

LA POLÍTICA AGRÍCOLA COMÚN 2023 – 2027

APOYOS A LOS PRODUCTORES SECTOR VACUNO DE CARNE

Madrid, julio 2023

El objetivo de este documento es dar a conocer, de manera resumida, los apoyos que reciben los productores en el sector vacuno de carne a través de la Política Agrícola Común (PAC) durante el periodo 2023-2027. Se trata de un documento con carácter meramente informativo y en sí mismo no constituye una base legal¹.

- 1 -

Antecedentes

El sector vacuno de carne es un sector productor tradicionalmente involucrado en los esquemas de regulación de la PAC, dada su dimensión económica, productiva y social en el ámbito comunitario. Su presencia en la práctica mayoría de Estados Miembros (EEMM) justifica el desarrollo de una regulación común a fin de velar por el mantenimiento de su equilibrio sectorial en la UE.

Los esquemas de actuación PAC sobre este sector vienen emanando fundamentalmente del marco de los **pagos directos** a los productores y de las **medidas de mercado** en la Organización Común de Mercados (OCM), aunque también de las **medidas de Desarrollo Rural**, dada su estrecha vinculación con el medio natural, apoyándose muchos productores sobre sistemas de aprovechamiento de recursos pastables y en la utilización de razas autóctonas.

En cuanto a los pagos directos abonados a los productores², las diferentes reformas que se vienen sucediendo en materia de PAC han venido teniendo como objetivo el progresivo desacoplamiento de los apoyos, buscando desvincularlos lo más posible de criterios productivos, a fin de dar mayor legitimidad a sus objetivos de ámbito general, como el de apoyar a la actividad agraria, asegurar el abastecimiento alimentario, reforzar las rentas de los productores y el actuar por la preservación y beneficio del medio ambiente.

Además, durante este último proceso de reforma de la PAC llevado a cabo recientemente, con el que se ha preparado el nuevo marco regulatorio para 2023-2027, se ha procedido a integrar otros condicionantes y objetivos, principalmente englobados en los ámbitos de la sostenibilidad, competitividad, resiliencia, transparencia o biodiversidad.

Sobre estas premisas, durante los trabajos de elaboración del Plan Estratégico para aplicación de la nueva PAC 2023-2027 en España, y más concretamente, dentro de los trabajos realizados en el marco del “Objetivo Estratégico 2”, se realizó un análisis en profundidad de todas las Orientaciones Técnico-

¹ Puede consultar, adicionalmente, para ampliar información con relación a la PAC, el siguiente enlace: <https://www.mapa.gob.es/es/pac/post-2020/default.aspx>

² La información sobre las medidas de mercado se recoge en otra nota accesible también a través de la sección de vacuno de carne de la página web del MAPA.



Económicas (OTEs) agrícolas y ganaderas. Esto permitió elaborar una caracterización detallada de todos los sectores, que sirvió para analizar en detalle su estado de situación dentro de la PAC todavía en curso, la cual supondría su punto de partida sectorial de cara a la nueva PAC. Esta definición constituía un paso esencial en la reforma, ya que el nuevo modelo de aplicación a partir de 2023 debía construirse sobre un sistema orientado a resultados y con la aplicación de un único Plan Estratégico Nacional, configurado mediante una evaluación ex ante y un análisis DAFO.

De estos trabajos se evidenció, para el sector vacuno de carne, su importante carácter generador de bienes públicos, pero que sin embargo convive con una rentabilidad y competitividad comprometidas. Tratándose de un sector apoyado en dos segmentos productores muy diferenciados, pero estrechamente vinculados entre sí, la actividad basada en vacas nodrizas y por otro la basada en el engorde de terneros, se observó su diferente sensibilidad. Mientras que el segmento de las vacas nodrizas mostró en los estudios una gran vinculación con la actividad extensiva y una menor productividad, el segmento del engorde de terneros evidenció una vulnerabilidad especialmente condicionada por los mayores costes de producción que debe afrontar y por su particular capacidad de respuesta ante las volatilidades de los mercados. Además, la actividad de engorde condiciona directamente la rentabilidad y supervivencia en las explotaciones de nodriza, dado que influye en la demanda de animales de cría y dado que para muchas explotaciones de nodriza en las que se engordan terneros propios supone el cierre de su ciclo productivo e ingresos adicionales.

Teniendo en cuenta los resultados de estos trabajos, así como el resto de los hallazgos obtenidos de los estudios llevados a cabo en el marco de los demás objetivos y análisis realizados durante el proceso de reforma, se configura el nuevo marco legal para aplicación de la PAC en España a partir de 2023.

