



Bruselas, 26.1.2026
COM(2026) 37 final

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

**sobre el funcionamiento del nuevo modelo de aplicación por los Estados miembros y la
contribución de los planes estratégicos de la PAC de los Estados miembros al
cumplimiento de los compromisos medioambientales y climáticos de la Unión**

{SWD(2026) 19 final}

INTRODUCCIÓN

Desde su introducción, la política agrícola común (PAC) ha evolucionado de forma considerable, abordando las necesidades emergentes y adaptando sus modalidades. **El nuevo modelo de aplicación de la PAC 2023-2027 trasladó el énfasis del cumplimiento de las normas detalladas de la UE a una política basada en el rendimiento e impulsada por los objetivos. Su finalidad es lograr resultados tangibles y alcanzar los objetivos comunes, al tiempo que se concede a los Estados miembros más flexibilidad a la hora de decidir los detalles de la política.**

Este modelo presenta los siguientes elementos centrales: i) un instrumento único de planificación —un plan estratégico de la PAC para cada Estado miembro¹— que integra por primera vez los instrumentos de ambos fondos de la PAC en estrategias de intervención comunes; ii) una mayor participación de las partes interesadas, y iii) una orientación al rendimiento, con el establecimiento de un marco común de rendimiento y el proceso de evaluación del rendimiento. Este planteamiento se introdujo para mejorar la coherencia y aumentar la eficacia de las intervenciones de la PAC, al mismo tiempo que sirve para abordar mejor las necesidades nacionales específicas y diversas a la hora de contribuir a la consecución de los objetivos comunes de la PAC de la UE. El nuevo modelo de aplicación también implica un nuevo enfoque en materia de garantías según el cual las auditorías se centran en el diseño y el funcionamiento de los sistemas de gobernanza de los Estados miembros en lugar de en los beneficiarios individuales.

Este modelo de aplicación ya ha sido objeto de varios ajustes y simplificaciones sobre la base de las observaciones de las partes interesadas y las peticiones de los Estados miembros tras dos años de ejecución. Las conclusiones extraídas durante la ejecución también han guiado la propuesta para el futuro período 2028-2034.

El presente informe responde a la petición de los colegisladores [artículo 141, apartado 3, del Reglamento (UE) 2021/2115 del Parlamento Europeo y del Consejo²] de presentar información sobre el funcionamiento del nuevo modelo de aplicación y una primera evaluación de la contribución de las intervenciones previstas en los veintiocho planes estratégicos de la PAC a la consecución de los objetivos medioambientales y climáticos de la UE.

I. ENTRADA EN VIGOR DEL NUEVO MODELO DE APLICACIÓN POR PARTE DE LOS ESTADOS MIEMBROS

A. Diseño estratégico y más basado en datos contrastados de los planes de la PAC

La Comisión presentó una propuesta de reforma de la PAC en 2018 con arreglo al marco financiero plurianual 2021-2027. Tras las negociaciones entre los colegisladores de la UE,

¹ Excepto para Bélgica.

² Reglamento (UE) 2021/2115 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 2 de diciembre de 2021, por el que se establecen normas en relación con la ayuda a los planes estratégicos que deben elaborar los Estados miembros en el marco de la política agrícola común (planes estratégicos de la PAC), financiada con cargo al Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) y al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader), y por el que se derogan los Reglamentos (UE) n.º 1305/2013 y (UE) n.º 1307/2013 (DO L 435 de 6.12.2021, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2021/2115/oj>).

los Reglamentos de la PAC no se adoptaron hasta 2021, y entrarán en vigor a partir del 1 de enero de 2023.

Para ayudar a los Estados miembros a preparar y diseñar sus planes de la PAC, la Comisión puso en marcha un diálogo estructurado en 2020, que incluía intercambios sobre la situación de la agricultura y las zonas rurales en cada Estado miembro, y publicó recomendaciones específicas en diciembre de 2020³.

Para diseñar sus intervenciones, se pidió a los Estados miembros que acometieran una evaluación exhaustiva de las necesidades a partir de un análisis de fortalezas, debilidades, las oportunidades y las amenazas (DAFO) de su territorio y su sector agroalimentario, y que utilizaran una lógica de intervención precisa. La evaluación debía ser exhaustiva, valorando si las necesidades se abordarían a través de los planes de la PAC u otros instrumentos nacionales o de la UE que se consideraran más adecuados para el fin perseguido.

La Comisión aprobó los planes en el segundo semestre de 2022 tras las respuestas formales a las cartas de observaciones de la Comisión en respuesta a cada plan presentado.

1- Nueva gobernanza

La planificación estratégica ha dado lugar a reorganizaciones y nuevos métodos de trabajo en las administraciones de los Estados miembros. Un plan único que abarcara todas las intervenciones requería una mayor colaboración entre los departamentos responsables de los pagos directos, el desarrollo rural y el apoyo sectorial, pero también una mayor coordinación entre los ministerios o departamentos regionales y nacionales. Los Estados miembros con sólidas prácticas de trabajo colaborativo entre administraciones, responsabilidades claramente establecidas y canales de intercambio eficientes, pudieron adaptarse más rápidamente a este nuevo modelo de aplicación. Sin embargo, algunos Estados miembros con una determinada división de competencias nacionales y regionales afrontaron dificultades.

