esto contribuiría a mantener la estabilidad de las orientaciones clave de rendimiento introducidas por la PAC 2023-2027.
- 42** A este respecto, según observamos, la [propuesta de marco de rendimiento](#) especifica los indicadores de realización y de resultados que los Estados miembros deben utilizar y exigiría que se asignaran ámbitos de intervención a las intervenciones de la PAC a efectos del «etiquetado» de los gastos previstos y de la presentación de informes sobre los gastos reales y las realizaciones y resultados realizados.

Mandato de auditoría del Tribunal de Cuentas Europeo

- 43** La propuesta del Fondo, que abarca el gasto en intervenciones de la PAC, reconoce el mandato de auditoría del Tribunal de Cuentas Europeo establecido en los Tratados³⁷ y lo hace sin restricciones. Sin embargo, el Tribunal de Cuentas Europeo solo podrá mantener su actual enfoque de auditoría si se garantiza la trazabilidad entre las cuentas de la UE y los pagos efectuados a cada beneficiario de la PAC por las intervenciones de esta política (apartados [38](#) y [39](#)).

³⁵ Informe Anual relativo al ejercicio 2024, ilustración 7.3.

³⁶ Artículo 49, apartado 10, de la propuesta del Fondo.

³⁷ Artículo 287, apartado 3, del TFUE.

Observaciones específicas

Propuesta de Reglamento sobre la aplicación de la PAC

- 44** La propuesta sobre la PAC establece condiciones específicas para la aplicación de esta de conformidad con el artículo 1, apartado 2, letra c), de la propuesta del Fondo. Define las normas para el proceso de dirección de la Comisión (artículo 2), la arquitectura verde (artículos 3 y 4), las condiciones de ejecución de once intervenciones de la PAC (artículos 6 a 20) y el nombramiento de una autoridad encargada de la gobernanza de los datos (artículo 21). Algunas intervenciones de la PAC están cubiertas por las propuestas relativas al Fondo y a la OCM (*ilustración 3*).

Recomendaciones nacionales de la PAC y dirección de la PAC (artículo 2)

- 45** Junto con el artículo 22, apartado 2, letra b), inciso ii), de la propuesta del Fondo, el artículo 2 de la propuesta sobre la PAC reforzaría el papel de la Comisión a la hora de utilizar recomendaciones nacionales de la PAC para determinar los retos que los Estados miembros deben abordar con el fin de cumplir las prioridades y los objetivos de la UE. Las recomendaciones de la Comisión no eran vinculantes ni formaban parte formalmente del proceso de adopción de los planes estratégicos de la PAC 2023-2027, por lo que solo se siguieron parcialmente³⁸. En un contexto de mayor flexibilidad para los Estados miembros (apartados *12*, *15* y *27*), observamos que el reconocimiento formal de las recomendaciones las convertiría en una herramienta clave para que la Comisión se

³⁸ Informe Especial 20/2024, apartado 34.

asegure de que los planes de los Estados miembros se centren en los objetivos de la PAC de manera coherente. Aun así, el artículo 2 de la propuesta sobre la PAC no delimita el ámbito de aplicación de esta herramienta: la propuesta carece de elementos relativos al mecanismo de dirección sobre si las recomendaciones se utilizarían para influir en la asignación de fondos y garantizar unas condiciones de competencia equitativas al aplicar la PAC, y de qué manera.

Administración responsable de las explotaciones (artículo 3)

- 46** La Comisión está abandonando progresivamente el diseño de las intervenciones en torno al concepto de cumplimiento de las obligaciones («condicionalidad») en favor de intervenciones que ofrezcan incentivos para la aplicación de prácticas que contribuyan a la consecución de los objetivos medioambientales y climáticos. Esta tendencia ya se ha iniciado en los paquetes de simplificación propuestos para la PAC 2023-2027³⁹.
- 47** La propuesta sobre la PAC sustituye el concepto de condicionalidad (*anexo III*) por el de *administración responsable de las explotaciones* (o también custodia agraria), que incluye requisitos legales de gestión y *prácticas de protección*, en sustitución de las buenas condiciones agrarias y medioambientales. Si bien los principales requisitos legales de gestión y la condicionalidad social se mantienen sin cambios (anexo I, partes A y B, de la propuesta sobre la PAC), las prácticas de protección concederían a los Estados miembros una mayor flexibilidad para definir y adaptar los requisitos a los contextos agrícolas locales, incluidas las posibles exenciones. La custodia agraria, al igual que la condicionalidad en el marco de la PAC 2023-2027, se aplicaría a los mismos tipos de intervenciones de la PAC [intervenciones de ayuda a la renta íntegramente financiadas, medidas agroambientales y climáticas, zonas con limitaciones naturales, zonas con desventajas específicas resultantes de requisitos obligatorios, regiones ultraperiféricas (POSEI) e islas menores del mar Egeo]. Aunque esto simplificaría la aplicación de la custodia agraria, podría limitar los beneficios esperados para la UE en cuanto a clima y medio ambiente.

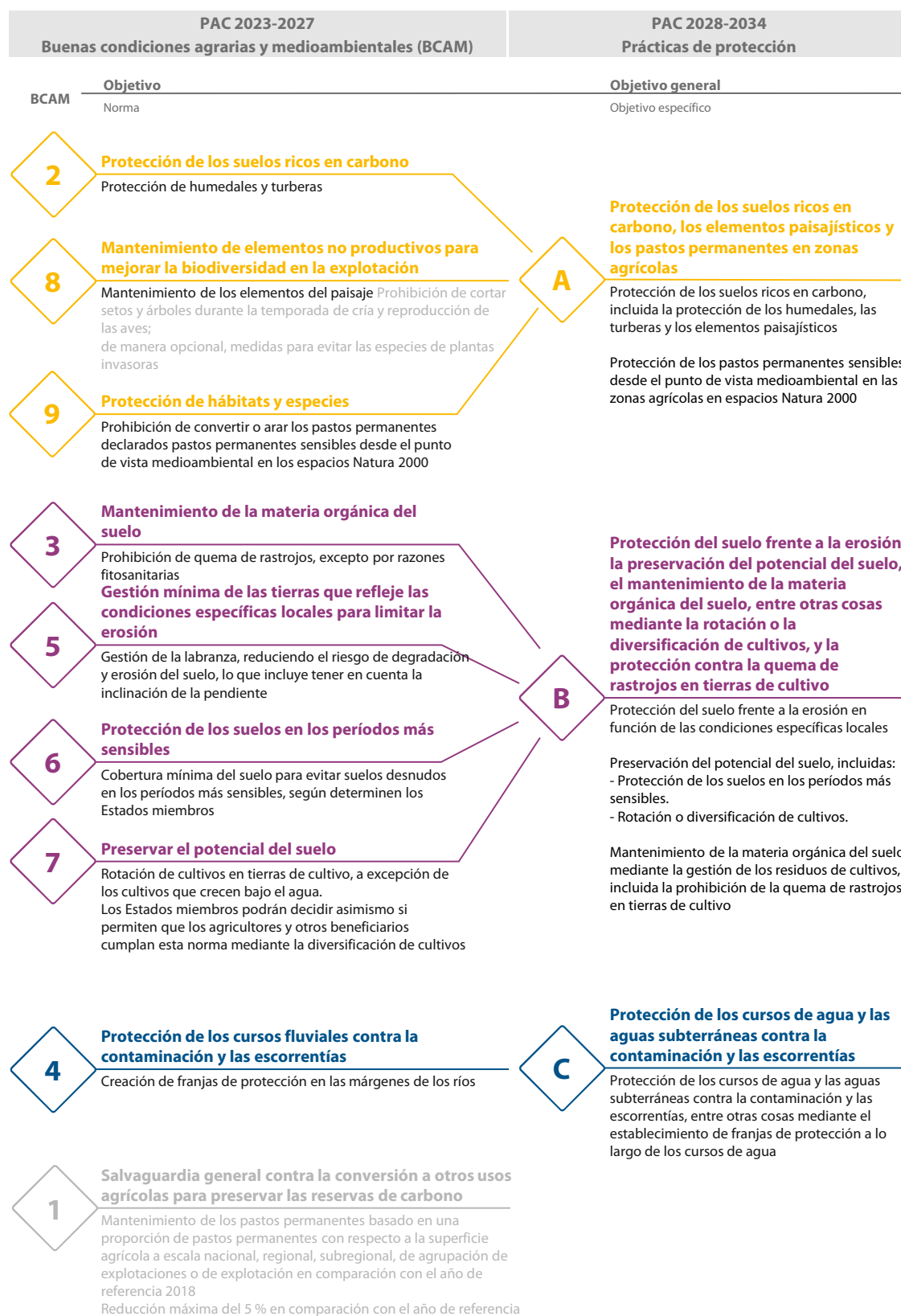
³⁹ Propuesta de Reglamento por el que se modifican los Reglamentos (UE) 2021/2115 y (UE) 2021/2116 en lo que respecta a las normas en materia de buenas condiciones agrarias y medioambientales – [COM\(2024\) 139](#);

propuesta de Reglamento por el que se modifica el Reglamento (UE) 2021/2115 en lo que respecta al sistema de condicionalidad - [COM\(2025\) 236](#), y

Parlamento Europeo – [Simplificación de la PAC](#), 1 de octubre de 2025.