Pagos directos

Las condiciones de los pagos directos de España en la nueva PAC se recogen en el **Real Decreto 1048/2022**, de 27 de diciembre, sobre la aplicación a partir de 2023, de las intervenciones en forma de pagos directos, los requisitos comunes en el marco del Plan Estratégico de la Política Agrícola Común (PEPAC), y la regulación de la solicitud única del sistema integrado de gestión y control. En este Real Decreto se regulan las intervenciones en forma de pagos directos, financiadas con cargo al Fondo Europeo Agrícola (FEAGA), así como también otros aspectos relacionados con las características de la solicitud única, los requisitos comunes para el cobro de las intervenciones o las disposiciones financieras aplicables para la determinación de las ayudas a conceder.

Los productores del sector vacuno de carne pueden encontrar en este Real Decreto diferentes esquemas de ayuda a los que optar, tanto en el marco de los pagos directos disociados, como en el ámbito de los pagos asociados.



a) Pagos directos disociados.

En este marco se incluyen la **ayuda básica a la renta para la sostenibilidad (ABRS)**, la **ayuda redistributiva complementaria** a la renta para la sostenibilidad, la **ayuda complementaria a la renta para jóvenes agricultores y jóvenes agricultoras**, y los **regímenes en favor del clima y el medio ambiente** (llamados también ecorregímenes, EERR).

Al igual que en periodo anterior, estos apoyos se articulan en base a superficie, pudiendo optar a ellos los productores que cumplan los requisitos específicos.

Mientras que la ayuda redistributiva y la ayuda para jóvenes se configuran como complementos a la ayuda básica a la renta para la sostenibilidad, la cual a su vez queda condicionada a la posesión de derechos, por su parte los **ecorregímenes** se configuran como un apoyo independiente de los derechos, estando destinados a aquellos productores activos que **voluntariamente se comprometan** a realizar sobre sus hectáreas admisibles alguna de las **prácticas beneficiosas para el clima y el medio ambiente** de la normativa.

Los EERR se configuran sobre diferentes tipos de superficie, constando en España 9 ecorregímenes en total, con sus respectivas prácticas admisibles. La ayuda adoptará la forma de un pago anual por hectárea subvencionable sobre la que se realice alguna práctica de las especificadas para ese ecorregimen. En total estos EERR suponen en España en torno a 1.100 Millones de euros anuales, el 23 % del presupuesto de los pagos directos de la PAC.

Dada la estrecha **relación del sector bovino con las superficies de pastos**, se espera que estos productores opten fundamentalmente a los 2 EERR contemplados sobre los mismos (pastos permanentes o pastos temporales), diferenciando un ER para **pastos húmedos** y otro para **pastos mediterráneos**. Su dotación financiera anual alcanza unos 103 Mill. de € aproximadamente para pastos húmedos y en torno a 115 Mill. de € para pastos mediterráneos.

Para cada uno de estos EERR en pastos se reconocen **tres prácticas posibles** a realizar, que son el pastoreo extensivo, siega sostenible y establecimiento de islas de biodiversidad, para las cuales se definen unas condiciones de realización específicas (tipo de beneficiarios, calendario, registros, anotaciones, etc).

En cuanto a la práctica de **pastoreo extensivo**, tiene por finalidad mejorar la gestión y la sostenibilidad de los pastos, evitando tanto el infra pastoreo como el sobrepastoreo. De esta manera, contribuye a la adaptación al cambio climático y a su mitigación, aumentando la capacidad de sumidero de carbono del suelo y reduciendo la vulnerabilidad de los sistemas ganaderos al cambio climático. Esta práctica consiste en realizar sobre las superficies elegibles un pastoreo real y efectivo (aprovechamiento a diente), con animales propios, durante un período mínimo de 120 días al año y respetando unas cargas ganaderas mínimas y máximas establecidas según se trate de pastos húmedos o pastos mediterráneos. Por parte del sector bovino, sólo podrán optar como beneficiarios



con esta práctica los titulares de explotaciones registradas en REGA como tipo «Pasto» o tipo «Producción y Reproducción», debiendo contar estas últimas tanto de una clasificación zootécnica de "producción de carne", "leche", "mixta" o «recría de novillas», como de una calificación oficial de extensiva o semiextensiva de acuerdo al Real Decreto 1053/2022 sobre normas de ordenación básica de las granjas bovinas.

