

Dictamen 2 2022

SESIÓN ORDINARIA DEL PLENO
23 DE FEBRERO DE 2022

Sobre el Anteproyecto de Ley por la que se establecen las normas para la implantación en España del sistema de gestión de la Política Agrícola Común



CONSEJO
ECONÓMICO
Y SOCIAL
ESPAÑA

**CONSEJO ECONÓMICO
Y SOCIAL ESPAÑA**

DEPARTAMENTO DE PUBLICACIONES
NICES: 817-2022

Colección Dictámenes

Número 2/2022

La reproducción de este dictamen
está permitida citando su procedencia.

Primera edición, febrero de 2022

Edita y distribuye

Consejo Económico y Social
Huertas, 73

28014 Madrid. España

T 91 429 00 18

F 91 429 42 57

publicaciones@ces.es

www.ces.es

ISSN 1134-5152

D.L. M-7089-2022

Imprime

Creative XML, S.L.U.

Sobre el Anteproyecto de Ley por la que se establecen las normas para la implantación en España del sistema de gestión de la Política Agrícola Común

De conformidad con las competencias atribuidas al Consejo Económico y Social por la Ley 21/1991, de 17 de junio, previo análisis y tramitación por la Comisión de Trabajo de Agricultura y Pesca, y de acuerdo con el procedimiento previsto en el Reglamento de organización y funcionamiento interno, el Pleno del Consejo Económico y Social aprueba en su sesión ordinaria del día 23 de febrero de 2022 el siguiente dictamen:

1. Antecedentes

El 17 de enero de 2022 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social un escrito del Ministerio de Agricultura y Pesca en el que se solicitaba, al amparo de lo dispuesto en el artículo 7.1.1.a) de la Ley 21/1991, de 17 de junio, de Creación del Consejo Económico y Social, que el CES emitiera dictamen sobre el Anteproyecto de Ley por la que se establecen las normas para la implantación en España del sistema de gestión de la Política Agrícola Común. Dicha solicitud fue trasladada a la Comisión de Trabajo de Agricultura y Pesca para la elaboración de una propuesta de dictamen en el plazo de un mes.

El texto objeto de dictamen viene acompañado de la preceptiva Memoria de análisis de impacto normativo (MAIN), donde se recoge, entre otros, la oportunidad de la propuesta y la necesidad de urgencia en su tramitación para acomodarse al calendario de aplicación de la nueva Política Agrícola Común (PAC) el 1 de febrero de 2023. En los impactos se contempla: un análisis de impactos económicos, que no serán significativos para la economía en general y para la competencia, con una reducción de cargas administrativas estimada en 65,7 millones de euros, por un lado, y

un mayor gasto presupuestario, estimado en 11,5 millones de euros; y una consideración de otros impactos, que serán nulos en materia de familia e infancia, igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de personas con discapacidad, y positivos en materia medioambiental.

La MAIN recoge también una relación de los informes preceptivos que se han de recabar, sin especificar ni adjuntar en su caso los ya emitidos, e indica su sometimiento a trámite de audiencia e información pública, así como a la consulta con las comunidades autónomas y entidades del sector, igualmente de manera inespecífica y sin adjuntar en su caso lo ya recabado.

La iniciativa, que se sustenta en el cambio de la arquitectura de la PAC para el periodo 2023-2027, supone una novedad en el ámbito normativo español.

En anteriores periodos de programación el sistema de gestión y control de esta política europea, basada en dos grandes instrumentos financieros (conocidos como “pilares”), el Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA, o primer pilar) y el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER, segundo pilar), se basaba íntegramente en reglamentos europeos, disposiciones de aplicación directa en la normativa española. Las normas para la gestión y control de esa gran política europea se contenían íntegramente en reglamentos europeos y otras disposiciones de aplicación directa, conocidos como paquete agrario; y el control físico se basaba en un sistema aleatorio de inspección que alcanzaba a una porción

considerada significativa de explotaciones, a partir del cual se generaban, en su caso, penalizaciones y sanciones por incumplimiento de las normas.

