

JORNADA SOBRE LAS MEDIDAS AGROAMBIENTALES EN LOS PDR ESPAÑOLES 2014-2020.

- 15 de marzo de 2017 -

Asistentes por parte del MAPAMA:

Esperanza de Orellana Moraleda. Directora General de Desarrollo Rural y Política Forestal (DGDRyPF). MAPAMA

María Isabel Aguilar. Subdirectora General de Programación y Coordinación. Dirección General de Desarrollo Rural y Política Forestal. MAPAMA.

María Fernández Sanz. Subdirectora General Adjunta de Programación y Coordinación. Dirección General de Desarrollo Rural y Política Forestal. MAPAMA.

Francisco Javier Adell Almazán. Jefe de Área de la Subdirección Programación y Coordinación. Dirección General de Desarrollo Rural y Política Forestal. MAPAMA.

Ponentes:

Evelia Fontevendra Carreira. Subdirección General de Programación y Coordinación. Dirección General de Desarrollo Rural y Política Forestal. MAPAMA.

Jean Louis Everaerts. Unidad F.5. DG Agricultura y Desarrollo Rural. Comisión Europea.

Emeric Anguiano Unidad F.5. DG Agricultura y Desarrollo Rural. Comisión Europea

Pilar Ricart Aznar. Departament d'Agricultura, Ramaderia, Pesca i Alimentació. Generalitat de Catalunya.

Francisco Domínguez Real. Autoridad de Gestión PDR Aragón. Gobierno de Aragón.

Alfonso Garrido Jiménez. Consejería de Agricultura y Ganadería. Junta de Castilla y León.

Judit Ande Ugarte. Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural. Junta de Andalucía.

Luis M. Aguado Díaz. Fondo Español de Garantía Agraria. MAPAMA.

Organización:

Red Rural Nacional. Subdirección General de Modernización de Explotaciones. DGDRyPF. MAPAMA.

Lugar de celebración:

Gran Vía San Francisco 4-6. Madrid.

Apertura del taller

Inaugura el taller la Directora General de Desarrollo Rural y Política Forestal del Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente (MAPAMA), Esperanza de Orellana Moraleda. Tras dar la bienvenida y agradecer la participación a los asistentes, introduce la temática del taller. La directora resalta la importancia que tiene la Medida de Agroambiente y Clima en los Programas de Desarrollo Rural (PDR) siendo en dotación presupuestaria una de las medidas más representativas a nivel español y europeo.

Medidas agroambientales en los PDR 2014-2020 españoles y principales resultados del periodo 2007-2013. Ponente: Evelia Fontevedra Carreira. Subdirección General de Programación Coordinación. DGDRyPF. MAPAMA.

En la primera parte de la presentación, Evelia Fontevedra Carreira expone la evolución de las ayudas agroambientales de los PDR en España en los distintos periodos de programación destacando que en la actualidad se considera una medida consolidada con elevada acogida, a pesar de que en los primeros años su implantación fuera lenta y difícil.

Explica que, en este sentido, España ha pasado de ser el octavo país europeo en inversión de ayudas agroambientales en el periodo de programación 2000-2006, a situarse, en el actual periodo de programación 2014-2020, como tercer país con mayor presupuesto destinado a estas ayudas.

Una vez presentada esta evolución, la ponente se centra sobre el actual periodo de programación 2014-2020, e indica que casi el 10% del presupuesto global de los PDR en España corresponde a las ayudas agroambientales, siendo ésta la tercera medida con mayor presupuesto, después de las medidas de inversiones y forestales. Señala a la Comunidad Valenciana como la Comunidad con mayor porcentaje de su gasto público total destinado a estas ayudas y a la Comunidad de Madrid como la que menos.

Por otro lado, reflexiona sobre los retos económicos y ambientales a afrontar derivados de la reforma de la Política Agraria Común (PAC) y menciona el carácter cada vez más relevante que está adquiriendo la perspectiva ambiental en la arquitectura de la PAC. A su vez, hace una valoración de la evolución de los compromisos de las medidas agroambientales, consecuencia de las distintas reformas de la PAC, de la agrupación de los distintos fondos y del aumento de la legislación ambiental. Situación que ha ocasionado la inclusión de nuevos elementos de obligado cumplimiento, y el aumento de la línea base, dejando poco margen para el diseño de los compromisos. Por ello, incide en la necesidad de centrar los esfuerzos en los posibles nuevos retos asociados a las ayudas agroambientales.

Como punto final, detalla los elementos (superficie subvencionable, tipos de compromisos, etc.) que conforman la medida de agroambiente y clima en este periodo de programación, que han sido descritos de forma pormenorizada en la presentación.



