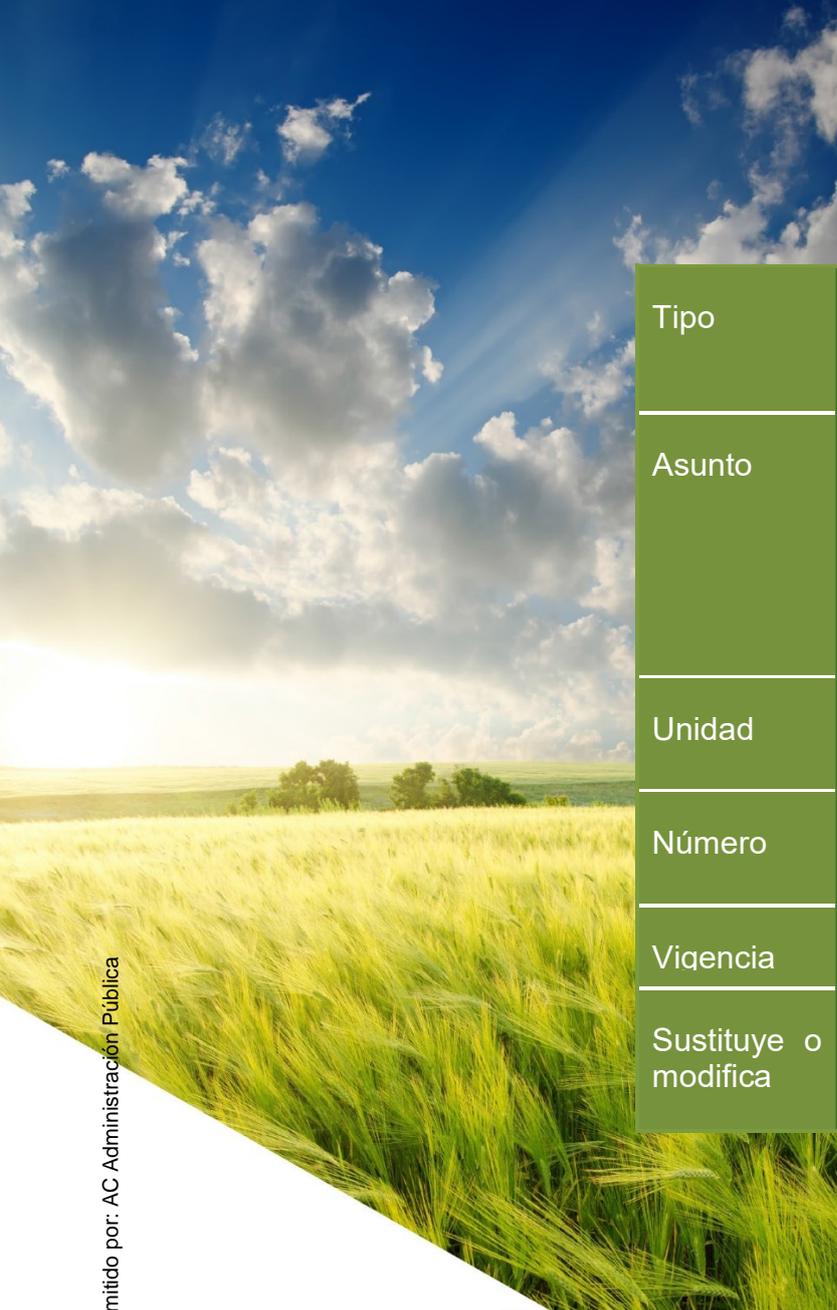


|                      |   |
|----------------------|---|
| Tipo                 | Circular de Coordinación  |
| Asunto               | Plan nacional de monitorización para verificar el cumplimiento de los criterios de admisibilidad de las superficies declaradas en la solicitud única 2021 |
| Unidad               | Subdirección General de Ayudas Directas   |
| Número               | 24/2021   |
| Vigencia             | Campaña de solicitud única 2021   |
| Sustituye o modifica | 37/2020   |



Emitido por: AC Administración Pública

CSV: FE000173cb68a5804b1cda4d031627468940  
Validación en [www.sede.fega.gob.es](http://www.sede.fega.gob.es)  
Visado por: Garro Piñero, Laura Fecha: 28/07/2021  
Firmado por: MIGUEL ANGEL RIESGO PABLO Fecha: 28/07/2021 17:47:08



## ADVERTENCIA PRELIMINAR

El presente documento carece por completo de naturaleza normativa y constituye únicamente un instrumento de trabajo para facilitar el mejor conocimiento de la normativa aplicable a la materia considerada, así como la aplicación armonizada de la misma. En ningún caso es hábil para constituir el fundamento jurídico de actuaciones y resoluciones administrativas que pudieren afectar, en cualquier sentido, a los derechos, intereses y posiciones jurídicas de las partes implicadas; trátase de interesados o de Administraciones Públicas.

Cualquier actuación y resolución jurídica relacionada con la materia considerada deberá ser llevada a cabo por la Administración competente en dicha materia; aplicando la normativa comunitaria, nacional o autonómica correspondiente; así como las normas de procedimiento administrativo, sancionador, de control, etc. que procedan.

Aunque la presente Circular ha sido elaborada y revisada cuidadosamente, queda sujeto todo el contenido de la misma a la cláusula “salvo error y/u omisión” por lo que no podrá ser invocada para justificar aplicaciones erróneas de normas u omisiones de actuación que resultasen ser pertinentes.