Tras más de tres años de proceso de reforma, el 2 de diciembre de 2021 el Consejo de la Unión Europea adoptó formalmente la PAC para el periodo 2023-2027, con la aprobación del nuevo paquete agrario, que contiene: un reglamento sobre los denominados planes estratégicos, sustituyendo las normas de la PAC 2013-2020 por un sistema nacional basado en la subsidiariedad e integrando las disposiciones sobre el FEAGA y el FEADER; un reglamento horizontal sobre financiación, gestión y seguimiento de la PAC; y un reglamento de modificación de las normas sobre la Organización Común de Mercado (OCM) de productos agrarios, sobre los regímenes de calidad de las producciones, sobre determinados productos vitivinícolas, y de medidas destinadas a regiones ultraperiféricas y especiales.

En concreto, en ese mismo orden, se aprobaron las siguientes normas: Reglamento (UE) 2021/2115, sobre las normas de los planes estratégicos, y por el que se derogan los reglamentos (UE) 1305/2013 y (UE) 1307/2013; Reglamento (UE) 2021/2116, sobre la financiación, la gestión y el seguimiento de la PAC y por el que se deroga el Reglamento (UE) 1306/2013; Reglamento (UE) 2021/2117, que modifica los Reglamentos (UE) 1308/2013, de creación de la OCM de productos agrarios; (UE) 1151/2012, sobre regímenes de calidad de los productos agrícolas y alimenticios; (UE)

251/2014, sobre productos vitivinícolas aromatizados; (UE) 228/2013, con medidas específicas en favor de las regiones ultraperiféricas de la Unión; y (UE) 229/2013, con medidas específicas para las islas menores del mar Egeo.

Así, desde 2023 el sistema se regirá por un nuevo paquete agrario, pero en donde, a diferencia de periodos anteriores, se requerirá un desarrollo específico por los Estados miembros. Estos elaborarán un único Plan Estratégico, que sistematizará los objetivos y normas de la PAC para cada Estado miembro, para su posterior desarrollo en instrumentos de regulación a nivel nacional. Este nuevo plan, conocido como PEPAC, aunarás además los dos pilares, es decir, sistematizará y concordará los citados objetivos y normas tanto para la actividad agraria como para el desarrollo rural, en general con financiación europea y cofinanciación procedentes de, respectivamente, el FEAGA y el FEADER. En el caso de España, el PEPAC, que articula también objetivos autonómicos, se envió a la Comisión Europea el 29 de diciembre de 2021 tras su aprobación en el Consejo de Ministros del día anterior.

Cabe recordar que la nueva PAC, que representa en torno a un tercio del presupuesto de la Unión Europea, y en la que se asignó a España un total de 47.724 millones de euros (para el periodo 2021-2027), tiene como objetivos proclamados: proporcionar a los ciudadanos de la Unión Europea alimentos asequibles y seguros (en su doble acepción de calidad y salubridad, por un lado, y de garantía de

aprovisionamiento, por otro); contribuir a los objetivos europeos en materia de medio ambiente; y garantizar un nivel de vida equitativo a las personas agricultoras y ganaderas.

Para reforzar el cumplimiento de estos objetivos, el nuevo sistema europeo dispone: pagos directos e intervenciones de desarrollo rural más selectivos, sujetos a planificación estratégica para asegurar su coherencia y su priorización; una nueva “arquitectura verde” en las ayudas, con condiciones medioambientales de obligado cumplimiento y medidas voluntarias adicionales en el marco de ambos pilares; y una nueva “condicionalidad social” para vincular las ayudas al cumplimiento de la normativa laboral en relación con los trabajadores agrarios por cuenta ajena. En este contexto, la inspección y el control se basan en sistemas de detección e información de alcance universal, es decir, para todas las ayudas y beneficiarios de la PAC. Y se cuenta con un enfoque más basado en resultados, denominado “nuevo modelo de aplicación”, por el cual los Estados miembros tendrán que notificar anualmente sus resultados, y no solo justificar las ayudas aplicadas.