48 La propuesta sobre la PAC sustituiría nueve objetivos de BCAM y las normas correspondientes por un sistema de seis objetivos, para los que los Estados miembros tendrán que definir prácticas de protección en sus planes de CNR. Se suprimiría la BCAM 1, y los objetivos de la BCAM 8 seguirían aplicándose únicamente a los elementos paisajísticos (*ilustración 4*). Observamos que los requisitos legales de gestión seguirían proporcionando requisitos básicos para determinadas intervenciones, pero no así las prácticas de protección, a diferencia de las BCAM. En nuestra opinión, esto brinda a los Estados miembros la oportunidad de definir prácticas que se adapten mejor a las necesidades de sus agricultores. La Comisión tendrá que garantizar que los Estados miembros mantengan un nivel adecuado de ambición medioambiental al evaluar los planes de CNR.

Ilustración 4 | Buenas condiciones agrarias y medioambientales frente a prácticas de protección



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de la propuesta sobre la PAC.

- 49** El artículo 3, apartado 9, de la propuesta sobre la PAC permite a los Estados miembros compensar a los agricultores por cumplir las prácticas de protección, ya que pueden ser reconocidas como medidas agroambientales y climáticas. A nuestro juicio, se trata de una evolución positiva que se ajusta al objetivo de incentivar las buenas prácticas en lugar de imponer condiciones.
- 50** Además, los Estados miembros pueden establecer exenciones específicas o excepciones temporales a las prácticas de protección⁴⁰, permitiendo una mayor adaptabilidad. Si bien las exenciones deben incluirse en los planes de CNR y pueden ser examinadas por la Comisión en el marco del proceso de adopción y modificación, no se ha previsto que la Comisión examine las excepciones a las prácticas de protección. La propuesta debe aclarar cómo supervisaría la Comisión dichas excepciones.
- 51** El sistema de control de la custodia agraria está integrado en el artículo 62 de la propuesta del Fondo. Proponemos incluirlo en el Reglamento sobre la PAC. Los organismos pagadores ya no serían responsables de comprobar el cumplimiento de los requisitos de custodia agraria⁴¹, pues se encargarían de ello las autoridades competentes para controlar los requisitos en materia de medio ambiente, clima, salud pública y bienestar animal, como es el caso del control de la condicionalidad social⁴² en el marco de la PAC 2023-2027. La propuesta del Fondo suprime la obligación de que los Estados miembros establezcan un mecanismo de concienciación y realicen un mínimo del 1 % de controles *in situ* o a distancia. Si bien estos cambios otorgarían a los Estados miembros mayor discrecionalidad para diseñar sus sistemas de control y sanción, reducirían el nivel de supervisión de la UE, con el consiguiente riesgo de aplicación desigual de las prácticas de protección en toda la UE.

Intervenciones de la PAC

Ayuda decreciente a la renta por superficie (artículo 6)

- 52** La Comisión propone ayudas básicas limitadas decrecientes a la renta por superficie obligatorias y destinadas a los agricultores. La reducción progresiva y la limitación son

⁴⁰ Artículo 3, apartados 7 y 8, de la propuesta sobre la PAC.

⁴¹ Artículo 62, apartado 2, de la propuesta del Fondo.

⁴² Artículos 87 y 88 del [Reglamento \(UE\) 2021/2116](#).

voluntarias en el marco de la PAC 2023-2027⁴³, y se aplican diez Estados miembros⁴⁴. Los Estados miembros estarán obligados a garantizar que las ayudas decrecientes a la renta por superficie proporcione pagos diferenciados por grupo de agricultores que ejerzan principalmente una actividad agrícola o por zonas geográficas (incluidas las zonas con limitaciones naturales o específicas). En nuestra opinión, estos mecanismos son necesarios para orientar mejor la ayuda a la renta a los agricultores que más la necesitan, y abordarían una cuestión clave destacada en nuestra declaración resumida en la que evaluamos el actual MFP⁴⁵.

53 La Comisión estima que la reducción progresiva de las ayudas decrecientes a la renta por superficie afectaría a relativamente pocos agricultores, ya que alrededor del 4 % de los beneficiarios⁴⁶ recibieron más de 20 000 euros en 2023. Este reducido grupo de agricultores representaba aproximadamente la mitad de los pagos directos. La Comisión también estima que la limitación a 100 000 euros por agricultor afectaría únicamente a aquellos que actualmente reciben más de 255 000 euros (alrededor de 1 600 explotaciones en 2023). En la *ilustración 5* se presenta una visión general de los mecanismos de reducción progresiva y limitación.

⁴³ Artículo 17 del Reglamento (UE) 2021/2115.

⁴⁴ Summary overview of the approved 28 CAP Strategic Plans, Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural, ilustración 14 (Austria, Bélgica, Bulgaria, Irlanda, Letonia, Lituania, Portugal, Eslovaquia, Eslovenia y España).

⁴⁵ Resumen de las observaciones del TCE sobre las propuestas legislativas de la Comisión para el próximo marco financiero plurianual (MFP), febrero de 2019, p. 15.

⁴⁶ Discurso del comisario Hansen ante el Consejo de Agricultura y Pesca, 17 de noviembre de 2025.

Ilustración 5 | Visión general de la reducción progresiva y la limitación

Importe total por agricultor		Mecanismo de reducción progresiva
Menos de 20 000 euros		Sin reducción progresiva
Entre 20 000 y 50 000 euros		Reducción del 25 %
Entre 50 000 y 75 000 euros		Reducción del 50 %
Más de 75 000 euros		Reducción del 75 %
Limitación tras aplicar la reducción progresiva a 100 000 euros		

Agricultor que actualmente recibe 255 000 euros al año		
20 000 euros	Ninguna reducción	20 000 euros +
50 000 euros	Reducción del 25 % sobre 30 000 euros	22 500 euros +
75 000 euros	Reducción del 50 % sobre 25 000 euros	12 500 euros +
255 000 euros	Reducción del 75 % sobre 180 000 euros	45 000 =
Importe recibido tras la reducción progresiva y la limitación		100 000 euros anuales

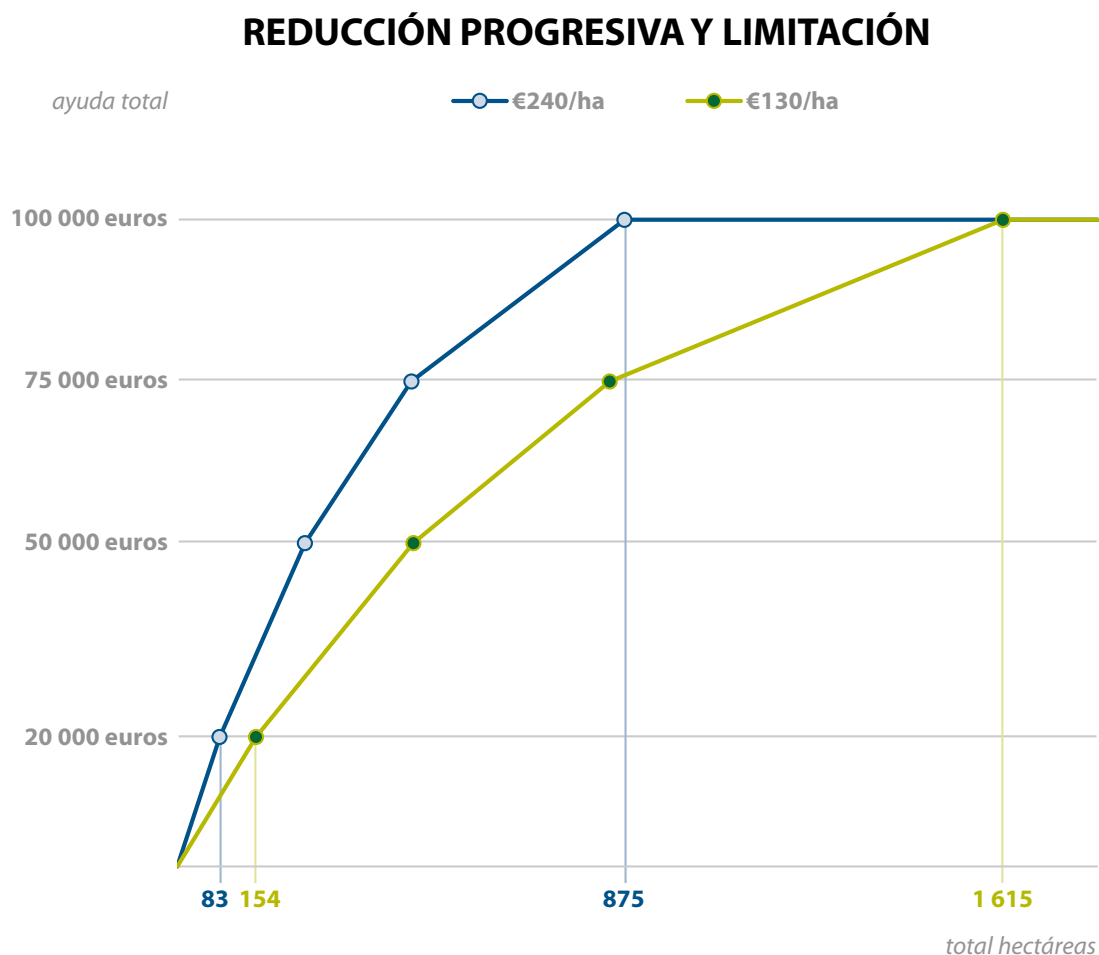
* La reducción se aplica al importe que supera el umbral de la horquilla.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de la propuesta sobre la PAC.

