

El balance de aplicación de la PAC en 2023

El MAPA pasa revista al desempeño de las diferentes herramientas en el primer año de aplicación de la nueva PAC 2023-2027

Tras años de intensas negociaciones, en el plano europeo y también a nivel nacional, finalmente la nueva PAC fue aprobada, y los Reglamentos comunitarios y los Reales Decretos nacionales que regulaban las nuevas herramientas, requisitos y presupuestos, publicados.

2023 ha sido el primer año de aplicación del nuevo periodo de programación PAC 2023-2027, un año marcado por la incertidumbre normativa, el desconocimiento práctico de las medidas y nuevos requisitos, y la inseguridad jurídica. En este marco de trabajo tan complicado, ha cobrado una especial relevancia la labor de asesoramiento realizado por las cooperativas y las federaciones de cooperativas, actores indispensables del aterrizaje de la nueva PAC. El trabajo desarrollado por el entramado cooperativo en la difusión de las nuevas normas y herramientas, en el asesoramiento sobre los nuevos instrumentos, y la asistencia en la labor de solicitud y control posterior, ha sido indispensable y meritoria. De hecho, podemos afirmar que aún teniendo en cuenta únicamente la tramitación realizada a cooperativas y sus socios, el entramado cooperativo integra un 48,5% de la tramitación PAC realizada por las entidades colaboradoras agrarias (OPAs y cooperativas), y el 23,3% de la tramitación total del país. Sumado al valor cualitativo del trabajo desempeñado, estas cifras definen a la perfección lo indispensable que es (y que será aún más en el futuro) el trabajo de las cooperativas en el asesoramiento y apoyo a la tramitación de las ayudas PAC.

Una vez que el periodo de solicitud acabó exitosamente, en este 2024 hemos podido contar ya con algunos datos de desempeño de las herramientas PAC en el primer año del nuevo periodo, con lo que podemos esbozar un primer

análisis del éxito o fracaso de las diferentes herramientas, posibilidades de mejora, etc. A continuación, se detallan algunas de las cuestiones de mayor interés contenidas en el [informe publicado por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación](#), entre las que podemos subrayar: un evidente proceso de concentración y dimensión de explotaciones, que también están mejor posicionadas para incorporar prácticas como los Ecorregímenes; el aparente fracaso de la ayuda a jóvenes que no cuenta con solicitudes suficientes, y un acogimiento generalmente bueno de los ecorregímenes, salvo en casos específicos como las cubiertas vegetales, y debido fundamentalmente a la afección de las condiciones climáticas adversas.

Introducción

- El reparto del FEADER se solapa con las intervenciones de los Programas de Desarrollo Rural 2014-2022, que en diciembre de 2023 estaban al 78,58% de ejecución, y se dispone hasta el 2025 para ejecutarlos. Esto quiere decir que las Comunidades Autónomas no están realizando los pagos con cargo al nuevo Plan Estratégico PAC (en adelante PEPAC) en las medidas diferentes de las ayudas a superficie o cabezas de ganado, como son las inversiones, cooperación, formación y asesoramiento, etc.
- El informe realizado por la Comisión Europea sobre los Planes Estratégicos PAC señaló que la ejecución de los PEPACs debe reforzarse con asesoramiento, formación, e intercambio de buenas prácticas. También sugiere que deberían hacerse más esfuerzos en gestión de riesgos o enfoques sectoriales.

Contribución del PEPAC a la sostenibilidad económica

- La dimensión de las explotaciones es el factor que en mayor medida explica la rentabilidad, con independencia de territorios o sectores.
- El proceso de convergencia hace que en el periodo anterior el 86% de las ayudas directas dependiese del valor individual del derecho, y en este periodo solo un 51%, debido a la acción del pago redistributivo, a la ayuda a jóvenes que cuentan con importes por hectárea igual para todas dentro de cada región, y a que los ecorregímenes no estén vinculados a derechos.
- El número de solicitudes de ayuda es de 622.061, suponiendo una ligera reducción con respecto a 2022; pero manteniéndose constante en los últimos años la superficie que solicita ayudas. Hay menos explotaciones, pero de mayor tamaño, pasando el tamaño medio de explotación de 34,30 ha en 2022 a 35,77 ha en 2023. Entre 2014 y 2023, los beneficiarios PAC han caído un 29,3%, y las superficies que solicitan ayuda "solo" caen un 9,6%.