En este esquema se incardina el Anteproyecto sometido a dictamen del CES, que será la única norma con rango de ley, y cuya elaboración se justifica, según su propia exposición de motivos, en la conveniencia de disponer de una cobertura que permita una aplicación armonizada de las medidas en el territorio nacional, coordinando la Administración General

del Estado dicha homogeneidad con las comunidades autónomas, en la necesidad de modificar varias normas con rango de ley,

y en la obligación de proceder, también a través de una ley, a sentar las bases de un régimen sancionador.

2. Contenido

El Anteproyecto de Ley sometido a dictamen consta de 26 artículos agrupados en cuatro títulos, más una disposición transitoria, una derogatoria y siete disposiciones finales. A continuación se sintetizan los principales contenidos.

Título I. Disposiciones generales

En este título se establece, en primer lugar, que el objeto de la norma es el establecimiento de las normas básicas para la aplicación en España del sistema de gestión y de penalizaciones, exclusiones y sanciones a las personas beneficiarias de las ayudas de la PAC a partir de 2023, así como la regulación de determinados aspectos conexos. En segundo lugar, se determina el ámbito de aplicación, que se extiende a las personas beneficiarias de las ayudas de la PAC en todo el territorio nacional y a las personas titulares de determinadas explotaciones y otras personas operadoras del sector agrario. En tercer lugar, se fijan una serie de definiciones y, por último, se dispone que las ayudas a la PAC se regirán por la normativa de la Unión Europea y por esta Ley y, de manera supletoria, por la Ley 38/2003, general de Subvenciones y su reglamento, así como por la Ley 39/2015, del Procedimiento ad-

ministrativo común de las Administraciones públicas.

Título II. Régimen de gestión y aplicación de penalizaciones a las ayudas de la PAC

Por un lado, en relación con la creación de un sistema integrado de gestión y control de las ayudas al que se refiere el Reglamento (UE) 2021/2116, se prevé la implantación de sistemas de gestión y control por parte de los organismos pagadores bajo la coordinación del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAPA), quien se encargará, mediante desarrollo reglamentario, de articular mecanismos de coordinación con las comunidades autónomas. Además, se obliga a los titulares de las explotaciones a comunicar los datos estadísticos que les sean solicitados dentro del Plan Estadístico Nacional, y a que dichos datos sean compartidos gratuitamente por las comunidades autónomas con el Instituto Nacional de Estadística. Asimismo, la norma obliga a las personas titulares de las explotaciones agrarias a comunicarse con la Administración exclusivamente por medios electrónicos y a proporcionar cuanta información sea precisa a través del Sistema de Información de Explotaciones

agrícolas y ganaderas y de la producción agraria (SIEEX).

Por otro lado, se regulan las penalizaciones y reducciones de las ayudas que se impondrán, sin perjuicio de las sanciones que además procedan, en caso de suministro intencionado de información incorrecta, de resistencia a las actuaciones de control, o de incumplimiento de los requisitos y obligaciones exigidos para el acceso a las ayudas, fijándose un coeficiente reductor del 3 por 100 por norma general para incumplimientos en materia de condicionalidad reforzada y condicionalidad social.

Por último, para garantizar los intereses financieros de la Unión Europea se solicitará la devolución o la deducción mediante compensación con ayudas pendientes de recibir, de los pagos indebidos a raíz de irregularidades más los intereses de demora, salvo que la cuantía no supere los 250 euros.

Título III. Régimen sancionador en materia de ayudas de la PAC

En este título se tipifican, en primer lugar, las infracciones, clasificadas en leves, graves y muy graves, que serán sancionables incluso a título de simple negligencia, salvo los casos de fuerza mayor, y de las que responderán las personas beneficiarias de las ayudas, sus representantes legales o las personas o entidades relacionadas con el objeto de la subvención o su justificación obligadas a prestar colaboración y facilitar cuanta documentación sea requerida.