Por su parte, la **siega sostenible** y el **establecimiento de islas de biodiversidad** se consideran en sí mismas dos sub-prácticas relacionadas, teniendo el mismo objetivo de contribuir a detener y revertir la pérdida de biodiversidad, potenciar los servicios ecosistémicos y conservar hábitats y paisajes. Se aplican separadas, por lo que los ganaderos podrán acogerse sólo a una de ellas en las hectáreas de pastos objeto de siega en su explotación. En este caso, podrán optar como beneficiarios los titulares de explotaciones bovinas inscritas en REGA bajo el tipo «Producción y Reproducción» y con clasificación zootécnica de "producción de carne", "leche", "mixta" o «recría de novillas».

En cuanto a la siega sostenible, se trata de respetar un período de no aprovechamiento en los pastos de siega, con una duración de 60 días durante los meses de junio, julio y agosto, y también cumplir con una frecuencia de siega determinada dependiendo de la altitud en la que se ubiquen los pastos.

En el caso del establecimiento de islas de biodiversidad, se trata de establecer una superficie sin segar del 7 % de la explotación desde el 1 de enero al 31 de agosto, a fin de favorecer el fin del ciclo productivo de los lepidópteros y otra fauna invertebrada. Pasada esa fecha, esta superficie deberá ser objeto de una actividad de mantenimiento o de un aprovechamiento agrícola o ganadero que permita mantenerla en buenas condiciones agrícolas y medioambientales. Por otro lado, siempre que sea posible y las condiciones agroclimáticas lo permitan, y particularmente en pastos ubicados en zonas Red Natura 2000, se realizará el henificado o cualquier otra práctica alternativa al ensilado con el fin de favorecer el mantenimiento de los hábitats para invertebrados y aves, y la heterogeneidad del hábitat en favor de una mayor biodiversidad.

Además de estos EERR en pastos, si el productor contara con otro tipo de superficies a su disposición, como pueden ser tierras de cultivo, cabría revisar las exigencias para optar por alguno de los otros EERR.



b) Pagos directos asociados.

En este marco se incluyen los **pagos directos asociados a los agricultores** y también los **pagos directos asociados a los ganaderos**.

Las ayudas asociadas constituyen un esquema de apoyo específico que los Estados Miembros pueden destinar a una lista cerrada de producciones o actividades agrarias definida para el ámbito de la UE. Se trata de producciones concretas cuyo modelo de producción entraña dificultades específicas que incrementa su vulnerabilidad y riesgo de abandono. En el caso de la ganadería, los sectores productivos contemplados incluyen el bovino, ovino y caprino.

En esta nueva PAC 2023-2027 se han implementado cambios significativos en los esquemas de articulación de estas ayudas asociadas, ya que, mientras que en periodos anteriores su objetivo principal era el de garantizar la supervivencia de estos sectores compensando por sus dificultades particulares de producción, en esta nueva PAC su finalidad ha pasado a ser la de aumentar la competitividad de estos sectores y favorecer su transición hacia modelos de producción sostenible. Esto ha venido acompañado también de un notable incremento en el presupuesto dedicado a estas ayudas, en torno a un +16% más en comparación con el periodo anterior, alcanzando alrededor de 677 Millones de € anuales.

De este presupuesto anual, las ayudas asociadas a la ganadería acaparan alrededor del 80%, destinándose a las asociadas agrícolas el 20% restante.

Así, las ayudas asociadas ganaderas cuentan con una financiación anual de unos 543,2 Millones de €, de los cuales el sector vacuno de carne acapara la mayor parte del presupuesto (el 33,2%, unos 224,9 Millones de € anuales).

La ayuda asociada al sector vacuno de carne toma la forma de un pago anual por cabeza de animal elegible que cumpla los requisitos establecidos, los cuales se organizan en un esquema que guarda similitudes con el periodo anterior, aunque ha sido modificado en esta PAC para integrar criterios de sostenibilidad.

La ayuda asociada al sector vacuno de carne se articula en 3 líneas:

- **Ayuda asociada para los ganaderos extensivos de vacuno de carne:** Esta línea cuenta con un presupuesto anual de 186,61 millones de €. Se trata de un pago por vaca nodriza elegible (contemplando incluir hasta un 15% de novillas) que cumpla los requisitos descritos en la norma, siendo este pago susceptible de complementarse con un apoyo adicional si esa hembra elegible se encuentra inscrita en un libro genealógico oficial. Cada año en función de las solicitudes admitidas se definirá el importe unitario a pagar por animal en la región Peninsular, a partir del cual se definirá el importe de la región Insular (será un 50% superior). El importe para la nodriza que opte al complemento de raza autóctona será un 10% superior al importe general que se establezca en la región a la que pertenezca. Los animales elegibles deberán estar albergados en explotaciones bovinas registradas con el tipo de explotación «Pasto» o tipo



de explotación «Producción y reproducción», debiendo estas últimas contar además con una clasificación zootécnica de «producción de carne», «producción mixta» o «recría de novillas». Asimismo, conforme a lo previsto en el Real Decreto 1053/2022 de normas básicas de ordenación bovina, las explotaciones que opten a esta ayuda asociada deberán estar clasificadas oficialmente como extensivas, o como semiextensivas si tienen declaraciones de entregas o ventas directas en el caso de las explotaciones mixtas.