La dinámica varía considerablemente de un Estado miembro a otro, pero el nuevo modelo de aplicación ha dado lugar a una mejor gobernanza de la PAC que incluye disposiciones jurídicas explícitas sobre el papel de las partes interesadas. La necesaria participación de las partes interesadas en el diseño y la aplicación de los planes ha dado lugar a una mejor adaptación a las necesidades de los Estados miembros. No obstante, aunque las regiones o los territorios podían contribuir a los planes, algunas regiones consideraron que tenían menos voz en el diseño de los planes y experimentaron algunos retrasos a la hora de realizar sus aportaciones debido a la coordinación nacional. Varias autoridades de gestión y partes interesadas también señalaron como un problema la extensión de los planes (a menudo de varios miles de páginas).

2- Diseño basado en la evaluación de las necesidades y en diferentes opciones de planificación

Para diseñar sus planes, los Estados miembros utilizaron el análisis DAFO, las consultas a partes interesadas, las recomendaciones de la Comisión y las cartas de observaciones.

³ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Recomendaciones a los Estados miembros en lo que respecta a sus planes estratégicos para la política agrícola común [COM(2020) 846 final].

Destacaron que, si bien el análisis y la determinación de las necesidades se llevaron a cabo en buenas condiciones, la adopción tardía de la legislación de la UE redujo el tiempo dedicado a perfeccionar el diseño y la planificación de las intervenciones y a innovar. La anticipación a nivel nacional era crucial en esta fase.

Los planes se utilizaron en gran medida para abordar las necesidades socioeconómicas, medioambientales y climáticas. Para el período comprendido entre 2023 y 2027, estaba previsto que el 8 % de la asignación de la PAC se dirigiera al desarrollo rural, además de a la agricultura. En el caso de las energías renovables, la innovación, la digitalización, el intercambio de conocimientos sobre gestión de riesgos y, hasta cierto punto, las medidas de política rural, algunos Estados miembros tenían previsto alcanzar sus objetivos también con otras fuentes de financiación nacionales o de la UE, lo cual requería una coordinación más estrecha y puso de manifiesto el potencial para producir sinergias adicionales.

Una buena planificación es la piedra angular de un modelo basado en el rendimiento, pero resultó difícil. La planificación de las realizaciones anuales, los importes unitarios y los indicadores de resultados (metas) para los ejercicios 2023 a 2027 requería datos pertinentes, pruebas sólidas de las partes interesadas y un personal experimentado. Los Estados miembros han adoptado diferentes estrategias: algunos de ellos han optado por una programación muy detallada (por ejemplo, numerosos importes unitarios y realizaciones fijados a nivel de cada subintervención), mientras que otros por una menor granularidad (por ejemplo, a nivel de cada intervención). Por ejemplo, en los 28 planes de la PAC se prevén 1 913 intervenciones y 10 754 subintervenciones. Los tipos de intervención más diversificados son las medioambientales y climáticas (5 282 subintervenciones) en el marco del desarrollo rural y las inversiones (2 172).

3- La evaluación de los planes requería un enfoque global

La evaluación de la Comisión examinó si los planes presentados eran coherentes con los requisitos de la legislación de la UE y contribuían a la consecución de los diez objetivos específicos de la PAC. Se hizo hincapié en la contribución de la estrategia de intervención prevista a la consecución de los objetivos medioambientales y climáticos, incluidas determinadas metas del Pacto Verde Europeo, así como en su coherencia con la legislación medioambiental y climática de la UE y su contribución a ella⁴, y no hubo retrocesos en comparación con el período 2014-2022⁵.

La ambición de la PAC se refleja en las metas establecidas para los indicadores de resultados que deben alcanzarse por medio de las intervenciones subvencionadas. También se refleja en los requisitos detallados y las condiciones de idoneidad de dichas intervenciones. Para favorecer la evaluación objetiva de los planes, desde una perspectiva medioambiental y climática, una matriz elaborada por el Centro Común de Investigación aportó pruebas sobre el vínculo entre las prácticas agrícolas y los objetivos⁶.

El procedimiento para la evaluación objetiva de la adecuación de la estrategia de intervención y los niveles objetivo de cada plan a la luz de las necesidades y objetivos nacionales señalados por el Estado miembro resultó complejo, en particular debido a: i) las diferentes situaciones y prioridades de los Estados miembros; ii) los diferentes niveles de

⁴ Enumerada en el anexo XIII del Reglamento (UE) 2021/2115.

⁵ Artículo 105 del Reglamento (UE) 2021/2155.

⁶ Véanse las referencias 1, 2 y 9 del documento de trabajo de los servicios de la Comisión adjunto. En el documento de trabajo de los servicios de la Comisión adjunto figuran referencias, así como datos adicionales.

planificación; iii) los complejos vínculos entre las intervenciones y las metas; iv) la plasmación de las metas en una unidad diferente a la de los objetivos (por ejemplo, porcentaje de superficie frente a variación de CO₂eq), y v) la legislación o los instrumentos nacionales distintos de la PAC que contribuyen a la consecución de los mismos objetivos.