En segundo lugar, se regula el régimen sancionador, donde se fijan sanciones según la gravedad de las infracciones, los criterios de graduación de las cuantías, las sanciones accesorias que pueden imponerse en caso de infracciones muy graves, los plazos de prescripción de las infracciones y sanciones. Asimismo, se contempla la adopción de medidas provisionales mientras dure el proceso sancionador, la suspensión del mismo en caso de instarse e iniciarse una causa penal cuando los hechos puedan ser constitutivos de delito, así como la aplicación de reducciones de hasta el 30 por 100 de la sanción si el responsable, antes de la resolución, reconoce su responsabilidad o realiza el pago voluntario, siempre que renuncie a cualquier recurso contra la sanción por vía administrativa. Asimismo, se regula el procedimiento sancionador, previniéndose un plazo máximo de tramitación de un año.

Título IV. Régimen sancionador en materias agrarias conexas

Este título, siguiendo la misma lógica del régimen sancionador en materia de ayudas a la PAC, regula el régimen de infracciones y sanciones de las siguientes materias agrarias: comercialización de aceite de oliva y sistema de información de los mercados oleícolas; determinados ámbitos del sector lácteo; cría animal; nutrición sostenible de suelos agrícolas; y mejores técnicas disponibles en explotaciones ganaderas.

3. Observaciones

Sobre el trámite seguido por la iniciativa y el papel del CES

Con carácter previo, el CES estima conveniente recordar que a la fecha de entrada de la solicitud de este dictamen, el Anteproyecto de Ley se encontraba todavía en el trámite de audiencia e información públicas recogido, según su redacción vigente, en el artículo 26.6 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, esto es, recabando la opinión, tanto al público en general como a las organizaciones representativas de los intereses afectados por la futura Ley. Dicho trámite finalizó el 31 de enero de 2022, y cabe entender, según el contenido de la MAIN, que se solapó además con el envío simultáneo al CES y a distintos organismos de la Administración para la emisión de sus correspondientes dictámenes o informes, potestativos y de carácter preceptivo, en una relación en la que se incluyen el CES y el propio Consejo de Estado.

El CES comprende la urgencia y la complejidad que preside todo el proceso de implementación normativa necesario para poder aplicar con garantías la nueva PAC a partir de 2023, y reconoce que la premura de los plazos obedece, en buena medida, a la propia fecha de aprobación, el 2 de diciembre de 2021, de los reglamentos europeos que regirán esa implementación. De hecho, ha simultaneado parcialmente su fase de consulta, entre otros, el Proyecto de Real Decreto sobre el SIEX (Proyecto de Real Decreto por el que se establece y regula el sistema de información de explotaciones agrícolas y

ganaderas y de la producción agraria, entre el 27 de enero y el 16 de febrero de 2022).

No obstante, incluso con independencia de su valoración sobre el ajuste del trámite a la citada Ley del Gobierno, el CES manifiesta que esta circunstancia puede determinar que el texto del Anteproyecto sometido a dictamen no sea definitivo, lo que, de producirse, limitaría el ejercicio pleno de las competencias consultivas y de participación de este Consejo.

Por lo anterior, el CES estima conveniente pronunciarse en este dictamen únicamente acerca de las líneas generales de lo propuesto en el Anteproyecto, sin entrar a valorar cuestiones más concretas, aunque no menos importantes, contenidas en su articulado.

Sobre el ajuste del nombre al contenido de la futura norma

En opinión del CES, el ámbito de aplicación del texto sometido a dictamen no se ajusta completamente al título de la norma proyectada. En buena técnica normativa cabría recordar que el nombre de una disposición indica su contenido y objeto, permite identificarla y describir su contenido esencial. La formulación de tal nombre debería, entre otras cuestiones, reflejar con exactitud y precisión la materia regulada, de modo que permita hacerse una idea de su contenido y diferenciarlo del de cualquier otra disposición. Ciertamente es que el propuesto sigue la línea del Reglamento 2021/2116, pero el contenido del Anteproyecto solo ordenará las líneas básicas de una parte

concreta, aunque muy relevante, en el entramado normativo que requiere la gestión y el seguimiento de la PAC en España. Por tal motivo, el CES propone que se revise el nombre propuesto para la futura Ley.