- **Ayuda asociada para el engorde de terneros en la explotación de nacimiento:** Esta línea cuenta con un presupuesto anual de 12,39 millones de €. Se trata de un pago por ternero elegible que cumpla los requisitos descritos en la norma, engordado para destino final sacrificio o exportación. Cada año en función de las solicitudes admitidas se definirá el importe unitario a pagar por animal en la región Peninsular, a partir del cual se definirá el importe de la región Insular (será un 50% superior). Las explotaciones en las que se ubiquen los animales elegibles deberán estar inscritas en REGA con el tipo de explotación «Pasto» o tipo «Producción y reproducción», debiendo estas últimas estar clasificadas zootécnicamente como de «producción de carne», o «producción de leche», o «producción mixta». Asimismo, conforme a lo previsto en el Real Decreto 1053/2022 de normas básicas de ordenación bovina, las explotaciones que opten a esta ayuda asociada deberán estar clasificadas como extensivas, o como semiextensivas. Excepcionalmente también se permite que estos animales hayan sido engordados en común en una explotación con clasificación zootécnica cebadero (cebadero comunitario), siempre que se demuestre que las explotaciones de origen de esos terneros cumplen los requisitos de la presente ayuda asociada, y también que se haya solicitado para las madres que criaron a esos terneros la ayuda asociada a la vaca nodriza o la ayuda a la vaca lechera. En estos casos, el cebadero debe haber engordado y destinado a sacrificio o exportación al menos 3 animales en el período comprendido entre el 1 de octubre del año anterior y el 30 de septiembre del año de solicitud.
- **Ayuda asociada para el engorde sostenible de terneros:** Esta línea cuenta con un presupuesto anual de 25,90 millones de €. Se trata de un pago por ternero elegible que cumpla los requisitos descritos en la norma (requisitos similares al de la línea anterior) y hasta un máximo de 1.417 terneros pagados por explotación en cada campaña. En este caso se aplica degresividad a la hora de calcular los importes unitarios para la región Peninsular, de acuerdo a tramos de animales elegibles, de modo que los primeros 600 terneros cobran el importe unitario completo (100%) y los siguientes, desde el 601 hasta el máximo, reciben el 50%. En el caso de la región Insular no se aplica esta degresividad pero sí deberá respetarse el máximo, de modo que se pagará un importe unitario un 50% mayor sobre el importe unitario completo que resultara en la zona Peninsular, pero sólo hasta el máximo de animales permitidos. Para optar a esta ayuda, las explotaciones donde se ubiquen los animales elegibles deberán estar inscritas en REGA con el tipo de explotación «Producción y reproducción» y clasificadas zootécnicamente como «cebo o cebadero». Igual que antes, aquí también se exige haber engordado al menos 3 animales.



Cabe señalar que en esta nueva PAC desaparece la línea denominada “ayuda a los titulares de explotaciones de vacuno de cebo que hayan mantenido derechos especiales en 2014, y no dispongan de hectáreas admisibles sobre las que activar derechos de pago básico”. El nuevo reglamento comunitario no recoge la base legal para volver a ponerla en marcha en este nuevo periodo, ya que era una posibilidad a extinguir que se otorgaba en la normativa anterior.

Los titulares que se beneficiaban de esta línea de ayuda nominativa podrán ahora optar a cualquiera de las líneas generales para el sector vacuno de carne para la que cumplan los requisitos. Además, cabe señalar que se ha establecido una disposición específica en el marco del acceso a la reserva nacional de derechos ABRS para atender a aquellos productores que, sin derechos de pago básico asignados en 2015, dispongan de hectáreas en la actualidad.

- 7 -

Desarrollo Rural

Además de las posibilidades que ofrece el marco de los pagos directos, el sector vacuno de carne también podrá beneficiarse de las intervenciones que se desarrollen en las Comunidades Autónomas en el marco del Desarrollo Rural, entre las que se incluyen medidas para el establecimiento de jóvenes agricultores y nuevos agricultores, puesta en marcha de nuevas empresas rurales, las inversiones en explotaciones, cooperación (LEADER), intercambio de conocimientos y difusión de información.