B. La aplicación de los planes va por buen camino

Tras la adopción de la legislación derivada de la Unión a finales de 2022, los Estados miembros completaron su marco nacional de aplicación de la PAC (legislación, procesos de solicitud y sistemas informáticos). Las administraciones tuvieron una carga de trabajo considerable, sobre todo porque la ejecución de los programas de desarrollo rural del período 2014-2022 continúa en paralelo durante tres años más (hasta finales de 2025). En la práctica, esto ha dado lugar a problemas de capacidad y a una elevada presión de tiempo en materia de creación de herramientas informáticas, preparación de convocatorias de proyectos y, en ocasiones, retrasos y comunicación tardía con los beneficiarios, lo que ha afectado a la aceptación y la percepción por parte de los agricultores.

Los informes anuales de rendimiento, la principal herramienta de presentación de informes del nuevo modelo de aplicación, constan de dos partes: una, cualitativa, en que se presentan los avances conseguidos en la ejecución de los planes; y otra, cuantitativa, que facilita indicadores de rendimiento y justificaciones de las desviaciones con respecto a los valores de los hitos de los indicadores de resultados.

Debido al calendario de ejecución de las intervenciones, el informe de rendimiento del ejercicio 2024 presentado en febrero de 2025 fue el primero en incluir datos sobre todos los indicadores de resultados y la mayoría de las intervenciones previstas. Con arreglo al nuevo modelo de aplicación, los Estados miembros planificaron por primera vez realizaciones y resultados anuales relacionados con la ayuda a la renta, el desarrollo rural y las intervenciones sectoriales.

1- Buena planificación de las intervenciones basadas en la superficie

La comparación entre la planificación y la realización permite evaluar los avances en la aplicación de los planes y las dificultades encontradas.

- La ayuda básica a la renta es la intervención con una mayor adopción por parte de los agricultores, tanto en el ámbito de la UE (100 %) como en cada uno de los planes.
- La adopción de la ayuda redistributiva a la renta se corresponde con el 98 % del valor previsto de la UE, con algunas variaciones entre los planes.
- Sin embargo, ha sido más difícil de planificar la ayuda a la renta asociada y el complemento para los jóvenes agricultores.
- Como instrumento de reciente introducción, la adopción de los regímenes ecológicos se ha subestimado en general, ya que abarcan un 10 % más de la superficie prevista a escala de la UE, con variaciones considerables entre los planes.

A escala de la UE, la adopción de la ayuda al desarrollo rural basada en la superficie ha alcanzado entre el 87 y el 91 % de la superficie prevista. Los proyectos de inversión, ayuda a la instalación y formación o cooperación suelen avanzar con lentitud en los primeros años del período de programación, sobre todo si las nuevas intervenciones se solapan con medidas similares del período de programación anterior. En general, el gasto en estos ámbitos fue inferior al previsto, excepto en el caso de las inversiones no productivas en las explotaciones.

2- Dificultades en la planificación de los importes unitarios de intervención

Los Estados miembros pueden ajustar el pago al beneficiario sobre la base de la adopción de una intervención (dentro de un rango), dada la dificultad de anticipar la adopción y la necesidad de gestionar mejor las dotaciones financieras. Solo la mitad de los regímenes ecológicos se pagaron al importe de referencia unitario ($\pm 10\%$). En general, la ayuda asociada se recompensó más de lo previsto y su utilización resultó inferior a la prevista. El ajuste de la ayuda a la inversión fue difícil, ya que solo el 23 % de las subintervenciones se pagaron al importe de referencia medio ($\pm 10\%$). Las discrepancias observadas se debieron principalmente a cambios en el contexto económico y geopolítico desde la preparación de los planes o a la escasa precisión de las estimaciones de adopción.

3- Interrupción de la liquidación del rendimiento

El objetivo del ejercicio de liquidación anual del rendimiento era comprobar que todos los gastos declarados tuvieran una realización correspondiente. Esto se verificó comparando para cada intervención el importe unitario realizado calculado sobre la base del informe anual del rendimiento con el importe unitario (máximo) previsto en el plan. Tras dos años de aplicación, se puso de manifiesto que la carga administrativa del ejercicio anual de liquidación del rendimiento, en particular la necesidad de justificar cada desviación del importe unitario, no era proporcional a la garantía adicional sobre los gastos de la PAC ofrecida. Por lo tanto, su suspensión se propuso en el paquete de simplificación de la PAC de 2025⁷, sin afectar a la capacidad de la Unión para garantizar una supervisión y una garantía presupuestarias eficaces.

4- Algunas desviaciones con respecto a los hitos debido al inicio de la ejecución, pero no son necesarias medidas correctoras

Sobre la base del informe del rendimiento de 2024, en 2025 la Comisión llevó a cabo el primer examen bienal del rendimiento⁸, teniendo en cuenta una selección de veintidós indicadores de resultados. **Todos los informes de rendimiento mostraron desviaciones superiores al 35 % en uno o varios indicadores de resultados.** Estas se relacionaban principalmente con las intervenciones de desarrollo rural: conocimiento e innovación, inversiones en la modernización de las explotaciones, mejor organización de la cadena de suministro y tierras forestadas. Las justificaciones de los Estados miembros se referían principalmente a retrasos en la creación del nuevo marco y al uso de las dotaciones financieras restantes de los programas de desarrollo rural del período 2014-2022, que financian medidas similares. Según los Estados miembros, la mayoría de estos obstáculos se abordarán a medio plazo y no deberían repercutir en los objetivos finales.