Sistema de gestión y control de las ayudas: condicionalidad

El CES recuerda que el modelo de producción agraria europeo implica el cumplimiento de una gran cantidad de normas y requisitos, que parten de la conocida como condicionalidad reforzada, es decir, en el cumplimiento de normas ambientales, de seguridad, de bienestar animal, y otras, incluyendo ahora las normas en materia sociolaboral (la nueva condicionalidad social), cuya omisión puede llevar a penalizaciones o a rebaja en las ayudas.

Este conjunto de requisitos “pone a prueba” el sistema de producción de las explotaciones agrícolas y ganaderas, y en algunas ocasiones genera problemas de diversa índole a los beneficiarios de la PAC, en un contexto de pequeñas explotaciones familiares que ven aumentar su carga de gestión sin contar en ocasiones con los medios o la formación necesarios para asumirla.

Por esta razón el CES cree que el sistema debe tener la suficiente flexibilidad para diferenciar las prácticas fraudulentas de aquellos errores materiales producidos en la cumplimentación de los requisitos burocráticos, limitando las penalizaciones a tales prácticas estrictamente fraudulentas, así como el resto de problemas que pueden generar. El proceso de control y revisión de una solicitud de ayudas debe ser lo suficientemente garantis-

ta para que se haga un uso eficaz del dinero público, pero ha de garantizarse de manera adecuada. Además, las Administraciones deben dimensionar correctamente los recursos disponibles para la realización y gestión de los controles, para evitar retrasos innecesarios en el pago de las ayudas.

Más concretamente, en el caso de los incumplimientos en materia de condicionalidad reforzada y condicionalidad social, el artículo 8.5 del Anteproyecto recoge lo indicado en el artículo 85 del Reglamento (UE) 2021/2116, que eleva los coeficientes reductores de carácter general del 1 al 3 por 100 del total de las ayudas a las que la explotación tuviera derecho en el año en cuestión, en atención a la gravedad, alcance y persistencia del incumplimiento. No obstante, estos coeficientes reductores podrán ser mayores en los casos de reiteración o incluso llegar al 100 por 100 en los casos de intencionalidad de los incumplimientos, mediante decisión motivada, de acuerdo con la debida proporcionalidad y en los términos previstos reglamentariamente.

Régimen sancionador

Además del contenido específico sobre la aplicación del nuevo modelo de la PAC el Anteproyecto introduce una gran cantidad de materias adicionales, y en concreto el establecimiento de regímenes sancionadores en diferentes actividades. En todos estos casos es necesario reforzar la seguridad jurídica, mejorando la redacción para que el régimen sancionador haga una descripción clara de los problemas a los que quiere hacer frente, con tipificación y

graduación de sanciones claras, que no den pie a diferentes interpretaciones por parte de las autoridades competentes, y procure una aplicación homogénea en todo el país.

Así, entre otros, cabe discutir el contenido del artículo 13, relativo a infracciones por obtención de ayudas para una misma finalidad que supongan una doble financiación cuando no esté previsto reglamentariamente. Aquí el Anteproyecto se limita a recoger en el articulado que no se pueden solicitar ayudas cuando sean incompatibles. Pero lo cierto es que no hay referencias claras para determinar esta incompatibilidad, de manera que podrían sancionarse todas las duplicidades, o ninguna, a discreción de la Administración correspondiente; y desde luego resulta casi imposible para quienes soliciten las ayudas determinar su eventual compatibilidad. El CES recuerda que no se dispone de un sistema nacional que permita contrastar la compatibilidad; la base nacional de datos de consulta de ayudas *de minimis* no ofrece, en este sentido, una función fácilmente interpretable y clara.

En general, el CES entiende que el espíritu de la norma debe dejar claro lo que realmente persigue, evitando que pequeños errores puramente administrativos den lugar a sanciones innecesarias. Y estima asimismo que la clasificación de las sanciones y las cuantías de las mismas deben atender a la enorme casuística presente en el sector agrario, aun teniendo en cuenta en la graduación de las sanciones el posible beneficio que puede perseguir un infractor, de manera que no sea rentable la puesta en marcha de prácticas fraudulentas.