- 54** Observamos que el pago medio nacional global por hectárea debe oscilar entre 130 y 240 euros⁴⁷. Dada la incertidumbre sobre la manera en que los Estados miembros aplicarán la ayudas decrecientes a la renta por superficie y utilizarán porcentajes de pago diferenciados, el impacto probable de las propuestas en las diferentes categorías de agricultores es poco claro e impredecible.
- 55** A falta de un análisis de la Comisión sobre lo anterior, estimamos que, con una tasa media de pago de 130 euros por hectárea, se aplicaría una reducción progresiva a las explotaciones con una superficie superior a 154 hectáreas y la limitación a las explotaciones con más de 1 615 hectáreas. En cambio, con una tasa media de pago de 240 euros por hectárea, la reducción progresiva se aplicaría a las explotaciones con más de 83 hectáreas y la limitación a las de más de 875 hectáreas. La *ilustración 6* muestra cómo cambia el apoyo que percibe un agricultor a medida que aumenta el tamaño de la explotación.

⁴⁷ Artículo 35, apartado 3, de la propuesta del Fondo.

Ilustración 6 | Impacto estimado de la reducción progresiva y la limitación por superficie de la explotación



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de las tasas medias de pago establecidas en el artículo 35, apartado 3, de la propuesta del Fondo.

Pequeños agricultores (artículo 7)

56 Aunque los objetivos generales de esta intervención se mantienen sin cambios, la Comisión ha realizado varios ajustes en su diseño. La medida pasaría a ser obligatoria para los Estados miembros y sustituiría a la ayudas decrecientes a la renta por superficie, la ayuda a la renta asociada y ahora a las zonas con limitaciones naturales para los agricultores afectados. Nos parece positivo que el pago máximo anual se incremente hasta los 3 000 euros en lugar de los 1 250 euros anuales actuales⁴⁸ para adaptarse a este cambio. Al igual que en el caso de la ayuda decreciente a la renta por superficie, los

⁴⁸ Tras la adopción del [paquete de simplificación de la PAC](#), el [Reglamento \(UE\) 2025/2649](#) ya aumentó el importe para los pequeños agricultores a 3 000 euros para 2026 en el marco de la PAC 2023-2027.

Estados miembros también podrían proporcionar diferentes porcentajes de ayuda en función de los grupos de agricultores o las zonas geográficas con el fin de compensar cualquier posible pérdida derivada de la sustitución de la ayuda a la renta asociada y de los pagos para zonas con limitaciones naturales.

Pago para zonas con limitaciones naturales u otras limitaciones específicas (artículo 8)

57 La intervención en zonas con limitaciones naturales se mantiene en las mismas condiciones que en la PAC 2023-2027, pero con pequeños ajustes. La intervención pasaría a ser obligatoria para los Estados miembros, reflejando su adopción en todos los planes estratégicos de la PAC 2023-2027, que podrían designar un 2 % adicional de superficie habida cuenta de las limitaciones específicas que tienen que definir. El 2 % adicional se calcula sobre la superficie agrícola utilizada (SAU) total en el Estado miembro, lo que concedería mayor discrecionalidad a los Estados miembros. La propuesta no aclara sobre qué base deben definir los Estados miembros esta superficie adicional.

Intervenciones de arquitectura verde (artículos 4, 9, 10 y 13)

58 En el artículo 4, la Comisión determina seis ámbitos prioritarios en materia de medio ambiente y clima (adaptación al cambio climático y mitigación del mismo, salud del suelo, biodiversidad, agricultura ecológica y bienestar de los animales) en los que los Estados miembros deben prestar apoyo a través de tres tipos de intervención:

- ayuda para zonas con desventajas específicas resultantes de determinados requisitos obligatorios (artículo 9);
- medidas agroambientales y climáticas — (artículo 10);
- ayuda a las inversiones de agricultores y silvicultores (artículo 13).

59 El artículo 4 también define una nueva obligación, a saber, que todos los Estados miembros con zonas afectadas por contaminación del agua causada por un excedente de nitratos presten ayuda para la extensificación de los sistemas de producción ganadera (artículo 10) o para la diversificación de las actividades agrícolas (artículo 13). Sugerimos que la propuesta especifique la base para calcular el excedente de nitratos.

60 Aunque la intervención consistente en ayuda para zonas con desventajas específicas resultantes de determinados requisitos obligatorios de la UE (Directivas sobre los hábitats, sobre las aves y sobre el agua) en virtud del artículo 9 sigue siendo en gran medida la misma, consideramos positivo que la Comisión proponga restringir los beneficiarios admisibles a los agricultores, silvicultores y sus asociaciones, y que se excluya a los

administradores de tierras, que están incluidos como beneficiarios en la PAC 2023-2027. Consideramos que este cambio puede mejorar la forma en que se selecciona a los beneficiarios de la PAC.

- 61** La Comisión propone que los regímenes ecológicos anuales y las intervenciones plurianuales de medidas agroambientales y climáticas pasen a ser únicamente acciones agroambientales y climáticas con arreglo al artículo 10, apartado 1, que pueden ser anuales o plurianuales. Este apoyo puede concederse para cualquier compromiso que vaya más allá de los requisitos legales de gestión o que, de conformidad con la legislación nacional, vaya más allá de los requisitos legales de gestión, incluidos los cubiertos por prácticas de protección. En lugar de fijar objetivos para el porcentaje de fondos que deben asignarse a regímenes ecológicos y medidas agroambientales y medioambientales, como sucede en el marco de la PAC 2023-2027 (apartados **15** y **16**), la Comisión propone fijar un objetivo para que los Estados miembros asignen al menos el 43 % de sus dotaciones financieras totales a objetivos climáticos y medioambientales en sus planes de CNR⁴⁹. Observamos que estos cambios implican una simplificación de la PAC, y brindan la oportunidad de abordar los problemas que hemos señalado con respecto a la complejidad de los regímenes ecológicos como fuente de irregularidades⁵⁰. Sin embargo, observamos que la eficacia de las medidas agroambientales y climáticas en su conjunto dependerá en gran medida de la forma en que los Estados miembros decidan diseñarlas y aplicarlas, así como de la cantidad de recursos que decidan asignarles en ausencia de objetivos.
- 62** La Comisión introduce un nuevo tipo de medidas agroambientales y climáticas para la transición hacia sistemas de producción resilientes en el artículo 10, apartado 1, letra b). Este nuevo tipo de ayuda, que incluye la conversión a la agricultura ecológica, proporcionaría hasta 200 000 euros por agricultor y período de programación⁵¹, a condición de que el Estado miembro apruebe un «plan de acción de transición». En nuestra opinión, esta intervención proporcionaría previsibilidad de la financiación a los agricultores que deseen mejorar la sostenibilidad de sus prácticas agrícolas. No obstante, la propuesta no expone claramente los criterios en los que se basó la Comisión para fijar la ayuda máxima en 200 000 euros.
- 63** La Comisión rediseña la ayuda a las inversiones (artículo 13) para centrarse en la resiliencia de la agricultura, los sistemas alimentarios, la silvicultura y las zonas rurales, que se solapan parcialmente con los ámbitos prioritarios definidos en el artículo 4. Aunque la intención es

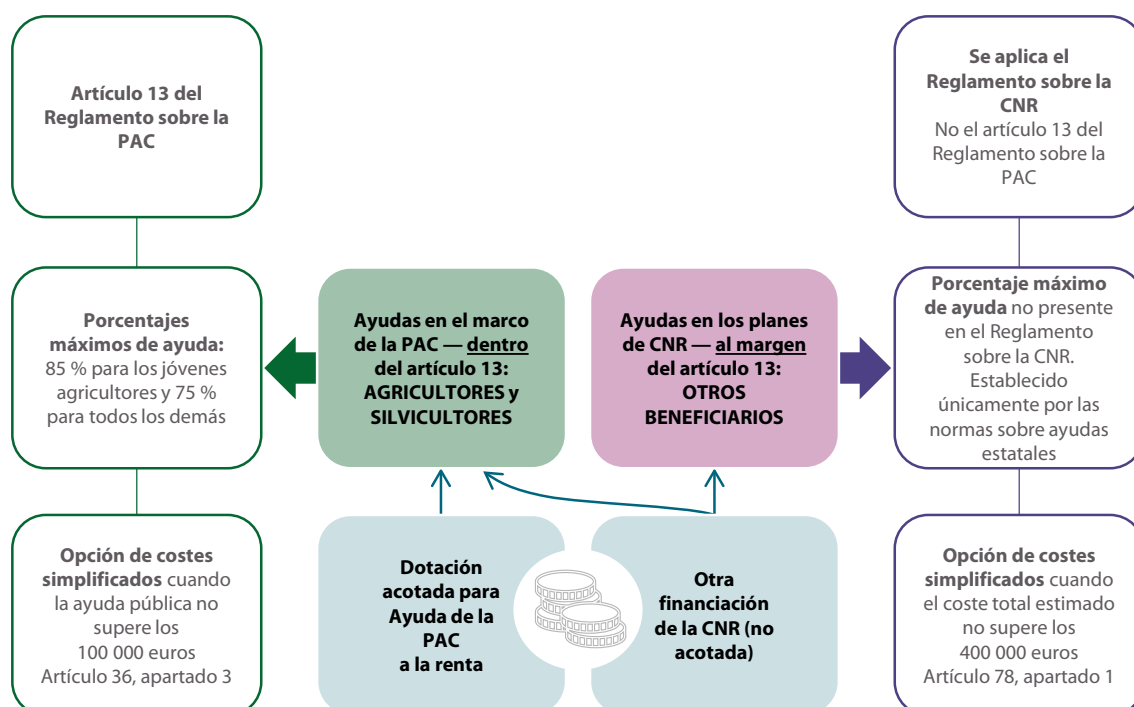
⁴⁹ Anexo III de la propuesta sobre el marco de rendimiento y rastreo del gasto del presupuesto, COM(2025) 545.