Las desviaciones se debatieron con cada Estado miembro durante su reunión de revisión anual individual. Dado que, para abordar dichas desviaciones, las justificaciones

⁷ Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) 2021/2115 en lo que respecta al sistema de condicionalidad, los tipos de intervenciones en forma de pagos directos, los tipos de intervenciones en determinados sectores y el desarrollo rural y los informes anuales del rendimiento, y el Reglamento (UE) 2021/2116 en lo que respecta a la gobernanza de los datos y la interoperabilidad, las suspensiones de los pagos, la liquidación anual del rendimiento y los controles y sanciones [COM(2025) 236 final].

⁸ Cada dos años, la Comisión verifica que los valores previstos de las metas (hitos) avanzan en la dirección de los valores previstos de los indicadores de resultados. Cualquier desviación de más del 35 % en el primer año y del 25 % posteriormente debe justificarse. La Comisión podría solicitar medidas correctoras si las justificaciones aportadas no son suficientemente convincentes.

presentadas y las medidas correctoras previstas parecían suficientes, la Comisión no solicitó ningún plan de acción. Cabe esperar que los retrasos y las diferencias resultantes entre los valores reales y los previstos puedan reducirse en los próximos años. La situación volverá a revisarse a la luz de los informes de rendimiento de 2025.

5- Adaptación de las dotaciones financieras previstas a la adopción real

Los Estados miembros tienen la posibilidad de reasignar los importes no gastados de una intervención a otra en determinadas condiciones. En el ejercicio 2024 utilizaron esta opción, en particular para los pagos directos. El régimen ecológico era una novedad y algunos Estados miembros tenían dificultades para gastar los importes previstos. Además, el régimen ecológico es una intervención presupuestada limitada y el margen para compensar los importes con los de otras intervenciones siguió siendo limitado. Los regímenes ecológicos con un rendimiento insuficiente se revisaron o se anunciaron mejor a los beneficiarios potenciales. La situación actual de los gastos para 2025 muestra una situación muy mejorada, con una marcada sobreejecución de los regímenes ecológicos. El pago redistributivo y el complemento para jóvenes agricultores se convirtieron en el destino de algunos de los importes no gastados. La ayuda básica a la renta se ejecutó correctamente en comparación con el período de programación anterior.

6- Los planes de la PAC son documentos vivos

Las modificaciones de los planes son una característica necesaria de cualquier proceso de programación, ya que permiten la flexibilidad necesaria para abordar las dificultades encontradas sobre el terreno y las necesidades emergentes.

Hasta septiembre de 2025, los Estados miembros habían solicitado noventa y tres modificaciones. Todos los planes se modificaron entre dos y cinco veces desde su aprobación hasta septiembre de 2025. Los cambios reflejan circunstancias económicas cambiantes, así como la necesidad de hacer más atractivas las intervenciones o de simplificarlas. Mediante modificaciones, se alteró el 34 % de los objetivos; y hubo variaciones considerables entre los distintos planes. Las metas que con mayor frecuencia se incrementan se refieren a objetivos sociales debido a la necesidad de adaptarlas a las estrategias LEADER⁹ en cuestión tras la aprobación de los planes. En general, las modificaciones se equilibraron entre aumentos y disminuciones de los objetivos, también en el caso de las metas de arquitectura verde. En su evaluación de las modificaciones, la Comisión garantizó la coherencia, así como el mantenimiento de unas condiciones de competencia equitativas, teniendo en cuenta al mismo tiempo los retos nacionales específicos.

En 2025, la Comisión propuso simplificar aún más el proceso de modificación de los planes limitando las solicitudes formales de modificación únicamente a los cambios estratégicos, lo que permitiría corregir de forma más rápida los planes. La propuesta denominada ómnibus III¹⁰ se ha adoptado y entrará en vigor en 2026.

⁹ LEADER: relaciones entre actividades o medidas de desarrollo de la economía rural.

¹⁰ Reglamento (UE) 2025/2649 del Parlamento Europeo y el Consejo, de 19 de diciembre de 2025, por el que se modifica el Reglamento (UE) 2021/2115 en lo que respecta al sistema de condicionalidad, los tipos de intervenciones en forma de pagos directos, los tipos de intervenciones en determinados sectores y el desarrollo rural y los informes anuales del rendimiento, así como el Reglamento (UE) 2021/2116 en lo que respecta a las suspensiones de los pagos, la liquidación anual del rendimiento y los controles y sanciones (DO L, 2025/2649, 31.12.2025, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2025/2649/oj>).

7- Un nuevo modelo de garantía y un nuevo principio de auditoría única

Con arreglo al nuevo modelo de aplicación, la garantía se basa en el correcto funcionamiento de los sistemas de gobernanza de los Estados miembros. Los organismos pagadores garantizan la subvencionabilidad de los gastos y los organismos de certificación la verifican anualmente. Los organismos de certificación emiten dictámenes sobre las cuentas anuales, la eficacia de los sistemas de gobernanza y la fiabilidad de la información del rendimiento. La Comisión lleva a cabo auditorías basadas en el riesgo principalmente del trabajo de esos organismos de certificación y, solo si este no es satisfactorio, de los propios organismos pagadores.

