



CONFERENCIA SECTORIAL DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL

23 de julio de 2020

DOCUMENTO DE DEBATE POLITICO

Documento PE General 03.2020, 23.07.2020

El presente documento tiene como objetivo facilitar el trabajo de elaboración del Plan Estratégico de la PAC. No tiene carácter jurídico ni prejuzga la posición del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación ni el contenido final del Plan.

1. OBJETO.

El presente documento tiene por objeto facilitar el debate sobre el futuro de la PAC que tendrá lugar en la Conferencia Sectorial de 23 de julio de 2020. La toma de posición sobre los aspectos recogidos en el documento, sobre los que se pedirá una opinión a consejeras y consejeros, permitirá continuar los trabajos de elaboración del Plan Estratégico de la PAC (PEPAC) a partir del mes de septiembre, momento a partir del cual, de acuerdo con el calendario propuesto, comenzará a diseñarse la estrategia de la intervención, es decir, la fase en la que se definirán las intervenciones o medidas concretas que quedarán recogidas en el Plan. Todo ello sin perjuicio de los sucesivos debates de orientación política que se extenderán a partir de otoño al conjunto de los elementos del PEPAC.

Desde febrero de 2019, fecha en la que comenzó la elaboración del PEPAC, los trabajos realizados para llevar a cabo el análisis de las necesidades de cada uno de los objetivos específicos de la nueva PAC, han permitido elaborar un gran volumen de información de carácter público. Esta información debe ser la referencia para la adopción de las decisiones que deban permitir abordar el proceso de diseño de la estrategia de las intervenciones.

2. CALENDARIO PREVISIBLE PARA LA PRESENTACIÓN DEL PLAN ESTRATÉGICO DE LA PAC.

En febrero de 2019, la Conferencia Sectorial acordó un calendario para la realización de los trabajos del PEPAC, de acuerdo con las fases recogidas en el borrador de reglamento propuesto por la Comisión. Con arreglo a este calendario, los trabajos de la fase denominada “evaluación de las necesidades” comenzaron de forma inmediata al mes siguiente y han permitido evaluar todas y cada una de las necesidades vinculadas a los nueve objetivos específicos de la PAC más el objetivo transversal, mediante la confección de los correspondientes análisis de debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades (DAFO) que permitirán, a su vez, llevar a cabo una priorización de las necesidades.



En los trabajos han estado involucradas todas las comunidades autónomas, organizaciones agrarias, organizaciones medioambientales, así como todas las personas que, a título individual o representando a una organización, han deseado enviar sus comentarios o aportaciones al proceso de elaboración que, en todo momento, ha tenido la vocación de ser transparente y participativo.

De acuerdo con el calendario inicialmente establecido, publicado por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación en su página web, España se había propuesto como objetivo presentar su Plan Estratégico a la Comisión Europea a comienzos de 2021 para comenzar a aplicar la nueva PAC a partir de 2022.

Sin embargo, este calendario, ya de por sí ambicioso, se ha visto alterado por los acontecimientos sobrevenidos, particularmente por la crisis del Covid, pero también por la presentación por la Comisión de tres iniciativas de gran calado durante el mes de mayo: la Estrategia de la Granja a la Mesa, la Estrategia de Biodiversidad y la nueva propuesta de Marco Financiero Plurianual y del Instrumento de Recuperación.

Tras el acuerdo del Parlamento y el Consejo sobre el reglamento de transición, que permitirá su adopción definitiva a finales del 2020, la nueva PAC entrará finalmente en vigor a partir del año 2023. Por su parte, la posibilidad de alcanzar un acuerdo político en el seno del Consejo Europeo en julio, sobre el Marco Financiero Plurianual 2021 – 2027, abre la posibilidad de que se alcance un acuerdo político en otoño próximo, en el marco del Consejo, sobre los reglamentos que componen el paquete legislativo de la futura PAC para después poder iniciar los trilogos con la Comisión y el Parlamento Europeo.