BALANCE DE SOLICITUDES DE AYUDAS SOSTENIBILIDAD ECONÓMICA

CC.AA	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Andalucía	271.838	266.674	254.225	240.572	237.576	234.128	231.741	230.442	227.079	219.374
Aragón	49.742	47.240	45.667	44.217	42.894	41.423	40.370	39.189	37.925	35.650
Asturias	11.166	10.904	10.716	10.423	10.166	9.818	9.662	9.484	9.222	8.831
Illes Balears	7.203	6.944	6.631	6.123	5.862	5.611	5.546	5.436	5.338	5.213
Cantabria	5.062	5.062	4.940	4.924	4.942	4.880	4.845	4.843	4.818	4.746
Castilla-La Mancha	146.554	140.039	132.926	124.910	118.667	113.621	110.025	105.483	102.019	96.971
Castilla y León	88.684	82.948	77.663	73.426	70.264	68.278	66.518	64.856	63.094	60.805
Cataluña	54.711	53.868	51.480	47.130	46.187	44.454	43.491	42.492	41.419	40.520
Extremadura	67.970	63.391	59.262	55.743	54.027	52.043	51.455	49.186	47.964	46.239
Galicia	34.466	33.026	31.565	30.075	28.389	26.809	25.961	25.505	25.122	24.394
Madrid	6.848	6.328	5.908	5.432	5.124	4.906	4.709	4.631	4.473	4.200
Murcia	15.226	14.311	13.294	12.177	11.816	11.458	11.142	11.341	11.032	10.396
Navarra	15.864	15.435	14.245	13.506	13.072	12.876	12.631	12.198	11.903	11.518
País Vasco	10.371	9.648	9.032	8.183	8.217	8.017	7.872	7.778	7.697	7.461
La Rioja	7.241	6.746	6.258	5.829	5.385	5.194	5.194	5.042	4.932	5.016
C. Valenciana	86.489	80.743	71.015	61.861	49.313	47.301	47.301	45.615	43.938	40.727
TOTAL NACIONAL	879.435	843.307	794.847	744.531	716.578	693.020	678.483	663.521	647.971	622.061
% de reducción anual		-4.1%	-5.7%	-6.3%	-3.8%	-3.3%	-2.1%	-2.2%	-2.3%	-4.00%

CC.AA	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Andalucía	4.693.618	4.227.182	4.241.036	4.235.066	4.275.044	4.362.717	4.476.078	4.484.514	4.447.327	4.498.534
Aragón	2.393.579	1.920.821	1.941.628	1.957.952	2.033.797	2.032.093	2.048.726	2.052.594	2.057.381	2.037.641
Asturias	311.386	236.207	244.608	263.897	264.072	265.429	263.880	264.823	267.640	257.896
Illes Balears	232.807	135.115	136.642	134.907	136.039	132.250	134.999	134.685	134.066	143.650
Cantabria	209.025	145.318	156.072	160.361	165.115	166.207	172.503	172.703	177.507	184.811
Castilla-La Mancha	4.737.958	4.052.171	4.086.072	4.097.584	4.514.205	4.489.009	4.431.876	4.424.362	4.398.218	4.193.406
Castilla y León	5.231.021	4.667.589	4.707.350	4.743.200	4.763.581	4.790.471	4.820.038	4.840.169	4.861.390	4.934.421
Cataluña	1.094.489	921.922	932.904	929.173	937.053	948.195	949.366	947.327	948.218	953.091
Extremadura	3.033.275	2.632.355	2.659.713	2.678.132	2.727.551	2.709.134	2.679.444	2.715.475	2.715.661	2.811.200
Galicia	571.372	429.924	422.104	438.316	442.697	441.474	446.461	454.834	464.359	468.830
Madrid	314.391	251.346	251.501	250.068	253.848	258.091	258.022	261.981	262.138	271.384
Murcia	298.376	266.083	269.384	267.165	283.991	298.444	298.852	299.753	300.554	286.306
Navarra	500.345	425.390	428.559	432.663	441.765	444.206	443.518	444.643	444.840	440.920
País Vasco	252.241	159.876	158.517	156.316	159.973	157.268	156.614	156.440	157.348	159.128
La Rioja	210.224	158.184	159.619	160.255	160.731	161.817	162.890	162.378	163.090	175.797
C. Valenciana	541.283	446.285	438.048	433.604	430.775	423.552	421.764	424.835	426.484	434.285
TOTAL NACIONAL	24.625.389	21.075.768	21.233.757	21.338.661	21.990.236	22.080.358	22.165.028	22.241.516	22.226.222	22.251.300
% de reducción anual		-14,4%	0,7%	0,5%	3,1%	0,4%	0,4%	0,3%	1%	0,1%