⁵⁰ Informe Anual relativo al ejercicio 2024, apartados 7.18 y 7.22 y recuadro 7.2.

⁵¹ Artículo 36, apartado 2, de la propuesta del Fondo.

limitar la ayuda a las inversiones de los agricultores y silvicultores, observamos que esta solo se enuncia en el título del artículo y no en sus disposiciones. El artículo 35, apartado 4, de la propuesta del Fondo prevé una ayuda máxima del 75 % de los costes subvencionables, con un porcentaje mayor para los jóvenes agricultores del (85 %). La inclusión de la PAC en los planes de CNR implica que las inversiones realizadas por otros tipos de beneficiarios, aun cuando estén vinculadas a la agricultura y la alimentación, estarían cubiertas por las disposiciones relativas a las inversiones de la propuesta del Fondo (*ilustración 7*). Consideramos que esto permitiría orientar más eficazmente las ayudas de la PAC a los agricultores y silvicultores encaminándolas a inversiones que mejoren la resiliencia.

Ilustración 7 | Inversiones dentro y fuera de la propuesta sobre la PAC



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir del artículo 35, apartado 4, artículo 36, apartado 3, y artículo 78, apartado 1, de la propuesta del Fondo, el artículo 13 de la propuesta sobre la PAC y la presentación de la Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural.

64 La propuesta sobre la PAC no trata las inversiones en infraestructuras de riego como una categoría independiente⁵², como sucedía en el marco de la PAC 2023-2027. Por consiguiente, observamos un riesgo en la propuesta, ya que no establece suficientes salvaguardias medioambientales respecto del uso del agua. Dado que la ayuda a las inversiones no está sujeta a la custodia agraria⁵³, consideramos importante que la

⁵² Artículo 74 del [Reglamento \(UE\) 2021/2115](#).

⁵³ Artículo 3, apartado 2, de la propuesta sobre la PAC.

propuesta aclare cómo esta intervención sería conforme con la protección del medio ambiente⁵⁴.

- 65** El artículo 13, apartado 6, de la propuesta sobre la PAC fija el período para apoyar las inversiones necesarias para cumplir los nuevos requisitos en 36 meses, lo que supone un incremento de un año en comparación con los 24 meses introducidos por el paquete de simplificación de 2025⁵⁵. El artículo también introduce una nueva disposición para apoyar las inversiones destinadas a ayudar a los nuevos jóvenes agricultores a cumplir los requisitos de la UE durante sus primeros 36 meses o hasta la consecución de su plan empresarial.

Ayuda a la renta asociada (artículo 11)

- 66** La Comisión propone que se amplíe el ámbito de aplicación de la ayuda a la renta asociada permitiendo a los Estados miembros apoyar sectores y productos agrícolas específicos enumerados en el anexo I del Reglamento (UE) n.º 1308/2013. El tabaco y los productos vitivinícolas siguen estando excluidos, pero ahora el pago por animal puede cubrir los productos apícolas. La asignación financiera⁵⁶ para la ayuda a la renta asociada se limitaría a un máximo del 20 % de la contribución de la UE a la ayuda decreciente a la renta por superficie, la ayuda específica al cultivo de algodón, la ayuda para los pequeños agricultores y las medidas agroambientales y climáticas. En el marco de la PAC 2023-2027, se prevé un máximo del 13 % de las asignaciones de los Estados miembros a los pagos directos con exclusión del algodón. Observamos que la propuesta no explica por qué los Estados miembros podrían tener que aumentar la ayuda a la renta asociada. Aunque la propuesta exige a los Estados miembros que minimicen los posibles efectos de esta intervención⁵⁷, esta mayor flexibilidad concedida a los Estados miembros podría dar lugar a una competencia desleal en el mercado interior.

Ayuda a la participación en instrumentos de gestión de riesgos (artículo 12)

- 67** La propuesta sobre la PAC ofrece a los Estados miembros más discrecionalidad a la hora de diseñar instrumentos de gestión de riesgos y definir los métodos de cálculo de la compensación para cada agricultor o a escala sectorial. Los tipos de instrumentos cubiertos por la intervención dejarían de estar especificados a escala de la UE. A pesar de

⁵⁴ Aplicación del principio de «no causar un perjuicio significativo» – Considerando 5 de la propuesta sobre el marco de rendimiento y rastreo del gasto del presupuesto - [COM\(2025\) 545](#).

⁵⁵ [Paquete ómnibus III](#) adoptado a través del [Reglamento \(UE\) 2025/2649](#).

⁵⁶ Artículo 35, apartado 5, de la propuesta del Fondo.

⁵⁷ Artículo 11, apartado 3, de la propuesta sobre la PAC.

la ambición expresada en la propuesta sobre la PAC⁵⁸, las propuestas relativas a la PAC y al Fondo no introducen ninguna medida adicional para mejorar la adopción por los agricultores de instrumentos de gestión de riesgos, con excepción de los cubiertos por intervenciones sectoriales⁵⁹.

Establecimiento de jóvenes agricultores, puesta en marcha de nuevas empresas rurales y desarrollo de pequeñas explotaciones (artículo 14)

- 68** La Comisión mantiene disposiciones para apoyar el establecimiento de jóvenes agricultores y empresas rurales similares a las de la PAC 2023-2027. En cuanto a la última modificación de la intervención actual⁶⁰, observamos que los Estados miembros también pueden apoyar a las pequeñas explotaciones, además de los pagos a los pequeños agricultores (apartado 56). Sin embargo, observamos que la propuesta no proporciona ninguna indicación sobre cómo deben determinar los Estados miembros el tamaño de una «pequeña explotación».

Leader (artículo 18)

- 69** La Comisión propone convertir Leader en una intervención independiente, junto con las iniciativas de cooperación territorial y local. La creación del Fondo único podría dar lugar a un régimen de financiación más sencillo que el enfoque multifondo que se aplicaba anteriormente a Leader, cuya complejidad ya señalamos⁶¹. En el marco de la propuesta sobre la PAC, Leader sigue siendo una intervención obligatoria para los Estados miembros fuera del importe delimitado, que ahora también puede apoyar a las empresas emergentes y la diversificación de las actividades agrícolas, como el agroturismo y las ventas directas en las explotaciones agrícolas (artículo 18, apartado 3). Las principales disposiciones que regulan Leader figuran en la propuesta del Fondo (*recuadro 4*).

⁵⁸ Exposición de motivos y considerando 11.

⁵⁹ Artículo 35, apartado 8, de la propuesta del Fondo.

⁶⁰ Artículo 1, punto 16, del [Reglamento \(UE\) 2025/2649](#).

⁶¹ [Informe Especial 10/2022](#), apartados 64 a 75.

Recuadro 4

Leader y otras iniciativas de cooperación territorial y local en la propuesta del Fondo

La propuesta del Fondo proporciona detalles sobre la ejecución del desarrollo local participativo, diseñado por los grupos de acción local, que siguen siendo casi los mismos y abarcarían actividades similares a las establecidas en el [Reglamento \(UE\) 2021/2115](#). Al igual que en el marco de la PAC 2023-2027, Leader es una de las iniciativas de cooperación territorial y local. La propuesta del Fondo establece las normas de ejecución financiera de Leader (artículo 77) y exige el uso de opciones de costes simplificados, sobre la base de haber llevado a cabo una [evaluación de los costes y beneficios de la aplicación de Leader](#), tal como ha recomendado el Tribunal⁶². Señalamos la importancia de mantener disposiciones específicas para Leader, ya que tiene una metodología específica que la distingue de otras iniciativas de cooperación territorial.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de la propuesta del Fondo (artículos 74 a 77).

Ayuda al intercambio de conocimientos y la innovación (artículos 19 y 20)

70 La intervención sobre el intercambio de conocimientos y la difusión de información se mantiene prácticamente sin cambios. Observamos que el apoyo a la Asociación Europea para la Innovación en materia de Productividad y Sostenibilidad Agrícolas se propone ahora en el marco de la intervención de la PAC sobre el intercambio de conocimientos y la innovación (artículo 19). La propuesta sobre la PAC reforzaría el papel del Sistema de Conocimiento e Innovación Agrícola y se centraría más en la responsabilidad de los Estados miembros de garantizar que los agricultores y los silvicultores puedan acceder a la innovación a través de asesores, y que los nuevos conocimientos lleguen a ellos de manera oportuna y eficaz. Valoramos positivamente que los Estados miembros estén obligados a describir en sus planes de CNR cómo llegarán la innovación y los conocimientos actualizados a los agricultores y silvicultores⁶³.