Más en concreto, el CES considera que el Anteproyecto establece un sistema de sanciones que puede chocar con el principio de proporcionalidad establecido en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen jurídico del sector público, que dedica al mismo su artículo 29.

El principio de proporcionalidad constituye un criterio informador de la actividad administrativa sancionadora o que suponga la restricción o lesión de derechos de los ciudadanos. Así, la doctrina constitucional señala que si un determinado fin se puede obtener con dos medidas, debe escogerse la que sea menos gravosa. En el derecho sancionador debe compararse el contenido de la sanción y la entidad de la conducta antijurídica reprimida o que se pretende reprimir, es decir, se compara la gravedad del hecho ilícito con la gravedad de la sanción. Esto contrasta, entre otros, con la aparición en el Anteproyecto en varias ocasiones de penalizaciones y sanciones que podrán ser impuestas a título de “simple negligencia”.

No se recoge en cambio en el Anteproyecto con la suficiente claridad lo dispuesto en el artículo 59 del Reglamento (UE) 2021/2116, que modula adecuadamente este principio, especialmente lo recogido en los apartados 5 y 6 del citado artículo 59 del Reglamento, que señala, entre otras cuestiones esenciales la garantía de que no se impondrán sanciones cuando el incumplimiento obedezca a un error de la autoridad competente o de otra autoridad, y si la persona afectada por la sanción administrativa no hubiera podido razonablemente

haber detectado el error; y la garantía de que el interesado pueda demostrar de forma satisfactoria que no es responsable del incumplimiento de las obligaciones.

Parece razonable que estos contenidos sean expresamente incluidos y evitar penalizaciones y sanciones a los agricultores por errores manifiestos, evidentes y sin intención alguna.

En relación a ello, el CES llama la atención sobre lo regulado para las organizaciones profesionales agrarias (OPA), cooperativas y otras entidades asociativas del sector que gestionan y asesoran a los agricultores en el objeto de subvención o justificación, que podrían ser penalizadas, a tenor del contenido del Anteproyecto, en concreto en el artículo 11, en ciertos casos, incluso a título de simple negligencia, lo que es difícil de deslindar de errores inadvertidos u otras circunstancias semejantes. El CES recuerda que estas tareas de gestión y asesoría reducen la carga de trabajo de la Administración pública correspondiente, y en numerosos casos las OPA, cooperativas y otras entidades asociativas no reciben de la Administración apoyo económico específico para llevarlas a cabo.

En otro orden de cosas, el CES estima que en el régimen sancionador se deja de manera excesivamente abierta la posibilidad de agravar las sanciones por parte de la Administración, con criterios no expresamente tipificados y con el establecimiento de circunstancias indefinidas, como “resistencia, obstrucción, excusa o negativa...” a determinadas actuaciones, amplitud que puede llevar tanto a un exceso de discre-

cionalidad como a una desigual aplicación de las sanciones.

Finalmente, en cuanto al régimen sancionador, el CES cree conveniente que antes de la puesta en marcha de estos regímenes sancionadores se hagan campañas de difusión amplias, para que el sector conozca en detalle las definiciones, la clasificación de las sanciones y las cuantías de las mismas.

Sistema de información para gestión de control y funciones estadísticas para valoración de la PAC

Respecto a las observaciones relacionadas con el sistema de información y la comunicación de datos estadísticos, el CES quiere referirse a dos aspectos concretos:

Comunicación por medios electrónicos

El Anteproyecto señala que las personas titulares de explotaciones agrícolas y ganaderas deberán relacionarse con la Administración exclusivamente por medios electrónicos (art. 6). Concretamente, estarán obligados a proporcionar a través del (SIEX), la información necesaria para la gestión de ayudas o la ordenación de los sectores agrarios (art. 7).