El refuerzo del principio de auditoría única es una característica clave de la reforma. Además de aumentar la eficiencia, refuerza la rendición de cuentas a nivel nacional y evita el solapamiento de los controles; también implica que la garantía dependa más del trabajo oportuno y fiable de los organismos de certificación. La Comisión mantiene contactos periódicos con los organismos pagadores y los organismos de certificación para garantizar un entendimiento común y que se cumplen de forma sistemática los requisitos de garantía. Si la Comisión detecta deficiencias graves en los sistemas de gobernanza, se inician procedimientos de conformidad y, si se confirman las deficiencias, dan lugar a correcciones financieras.

Entre el 1 de enero de 2024 y el 30 de septiembre de 2025, la Comisión llevó a cabo setenta y ocho auditorías de los sistemas de gobernanza en su conjunto o de determinadas intervenciones de la PAC. En algunos casos, se detectaron posibles deficiencias graves y se iniciaron procedimientos de conformidad para evaluar los posibles riesgos para el presupuesto de la UE. Dado que los procedimientos de conformidad requieren tiempo, a finales de septiembre de 2025 no se había finalizado ninguno.

8- Un nuevo enfoque preventivo: el sistema de monitorización de superficies

Con arreglo al nuevo modelo de aplicación, la responsabilidad de diseñar y aplicar los controles en el sistema integrado de gestión y control se transfirió en gran medida a los Estados miembros. La introducción del sistema de monitorización de superficies les obliga a revisar mediante imágenes por satélite el cumplimiento de las condiciones de subvencionabilidad por parte de los agricultores, cuando es técnicamente posible. Esta revisión sustituye a los controles sobre el terreno, aliviando así en gran medida la carga administrativa. El enfoque preventivo del sistema de monitorización de superficies también permite a los agricultores corregir sus solicitudes de la PAC sin sufrir una penalización. En el año de solicitud 2023, esto dio lugar a correcciones relacionadas con 3,3 millones de hectáreas [2 % de la superficie agrícola utilizada (SAU) de la UE], lo que contribuyó a reducir las sanciones y aliviar la carga administrativa a los agricultores y las administraciones.

Sin embargo, los Estados miembros y los agricultores podrían beneficiarse aún más del uso del sistema de monitorización de superficies si aumentara el número de intervenciones y condiciones de subvencionabilidad de los planes que pueden revisarse a fin de respaldar este enfoque preventivo.

C. Una revisión del rendimiento mejor y más exhaustiva

El marco de rendimiento permite supervisar los avances en la aplicación y allana el camino para un proceso de mejora continua.

El marco integra la información sobre los pagos directos, el desarrollo rural y las intervenciones sectoriales en el mismo conjunto de indicadores de resultados, en función de su finalidad. Establece una lista exhaustiva de indicadores del rendimiento. Cada intervención se vincula a un indicador de realización y a todos los indicadores de resultados pertinentes¹¹, a fin de garantizar una representación exhaustiva de las contribuciones de la PAC.

La integración de la información de la revisión de las políticas y de las garantías de cumplimiento en el informe anual del rendimiento ha agilizado los procesos y ha aumentado la coherencia. Sin embargo, también ha dado lugar a normas de cálculo más complejas (realizaciones parciales) y a dificultades para agregar datos (proliferación de unidades de medida). A las autoridades de gestión les costó cumplir el plazo del 15 de febrero para el informe anual del rendimiento y facilitar todos los datos certificados y las justificaciones necesarias, mientras que, a efectos de revisión, se retrasó la disponibilidad de los datos.

Los indicadores de resultados actuales se basan principalmente en el alcance de las actuaciones, ya que es difícil medir los resultados directos de las políticas. Sin embargo, la Comisión ha elaborado estimaciones aproximadas en el caso de la mitigación del cambio climático y el contenido orgánico del suelo con el fin de poder proponer indicadores de resultados que midan los resultados para el período 2028-2034.

Los Estados miembros deben evaluar la contribución de sus planes a la consecución de todos los objetivos durante el período de programación y tienen más libertad para diseñar sus planes de evaluación. Con el apoyo de la Comisión y de la Red de la PAC de la UE, la mayoría de ellos han elaborado ambiciosos planes de evaluación.

D. Un importante esfuerzo de simplificación

La experiencia adquirida con la aplicación de los planes ha puesto de relieve la necesidad de acometer ajustes específicos en determinados aspectos del marco de la PAC para aliviar la carga administrativa de los agricultores y las administraciones. A tal fin, en 2024 y 2025 se elaboraron dos paquetes de medidas legislativas y no legislativas para aumentar la flexibilidad, la proporcionalidad y la claridad de las normas relacionadas con la PAC (como las relativas al concepto de fuerza mayor).

Por una parte, varios cambios aumentan la flexibilidad en la gestión de las tierras por parte de los agricultores en el marco de los instrumentos de apoyo de la PAC y se adaptan mejor a la realidad de las explotaciones (ajustes de las normas de condicionalidad). Por otra parte, algunos cambios agilizan la aplicación de los planes de la PAC a las autoridades nacionales (como las modificaciones o la interrupción de la liquidación del rendimiento).