Medida de agroambiente y clima en los PDR de la Unión Europea y análisis de las operaciones agroambientales en los programas españoles. Ponentes: Emeric Anguiano y Jean Louis Everaerts. Unidad F.5. DG Agricultura y Desarrollo Rural. Comisión Europea.

La exposición comienza con una introducción de la estructura y objetivos de la PAC para el periodo de programación 2014-2020, en el que se enmarca la gestión sostenible y las herramientas asociadas para el desarrollo rural.

En los PDR de la Unión Europea la segunda medida con mayor presupuesto, en términos de gasto público total, es la medida 10 de agroambiente y clima. Respecto a los objetivos y prioridades, la más importante es la prioridad 4 relacionada con la biodiversidad, la gestión del agua y el suelo. Como en la intervención anterior, se distinguen dos enfoques de la programación de las ayudas agroambientales y de clima.

Por otra parte, los ponentes presentan varios ejemplos de operaciones con un enfoque novedoso en cuanto al procedimiento de gestión y control de este tipo de operaciones.. El primer ejemplo es la operación colectiva programada por Holanda, que se centra en unos objetivos concretos desarrollados por las cooperativas, en base a los objetivos provinciales y nacionales, y que implantan los agricultores. De esta manera, se potencia la eficiencia, flexibilidad y adaptación en el alcance de los objetivos, ya que es la cooperativa quien decide en qué zona se actúa y qué objetivos específicos se deben alcanzar, disminuyendo así la tasa de error.

El segundo ejemplo centra la atención en el Proyecto Burren en Irlanda. No se realiza el pago en función del cumplimiento de los compromisos adquiridos, sino en base a los resultados conseguidos. Se realizan pagos escalonados en función de los resultados alcanzados.

Finalmente se muestra el ejemplo de Francia, con distintos tipos de operaciones estructuradas en procedimientos de sistemas y de retos locales. Este segundo tipo se centra en la realización de uno o varios compromisos individuales localizados que se pueden combinar o no en base a unas categorías preestablecidas, que en el caso francés se recogen en su Marco Nacional de Desarrollo Rural Para que el desarrollo de las operaciones sea correcto, se produce un intercambio tanto a nivel ascendente como descendente donde se incorporan compromisos según las necesidades. Es decir, se establecen criterios ex-ante para luego diseñar compromisos específicos.

Algunos de los problemas más comunes que se plantean respecto al diseño de las medidas agroambientales son la existencia de peso muerto por el pago de prácticas habituales tradicionales que podrían ser línea base, o considerar esta medida como una ayuda al sector y/o a un producto específico, en vez de, una ayuda a determinados sistemas de valor ecológico o de componente ambiental y climático.

En relación a esta problemática se deben tener en cuenta: las ayudas enfocadas a la conversión de los sistemas de producción (como es el caso de la producción integrada), las medidas orientadas a preservar los sistemas productivos de interés ecológico y patrimonial (entre los que se encuentra el pastoreo y la apicultura) y las ayudas cuyos objetivos se



relacionan con los retos ecológicos de biodiversidad y protección de suelos (como es el caso de razas autóctonas y la Red Natura 2000).

Como conclusión, los ponentes comentan que a pesar de la autonomía de la programación de las comunidades autónomas existe una coherencia entre ellas, aunque domine el enfoque del sector para el diseño de las ayudas de agroambiente y clima.

Ejemplos prácticos de operaciones agroambientales en los PDR españoles.

Francisco Javier Adell, Jefe de Área de la Subdirección Programación y Coordinación introduce los distintos ejemplos prácticos de las operaciones agroambientales que van a ser expuestos, y el proceso realizado para su selección.

- **El Contrato Global de Explotación.** Ponente: Pilar Ricart Aznar. Departament d'Agricultura, Ramaderia, Pesca i Alimentació. Generalitat de Catalunya Conservación de la biodiversidad. Gestión de la ganadería extensiva.

Pilar Ricart Aznar inicia su intervención haciendo referencia a los Contratos Globales de Explotación (CGE) como sistema de gestión común tanto de las ayudas agroambientales como de otras medidas programadas dentro del PDR de Cataluña. Una vez aclarado este aspecto, y para poner en situación a los asistentes, realiza una introducción del PDR de Cataluña para este periodo. Detalla aspectos relativos a los retos estratégicos definidos y a su distribución presupuestaria por fondos, temática y medida, donde la medida de agroambiente y clima se sitúa como la segunda con mayor dotación presupuestaria.