En consecuencia, conviene readaptar al contexto actual el calendario de planificación del PEPAC, acordado en la Conferencia Sectorial de febrero de 2019. A este respecto, se propone presentar el Plan Estratégico de la PAC a la Comisión a mediados de 2021, con vistas a su aprobación a comienzos de 2022. Durante el año 2022, todas las administraciones dispondrán del tiempo suficiente para llevar a cabo los desarrollos legislativos, administrativos y técnicos que permitan aplicar el Plan.

Con el objeto de que el Plan definitivo sea aprobado por la Comisión con el mayor grado de certidumbre posible, es conveniente poder tener elaborado un borrador provisional en abril de 2021, para su examen informal por parte de la Comisión. Este borrador provisional, debería incorporar todos los elementos que permitan obtener una apreciación precisa de los principales elementos del Plan y su coherencia, incluyendo los objetivos cuantitativos nacionales que se deriven de la aplicación de la Estrategia de la Granja a la Mesa y de la Estrategia de Biodiversidad.

3. ASUNTOS SOBRE LOS QUE SE SOLICITA UNA POSICIÓN EN CONFERENCIA SECTORIAL.

3.1. Agricultor genuino.

La ayuda básica a la renta y otras ayudas directas así como la ayuda a zonas con limitaciones naturales del segundo pilar, deben dirigirse al agricultor genuino, que es aquel para el que los



ingresos de la actividad agraria suponen una cantidad significativa con respecto a lo que suponen sus ingresos totales. La definición del porcentaje que suponen los ingresos agrarios sobre los ingresos totales, debe tener en cuenta la importancia y el papel social y medioambiental que juega la agricultura a tiempo parcial en amplias zonas de España.

Por ello, **se propone** que, para definir la figura de agricultor genuino, se establezca un porcentaje de ingresos agrarios con respecto a los ingresos totales de [20 – 30 %].

3.2. Régimen de pequeños agricultores.

La actividad agraria entendida como una fuente no significativa de los ingresos totales de las personas que la ejercen, es muy común en muchas zonas del medio rural, en las que estas personas también contribuyen a mantener su tejido económico y social. El importe de ayudas directas vinculado a este tipo de beneficiarios es muy reducido, como corresponde también al tipo de actividad que realizan.

Precisamente, para no debilitar este tejido económico y social en el medio rural y favorecer una transición desde el régimen actual, **se propone** mantener el régimen de pequeños agricultores exento del cumplimiento de la condición de agricultor genuino, para los perceptores que tengan hasta [6 – 10 ha], recibiendo por ellas un pago de [200 – 250 €/ha] hasta un máximo de [1.200 – 2.500 € por beneficiario], mediante un modelo de aplicación más simplificado que el actual, tal y como se establece en la propuesta de Reglamento.

3.3. Ayuda básica a la renta, convergencia y sectores a los que se aplica la Ayuda Básica a la Renta.

Los análisis realizados han mostrado la importancia de las ayudas desvinculadas de la producción en el mantenimiento de las rentas y la resiliencia de las explotaciones. Por ello, se propone destinar a la nueva Ayuda Básica a la Renta, un porcentaje de presupuesto del Primer Pilar destinado a las ayudas directas de la PAC similar al que se destina al actual Pago Básico.

Los análisis realizados demuestran que es conveniente que España diferencie los importes de la ayuda básica entre territorios que presenten características agronómicas o socioeconómicas similares tal y como permite la propuesta de Reglamento. El número y tipo de regiones se deberá debatir al establecer la intervención correspondiente a este régimen.

En todo caso, es necesario que la asignación de este pago entre agricultores sea más justa y simplificada, de manera que pueda atender mejor a las necesidades reales. Para ello, **se propone** que en el diseño de la nueva Ayuda Básica a la Renta se tengan en cuenta los siguientes criterios:

- El pago por hectárea que reciban dos agricultores o ganaderos que afrontan las mismas condiciones productivas debe ser el mismo.