Servicios de sustitución en las explotaciones (artículo 17)

71 La propuesta sobre la PAC introduciría un nuevo tipo de intervención que permitiría a los Estados miembros ofrecer a los agricultores ayudas para los servicios de sustitución en las explotaciones, de modo que puedan disfrutar de bajas por enfermedad, permisos de maternidad o paternidad, permisos por cuidado de menores y otros familiares, formación

⁶² *Ibid.*, recomendación 1.

⁶³ Artículo 22, apartado 2, letra i), de la propuesta del Fondo.

y vacaciones. La ayuda de la UE se limitará a la creación de estos servicios y a los costes de los trabajadores que sustituyan al agricultor. Consideramos que esta intervención ofrece una oportunidad adicional para que los Estados miembros adopten medidas para hacer más atractivo el trabajo en la agricultura.

Relevo generacional (artículos 15 y 16)

72 Para aumentar el número de jóvenes agricultores de aquí a 2040⁶⁴, los Estados miembros estarían obligados a establecer una estrategia de relevo generacional en sus planes de CNR⁶⁵ en la que se indique el conjunto de intervenciones de la PAC para jóvenes agricultores (artículo 16 sobre el «paquete de bienvenida»). Observamos que este enfoque brinda a los Estados miembros la oportunidad de proporcionar a los jóvenes agricultores un apoyo más coherente y sistemático, que, anteriormente, según pudimos constatar, no estaba bien definido ni bien orientado⁶⁶. Aunque la propuesta del Fondo no incluye un objetivo de gasto en relevo generacional, como ocurría en el marco de la PAC 2023-2027⁶⁷, la [Estrategia de relevo generacional en la agricultura](#) elaborada por la Comisión recomienda que los Estados miembros dediquen al menos el 6 % de su gasto delimitado⁶⁸ al paquete de bienvenida. Señalamos que esta cifra duplicaría con creces la asignación actual por Estado miembro.

Gobernanza de los datos (artículo 21)

73 Los Estados miembros estarían obligados a designar una autoridad para promover la interoperabilidad de los datos en beneficio de los agricultores y otros beneficiarios de la PAC. La autoridad sería responsable de evaluar el estado de la interoperabilidad de los datos y de presentar una hoja de ruta nacional para lograr y mantener la interoperabilidad de los sistemas relacionados con la PAC. Consideramos que se trata de un paso inicial para abordar las carencias de datos detectadas por el Tribunal⁶⁹.

⁶⁴ Estrategia de relevo generacional en la agricultura, [COM\(2025\) 872](#).

⁶⁵ Anexo V, sección 1.6, de la propuesta del Fondo.

⁶⁶ [Informe Especial 10/2017](#), apartado 87.

⁶⁷ Artículo 95 y anexo XII del [Reglamento \(UE\) 2021/2115](#).

⁶⁸ Anexo XVIII de la propuesta del Fondo.

⁶⁹ [Informe Especial 16/2022](#), apartado 29 y recomendación 2.

Propuesta por la que se modifica el Reglamento OCM

74 La propuesta de la Comisión (propuesta sobre la OCM) tiene por objeto modificar el Reglamento (UE) n.º 1308/2013 por el que se crea la organización común de mercados de los productos agrarios ([Reglamento OCM](#)), que establece las normas fundamentales para que estos mercados sean más competitivos y resilientes. Las modificaciones se refieren principalmente a la integración en el Reglamento OCM de las normas de aplicación sobre el programa escolar de la UE y las intervenciones sectoriales, así como a la introducción de normas para garantizar la disponibilidad de suministros en tiempos de emergencia y crisis graves.

Programa escolar de la UE

75 La propuesta sobre la OCM incorpora el programa escolar de la UE ([anexo III](#)) a las intervenciones de la PAC financiadas por el Fondo y hace obligatoria su inclusión en los planes de CNR de los Estados miembros⁷⁰. La Comisión sería responsable de aprobar formalmente los programas de los Estados miembros en el marco de los planes de CNR, lo que no ocurre actualmente.

76 Observamos que la integración del programa escolar de la UE en los planes de CNR reduciría la carga de los Estados miembros de desarrollar estrategias adicionales. Observamos que también facilitaría la reutilización de los fondos en caso de baja absorción. Sin embargo, puede resultar difícil para los Estados miembros mantener el mismo nivel de financiación en ausencia de financiación específica de la UE ([ilustración 2](#)).

77 Las propuestas relativas a la OCM y al Fondo también abordan⁷¹ las recomendaciones formuladas en una evaluación del programa⁷² realizada por la Comisión para utilizar opciones de costes simplificados a fin de reducir la carga administrativa de los organismos pagadores y mejorar el seguimiento. La propuesta sobre la OCM introduce pequeños ajustes⁷³ en el contenido del programa, incluida la priorización de la distribución de productos originarios de la UE, lo que reforzaría el vínculo del programa con la PAC.

⁷⁰ Artículo 27, apartado 4, del Reglamento OCM modificado.

⁷¹ Artículo 27, apartado 6, del Reglamento OCM modificado y artículo 63 y artículo 78, apartado 2, de la propuesta del Fondo.

⁷² [Evaluation support study of the EU school scheme](#), octubre de 2022 y marzo de 2023.

⁷³ Artículo 28, apartados 4 y 5, del Reglamento OCM modificado.

Intervenciones sectoriales

- 78** La Comisión propone que las disposiciones sobre el apoyo a las intervenciones en determinados sectores se reintegren en el Reglamento OCM. A tal fin, y para simplificar las normas actualmente establecidas sector por sector⁷⁴, la Comisión consolida las normas en un único conjunto de disposiciones aplicables a todos los sectores agrícolas enumerados⁷⁵. En nuestra opinión, esto podría considerarse una simplificación de la OCM y de la aplicación del apoyo sectorial en los planes de CNR.
- 79** En el marco de la propuesta sobre la OCM, la Comisión establece normas esenciales sobre el alcance de la ayuda, el tipo de intervenciones que deben planificarse en los planes de CNR, los beneficiarios y la ejecución a través de programas y fondos operativos⁷⁶. En el artículo 35 del Reglamento OCM modificado, los poderes delegados de la Comisión se han reducido considerablemente para ofrecer una mayor flexibilidad a los Estados miembros.
- 80** En cuanto al ámbito de aplicación del Reglamento OCM, observamos dos cambios significativos en comparación con la PAC 2023-2027: el apoyo sectorial en el sector vitivinícola dejaría de ser obligatorio para algunos Estados miembros, y el apoyo al sector de las proteaginosas pasaría a ser obligatorio para los Estados miembros con organizaciones de productores o asociaciones reconocidas de organizaciones de productores en ese sector (artículo 30, apartado 2, del Reglamento OCM modificado). En relación con este último aspecto, consideramos que prestar apoyo al sector de las proteaginosas es un avance positivo, ya que podría contribuir a reducir la dependencia de la UE de las proteaginosas importadas para la alimentación animal.
- 81** Por lo que se refiere a los tipos de intervención, valoramos positivamente que la propuesta sobre la OCM exija que se preste apoyo a los instrumentos de gestión de riesgos y a las inversiones de agricultores y silvicultores (artículos 12 y 13 de la propuesta sobre la PAC). Sin embargo, observamos que la propuesta sobre la OCM no explica por qué dejaría de prestarse apoyo para mejorar la calidad de los productos o la gestión de los residuos, incluidos los subproductos (distintos del vino)⁷⁷.

⁷⁴ Título III, capítulo III, secciones 1 a 7 (artículos 42 a 68), del [Reglamento \(UE\) 2021/2115](#).

⁷⁵ Artículo 30 del Reglamento OCM modificado.

⁷⁶ Artículos 30 a 33 del Reglamento OCM modificado.

⁷⁷ Artículo 31, letra o), del Reglamento OCM modificado.

Disponibilidad de suministros en tiempos de emergencia y crisis graves

- 82** La propuesta sobre la OCM subraya la importancia del elemento de la preparación en la gestión de crisis. A este respecto, se reconocería oficialmente⁷⁸ el grupo de expertos del Mecanismo Europeo de Preparación y Respuesta ante las Crisis de Seguridad Alimentaria (MEPRCSA), creado en 2021⁷⁹ tras la pandemia de COVID-19.
- 83** La propuesta sobre la OCM también añadiría un capítulo referente a la disponibilidad de suministros en tiempos de emergencia y crisis graves que integre la preparación en la PAC. Los Estados miembros tendrían que elaborar planes nacionales de preparación y respuesta en materia de seguridad alimentaria para evitar perturbaciones de la cadena de suministro⁸⁰. Los Estados miembros que establezcan y gestionan reservas de productos agrícolas deben aplicar los principios incluidos en la propuesta para minimizar las distorsiones del mercado⁸¹.
- 84** Consideramos que estas disposiciones reforzarían la coordinación y la preparación de la UE y que responden a las recomendaciones formuladas de cara a futuras crisis en nuestro Informe Especial 09/2023.

Pagos por situaciones de crisis a los agricultores (artículo 38 de la propuesta del Fondo)

- 85** En consonancia con la modificación de la PAC 2023-2027⁸², la Comisión propone crear una intervención para efectuar pagos por situaciones de crisis a los agricultores afectados por «desastres naturales, fenómenos climáticos adversos o catástrofes»⁸³, que es

⁷⁸ Artículo 222 *sexies* del Reglamento OCM modificado.

