

# REUNIÓN MAPA - *Fernando Miranda* -PEPAC-

Madrid, 25 de enero de 2024

Se asiste a la reunión convocada por el Secretario General de Recursos Agrarios y Seguridad Alimentaria del MAPA, Fernando Miranda, para tratar sobre el PEPAC, realizando un balance del primer año de aplicación del Plan, revisando las tareas que deberán ser abordadas en 2024, incluyendo en ellas el alcance de las modificaciones del PEPAC en 2024 y el estado del Plan de Evaluación del PEPAC.

Por parte de la Administración asisten:

- Fernando Miranda, Secretario General de Recursos Agrarios y Seguridad Alimentaria.
- María José Hernandez, presidenta de FEAGA.
- Ana Rodríguez Castaño, DG Producciones y Mercados Agrarios.
- Isabel Bombal, DG Desarrollo Rural.
- Paz Fentes, Cultivos herbáceos.
- Roberto Rodríguez, SG Ayudas Directas FEAGA.
- Joaquín Rodríguez, SG Planificación Políticas Agrarias.

Asisten los representantes de las Organizaciones Agrarias y Cooperativas Agro-alimentarias de España.

## I. Balance, gobernanza, tareas y Plan de Evaluación PEPAC

---

Esta reunión es una réplica de la [mantenida ya con las Comunidades Autónomas](#). A pesar de que la interlocución con el sector formalmente se circunscribe al Comité de Seguimiento del PEPAC, el Secretario General anuncia que quiere mantener una vía propia de diálogo con las organizaciones representativas del sector.

En febrero se convocará el Comité de Seguimiento, para presentar el informe anual de rendimiento.

A nivel europeo ya se hacen análisis conjuntos sobre el desempeño de los Planes Estratégicos. Destacan algunos países con baja acogida de los ecorregímenes, como Alemania.

La exposición de Fernando Miranda se divide en varios puntos, balance del primer año de aplicación PAC, gobernanza y proceso de modificación del PEPAC, y alcance propuesto de la modificación:

## **Balance del primer año de aplicación del PEPAC en España**

Es un [documento de balance provisional de aplicación del PEPAC](#) con la información que hay disponible actualmente ([este balance ya ha sido analizado y resumido por Cooperativas Agro-alimentarias de España](#)) El Secretario General destaca algunas cuestiones del balance:

- Año condicionado por la sequía intensa, que lleva a aplicar flexibilidades de la BCAM7 y 8. También se decidió no aplicar penalizaciones por eco-regímenes.
- Muchas dificultades en la tramitación de las ayudas, pero finalmente se consiguieron tramitar todas las ayudas. Agradecimiento y reconocimiento a la labor de las organizaciones colaboradoras. Desde el MAPA se estableció una línea de apoyo a organizaciones colaboradoras, por la dificultad del primer año.
- En 2023 no se han producido pagos de las CCAA a cargo del FEADER 2023, por solaparse con fondos del periodo anterior aún activos.
- Con el 2,4% de los fondos de ayuda básica se responde a todas las solicitudes de derechos de la reserva.
- Menos solicitudes de ayudas a jóvenes que el año pasado. Debemos reflexionar e intercambiar puntos de vista sobre esto.
- En ayudas asociadas de ovino, las diferencias entre lo planificado y lo solicitado hacen que finalmente los importes de leche y carne queden parecidos, lo cual no era la intención del Ministerio (se quería favorecer ligeramente a la carne).
- Las explotaciones que solicitan ecorregímenes son de media más grandes que las que no lo solicitan, por lo que se deduce que el importe no es estimulante para las pequeñas.
- Será importante ver qué efecto tiene esta acogida positiva a ecorregímenes en los indicadores de erosión, de contenido en carbono orgánico de los suelos, etc. Este será un dato importante.

El FEAGA anuncia que desde 2024 se aplicarán el 100% de las penalizaciones por incumplimientos en ecorregímenes, a pesar de que inicialmente estaba previsto que las penalizaciones fueran del 50% en 2024. Este cambio de última hora se debe a dos motivos: En primer lugar, los resultados de las inspecciones. Han visto porcentajes de incumplimientos muy elevados, casi del 30% en algunas Comunidades Autónomas. Esto obligará a reforzar el autocontrol, la petición de fotos geoetiquetadas, y el control sobre el terreno. El % de muestreo tiene que subir del 1 al 5%, y eso presupuestariamente es un gasto elevadísimo que igual no se puede afrontar, por lo que debe complementarse con autocontrol. El segundo motivo es por las advertencias recibidas de la Comisión Europea, que en las auditorias preventivas sobre la gobernanza del PEPAC ha señalado que el sistema de penalización debe ser disuasorio y proporcionado, y creen que el nuestro no es suficientemente disuasorio (a tenor de las cifras de incumplimientos también). Aconsejan especial vigilancia a la hora de hacer las solicitudes, y estar seguros de cumplir los requisitos antes de solicitar la ayuda. La notificación de los incumplimientos está haciéndose ya en alguna Comunidad Autónoma.