Particularmente relevantes pueden ser las medidas de tipo agroambiental, por ejemplo, acciones relacionadas con la agricultura ecológica, el pastoreo o la conservación de pastos (semillado), las inversiones para la mejora de competitividad en las explotaciones agrarias, las medidas de apoyo a los recursos genéticos como las razas autóctonas en peligro de extinción, o las actuaciones relacionadas con el bienestar y la sanidad animal.



Marco regulatorio

a) Normativa comunitaria

- **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) 1305/2013 y (UE) 1307/2013.
- **Reglamento Delegado (UE) 2022/126 de la Comisión de 7 de diciembre de 2021**, por el que se completa el Reglamento (UE) 2021/2115 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo relativo a los requisitos adicionales para determinados tipos de intervención especificados por los Estados miembros en sus planes estratégicos de la PAC para el período 2023-2027 en virtud de dicho Reglamento, y a las normas sobre la proporción relativa a la norma 1 de las buenas condiciones agrarias y medioambientales (BCAM).
- **Reglamento (UE) 2021/2116 del Parlamento Europeo y del Consejo de 2 de diciembre de 2021**, sobre la financiación, la gestión y el seguimiento de la política agrícola común y por el que se deroga el Reglamento (UE) 1306/2013.
- **Reglamento Delegado (UE) 2022/1172 de la Comisión de 4 de mayo de 2022**, por el que se completa el Reglamento (UE) 2021/2116 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta al sistema integrado de gestión y control de la política agrícola común y la aplicación y el cálculo de las sanciones administrativas en el marco de la condicionalidad.
- **Reglamento de Ejecución (UE) 2022/1173 de la Comisión de 31 de mayo de 2022**, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (UE) 2021/2116 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta al sistema integrado de gestión y control de la política agrícola común.
- **Reglamento Delegado (UE) 2023/57 de la Comisión de 31 de octubre de 2022**, que modifica y corrige el Reglamento Delegado (UE) 2022/127 por el que se completa el Reglamento (UE) 2021/2116 del Parlamento Europeo y del Consejo.



b) Normativa nacional

- **Ley 30/2022, de 23 de diciembre**, por la que se regulan el sistema de gestión de la Política Agrícola Común y otras materias conexas.
- **Real Decreto 1045/2022, de 27 de diciembre**, sobre derechos de ayuda básica a la renta para la sostenibilidad de la Política Agrícola Común.
- **Real Decreto 1046/2022, de 27 de diciembre**, por el que se regula la gobernanza del Plan Estratégico de la Política Agrícola Común en España y de los fondos europeos agrícolas FEAGA y Feader.
- **Real Decreto 1047/2022, de 27 de diciembre**, por el que se regula el sistema de gestión y control de las intervenciones del Plan Estratégico y otras ayudas de la Política Agrícola Común.
- **Real Decreto 1048/2022, de 27 de diciembre**, sobre la aplicación, a partir de 2023, de las intervenciones en forma de pagos directos y el establecimiento de requisitos comunes en el marco del Plan Estratégico de la Política Agrícola Común, y la regulación de la solicitud única del sistema integrado de gestión y control.
- **Real Decreto 1049/2022, de 27 de diciembre**, por el que se establecen las normas para la aplicación de la condicionalidad reforzada y de la condicionalidad social que deben cumplir las personas beneficiarias de las ayudas en el marco de la Política Agrícola Común que reciban pagos directos, determinados pagos anuales de desarrollo rural y del Programa de Opciones Específicas por la Lejanía y la Insularidad (POSEI).
- **Real Decreto 1050/2022, de 27 de diciembre**, por el que se modifica el Real Decreto 1311/2012, de 14 de septiembre, que establece el marco de actuación para conseguir un uso sostenible de los productos fitosanitarios.
- **Real Decreto 1051/2022, de 27 de diciembre**, por el que se establecen normas para la nutrición sostenible en los suelos agrarios.
- **Real Decreto 1053/2022, de 27 de diciembre**, por el que se establecen normas básicas de ordenación de las granjas bovinas.
- **Real Decreto 1054/2022, de 27 de diciembre**, por el que se establece y regula el Sistema de información de explotaciones agrícolas y ganaderas y de la producción agraria, así como el Registro autonómico de explotaciones agrícolas y el Cuaderno digital de explotación agrícola.
- **Real Decreto 1055/2022, de 27 de diciembre**, de envases y residuos de envases.
- **Real Decreto 147/2023, de 28 de febrero**, por el que se establecen las normas para la aplicación de penalizaciones en las intervenciones contempladas en el Plan Estratégico de la Política Agrícola Común, y se modifican varios reales decretos por los que se regulan distintos aspectos relacionados con la aplicación en España de la Política Agrícola Común para el período 2023-2027.