⁷⁹ COM(2021) 689.

⁸⁰ Artículo 222 *quater* del Reglamento OCM modificado.

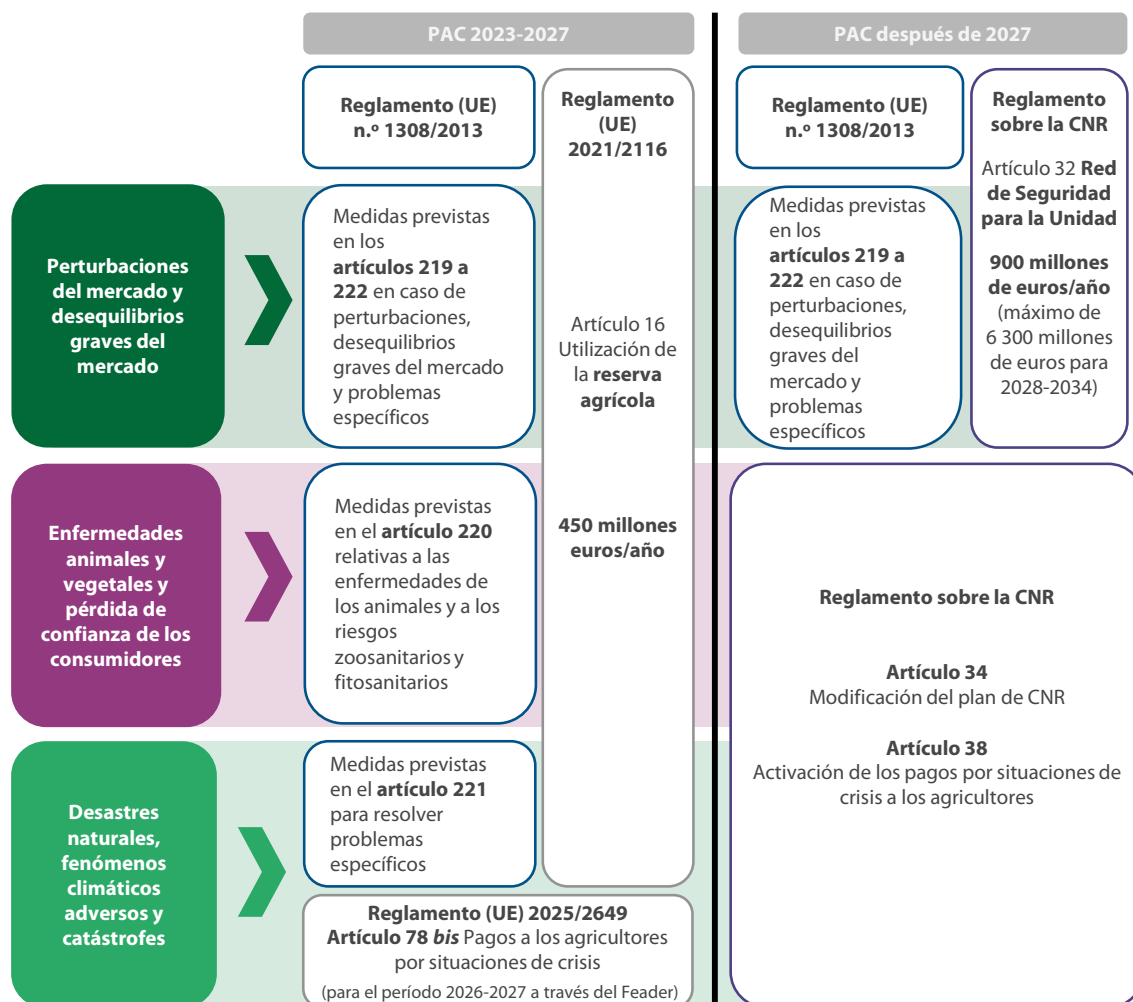
⁸¹ Artículo 222 *quinquies* del Reglamento OCM modificado.

⁸² Paquete ómnibus III, COM(2025) 236, adoptado a través del Reglamento (UE) 2025/2649. Informe sobre el uso de medidas de crisis adoptadas de conformidad con los artículos 219 a 222 del Reglamento OCM, COM(2024) 12.

⁸³ Artículo 5, apartado 1, letra s), de la propuesta sobre la PAC y artículo 38 de la propuesta del Fondo.

independiente de las medidas existentes en el Reglamento OCM que abordan las perturbaciones del mercado⁸⁴ (*ilustración 8*).

Ilustración 8 | Pagos por situaciones de crisis en el marco de la PAC 2021-2027 y en las propuestas de la Comisión



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

- 86** Los pagos por situaciones de crisis estarían cubiertos por el importe no delimitado del Fondo mediante un mecanismo en cascada (apartado **18** y *recuadro 5*), mientras que el apoyo para la estabilización de los mercados agrícolas en tiempos de perturbaciones estaría cubierto por la Red de Seguridad para la Unidad (*ilustración 2*), anteriormente conocida como «reserva agrícola»⁸⁵.

⁸⁴ Artículos 219 a 222 del Reglamento OCM.

⁸⁵ Artículo 16 del Reglamento (UE) 2021/2116.

87 Acogemos con satisfacción la introducción de criterios específicos para activar los pagos por situaciones de crisis en caso de desastres naturales⁸⁶. Sin embargo, consideramos que los criterios para activar y poner fin a las medidas excepcionales en casos de perturbación del mercado deberían haberse establecido en la propuesta sobre la OCM, como ya recomendó el Tribunal de Cuentas Europeo en el pasado⁸⁷.

Recuadro 5

Pagos por situaciones de crisis a raíz de desastres naturales, fenómenos climáticos adversos y catástrofes (artículo 38 de la propuesta del Fondo)

La propuesta del Fondo establece un «mecanismo en cascada» financiero que los Estados miembros pueden utilizar para proporcionar a los agricultores pagos por situaciones de crisis (artículo 34 de la propuesta del Fondo).



Observamos con agrado que, en caso de desastres naturales, las medidas excepcionales que se activarían a través del Mecanismo de la UE (título IV de la propuesta de Fondo) solo surtirían efecto una vez establecidos los pagos por situaciones de crisis a los agricultores (artículo 34, apartado 9).

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de la propuesta del Fondo.

⁸⁶ Artículo 34, apartado 1, y artículo 38, apartado 2, de la propuesta del Fondo.

⁸⁷ Informe Especial 23/2019, apartados 63 a 72 y recomendación 3.

El presente Dictamen ha sido aprobado por el Tribunal de Cuentas en Luxemburgo en su reunión de 5 de febrero de 2026.

Por el Tribunal de Cuentas Europeo



Tony Murphy
Presidente

Anexos

Anexo I — Lista de publicaciones del Tribunal a las que se hace referencia en el dictamen

[Informe Especial 03/2026](#): Medidas específicas de apoyo a la agricultura en las regiones ultraperiféricas de la UE – Ayudan a mantener la competitividad de la agricultura, pero el desarrollo a largo plazo es incierto

[Análisis 03/2025](#): Oportunidades para el Marco Financiero Plurianual posterior a 2027

[Análisis 02/2025](#): Orientación al rendimiento, rendición de cuentas y transparencia: lecciones que deben extraerse de las insuficiencias del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia

[Informe Especial 20/2024](#): Planes de la política agrícola común – Son más ecológicos, pero no coinciden con las ambiciones de la UE en materia de clima y medio ambiente

[Informe Anual de 2024](#) sobre la ejecución del presupuesto de la UE relativo al ejercicio 2024 y sobre las actividades financiadas por los noveno, décimo y undécimo Fondos Europeos de Desarrollo (FED) relativo al ejercicio 2024

[Informe Especial 09/2023](#): Asegurar las cadenas de suministro de productos agrícolas durante el COVID-19

[Informe Especial 10/2022](#): Leader y el desarrollo local participativo facilitan la implicación local, pero aún no se han demostrado suficientemente sus beneficios adicionales

[Informe Especial 16/2021](#): La política agrícola común y el clima – Las emisiones procedentes de la agricultura no disminuyen, aunque supongan la mitad del gasto de la UE relacionado con el clima

[Informe Especial 23/2019](#): Estabilización de los ingresos de los agricultores: un conjunto exhaustivo de herramientas, pero es preciso tomar medidas frente a la escasa utilización de los instrumentos y a la sobrecompensación

[Informe Especial 10/2017](#): El apoyo de la UE a los jóvenes agricultores debería estar mejor orientado a favorecer un relevo generacional eficaz