## **Gobernanza y procedimiento de modificación del PEPAC**

A las Comunidades Autónomas ya les han pedido modificaciones del segundo pilar que quieran hacer. La parte del primer pilar deben enviarla antes del 1 de marzo, pero se la han pedido antes del 15 de febrero. Esta propuesta de modificación se presenta en el 2024 y entraría en vigor en el 2025, con ciertas particularidades en la parte del segundo pilar.

A principios de marzo empieza un diálogo informal con la Comisión Europea. En el mes de mayo habría una reunión formal del Órgano de Coordinación del PEPAC, que presenta la modificación propuesta a la Conferencia Sectorial en junio, y a final de junio se presenta la solicitud formal a la Comisión. El diálogo informal previo con la Comisión servirá para que pueda aprobarse la modificación del Plan en el mismo julio. Cuando acabe la Conferencia Sectorial en junio empezaría la consulta pública de los textos formales (Reales Decretos), para que estén aprobados en octubre.

Cuanto mayor sea el alcance de la solicitud, mayor puede ser el plazo de aprobación. No dejaría de ser una solicitud de modificación, la Comisión puede aprobarla o no. La intención del MAPA es que esta solicitud no conlleve declaración ambiental, porque podría retrasarlo todo mucho y la interlocución con la autoridad ambiental no es del todo ágil.

Nuestro papel aportador debería ser a través del Comité de Seguimiento, pero podemos hacerlo llegar directamente desde la organización nacional, o a través de Comunidades Autónomas. Las cuestiones de segundo pilar si deben vehicularse a través de la autoridad de Comunidades Autónomas.

Se indica a las organizaciones que deben hacer llegar sus aportaciones durante el mes de febrero.

## **Calendario y alcance de las aportaciones**

Con independencia de la valoración, su propuesta es hacer una modificación que sirva para consolidar la aplicación de la PAC. La ventana de oportunidad de un cambio más profundo puede ser ahora, pero un escenario mejor sería 2025, ya que lo que que entrase en vigor en el 2026 sería lo que ya precediese a la siguiente PAC.

El MAPA informa de algunos de los cambios que ha identificado que podrían formar parte de la propuesta. No se enviarán por escrito, ya que no son una propuesta en sí, sino unas reflexiones sobre posibles cambios. Hay algunas modificaciones que ya están en los Reales Decretos pero no en el texto del PEPAC y por eso formarían parte de la solicitud de modificación del PEPAC.

- En agricultor activo adaptar el plan a la redacción del RD para incluir titularidad compartida, detallar tratamientos para comunidades de bienes, especificar en lista negativa que solo afecta si es actividad principal, como funcionar con la excepción de los 5.000€, etc.
- Se ajustará al 2,4% de Ayuda básica a la renta lo que se asigna a reserva nacional.
- En relación a la hectárea subvencionable y la convivencia con la agrovoltaica, se analiza cómo proceder. Crean claro que algunas parcelas son elegibles pues debajo de los paneles se puede cultivar y cosechar, pero no en otras, en función del tipo

de instalación. Hay que definir en qué condiciones están, qué información se dispone, y ver si procede algún cambio en el PEPAC en relación a esto.