- Por ello, durante el período 2021 a 2027, debe conseguirse la plena convergencia de los importes por hectárea, en su caso, dentro de cada una de las regiones que se determinen.
- Con este fin, se propone seguir, tal y como permite el Reglamento transitorio, en 2021 y 2022, con el proceso de convergencia, iniciado en 2015 en el marco de la PAC actual y proseguir la convergencia, a partir de 2023, en el marco de la nueva PAC, hasta alcanzar la plena convergencia en [2025].
- Una vez alcanzada la convergencia, se propone que los derechos individuales sean suprimidos con el fin de pasar a un sistema de pago por superficie, menos complejo, burocrático y especulativo, que facilitará la movilidad de la tierra, particularmente para los más jóvenes. No obstante, con el fin de facilitar la transición gradual hacia el nuevo modelo, la ayuda básica debe seguir apoyándose en un sistema de derechos individuales hasta alcanzar la plena convergencia.
- El importe por hectárea de la ayuda básica a la renta que reciba un agricultor o un ganadero ubicado en la región de importe más alto no debe ser más de [5-7] veces superior al que se reciba en la región de importe más bajo¹.
- En el período actual, determinados sectores quedaron parcialmente excluidos de los pagos desvinculados en base a criterios que han quedado ya totalmente superados. En base al diagnóstico realizado en el análisis de las necesidades, no existen razones objetivas que permitan mantener esa exclusión, de manera que se propone que todos los sectores deben tener acceso a la Ayuda Básica a la Renta.

3.4. Pago redistributivo y limitación del pago o “capping”.

Los trabajos realizados en el marco del Objetivo Específico 1² han puesto de manifiesto que las explotaciones más rentables son aquéllas que más se pueden beneficiar de las economías de escala, por lo que estaría justificado, por un lado, limitar el importe de ayudas que reciben a través de los pagos directos (“capping”) y, por otro lado, otorgar más apoyo a las pequeñas y medianas explotaciones de los agricultores genuinos a través del pago redistributivo.

De acuerdo con el borrador de conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo, de 10 de julio de 2020³, se establece una limitación obligatoria del pago o “capping” de 100.000 €, aplicable a la Ayuda Básica a la Renta.

Asimismo, de manera facultativa, para la aplicación de dicho límite, se permite a los Estados miembros descontar los costes laborales.

¹ En la actualidad, el importe más alto supera 23 veces el más bajo.

² Especialmente reflejado en el análisis del Objetivo Específico 1: <https://www.mapa.gob.es/es/pac/post-2020/subgrupo-de-trabajo-objetivo-1.aspx>

³ Se trata de uno de los aspectos relacionados con la aplicación de la PAC recogidos en la Caja de Negociación del Marco Financiero Plurianual 2021 – 2027.



En base a lo anterior, **se propone** que, para el cálculo de la limitación del pago o “capping”, se pueda descontar el coste del empleo registrado por las explotaciones y empresas afectadas, considerando un coste a tanto alzado que tome como referencia el coste salarial asociado al salario mínimo interprofesional por trabajador. Igualmente, se propone tener en cuenta el caso específico de las cooperativas.

Por lo que respecta al pago redistributivo, para dar respuesta a las economías de escala existentes, en la Ayuda Básica a la Renta percibida por las pequeñas y medianas explotaciones, **se propone** incrementar su importe a través del pago redistributivo a las primeras hectáreas de cada explotación. Este pago debe tener un efecto redistributivo constatable, de manera que, para su financiación, **se propone** contar con las cantidades detraídas al aplicar la limitación de los pagos o “capping” y, en caso necesario, realizando un ajuste en los importes de la Ayuda Básica a la Renta.

3.5. Eco esquemas.

Los “Eco esquemas”, en el Primer Pilar, junto con los compromisos climáticos y medioambientales, en el Segundo Pilar de la PAC, constituyen los dos principales grupos de instrumentos con los que cuenta la nueva PAC para transformar nuestro sistema de producción y alcanzar los objetivos más ambiciosos en materia de clima y de medio ambiente, derivados de la aplicación de la normativa comunitaria relevante en esta materia⁴ y más específicamente los que se deriven de la Estrategia de la Granja a la Mesa y de la Estrategia de Biodiversidad.