Por un lado el CES quiere recordar que, si bien España mantiene a nivel europeo una favorable posición en términos de conectividad, esta sigue sin llegar a todo el territorio, apreciándose en el medio rural una insuficiencia de infraestructuras en calidad, capacidad y velocidad respecto a las existentes en áreas urbanas. Según el último índice europeo de la economía y so-

ciudad digitales —DESI— correspondiente a 2020, mientras el 92 por 100 de los hogares en zonas urbanas cuenta con cobertura de la red fija de muy alta capacidad, este es el caso solo para el 64 por 100 en las zonas rurales. Una brecha digital rural que supone un importante obstáculo para la cohesión territorial.

Junto a la brecha de infraestructuras y conectividad, el Informe CES 2/2021, *Un medio rural vivo y sostenible*, señaló otra de naturaleza social relacionada, por un lado, con una estructura poblacional envejecida, donde la carencia de habilidades digitales, asociada entre otros a la mayor edad, dificulta el acceso a los servicios ofrecidos a través de Internet. En torno al 81 por 100 de las personas de mayor edad en el medio rural nunca habían accedido a Internet en 2020. Otros factores asociados a los menores niveles de renta o educativos también desincentivan y dificultan este uso en el entorno rural y, por ende, en las actividades agrarias.

Por todo lo anterior el CES subraya, en primer lugar, la importancia de no contemplar como forma única y obligatoria de comunicación la digital en el marco de lo regulado en este Anteproyecto. Se trata por lo demás de un derecho reconocido por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas (art. 14), según el cual podrá establecerse reglamentariamente dicha obligación para determinados procedimientos y colectivos por razón de capacidad económica, técnica, dedicación profesional u otros motivos acreditados,

lo que no parece justificarse en relación al sector agrario.

En segundo lugar, el CES considera que las Administraciones deben realizar un esfuerzo adicional, tanto en la puesta en marcha de infraestructuras que favorezcan el desarrollo de la digitalización en el medio rural, como en la mejora del conocimiento y la formación en digitalización de los titulares de explotaciones agrícolas. Es necesario, además, reducir la brecha de género mejorando la capacitación de las mujeres mediante programas formativos en habilidades digitales y competencias informáticas, apostando por su incorporación al empleo y a órganos de dirección en empresas y cooperativas. Para todo esto el CES insta a la pronta ejecución del II Plan de Acción de la estrategia de digitalización del sector agroalimentario y forestal del medio rural, orientado a la formación digital de los profesionales y la capacitación y habilitación de las y los agricultores, ganaderos, silvicultores y habitantes en el medio rural para posibilitar la incorporación de la tecnología a las labores cotidianas, a partir del reciente Real Decreto 113/2022, de 8 de febrero, que establece las bases reguladoras de las subvenciones para estos fines en el marco del Programa Nacional de Desarrollo Rural 2014-2020, y aprueba su convocatoria para 2022 y 2023.

Por otro lado, en consonancia con la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen jurídico del sector público (art. 155), el CES propone que el Anteproyecto traslade la obligación de que la Administración cargue y actualice en el SIEX la información que las personas titulares de explotaciones, o em-

presas con actividades agrarias o forestales, proporcionen mediante medios electrónicos a cualquier Administración pública, de manera que se rebaje la carga de gestión y responsabilidad de los beneficiarios.

Asimismo, el CES propone considerar la utilización del SIEX como sistema de comunicación interadministrativa, de forma que se comparta la información disponible actualizada, optimizando la gestión de los datos a efectos de control y armonización, aprovechando estas herramientas para mejorar los tiempos de respuesta por parte de la Administración.

Información estadística

El Anteproyecto establece, en su artículo 5.3, que las personas titulares de explotaciones deberán comunicar los datos estadísticos de las operaciones que les sean solicitados, y se encuentren en el Plan Estadístico Nacional. En aplicación del Reglamento (UE) 2021/2116, los Estados miembros se asegurarán de que los datos recopilados mediante el sistema integrado pertinentes para elaborar estadísticas europeas, puedan ser compartidos de forma gratuita con la Comisión (Eurostat), institutos nacionales de estadística, y otras autoridades nacionales responsables de la elaboración de estadísticas europeas, de conformidad con el Reglamento (CE) 223/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo.