La Comisión también publicó una hoja de ruta de nuevas medidas de simplificación que debían adoptarse a lo largo de 2025, en la que se describían las actuaciones y herramientas previstas, así como un calendario indicativo de nuevas mejoras de la legislación derivada de la PAC.

¹¹ Las intervenciones estarán vinculadas a todos los indicadores de resultados a los que contribuyan de manera directa y significativa.

II. CONTRIBUCIÓN DE LOS PLANES ESTRATÉGICOS DE LA PAC AL CUMPLIMIENTO DE LOS COMPROMISOS MEDIOAMBIENTALES Y CLIMÁTICOS DE LA UE

Los objetivos medioambientales y climáticos de la PAC son la lucha contra el cambio climático, la protección de los recursos naturales y la mejora de la biodiversidad. En la PAC del período 2023-2027 se introdujo una combinación de políticas con intervenciones, condicionalidad y un presupuesto acotado (la arquitectura verde de la PAC) para alcanzar estos objetivos. Los Estados miembros elaboraron estrategias medioambientales para contribuir a los actos legislativos de la UE en materia de medio ambiente y clima, ayudar a alcanzar los objetivos del Pacto Verde Europeo y cumplir la obligación¹² de realizar una mayor contribución global a la consecución de esos objetivos específicos en comparación con el período 2014-2022.

Cada Estado miembro eligió su propia combinación de políticas para diseñar su arquitectura verde. Las intervenciones basadas en la superficie se complementan con el apoyo a inversiones ecológicas, cooperación o proyectos de formación. La PAC actual sigue respaldando los compromisos de gestión y la inversión, bien conocidos por los agricultores y adaptados a sus necesidades. En cuanto a las buenas condiciones agrarias y medioambientales (BCAM), en 2024 se introdujeron algunos ajustes a fin de que su aplicación se adaptase mejor a las realidades de la agricultura: exenciones específicas, excepciones temporales y la obligación de recompensar el mantenimiento y la creación de zonas no productivas.

Los regímenes ecológicos, nuevos en 2023, permiten ampliar las acciones agroambientales con un gran presupuesto específico y compromisos anuales. Algunos Estados miembros se centraron en lograr que muchos agricultores participaran de un cambio pequeño y progresivo, pero generalizado, en las prácticas agrícolas, mientras que otros diseñaron intervenciones más específicas. Todos los Estados miembros tuvieron que encontrar un equilibrio adecuado entre el nivel de la prima y la ambición para garantizar que el régimen tuviera atractivo. En la mayoría de los planes, la suscripción al régimen ecológico superó las previsiones, mientras que en algunos otros se requirieron cambios para adaptar las intervenciones y apoyar su adopción por parte de los agricultores. **A escala de la UE, el 47 % de los agricultores recibió ayudas del régimen ecológico en el ejercicio 2024, por el 58 % de la SAU.**

Tras dos años de aplicación, es demasiado pronto para medir las repercusiones reales de las intervenciones en la consecución de los objetivos medioambientales y climáticos de los planes de la PAC. En muchos casos, las repercusiones solo pueden medirse al cabo de varios años (por ejemplo, la regeneración de la biodiversidad, la contaminación del aire y del agua, el estado del suelo, etc.). Sin embargo, tres estudios recientes permiten estimar y cuantificar las posibles contribuciones de las intervenciones previstas a la consecución de estos objetivos. Los estudios evaluaron cada intervención de la PAC sobre la base de i) las prácticas (o exigencias) agrícolas respaldadas, ii) el alcance previsto, y iii) el efecto de cada práctica agrícola en el clima, la biodiversidad, el aire limpio y el estado del suelo.

El estudio titulado *Budget tracking of the CAP contribution to climate change, biodiversity and clean air action*¹³ revela que el **33 % del presupuesto de la PAC realiza una**

¹² Artículo 105 del Reglamento (UE) 2021/2115.

¹³ Véanse la referencia 3 y el cuadro 4 del documento de trabajo de los servicios de la Comisión adjunto.

contribución positiva al clima, el 39 % lo hace a la biodiversidad y el 20 % al aire limpio. Además, el estudio muestra que la contribución procede de varias intervenciones, no solo de las relacionadas con la arquitectura verde. Este enfoque tiene en cuenta las definiciones de las intervenciones y la orientación de la ayuda¹⁴, y da lugar a una contribución al clima ligeramente inferior, aunque comparable, a la de los marcadores de Río¹⁵, lo que demuestra la pertinencia de estos como un método simplificado que es necesario en la fase de planificación. Estas metodologías de seguimiento presupuestario solo evalúan los efectos positivos, lo que debe tenerse en cuenta a la hora de interpretar los resultados, que deben complementarse con evaluaciones *ex post*.

Los planes de la PAC representan una contribución potencial importante para la consecución de los objetivos de mitigación del cambio climático para 2030. El estudio *Rough estimate of the climate change mitigation potential of the plans*¹⁶ revela una contribución potencial positiva de los veintiocho planes a la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y a la mejora de las absorciones de 35 millones de toneladas equivalentes de CO₂ al año por término medio durante el período 2023-2027, distribuidas en 5 millones de toneladas de reducción de emisiones distintas del CO₂ y 30 millones de toneladas de absorciones de carbono al año. Esta estimación lleva aparejadas incertidumbres, en particular, el alcance de la contribución positiva anual que puede acumularse hasta 2027 depende en gran medida de la adicionalidad de la adopción real de las prácticas por parte de los agricultores a lo largo de todo el período.