En segundo término, establece los antecedentes y la definición del contrato global de explotación (CGE) como modelo de gestión conjunta de una serie de ayudas FEADER sobre explotaciones agrarias. También enumera y realiza una pequeña descripción de las distintas medidas que se gestionan bajo el paraguas de los CGE, cuyo objetivo es: fomentar las funciones productivas, económicas, medioambientales y sociales de las explotaciones acogidas. Todo ello, es desarrollado a través de la formalización de una declaración única anual (DUN) que incluye una información variada sobre una misma explotación y es utilizada para diversos procedimientos.

En la última parte de la exposición, establece a través de ejemplos visuales de la propia aplicación, los puntos fuertes del CGE. En este sentido menciona la importancia que ha supuesto en la unificación y simplificación de trámites, documentación, plazos y criterios. Incide en las ventajas de la publicación de una orden única para todas las ayudas bajo CGE, con puntos comunes para facilitar el proceso. Esto enlaza con la mejora en la realización y gestión de los controles, donde se realizan inspecciones conjuntas, coordinadas y coherentes con información unitaria, es decir, la información obtenida para el control sobre una ayuda de un beneficiario puede utilizarse para otra ayuda de ese mismo beneficiario.

- **El cultivo de la esparceta y la conservación de la biodiversidad,** Ponente: Francisco Domínguez Real. Departamento de Desarrollo Rural y Sostenibilidad. Gobierno de Aragón.



El ponente a través de esta exposición describe el desarrollo de la operación del cultivo de la esparceta y la conservación de la biodiversidad desarrollada en el PDR 2014-2020 de Aragón, planteándose como un buen ejemplo de operación agroambiental, ya que responde a la estrategia del PDR y a su gestión.

El ponente realiza un análisis de la operación agroambiental, presentando el encaje estratégico de la operación asociada a la prioridad 4 y los objetivos transversales del medio ambiente y cambio climático.

A continuación enumera en una lista los objetivos ambientales específicos de la medida, basándose en el mantenimiento del cultivo de la esparceta en relación a la mejora de la biodiversidad por la creación y mantenimiento de un hábitat favorable para las aves esteparias, entre otros. En este sentido, señala el estudio GANGA realizado por SEO BirdLife que apunta al efecto positivo de este cultivo sobre las aves esteparias y su conservación. Posteriormente describe las condiciones de admisibilidad o requisitos de la explotación y los compromisos que debe mantener relacionados con la realización de una única siega y la limitación del pastoreo u otro aprovechamiento durante un determinado momento del año, así como la línea base que especifica que la superficie beneficiaria no puede estar abandonada.

Para terminar, Francisco Domínguez muestra el cálculo de la prima asociada a la pérdida de renta por la limitación de la siega y el pastoreo.

- **Sostenibilidad de pastos**, Ponente: Alfonso Garrido Jiménez. Consejería de Agricultura y Ganadería. Junta de Castilla y León.

La exposición relativa a la ayuda agroambiental en Castilla y León se centra en la gestión sostenible de superficies forrajeras pastables y en el apoyo a los sistemas tradicionales de pastoreo trashumante; el ponente comienza con una breve introducción justificando la puesta en marcha de esta medida, cuyo objetivo es realizar un aprovechamiento regulado de los pastos. Además hace una mención especial a la acogida de esta acción entre los agricultores, donde la gran implantación de esta medida hace que la demanda sea superior al presupuesto establecido.

A continuación realiza una descripción detallada de la medida agroambiental ahondando en los requisitos y compromisos necesarios que deben cumplirse y los criterios de selección definidos en dicha medida. Siguiendo esta línea, el objetivo específico de la medida se focaliza en el apoyo al mantenimiento y, en su caso, al fomento de determinadas prácticas agrarias que en caso de abandonarse harían salir a flote una serie de importantes problemas ambientales como el aumento de la erosión y la disminución de la capa fértil del suelo, entre otros.

El ponente incide en que entre los compromisos específicos, el apoyo a la práctica de la trashumancia engloba una serie de compromisos adicionales.

Posteriormente explica, a través de un ejemplo, la gestión que se lleva a cabo para otorgar el importe correspondiente a los beneficiarios, desde la cumplimentación de la solicitud única hasta la aplicación sobre declaraciones o incumplimientos que determinen la superficie subvencionada y el importe a transferir.



Para concluir su intervención subraya el esfuerzo realizado por la administración en relación a la divulgación para el conocimiento y concienciación ambiental para evitar que este tipo de ayudas se confundan con ayudas al sector, desde las oficinas comarcales y entidades colaboradoras hacia los beneficiarios.