En 2023 ha habido 7400 solicitudes de derechos de la reserva nacional, por una superficie de 350.000 ha. El 55% corresponde a jóvenes, y un 19% a nuevos agricultores. Nivel de solicitud similar al año anterior.

- Recibirán el pago redistributivo 11 millones de ha, 3 millones por la ayuda del primer umbral, y 8 millones por la del segundo umbral, evidenciándose que esta ayuda favorece más a las explotaciones medianas. El 59% de los beneficiarios verá aumentado su importe de ABRS en comparación con si no se aplicase el pago redistributivo.
- Hay 56 beneficiarios cuyos pagos de ABRS superan los 200.000€, 32 de ellos en Andalucía.

Contribución del PEPAC a la sostenibilidad social

- 8,6% de jóvenes titulares de explotación y 22,63% de mujeres jefas o responsables de explotación, datos negativos que comprometen el relevo generacional, contando con una de las tasas de relevo más bajas de Europa. El número de

solicitudes del pago a jóvenes en 2023 es de 22.750, un 5% inferior al de 2022. Se ha incrementado ligeramente el número de solicitudes de las mujeres (+2%). En conclusión, el incremento de ayudas a jóvenes no supone un mayor número de solicitudes. Ninguna Comunidad Autónoma había previsto en 2023 ejecutar la intervención de establecimiento de jóvenes en el marco del FEADER.

Ayudas asociadas:

Por debajo de lo planificado en el PEPAC, como consecuencia de la sequía principalmente.

- Agrícolas:
 - Superficie solicitada menor de la planificada.
 - La solicitud de ayuda asociada al olivar un 23% inferior a lo previsto (especialmente en el tramo 2, con un 46% de la superficie prevista).

- En frutos secos, tras verificar los requisitos, la superficie es un 15% inferior a la planificada en península y un 50% en Baleares.
- En producción de proteínas de origen vegetal, la solicitud es un 7% inferior a lo esperado.
- Ganaderas:
 - En vacuno extensivo más solicitudes que lo planificado, por lo que el importe unitario provisional es un 6% inferior al planificado.
 - No hay datos de asociadas al cebo o cebo en la propia explotación ya que aún no se han publicado importes provisionales, que se publicarán a finales de enero.
 - En el resto de los sectores la solicitud es inferior a la esperada. Inferior solicitud a la esperada en ayudas a ovino y caprino sin pastos a disposición, con un aumento de los importes de un 33% con respecto a lo esperado

Contribución del PEPAC a la sostenibilidad medioambiental:

- La contribución a la sostenibilidad medioambiental se consigue con un enfoque mixto que suma la condicionalidad, las medidas voluntarias (ecorregímenes y agroambientales) y el enfoque regulatorio en el uso de insumos (RD de fertilización, fitosanitarias y antibióticos).

Ecorregímenes:

- Se pretendía un nivel de acogida alto gracias a 3 elementos clave del diseño: ofrecer distintas opciones de prácticas, permitir combinarlas, y permitir una acogida parcial. Se ofrece un menú amplio de opciones sin que sean complejas para ser difundidas y puestas en marcha.
- El 75% de titulares ha solicitado ecorregímenes, representando un 87% del total de superficie. Las explotaciones que solicitan ecorregímenes son de mayor tamaño medio que las que no los solicitan (40,9 ha vs 18,6 ha). Destacan regiones con baja acogida a ecorregímenes con respecto a hectáreas que solicitan ABRS, como Baleares (46%), Galicia (64%), o Murcia (43%).