En este sentido el CES considera necesario dotar de mayor concreción y seguridad jurídica las obligaciones estadísticas referentes a agricultores y/o explotaciones agrarias en lo relacionado con la aplicación de san-

ciones en las ayudas de la PAC, en línea con lo exigido al resto de la ciudadanía, a la que, en caso de infracción respecto a la participación obligatoria en determinadas encuestas, se aplica la normativa específica del Plan Estadístico Nacional, o la que proceda. Ello también recordando que recabar información meramente estadística no es la finalidad de la PAC, por lo que su incumplimiento no puede entenderse como una infracción que repercuta sancionando las ayudas agrarias.

Por otro lado, el CES recuerda que el avance de la transformación digital en la producción agraria permitirá un aporte intensivo de datos e información hasta ahora no disponibles sobre cada explotación; pero tales datos “pertenecen” a sus titulares, de manera que el CES expresa la necesidad de determinar claramente que se hará una recolección de datos de explotaciones agrarias exclusivamente para los fines amparados por la Ley en el ámbito de las Administraciones públicas, sin exceder los compromisos y exigencias legales que sean de aplicación.

Condicionabilidad social

En la nueva PAC, el establecimiento de una “condicionabilidad social” busca una mayor concienciación de los beneficiarios de las ayudas en cuanto a las normas de empleo y protección social, lo que debería contribuir a visibilizar a los asalariados del sector agrario y a mejorar sus condiciones socio-laborales, a la vez que la imagen del sector y del empleo agrario en su conjunto.

En concreto, el artículo 14.1 del Reglamento (UE) 2021/2115 establece que los

beneficiarios de ayudas sean sancionados administrativamente si incumplen los requisitos relativos a las condiciones de trabajo y empleo aplicables o a las obligaciones del empleador derivadas de determinados actos jurídicos de la Unión Europea en esta materia, que vienen recogidos en el anexo IV del propio Reglamento: Directiva (UE) 2019/1152, relativa a unas condiciones laborales transparentes y previsibles en la Unión Europea; Directiva 89/391/CEE, relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud de los trabajadores en el trabajo; Directiva 2009/104/CE, sobre disposiciones mínimas de seguridad y de salud para la utilización por los trabajadores en el trabajo de los equipos de trabajo.

Sin embargo, para aplicar en España de forma efectiva la condicionalidad social a partir de 2024, como propone el Plan Estratégico de España, hay que definir previamente aspectos clave, como, por un lado, la tipificación y clasificación de las infracciones en función de la materia laboral de que se trate y la fijación de sanciones que

sean efectivas, proporcionadas y disuasorias y que tengan en cuenta la gravedad, el alcance, la permanencia o reincidencia, así como la intencionalidad en la violación de los derechos de los trabajadores, una cuestión que en el Anteproyecto se aborda de manera claramente insuficiente (art. 8.5).

Por otro lado, hay que establecer mecanismos de coordinación e intercambio de información automática entre los organismos pagadores de la PAC y las autoridades, tanto estatales como autonómicas, con competencias para velar por el cumplimiento de las normas laborales aplicables, en particular con la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

En este sentido, de cara a la próxima elaboración del texto que sustituirá al Real Decreto 1078/2014, de 19 de diciembre, de condicionalidad, el CES insta al MAPA a abrir consultas con los diferentes interlocutores sociales representativos del sector, patronales y sindicales, tal y como establece el artículo 14.2 del Reglamento (UE) 2021/2115, sobre planes estratégicos.

4. Conclusiones

El CES remite sus conclusiones del presente dictamen a lo que se deduce de sus observaciones anteriores.

Madrid, 23 de febrero de 2022

Vº. Bº El Presidente
Antón Costas Comesaña

La Secretaria General
María Soledad Serrano Ponz



CONSEJO
ECONÓMICO
Y SOCIAL
ESPAÑA