- Excluir a los pastos temporales de la obligación de rotar después de 3 años, para que pueda convertirse en pastos permanentes.
- Aclarar periodo de permanencia del barbecho en BCAM8. Establecer el mismo periodo que se contempla en el pago verde. Entre el 1 de enero y el 30 de septiembre.
- En Ecorregímenes incluir una asignación financiera para cultivos bajo agua. Incluir inversión de flora como excepción para el uso de fitosanitarios en cubiertas, con la condición previa de llevar 3 años haciendo la práctica.
- Valorar la posibilidad de adaptar los ecorregímenes para las zonas más áridas (menos de 400 mm de lluvia), especialmente para los cultivos leñosos siempre y cuando se pueda afinar qué tipo de prácticas o adaptación del esquema actual se pueden realizar. Así se evita recurrir a las excepciones.
- Ajustes de las excepciones en cuaderno digital.
- Aclaración o adaptación de las prácticas permitidas en siembra directa. Pero sin perder su efecto sobre los inventarios e indicadores
- En intervenciones sectoriales de frutas y hortalizas simplificación de algunas acciones.
- En apicultura, vuelta completa a la formalidad de la intervención sectorial porque los resultados no se ajustan a la formalidad. Es una cuestión de técnica de programación más que de contenido técnico.
- En el vino, ajustar asignaciones financieras, según resultados de ejecución. En promoción la acogida está siendo muy baja, hay menos peticiones que techo presupuestario. Si hay problemas de ejecución hay que ver qué hacer con ese dinero que sobra, a otra intervención sectorial quizás.
- Incluir explotaciones semiextensivas en ecorregimen de pastos, porque están excluyendo granjas que tienen leche y carne.
- En FEADER cuestiones de programación, revisar el valor de indicadores, eliminar importes unitarios erróneos, etc.
- Actualizar plan financiero e hitos y metas según los cambios que se hagan. Algunos cambios que no afectan a la parte sustancial las tratan como notificaciones y así se simplifica.

## II. Comentarios organizaciones asistentes

---

### ASAJA

- Piden el documento del alcance de las modificaciones para poder trabajarlo. El MAPA aclara que lo comentado es una reflexión pero no una propuesta aún, por lo que no se circulará para que no se interprete como una propuesta cerrada del MAPA.

- Balance complicado de hacer, ya que este año ha sido especialmente anormal, en cuanto a la aplicación y medidas excepcionales tomadas como consecuencia de sequía, costes, etc. Por todo ello es difícil hacer una valoración representativa del funcionamiento del PEPAC.
- Habrá que ver el efecto de la desaparición de las excepciones en las penalizaciones, porque puede hacer que caigan las solicitudes.
- Son normales los incumplimientos, por el retraso de la información y de la publicación de la normativa, etc.
- Piden una reflexión sobre el cuaderno digital. Va a ser muy difícil implementarlo a partir de septiembre.
- Proceso caótico de la difusión, interpretación, preguntas más frecuentes, textos de valor no jurídico, problemas con SG@pp, interpretaciones de agricultor activo, etc.
- En ecorrégimen de cubiertas inertes, propuesta de una calle si y una no en restos de poda.
- La reducción de la percepción de fondos por agricultor llega a % muy importantes en algunas regiones o localidades, en comparación con la PAC anterior.
- Solicitan que se valore volver a incluir la ayuda al girasol en el plan proteico.

#### UPA

- Importante que este formato de reunión tenga continuidad, y nos sigan reuniendo a las organizaciones al margen del Comité de Seguimiento.
- Hay cosas positivas, incluso en cosas en la que habría que haber sido más ambiciosos, como el pago redistributivo o el techo de ayuda.
- La línea de apoyo a la tramitación PAC sería importante que continuase. El esfuerzo en asesoramiento y difusión continúa, hay nuevos cambios en la PAC, etc. Todo ello justifica que continúe esta ayuda.
- El análisis realizado ya advierte de ciertas cosas que hay que cambiar, aunque solo llevemos un año.
- La situación climática de temperatura y sequía impide hacer algunas prácticas que se habían diseñado. Se debe avanzar en la flexibilización, porque los motivos que provocaron esa flexibilización no han desaparecido, sino que se han intensificado. Están de acuerdo en hacer más atractivos estos ecorregímenes en zonas áridas, por ejemplo incluyendo un criterio redistributivo para favorecer explotaciones pequeñas.
- Hay que hacer una reflexión sobre cómo explicar la PAC, hablar de sus objetivos, tendencias y lugar hacia al que nos queremos dirigir.
- Extenuación de los técnicos y tramitadores que han trabajado con la PAC. La cuestión del aumento de fotos georeferenciadas está siendo compleja y se va a complicar aún más, el técnico tiene que acompañar al agricultor a hacer la foto, etc. Una actividad que pretendía ser sencilla está cargando de trabajo a los técnicos.

- Como sector, hay zonas de regadío que pierden importes importantes, y modelos de ganadería que también pierden.
- Flexibilizar el concepto de segundo cultivo serviría para aliviar ciertas prácticas.
- La rigidez de la Comisión Europea en sus planteamientos está produciendo la frustración y hartazgo de los agricultores. La situación ha cambiado y el modelo de sociedad ha cambiado.