Los Estados miembros han formulado **una amplia gama de intervenciones para mejorar el estado del suelo que contribuyen a la consecución de los tres objetivos específicos.** En el estudio *Rough estimation of the soil protection potential of the CAP*¹⁷ se examinan las opciones de aplicación de trece planes que representan la diversidad edafoclimática de la UE en los que la protección del suelo se considera prioritaria. Evalúa seis características del suelo. Por ejemplo, el posible aumento del contenido de carbono orgánico en el suelo agrícola se estima en un 0,92 % anual en el caso de las intervenciones de la PAC y en un 0,14 % anual en el de los requisitos de las BCAM. La rotación y la diversificación de cultivos representan el grueso del aumento potencial estimado del contenido orgánico en el suelo. Se trata de un resultado preliminar, aún «aproximado» debido a algunas limitaciones, principalmente la dificultad de tener en cuenta el contexto local, y no abarca todos los aspectos del estado del suelo (por ejemplo, la salinización, la compactación del subsuelo, etc.).

Los estudios mencionados anteriormente estiman las contribuciones de la PAC sobre la base de las acciones previstas, por lo que no pueden prejuzgar los resultados finales. Sin embargo, la ejecución de los planes muestra que, **por término medio, la mayoría de los hitos anuales medioambientales y climáticos de la UE se superaron en 2024**¹⁸. En particular, las intervenciones para mejorar y proteger el suelo abarcan el 51 % de la SAU

¹⁴ La metodología de seguimiento aplicada en el estudio tiene una base científica mucho más amplia y es más detallada que la actual metodología de seguimiento climático, por lo que se espera que produzca resultados más precisos.

¹⁵ Los marcadores de Río son indicadores cualitativos elaborados por la OCDE para ayudar a los países donantes y a las agencias de desarrollo a hacer un seguimiento de la medida en que la ayuda al desarrollo respalda objetivos medioambientales en el marco de los objetivos de las Convenciones de Río, como la biodiversidad, la desertificación y el cambio climático (mitigación y adaptación).

¹⁶ Véase la referencia 4 del documento de trabajo de los servicios de la Comisión adjunto.

¹⁷ Véase la referencia 5 del documento de trabajo de los servicios de la Comisión adjunto.

¹⁸ Véase la referencia 8 del documento de trabajo de los servicios de la Comisión adjunto.

de la UE y las medidas para mejorar el almacenamiento de carbono en el suelo y la biomasa abarcan el 35 % de la SAU, lo que augura un buen futuro.

En cuanto a los objetivos del Pacto Verde Europeo, pueden observarse algunas tendencias positivas, aunque es demasiado pronto para evaluar la contribución de la PAC.

En 2023, el **11 % de la SAU se cultivaba de forma ecológica** y el 6 % de la SAU contaba con ayudas ecológicas específicas basadas en la superficie. Sin embargo, algunos Estados miembros afirmaron que encontraban dificultades para alcanzar su objetivo de tierras cultivadas ecológicamente debido a que la demanda de productos ecológicos era inferior a la prevista y al aumento de los costes. Se plantearon medidas correctoras, pero el objetivo de que el 25 % de las tierras agrícolas sean ecológicas solo puede alcanzarse con un fuerte aumento también en la demanda de productos ecológicos.

El objetivo del Pacto Verde Europeo de reducir en un 50 % las **pérdidas de nutrientes**, garantizando al mismo tiempo que no se deteriore la fertilidad del suelo, está vinculado a una reducción del uso de fertilizantes de al menos un 20 % de aquí a 2030 en comparación con la media del período 2012-2014. Casi todos los planes favorecen una fertilización más equilibrada y mejores prácticas; por ejemplo, prohibiendo los fertilizantes sintéticos o sustituyéndolos por fertilizantes orgánicos, agricultura de precisión y otras prácticas que limiten las pérdidas de nutrientes del aire y el agua. En el ejercicio 2024 se aplicaron prácticas de gestión sostenible de los nutrientes en el 14 % de la SAU de la UE. Por término medio, entre 2021 y 2023, los agricultores de toda la UE utilizaron 8,9 millones de toneladas de fertilizantes nitrogenados, un 9 % menos que entre 2012 y 2014 (período de referencia). Habida cuenta de que el reciente descenso se debe en parte al elevado coste de los fertilizantes nitrogenados sintéticos tras la guerra en curso en Ucrania, es demasiado pronto para evaluar su efecto en la consecución de este ambicioso objetivo.

El objetivo del Pacto Verde Europeo para los **antimicrobianos** es lograr una reducción del 50 % de las ventas en el caso de los animales de granja y acuicultura de aquí a 2030, en comparación con los niveles de 2018. La Agencia Europea de Medicamentos anunció una caída del 25 % en las ventas totales de antimicrobianos para su uso en animales productores de alimentos en la UE entre 2018 y 2023¹⁹, lo que acerca a la UE a la consecución del objetivo de reducción para 2030.