- **Subprograma temático del olivar.** Ponente: Judit Ande Ugarte. Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural. Junta de Andalucía.

Judit Ande Ugarte realiza un breve repaso del PDR 2014-2020 de Andalucía y explica su importancia desde una perspectiva ambiental. Señala que el 13% del presupuesto total corresponde a la medida de agroambiente y clima, siendo esta, la tercera con mayor presupuesto en el PDR.

Respecto a la justificación del desarrollo del subprograma temático del Olivar, muestra la necesidad de dicho subprograma debido: a la importancia del sector olivarero en la región, a los condicionantes específicos asociados a la reestructuración del mismo y a la transferencia de conocimientos a través de formación y asesoramiento para mejorar la competitividad y sostenibilidad.

Posteriormente realiza un análisis general del subprograma presentando las estrategias y las medidas que lo integran, donde el 55% del presupuesto se destina al alcance de objetivos ambientales -incluyendo las medidas de agroambiente y clima y agricultura ecológica-, y donde la operación de sistemas sostenibles del olivar es la que mayor peso tiene.

Al hilo del análisis del subprograma, la atención se centra en el desarrollo de las ayudas agroambientales en el PDR, es en este punto de la intervención, donde se describen las bases generales para la programación de la medida agroambiental y de agricultura ecológica en el PDR, diferenciando los riesgos ambientales definidos, las prácticas a fomentar y los criterios comunes de cada una de las operaciones. Destaca la evolución y cambio de estas ayudas con respecto a periodos anteriores.

Un punto interesante es el relativo a la producción integrada considerada como línea base de muchas de estas ayudas, al ser en determinados sectores una práctica muy extendida. Otro aspecto a resaltar, es la obligatoriedad de que todos los beneficiarios realicen dos sesiones de formación y el sistema de autocontrol del seguimiento y evaluación que proporciona una verificación de los compromisos de manera previa.

Aunque estas operaciones tienen una gran aceptación entre los potenciales beneficiarios, se observa un aumento de las renunciadas expresas en este periodo, producidas en su mayoría después de realizar la formación. Esta situación sugiere que el conocimiento mayor por parte de los beneficiarios de los compromisos exigidos dentro de la medida y del funcionamiento práctico de estas ayudas provoca que determinados beneficiarios renuncien.

En el subprograma temático del olivar destacan dos operaciones agroambientales, destinadas a abordar los problemas de erosión de suelos en explotaciones con pendientes elevadas, o cuencas de embalses, donde uno de los compromisos es el manejo de cubiertas vegetales.



Además, resalta que se ha realizado un esfuerzo para potenciar la coherencia de estas ayudas agroambientales con otras del subprograma con las que pudieran complementarse; como es el caso de las medidas en inversiones y formación.

En relación a las ayudas agroambientales señala la complejidad generada tanto en el diseño, como en la gestión y control de estas ayudas.

- **Coordinación de controles en las medidas agroambientales.** Ponente: Luis M. Aguado Díaz. Fondo Español de Garantía Agraria. MAPAMA.

Luis M. Aguado hace un repaso de la legislación vigente, relativa a los sistemas de control y sanciones, y una clasificación de los distintos tipos de controles realizados.

El ponente señala que la complejidad en el diseño de las medidas agroambientales provoca un problema a la hora de realizar los controles. Para mostrar esta situación presenta un cuadro de correcciones a tanto alzado tanto de los controles fundamentales como de los auxiliares, impuestas por los servicios de auditoría de la Comisión europea. Y propone la realización de auditorías preventivas sin coste para la mejora y corrección de posibles errores.

La parte central de la exposición se basa en un análisis detallado de 14 casos característicos de constataciones realizadas por la Comisión Europea a las distintas Comunidades autónomas en medidas SIGC, donde se encuadran las operaciones agroambientales. Entre las distintas constataciones se encuentran, entre otras, las siguientes: el problema de preaviso de los controles, la constatación del incumplimiento de determinados requisitos y compromisos tras los controles, o las deficiencias en el intercambio de información y comunicación dificultando la trazabilidad de la ayuda. En la presentación se puede encontrar más información sobre el alcance de estas constataciones.

Preguntas y debate.

Este último bloque del taller se dedica a la realización de preguntas por parte de los asistentes a todos los ponentes en relación a las exposiciones realizadas. Este debate es moderado por María Fernández Sanz, Subdirectora General Adjunta de Programación y Coordinación.

Las preguntas se estructuran en distintas temáticas:

- Primas.