En este contexto, los Eco esquemas constituyen el incentivo necesario para que los agricultores y ganaderos que deseen aplicar modos de producción más beneficiosos para el clima y el medio ambiente, puedan mantener o incluso aumentar el nivel de ingresos procedentes de los pagos directos de la PAC.

Para ello, el PEPAC debe prever una dotación económica suficiente⁵ para los Eco esquemas, teniendo en consideración, en todo caso, que el Reglamento de los Planes Estratégicos finalmente podría incorporar un porcentaje de gasto mínimo obligatorio para los mismos.

El Plan deberá ofrecer oportunidades de pagos a través de Eco esquemas que den respuesta a las diferentes necesidades detectadas en materia de cambio climático, aire, agua, suelo y biodiversidad. En concreto, **se propone** introducir, al menos, Eco esquemas en materia de pastoreo extensivo, cobertura vegetal, rotaciones de cultivo, planes individuales de fertilización

⁴ El anexo XI de la propuesta de Reglamento sobre planes estratégicos recoge la legislación relevante en materia de clima y de medio ambiente a la que debe dar respuesta el Plan Estratégico.

⁵ Uno de los aspectos pendientes de la negociación de la PAC en estos momentos es la posibilidad de que se establezca un porcentaje mínimo del presupuesto total de los pagos directos que debe destinarse a financiar los Eco esquemas. Por otra parte, este porcentaje debe permitir alcanzar, al menos, el porcentaje mínimo de gasto de naturaleza climática y medioambiental para el conjunto de los pagos de la PAC que es del 40 %, de acuerdo con el método de cómputo establecido en la propuesta de reglamento de planes estratégicos.



y de uso sostenible de productos fitosanitarios, destinados a la reducción en la utilización de estos inputs, así como medidas de incremento de la superficie destinada a fines vinculados al mantenimiento y la mejora de la biodiversidad.

3.6. Agricultura ecológica.

Es preciso hacer una mención especial a la agricultura ecológica. La superficie de agricultura ecológica supone el 9 % de la superficie agrícola útil de España. Aun estando esta cifra por encima de la media comunitaria, el carácter sostenible de este tipo de producción, la evolución positiva de la demanda y el mayor valor de sus productos, aconseja incrementar la apuesta política por la producción ecológica, en la línea con lo planteado por la Estrategia de la Granja a la Mesa y con el objetivo cuantitativo para esta producción en 2030, que finalmente se establezca en el PEPAC.

Para ello, la PAC ofrece la posibilidad de utilizar bien los Eco esquemas, en el Primer Pilar o bien los compromisos climáticos y medioambientales del Segundo Pilar, o bien emplear la acción combinada de ambos tipos de medidas, para incentivar la conversión a este tipo de producción.

Una posibilidad podría consistir en incentivar la transformación hacia la producción ecológica a través del Segundo Pilar, de manera que, una vez conseguida por el agricultor o el ganadero, el mantenimiento de este tipo de producción se incentive a través de los Eco esquemas. De la misma forma que el proceso de transformación requiere un compromiso plurianual por parte de agricultor o ganadero, sería necesario introducir incentivos y requisitos en los Eco esquemas que garanticen el mantenimiento de este tipo de producción, a pesar de tratarse de una medida de carácter anual.

Una segunda posibilidad sería mantener todos los incentivos a la producción ecológica en el Segundo Pilar, tanto la transformación en ecológico como el mantenimiento.

Las opciones consistentes en concentrar todo el apoyo a la producción ecológica en el Primer Pilar o apoyar la transformación hacia la producción ecológica por la vía de los Eco esquemas parecerían en principio descartables.

En la medida en que es necesario comenzar a concretar, a partir de otoño, el contenido tanto de los propios Eco esquemas como, en el caso particular de las comunidades autónomas, de los compromisos climáticos y medioambientales, **se propone** adoptar una decisión a este respecto, razón por la cual se pide la posición de las consejeras y consejeros.