### COAG

- PAC muy burocrática, no creen que vayamos hacia modelos de mayor sostenibilidad. Es una política alejada del modelo diverso que tenemos. Preocupación por este 2024. Ha habido dificultades para los técnicos ante la falta de respuestas sobre cómo aplicar algunos criterios.
- En desacuerdo con que con motivo de los incumplimientos el control recaiga sobre los agricultores.
- Modificación de la figura del agricultor activo, que se priorice al agricultor profesional cuyos ingresos proceden en su mayor parte de la agricultura.
- ¿Qué tipo de agricultores se quedan fuera de los ecorregímenes? Ese 25% que no los han solicitado, ¿son profesionales, se dedican a la agricultura principalmente?
- La parte social debe tenerse en cuenta para que funcione la protección medioambiental.
- ¿Flexibilidades del cuaderno digital? El retraso afecta mucho.
- Se pregunta por las bases reguladoras de las ayudas a la creación de servicios de asesoramiento, que están paradas, y son necesarias para poder implementar el cuaderno.
- Propuesta de cambio de umbrales del pago redistributivo, el segundo se queda muy corto y deja fuera a explotaciones profesionales.

### Cooperativas Agro-alimentarias de España

#### **1. Evaluación primer año de desempeño PAC.**

Desde Cooperativas Agro-alimentarias de España enviamos una carta al Secretario General y al FEGA el pasado mes de octubre, en la que adjuntábamos un informe resumen de incidencias que habíamos observado durante este primer año de solicitud única PAC:

- Inseguridad jurídica.
- Dispersión normativa.
- Interpretaciones y criterios divergentes.
- Tiempos de respuesta muy largos. Hay que implementar mecanismos de respuesta rápida.
- Deficiente funcionamiento del SG@pp.

Asimismo, se propusieron algunas propuestas de mejora: publicación de calendario de trabajos de SG@pp, disposición del programa en modo pruebas, implementación de un sistema de resolución rápida de dudas, más cursos de formación y difusión, herramientas de validación del cumplimiento de los expedientes, etc.

A nivel puramente técnico, destacamos problemas de acceso a algunas herramientas, como puedan ser las ayudas a jóvenes en cooperativas de explotación comunitaria de la tierra (por ser contratados por cuenta ajena), y en general por la dificultad para demostrar la jefatura de explotación y control de la misma para un joven que se incorpora a través de una cooperativa, etc.

Asimismo, hay algunas herramientas que necesitan ajustes técnicos previsiblemente, por acogida inferior a la planificada. Posiblemente son algunos de los ecorregímenes, como el de cubiertas en ciertas regiones.

Finalmente, y en relación al anuncio de suspender la flexibilidad de las penalizaciones en 2024, desde la organización se comparte la preocupación por el alto porcentaje de incumplimientos, pero se alerta de que el refuerzo del control no puede recaer en el autocontrol y en el trabajo de técnicos de campo ya saturados.

## **2. Propuesta de continuación de las ayudas a la tramitación PAC.**

Somos el primer tramitador PAC, un 49% de lo que tramitan las OPAs y Cooperativas (sin contar tramitación para terceros), y un 23,5% del total que se tramita.

Las organizaciones representativas agradecieron la sensibilidad del MAPA al implementar la línea de apoyo a la tramitación PAC en este año 2023. No obstante, se considera que más que un apoyo puntual e improrrogable, esta ayuda debería ser una línea permanente en el tiempo, en apoyo lógico a una labor de difusión, formación, tramitación, monitoreo y control; que ya se extiende a lo largo de todo el año.

La complejidad de la nueva PAC ha convertido al servicio de asesoramiento y tramitación en una necesidad cada vez mayor, pero también de supervivencia más frágil y de escasa rentabilidad. Es por ello que abogamos por el establecimiento de vías de apoyo sólidas y permanentes a esta labor realizada por las entidades colaboradoras tramitadoras.

## **3. Necesidad de cambios estratégicos y técnicos en el PEPAC.**

Enviaremos una propuesta detallada durante el mes de febrero, pero se pueden ir destacando algunas cuestiones que son posiciones tradicionales de la organización, y otros cambios que posiblemente solicitemos en función de los primeros debates que estamos manteniendo en el seno de nuestra organización:

- Ajustes técnicos de ecorregímenes, ya que es claro que algunos no son de interés o no pueden ser ejecutados en ciertas regiones, como el de cubiertas vegetales en muchas regiones. Cierta relajación de la ambición

ambiental en este sentido podría traducirse en un aumento de las hectáreas acogidas, y por tanto un mayor efecto medioambiental finalmente. Hay algunas propuestas de poder enterrar, con labor superficial, el resto de poda.