La mayor parte de las preguntas de esta temática van dirigidas a Emeric Anguiano y D. Jean Louis Everaerts, de la Comisión Europea. Preguntan si consideran atractivo que las primas de las ayudas agroambientales se centren en el pago por lucro cesante o pérdida de ingresos derivados.

Ambos miembros comparten la visión de que estas medidas son ayudas compensatorias enfocadas a la consecución de los objetivos y prioridades ambientales, no son ayudas al sector o a un producto concreto. Inciden en que las primas las establecen las administraciones responsables de los PDR, no la Comisión, y por tanto es necesario hacer autocrítica y analizar el cálculo realizado para ver la posibilidad de incentivar estas medidas a través del aumento del importe de la prima. Puntualizan que la medida 10 de agroambiente y clima tiene bastante aceptación.



Después de un debate entre los asistentes y los ponentes en relación a la responsabilidad financiera y la dificultad de modular o variar las primas calculadas, surge la propuesta de considerar este tipo de medidas como un pago por un servicio ambiental.

- Acompañamiento, en los CGE.

Pilar Ricart Aznar, explica que el acompañamiento en las ayudas inmersas en los CGE, se desarrolla a través de jornadas en las oficinas comarcales enfocadas a las especificidades del territorio que abarcan esas oficinas. A su vez, se realiza una formación a las entidades colaboradoras, organizaciones profesionales y funcionarios enfocada a novedades y problemas detectados. Respecto al asesoramiento se realiza una campaña anual de divulgación.

En relación a la duda surgida sobre la firma telemática, se explica que todas las solicitudes deben realizarse de forma telemática con firma electrónica.

Respecto a la homogeneización de los plazos de solicitud de las ayudas con CGE, Judit Ande Ugarte reconoce que en relación con las ayudas a inversiones, fue difícil hacer entender las ventajas de tener los mismos plazos para todas las ayudas integradas en CGE.

- Subprograma temático.

Se hace mención al grado de aceptación de este subprograma por la obligación de los beneficiarios a la formación y el autocontrol.

En este sentido, Judit Ande Ugarte comenta que estos compromisos son obligatorios y la aceptación está siendo buena, a pesar de que ha habido un aumento de las renunciaciones creyendo que es debido principalmente al mayor conocimiento de los compromisos que deben asumir los beneficiarios y a las consecuencias de no llevarlas a cabo.

- Cubiertas vegetales.

Respecto a las cubiertas vegetales en las medidas agroambientales de Andalucía, concretamente en el subprograma temático del olivar, la acogida ha sido variable, por lo que para mejorar la aceptación y adaptar el compromiso a las distintas situaciones se han incluido dos opciones de cubiertas.

En Andalucía existe un manual de gestión de cubiertas en olivar por lo que el sector ya tiene experiencia en este punto, aunque es verdad que en otros leñosos de secano no ha habido tanto éxito por la falta de usanza, como por ejemplo, con el almendro.

- Contribución de las ayudas agroambientales a la biodiversidad y al cambio climático y su cuantificación a través de sistemas de indicadores.

Se señalan las dificultades para diferenciar las contribuciones de las medidas a cada uno de estos aspectos. Se hace mención a la necesidad de recurrir a metodologías y datos ya existentes y expertos especializados para llevar a cabo el seguimiento y la evaluación de la contribución a la biodiversidad y al cambio climático de las medidas agroambientales.

- Orientación de las ayudas agroambientales a resultados.

Se explica que es una tendencia pero no es el futuro, ya que solamente son aplicables a aquellas ayudas con resultados individuales, concretos y fácilmente medibles.



Para que este tipo de enfoque tenga éxito, es muy importante el acompañamiento a los beneficiarios en todo el periodo de la ayuda.

- Solicitudes colectivas para las ayudas agroambientales.

Desde el punto de vista de los representantes de la Comisión, creen que es posible aplicar el enfoque de la colectividad en las ayudas agroambientales. De hecho explican ejemplos ya desarrollados en Francia y Holanda, y que están funcionando.

Plantean dos opciones: que el responsable de la ayuda sea la cooperativa, y por tanto, se potencie la creación de la figura de un coordinador para controlar el cumplimiento de los compromisos por parte de todos los beneficiarios, pudiendo generar así un nuevo puesto de trabajo. O en su caso, que cada miembro de la cooperativa, a pesar de que la ayuda sea colectiva, se considere responsable del cumplimiento de los compromisos.

Para concluir el taller, la representante de la SG de Programación y Coordinación agradece a todos los ponentes y asistentes la participación al evento.