Se ha trabajado mucho en hacer más sostenible el uso de **plaguicidas** y reducir su uso, con prácticas pertinentes que abarcan el 29 % de la SAU de la UE en el ejercicio 2024, principalmente a través de compromisos agroambientales y climáticos y el apoyo a la agricultura ecológica. La rotación de cultivos y las franjas de protección desempeñan un papel importante a la hora de reducir el uso de plaguicidas. Sin embargo, es demasiado pronto para juzgar la medida en que las intervenciones de la PAC contribuyen a alcanzar los objetivos del Pacto Verde Europeo (reducción del 50 % en el uso y el riesgo globales de los plaguicidas químicos y en el uso de los plaguicidas más peligrosos en comparación con el período 2015-2017).

A escala de la UE, los **elementos paisajísticos** abarcaban el 5,6 % de las tierras agrícolas en 2022²⁰; y las tierras en barbecho, el 3,6 % en 2020. Por lo tanto, ambos contribuirán a

¹⁹ Véase la referencia 6 del documento de trabajo de los servicios de la Comisión adjunto.

²⁰ Véase la referencia 7 del documento de trabajo de los servicios de la Comisión adjunto.

alcanzar el objetivo del 10 % de la superficie agrícola como elementos paisajísticos de gran diversidad. Las intervenciones de apoyo a los elementos paisajísticos en los planes de la PAC son, en general, más amplias y tienen por objeto mejorar la biodiversidad, los hábitats y las especies a través de una mayor diversidad estructural. El hito anual pertinente se ha alcanzado en la mayoría de los planes, al estar cubierto el 1,5 % de la SAU de la UE por ayudas a la gestión de elementos paisajísticos en el ejercicio 2024. A partir de 2025, debido a los costes que supone su cumplimiento para los agricultores, la obligación de mantener un porcentaje mínimo de superficie cultivable para elementos paisajísticos y barbecho en virtud de la BCAM 8 se ha sustituido por la obligación de los Estados miembros de proponer un régimen ecológico equivalente que favorezca el mantenimiento y el establecimiento de nuevos elementos paisajísticos.

CONCLUSIÓN

La novedad del nuevo modelo de aplicación reside en sus instrumentos de integración más estratégicos y la mayor flexibilidad que ofrece a los Estados miembros para adaptar el diseño de las intervenciones a sus necesidades. Los Estados miembros y los beneficiarios acogieron favorablemente la programación estratégica basada en la evaluación de las necesidades, y el nuevo modelo de aplicación ha tenido repercusiones positivas en la gobernanza de la PAC (consulta a partes interesadas, uso de datos contrastados). La introducción del sistema de monitorización de superficies también ofrece oportunidades para aliviar la carga administrativa de los agricultores y las administraciones.

Sin embargo, la adopción tardía del marco jurídico de la Unión complicó las cosas a los Estados miembros, que han señalado la importancia de recibir información a tiempo para permitir un enfoque integrado y coordinado del conjunto de instrumentos de la PAC y evitar el exceso de regulación. No se utilizaron todos los mecanismos de flexibilidad, ni siquiera para que los Estados miembros simplificaran las normas, a fin de evitar el riesgo de correcciones financieras.

También se abordaron complejidades innecesarias mediante dos propuestas de simplificación presentadas por la Comisión en marzo de 2024 y mayo de 2025, que preveían principalmente i) la sustitución de la obligación de mantener un porcentaje mínimo de superficie cultivable para elementos paisajísticos y barbecho por un régimen ecológico equivalente y voluntario para los agricultores y ii) la suspensión del ejercicio de liquidación anual del rendimiento.

La experiencia ha demostrado que los Estados miembros han logrado corregir o adaptar los planes mediante modificaciones. Para facilitar nuevas modificaciones, se ha introducido un procedimiento de notificación para las modificaciones no estratégicas. Es necesario encontrar un equilibrio adecuado entre la simplificación de la planificación y de la presentación de informes y el nivel de información necesario para evaluar el cumplimiento de la legislación de la UE y la contribución de los planes a los objetivos específicos de la PAC, así como entre la capacidad de adaptación de los planes y la atención al rendimiento a lo largo de todo el período de programación y la garantía de seguridad a los agricultores.

Tras el primer examen semestral del rendimiento, la Comisión llegó a la conclusión de que la ejecución de los planes iba por buen camino, al mantenerse las desviaciones dentro de los límites establecidos en el artículo 135 del Reglamento (UE) 2021/2115. Ninguno de los planes requiere medidas correctoras.

El análisis confirma que los planes pueden contribuir a la consecución de los objetivos medioambientales y climáticos de la PAC. La ejecución de los planes de la PAC revela que, por término medio, la mayoría de los hitos anuales de los indicadores de resultados medioambientales y climáticos de la UE se superaron en 2024. Sin embargo, la cuantificación de la contribución de los planes de la PAC a la consecución de los objetivos medioambientales y climáticos requiere un período más largo de evaluación y la toma en consideración del efecto de otros factores pertinentes.

Todo lo anterior se tuvo en cuenta a la hora de preparar las propuestas para el marco financiero plurianual y la PAC del período 2028-2034.