Anexo II – Cambios sugeridos con observaciones

Cuadro 1 | Cambios sugeridos con observaciones

Texto de la propuesta	Cambio sugerido	Observaciones
<p>Artículo 3, apartado 8, de la propuesta sobre la PAC</p> <p>Los Estados miembros podrán conceder excepciones temporales a las prácticas de protección si las condiciones meteorológicas impiden a los agricultores y otros beneficiarios aplicar dichas prácticas o si su aplicación obstaculiza la consecución de los objetivos establecidos en el apartado 4.</p>	<p>Los Estados miembros podrán conceder excepciones temporales a las prácticas de protección si las condiciones meteorológicas impiden a los agricultores y otros beneficiarios aplicar las prácticas de protección de que se trate o si su aplicación obstaculiza la consecución de los objetivos establecidos en el apartado 4.</p>	<p>La formulación podría sugerir que las excepciones temporales se aplicarían a todas las prácticas de protección en lugar de a prácticas concretas.</p>
<p>Artículo 5, apartado 1, de la propuesta sobre la PAC</p>	<p>Incluir Leader en las iniciativas de cooperación territorial y local, como sigue:</p> <p>n) iniciativas de cooperación territorial y local, con inclusión de Leader</p>	<p>Este cambio debe reflejarse en el artículo 35 de la propuesta del Fondo.</p>
<p>Artículo 8, apartado 2, de la propuesta sobre la PAC</p> <p>El pago para zonas con limitaciones naturales u otras limitaciones específicas podrá concederse en las zonas:</p> <ul style="list-style-type: none"> (a) designadas en virtud del artículo 32 del Reglamento (UE) n.º 1305/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo; (b) que se designen sobre la base de limitaciones específicas definidas por los Estados miembros y se contemplen en el plan de CNR. 	<p>[...]</p> <p>b) que se designen sobre la base de limitaciones específicas definidas por los Estados miembros, de conformidad con las normas establecidas en el artículo 32 del Reglamento (UE) n.º 1305/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, y se contemplen en el plan de CNR.</p>	<p>La propuesta no aclara sobre qué base los Estados miembros pueden designar la superficie adicional del 2 %.</p> <p>Véanse las observaciones en el apartado 57.</p>

Texto de la propuesta	Cambio sugerido	Observaciones
Artículo 13, apartado 1, de la propuesta sobre la PAC	Incluir en el texto del artículo una disposición que indique que la ayuda se prestará únicamente a los agricultores y silvicultores, tal como se indica en el título.	Véanse las observaciones en el apartado 63 .
Artículo 31 del Reglamento OCM modificado.	Incluir en la lista de tipos de intervenciones: - reducir los residuos, incluidos los subproductos, y mejorar la gestión de residuos - mejorar la calidad de los productos y aplicar los regímenes de calidad de la Unión	Véanse las observaciones en el apartado 81 .

Anexo III – Información de referencia

Marco normativo

- 01** El 16 de julio de 2025, la Comisión Europea presentó su propuesta sobre el [marco financiero plurianual \(MFP\) para el período 2028-2034](#). La propuesta iba acompañada de un primer paquete de propuestas legislativas sectoriales, entre ellas:
- la propuesta por la que se establece el [Fondo Europeo para la Cohesión Económica, Social y Territorial, la Agricultura y las Zonas Rurales, la Pesca y el Mar, la Prosperidad y la Seguridad](#), que establece normas sobre la financiación, la gobernanza y la gestión de la PAC, entre otras políticas de la UE. La propuesta tiene un título específico (título V) de la PAC. A continuación,
 - tres propuestas¹ sobre la política agrícola común (PAC) posterior a 2027, que establecen disposiciones específicas sobre la ejecución y la dirección de las intervenciones de la PAC, modifican las normas para la organización común de mercados de los productos agrícolas y para el apoyo a sectores específicos, incluido el programa escolar de la UE, la intervención pública y el almacenamiento privado, e incluyen disposiciones para crear un sector distinto de las proteaginosas, así como normas sobre la disponibilidad de suministros en tiempos de emergencia y crisis;
 - la propuesta por la que se establece un [marco de rendimiento y rastreo del gasto del presupuesto y otras normas horizontales de aplicación a los programas y actividades de la Unión](#) que integra el modelo de aplicación de la PAC en un único sistema de seguimiento.
- 02** La futura PAC estaría regulada por varias propuestas legislativas, algunas de ellas dedicadas específicamente a la política, mientras que otras son transversales. Esto da lugar a la estructura jurídica que se recoge en la [ilustración 1](#).

¹ COM(2025) 553, 554 y 560.

Ilustración 1 | Arquitectura de la PAC en el MFP 2028-2034



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

03 El actual marco legislativo de las ayudas de la PAC para el período 2021-2027 está cubierto por tres Reglamentos principales:

- [Reglamento \(UE\) 2021/2115](#), por el que se establecen normas en relación con la ayuda a los planes estratégicos nacionales de la PAC;
- [Reglamento \(UE\) 2021/2116](#), sobre la financiación, la gestión y el seguimiento de la PAC;
- [Reglamento \(UE\) n.º 1308/2013](#), por el que se crea la organización común de los mercados agrícolas, modificado durante la última reforma de la PAC por el [Reglamento \(UE\) 2021/2117](#).

04 Se han establecido otras disposiciones para medidas específicas al margen de los planes estratégicos de la PAC:

- [Reglamento \(UE\) n.º 228/2013](#), sobre medidas agrícolas en las regiones ultraperiféricas de la Unión (POSEI);

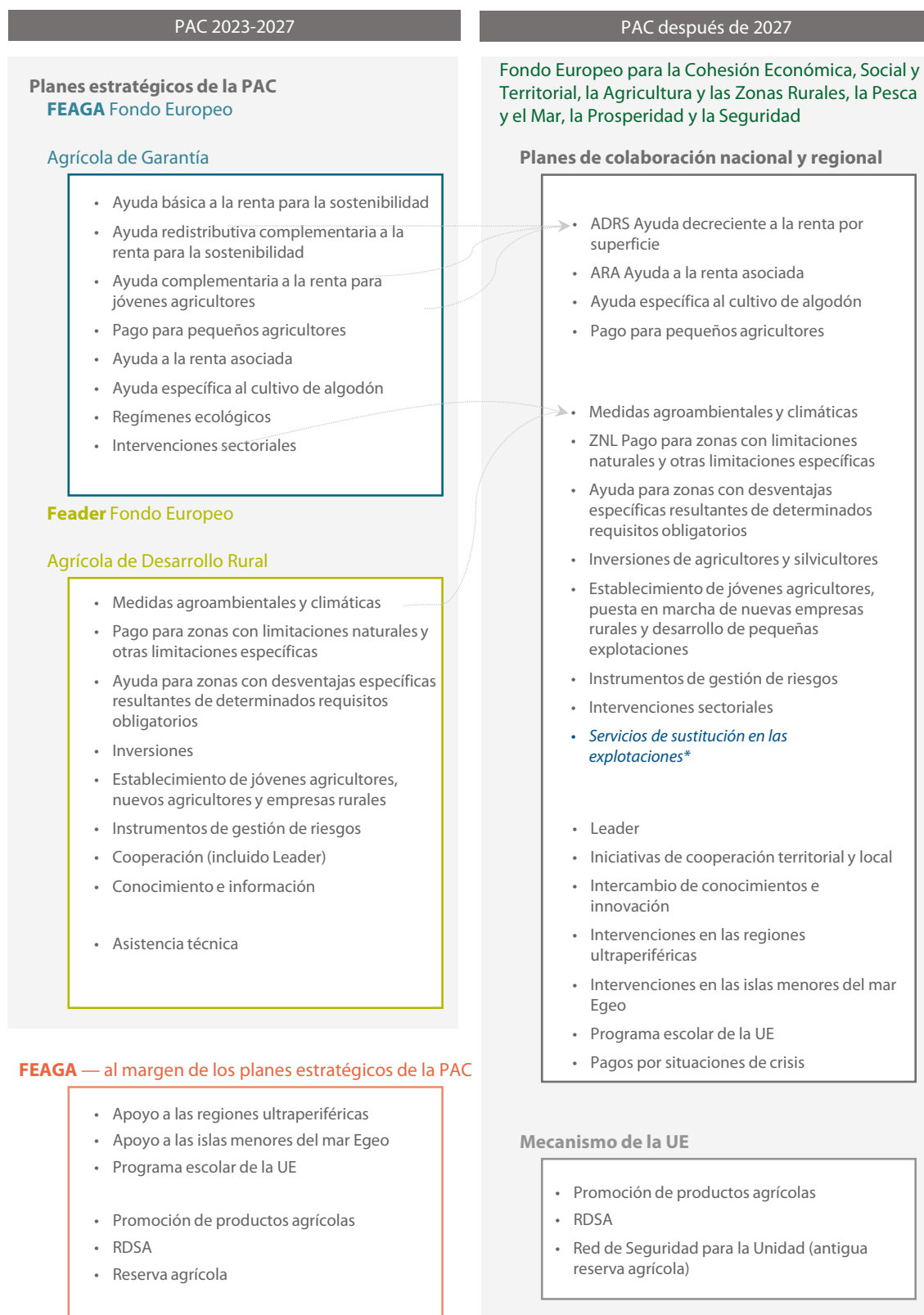
- [Reglamento \(UE\) n.º 229/2013](#), sobre medidas agrícolas en favor de las islas menores del mar Egeo;
- [Reglamento \(UE\) n.º 1370/2013 del Consejo](#) (artículo 5 y anexo I) y [Reglamentos \(UE\) 2017/39](#) y [\(UE\) 2017/40](#) de la Comisión, sobre la financiación y la ejecución del programa escolar de la UE.

05 A raíz de los Reglamentos propuestos, se derogarían todos los Reglamentos mencionados, excepto el Reglamento (UE) n.º 1308/2013 y el Reglamento (UE) n.º 1370/2013, que se modifican.