Ecorregímenes de pastos:

- Superficie superior a la planificada gracias a no necesitarse derechos, actualización del CSP, flexibilidades introducidas por la sequía, etc. El 86% de los beneficiarios ha solicitado más superficie de ecorregímenes de pastos que derechos de ABRS de pastos tienen.
- Las prácticas de siega e islas de biodiversidad han sido residuales.

Ecorregímenes de tierras de cultivo:

- Solicitud un 15% superior a la planificada, con diferencias según la práctica. Destaca una solicitud bastante por encima de lo esperado en secano húmedo y regadío. La rotación es la práctica mayoritaria, y la siembra directa tiene más relevancia en secano.
- En siembra directa, 1,3 millones de ha en 2023 frente a 850.000 ha en 2021.

Ecorregímenes específicos de cultivos leñosos:

- Solicitudes un 6% inferiores a las esperadas. En pendientes elevadas un 23% superior a lo planificado.
- La práctica de cubiertas vegetales es mayoritaria, el 86% en elevada pendiente y el 81% en pendiente media. Cubiertas inertes tiene mejor acogida en terrenos llanos (25% de la superficie).
- Se ha realizado la práctica de cubiertas vegetales en 2,4 millones de ha en 2023 frente a 1,3 millones de ha que venían realizando cubiertas en los últimos 5 años.
- La situación de sequía ha hecho difícil la implantación de cubiertas.

Ecorregímen de biodiversidad en tierras de cultivo y cultivos permanentes:

- La superficie ha sido un 33% superior a lo planificado.
- 81% en tierras de cultivo y 19% correspondiente a cultivos permanentes.
- En agroambientales (compromisos medioambientales y climáticos), lo planificado es superior a lo esperado.

BALANCE DE SOLICITUDES DE AYUDAS SOSTENIBILIDAD ECONÓMICA

CC.AA	Nº Solicitudes Presentadas	Nº Solicitudes EERRR	%s/total	Superficie ABRS solicitada (ha)	Superficie solicitada EERR (ha)	Penetración EERR
Andalucía	219.374	185.978	85%	4.393.200	3.776.n2	86%
Aragón	35.650	29.228	82%	2.027.183	1.860.707	92%
Asturias	8.831	7.628	86%	255.003	228.567	90%
Illes Balears	5.213	1.648	32%	139.936	64.075	46%
Cantabria	4.746	3.937	83%	180.451	162.989	90%
Castilla-La Mancha	96.971	59.405	61%	4.136.554	3.419.815	83%
Castilla y León	60.805	54.064	89%	4.921.285	4.702.231	96%
Cataluña	40.520	26.563	66%	938.087	712.358	76%
Extremadura	46.239	33.576	73%	2.797.370	2.578.119	92%
Galicia	24.394	12.122	50%	459.745	291.968	64%
Madrid	4.200	2.187	52%	269.038	208.036	77%
Murcia	10.396	3.199	31%	281.232	120.997	43%
Navarra	11.518	9.411	82%	436.705	398.043	91%
País Vasco	7.461	5.766	77%	154.321	140.041	91%
La Rioja	5.016	3.828	76%	170.333	135.553	80%
C. Valenciana	40.727	28.117	69%	430.220	305.666	71%
TOTAL NACIONAL	622.061	466.657	75%	21.990.664	19.105.887	87%

Conclusiones

- Las intervenciones planificadas han tenido, sobre el papel, una buena acogida.
- La transición desde la PAC anterior a la presente se producirá de forma gradual, pero la mayoría de las explotaciones puede participar de las nuevas intervenciones.
- Se han identificado ámbitos en los que es necesario realizar ajustes técnicos que deberán plantearse a la Comisión Europea.
- En la mayoría de las Comunidades Autónomas no se planificó ninguna ejecución en 2023 con cargo al PEPAC, por estar ejecutándose aún los PDR 2014-2022. En 2024 algunas CCAA ya han convocado ayudas correspondientes a intervenciones FEADER.