- Aprovechando los remanentes presupuestarios de otras medidas, como los de la intervención sectorial vitivinícola, desarrollar de forma piloto intervenciones sectoriales en sectores interesados, como flores y plantas, sectores ganaderos (especialmente ovino) y patata.
- Propuesta de modulación de ayudas asociadas que establezcan un pago diferencial positivo cuando el agricultor sea más profesional, y por tanto, más dependiente de las ayudas (por ser joven/mujer, demostrar mayor productividad, comercializar a través de una OP/cooperativa o participar en regímenes de calidad).
- Eliminación de barreras para el acceso a reserva nacional de los productores de Frutas y Hortalizas y vino.
- En las solicitudes conjuntas realizadas por cooperativas, adaptar los umbrales de degresividad a este escenario. El modelo cooperativo es tenido en cuenta en otras herramientas, como por ejemplo el capping en el que se adapta el límite máximo de ayudas para las solicitudes cooperativas; por tanto, solicitamos la adaptación también para esta situación.
- Es verdad que hay que reflexionar alrededor de la ayuda a jóvenes y la caída de las solicitudes. Creemos que las barreras de acceso no se solucionan solo con fondos a corto plazo. Las barreras de entrada al sector son, según los análisis del propio Ministerio: el acceso a la tierra, el acceso a la innovación y asesoramiento, y al crédito. Las cooperativas representan soluciones a estas barreras, por lo que proponemos reflexionar acerca de poder establecer una modulación positiva de la Ayuda a jóvenes si se incorporan a la actividad a través de una cooperativa.
- Solución de la problemática de las ayudas a jóvenes en cooperativas que no pueden demostrar ni tener participación mayoritaria en el capital social ni la jefatura de la explotación (parcialmente resuelta).

#### 4. **Cuaderno digital y medidas de apoyo.**

El cuaderno entra en vigor el 1 de septiembre de 2024, ya no queda mucho tiempo. Y, desde el MAPA se habían prometido estímulos e incentivos al uso del cuaderno, y además de flexibilidades en sanciones y demás, se había hablado de medidas dirigidas a las asociaciones como las **medidas complementarias al PEPAC, en particular las ayudas a formación y asesoramiento. Aún no se han publicado**, y nos dicen que están paradas en el interventor y que se pueden retrasar hasta el verano. Nos gustaría saber en qué situación se encuentra esta tramitación, ya que no tendría sentido unas ayudas para fomentar el uso voluntario del cuaderno que sean publicadas cuando nos encontremos prácticamente en periodo obligatorio.



### Respuestas del MAPA:

- Año particularmente difícil para todos. Ningún año de primera PAC ha sido fácil, pero este ha sido especialmente complicado. No obstante, el enfoque es intentar ser progresivos. Se sabía que el primer año no iba a ser perfecto, y por tanto había que ir implementando cosas poco a poco. Son fondos muy fiscalizados.
- Han intentado responder a todo y a las dudas planteadas con la mayor agilidad y transparencia, pero también tuvieron dificultades propias, conocieron los textos normativos europeos tarde, etc.
- Las ayudas para el asesoramiento saldrán. Se insinúa que es muy posible que el cuaderno digital no esté funcionando plenamente el 1 de septiembre de 2024, y que serán necesarios unos primeros compases de adaptación y engrase del sistema. No obstante, señala que a finales de marzo de 2025 es cuando la información se volcaría de cuaderno al registro de la administración, por tanto sería en esa fecha cuando las administraciones pueden ver lo que se ha incluido.
- Son todo oídos con el acomodo de las prácticas de ecoregímenes, por lo que esperan nuestras propuestas y especialmente las relacionadas con el ecorregimen de cubiertas en leñosos.
- Cualquier cosa que toque la ambición medioambiental es susceptible de necesitar nueva declaración ambiental.
- El diálogo estratégico sobre la agricultura iniciado hoy por la Comisión Europea es de tipo político y estratégico. Su resultado lo veremos posiblemente en la próxima legislatura europea, pero parece evidenciar una toma de conciencia de la Comisión sobre el malestar existente en el sector y el impacto de la estrategia de la granja a la mesa.
- Analizarán qué está pasando con las ayudas a jóvenes en cooperativas.
- A finales de febrero o principios de marzo nos convocarán a una nueva reunión en este formato antes de empezar el diálogo informal con la Comisión.
- Hay que ser pragmáticos, y que lo que propongamos pueda ser aprobado por Conferencia Sectorial, sino no se aplicará nada.
- Quizás el próximo año podemos adelantar este análisis al mes de noviembre.
- El objetivo final de futuro es que la ventana a la interlocución entre al agricultor y la administración sea el cuaderno digital, donde toda la información sirva también para hacer una solicitud PAC de forma automática. Para la PAC siguiente debería estar listo este sistema.