Intervenciones de la PAC

06 En la [ilustración 2](#) se destacan los principales cambios en las intervenciones de la PAC.

Ilustración 2 | PAC 2023-2027 frente a la PAC propuesta para después de 2027



* Nueva intervención en la PAC después de 2027.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Condicionalidad

07 En el marco de la PAC 2023-2027², la «condicionalidad» es un conjunto mínimo de prácticas de gestión de la tierra, consideradas normas básicas, que los beneficiarios de las ayudas de la PAC deben cumplir para recibir pagos de la PAC en el marco de determinadas intervenciones. Comprende los requisitos legales de gestión), las buenas condiciones agrarias y medioambientales (BCAM) y la condicionalidad social derivada de la legislación de la UE en materia de protección social. La condicionalidad se aplica a nueve intervenciones de la PAC (ayuda básica a la renta para la sostenibilidad, ayuda redistributiva complementaria a la renta para la sostenibilidad, ayuda complementaria a la renta para jóvenes agricultores, ayuda a la renta asociada, ayuda específica al cultivo de algodón, regímenes ecológicos, medidas agroambientales y climáticas, zonas con limitaciones naturales y zonas con desventajas específicas resultantes de requisitos de gestión; *ilustración 2*) y a los regímenes para las regiones ultraperiféricas (POSEI) y las islas menores del mar Egeo para los pagos por superficie y por animales.

Programa escolar de la UE

08 El programa escolar de la UE proporciona ayuda para la distribución de frutas, hortalizas, leche y determinados productos lácteos a los escolares, desde la guardería hasta la escuela secundaria, y para acompañar la distribución con medidas educativas. El programa es un instrumento independiente de la PAC financiado por el FEAGA con un presupuesto anual asignado de unos 220 millones de euros³. Los Estados miembros pueden proporcionar financiación adicional procedente de sus propios recursos o de entidades públicas y privadas. La participación en el programa es voluntaria: los Estados miembros que deseen participar deben elaborar una estrategia nacional que abarque un período de seis años. La Comisión no aprueba las estrategias nacionales.

² Artículos 12 a 14 y anexos III y IV del [Reglamento \(UE\) 2021/2115](#).

³ [Decisión de Ejecución \(UE\) 2023/106](#) de la Comisión.

Siglas y acrónimos

Abreviación	Definición/Explicación
BCAM	Buenas condiciones agrarias y medioambientales
Feader	Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural
FEAGA	Fondo Europeo Agrícola de Garantía
Leader	<i>Liaison entre actions de développement de l'économie rurale</i> (Relaciones entre Actividades de Desarrollo de la Economía Rural)
MFP	Marco financiero plurianual
OCM	Organización común de mercados
PAC	Política agrícola común
Planes de CNR	Planes de colaboración nacional y regional
RDSA	Red de Datos de Sostenibilidad Agraria
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea

Glosario

Término	Definición/Explicación
Absorción	Grado, a menudo expresado como porcentaje, en que se han gastado los fondos de la UE asignados a los Estados miembros en proyectos subvencionables.
Ayuda (a la renta) asociada	Pagos de la UE a agricultores para la producción de un producto específico o para un sector.
Derecho (de pago)	Derecho transferible en virtud del cual un agricultor activo puede acceder a ayuda de la UE si lo declara conjuntamente con la superficie agrícola subvencionable.
Gestión compartida	Método de gasto del presupuesto de la UE en el que, a diferencia de la gestión directa, la Comisión delega en el Estado miembro, conservando a la vez la responsabilidad última.
Marco financiero plurianual	Plan de gastos de la UE que establece prioridades (basadas en los objetivos de las políticas) e importes máximos, en general para un período de siete años. Proporciona la estructura para el establecimiento de los presupuestos anuales de la UE y de los límites de gasto por categoría.
Opción de costes simplificados	Enfoque para determinar el importe de una subvención utilizando métodos como los costes unitarios estándar, la financiación a tipo fijo o las sumas a tanto alzado, en lugar de los costes reales en que haya incurrido el beneficiario. Está concebido para reducir la carga administrativa.
Pista de auditoría	Registro del movimiento de datos dentro de un sistema contable o administrativo que permita rastrear las distintas operaciones.
Plan estratégico de la PAC	Documento elaborado por un Estado miembro de la UE en el marco de la política agrícola común posterior a 2020, en el que se expone cómo se propone alcanzar sus metas con arreglo a los objetivos generales de la política.
Política de cohesión	Política de la UE destinada a reducir las disparidades económicas y sociales entre las regiones y los Estados miembros a través de la promoción de la creación de empleo, la competitividad empresarial, el crecimiento económico, el desarrollo sostenible y la cooperación transfronteriza e interregional.
Programa operativo	Marco para aplicar los proyectos financiados por la UE en un período establecido que refleja las prioridades y los objetivos recogidos en acuerdos de asociación entre la Comisión y los Estados miembros individuales.
Reglamento del Fondo Europeo	Propuesta de Reglamento sucesor del Reglamento sobre disposiciones comunes para el período 2028-2034, que establece normas comunes para muchos fondos de la UE que implican asignaciones nacionales con cargo al presupuesto de la UE, incluidos los cuatro fondos de la política de cohesión.

Término	Definición/Explicación
Reglamento sobre el rendimiento	Propuesta de Reglamento por el que se establece un marco de rendimiento y rastreo del gasto del presupuesto y otras normas generales para los programas y actividades de la UE [COM(2025) 545 final].
Regularidad	Medida en que una operación o actividad cumple las normas y reglamentos aplicables y cualesquiera obligaciones contractuales.
Valor añadido europeo	Valor adicional generado por la actuación de la UE en comparación con la de los Estados miembros por separado.

DERECHOS DE AUTOR

© Unión Europea, 2026

La política de reutilización del Tribunal de Cuentas Europeo (el Tribunal) se establece en la [Decisión n.º 6-2019](#) del Tribunal de Cuentas Europeo, sobre la política de datos abiertos y de reutilización de documentos.

Salvo que se indique lo contrario (por ejemplo, en menciones de derechos de autor individuales), el contenido del Tribunal que es propiedad de la UE está autorizado conforme a la [licencia Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#), lo que significa que se permite la reutilización como norma general, siempre que se dé el crédito apropiado y se indique cualquier cambio. Cuando se reutilicen contenidos del Tribunal, no se deben distorsionar el significado o mensaje originales. El Tribunal no será responsable de las consecuencias de la reutilización.

Deberá obtenerse un permiso adicional si un contenido específico representa a particulares identificables, como, por ejemplo, en fotografías del personal del Tribunal, o incluye obras de terceros.

Dicho permiso, cuando se obtenga, cancelará y reemplazará el permiso general antes mencionado y establecerá claramente cualquier restricción de uso.

Para utilizar o reproducir contenido que no sea de la propiedad de la UE, es posible que el usuario necesite obtener la autorización directamente de los titulares de los derechos de autor.

Fotografía de portada – © butenkow / stock.adobe.com.

Ilustración7, ilustración 1 del anexo III y recuadro 5 – los iconos se han diseñado utilizando recursos de [Flaticon.com](#). © Freepik Company S.L. Reservados todos los derechos.

Cualquier *software* o documento protegido por derechos de propiedad industrial, como patentes, marcas comerciales, diseños registrados, logotipos y nombres, está excluido de la política de reutilización del Tribunal.

El conjunto de los sitios web institucionales de la Unión Europea pertenecientes al dominio «europa.eu» ofrece enlaces a sitios de terceros. Dado que el Tribunal no tiene control sobre dichos sitios, recomendamos leer atentamente sus políticas de privacidad y derechos de autor.

Utilización del logotipo del Tribunal

El logotipo del Tribunal no debe utilizarse sin su consentimiento previo.

HTML	ISBN 978-92-849-6875-6	ISSN 2812-2984	doi:10.2865/8166760	QJ-01-26-009-ES-Q
PDF	ISBN 978-92-849-6876-3	ISSN 2812-2984	doi:10.2865/6872383	QJ-01-26-009-ES-N

CÓMO CITAR EL DOCUMENTO

Tribunal de Cuentas Europeo, [Dictamen 02/2026](#) «sobre las propuestas de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo 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 y, de Reglamento por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 1308/2013 en lo que respecta al programa de distribución de frutas, hortalizas y leche en los centros escolares («programa escolar de la UE»), las intervenciones sectoriales [...], las normas sobre la disponibilidad de suministros en tiempos de emergencia y crisis graves y las garantías (COM(2025) 553 y 560)»

El presente dictamen se emite de conformidad con el artículo 322, apartado 1, letra a), del TFUE, que prevé que se consulte al Tribunal de Cuentas Europeo sobre las propuestas relativas a las normas financieras por las que se determinarán las modalidades de establecimiento y ejecución del presupuesto de la UE.

El objetivo del dictamen es proporcionar asesoramiento independiente y especializado para apoyar el diseño, la gobernanza, el marco de rendimiento y los mecanismos de control financiero de la política agrícola común (PAC). Con él se persigue contribuir a garantizar una buena gestión financiera, la rendición de cuentas y el valor añadido de la UE en esta política.

TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburgo
LUXEMBURGO

Teléfono: +352 4398-1

Consultas: eca.europa.eu/es/contact

Sitio web: eca.europa.eu

Redes sociales: @EUauditors



TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO



Oficina de Publicaciones
de la Unión Europea