Emitido por: AC Administración Pública

Firmado por: MIGUEL ANGEL RIESGO PABLO Fecha: 28/07/2021 17:47:08

CSV: FE000173cb68a5804b1cda4d031627468940

Validación en [www.sede.trega.gob.es](http://www.sede.trega.gob.es)

Visado por: Gairro Piñero, Laura Fecha: 28/07/2021

Firmado por: MIGUEL ANGEL RIESGO PABLO Fecha: 28/07/2021 17:47:08



# ÍNDICE

|  |           |
|--|-----------|
| <b>1. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS</b> .....  | <b>1</b>  |
| <b>2. OBJETO Y ÁMBITO DE APLICACIÓN</b> .....  | <b>3</b>  |
| <b>2.1 Objeto</b> .....  | <b>3</b>  |
| <b>2.2 Ámbito de aplicación</b> .....  | <b>4</b>  |
| <b>2.2.1 Ámbito territorial de aplicación</b> .....  | <b>4</b>  |
| <b>2.2.2 Regímenes de ayuda sometidos a controles por monitorización</b><br>.....  | <b>4</b>  |
| <b>2.2.3 Expedientes sometidos a controles por monitorización</b> .....  | <b>7</b>  |
| <b>2.2.4 Control de expedientes con parcelas en otras CC.AA.</b> .....   | <b>7</b>  |
| <b>2.2.5 Control de expedientes objeto de reducción de sanción por<br/>aplicación del art. 19 bis, punto 2 del Reglamento Delegado (UE) nº<br/>640/2014, de la Comisión (tarjeta amarilla)</b> ..... | <b>8</b>  |
| <b>3. CONCEPTO, CONDICIONES PREVIAS Y ESTRUCTURA BÁSICA DE<br/>LOS CONTROLES POR MONITORIZACIÓN</b> .....  | <b>9</b>  |
| <b>3.1 Concepto de los controles por monitorización</b> .....  | <b>9</b>  |
| <b>3.2 Condiciones previas para la aplicación de los controles por<br/>monitorización</b> .....  | <b>10</b> |
| <b>3.3 Contenido de los controles</b> .....  | <b>11</b> |
| <b>3.3.1 Información de partida</b> .....  | <b>11</b> |
| <b>3.3.2 Parcelas agrícolas objeto de control</b> .....  | <b>12</b> |
| <b>3.3.3 Estructura básica de los controles por monitorización</b> .....   | <b>13</b> |
| <b>4. INCORPORACIÓN GRADUAL A LOS CONTROLES POR<br/>MONITORIZACIÓN (PHASING-IN)</b> .....  | <b>19</b> |
| <b>4.1 Phasing-In</b> .....  | <b>19</b> |
| <b>4.2 Notificación oficial</b> .....  | <b>19</b> |
| <b>5. CONSIDERACIONES GENERALES PARA 2021 DERIVADAS DE LA<br/>PANDEMIA COVID-19</b> .....  | <b>20</b> |
| <b>5.1 Sustitución de inspecciones físicas</b> .....   | <b>21</b> |
| <b>5.2 Resolución de casos no concluyentes</b> .....   | <b>22</b> |
| <b>6. PROCESADO AUTOMÁTICO: CONCEPTOS CLAVE EN EL PROCESO<br/>DE MONITORIZACIÓN</b> .....  | <b>23</b> |
| <b>6.1 Descripción de Señal</b> .....  | <b>26</b> |



|       |  |    |
|-------|--|----|
| 6.2   | Geometrías Agregadas - Features of Interés (FOI) - unidades homogéneas de fotointerpretación .....                     | 26 |
| 6.3   | Descripción de los marcadores .....  | 28 |
| 6.3.1 | Descripción de los parámetros de los marcadores .....  | 30 |
| 6.3.2 | Flujo de actividades en la parametrización de los marcadores .<br>.....  | 32 |
| 6.3.3 | Ejemplo de marcador basado en Sentinel 1 (Señal de Radar)  | 34 |
| 6.4   | Descripción de los escenarios.....   | 35 |
| 6.5   | Lane o carril (dúo parcela – régimen de ayuda), reglas y Sistema de luces de semáforo.....                             | 36 |
| 6.6   | Relación entre los escenarios y los marcadores. Seguimiento anual y plurianual.....                                    | 37 |
| 6.6.1 | Marcadores indiciarios de riesgo de no cumplimiento .....  | 41 |
| 6.6.2 | Ejemplo de marcadores indiciarios de riesgo: marcador de heterogeneidad .....  | 41 |
| 6.6.3 | Ejemplo de marcadores indiciarios de riesgo en superficies de cultivos permanentes .....                               | 42 |
| <hr/> |  |    |
| 7.    | <b>EVALUACIÓN DE IMPACTO ECONÓMICO</b> .....   | 44 |
| 7.1   | Umbral de tolerancia por superficie .....  | 44 |
| 7.2   | Cálculo de impacto económico y aplicación de umbrales .....  | 44 |
| 7.2.1 | Selección de la muestra del 5% de parcelas en umbral intermedio de Impacto Económico para acciones de seguimiento .... | 45 |
| 7.2.2 | Ejemplos de aplicación de umbrales de impacto económico  | 45 |
| 7.3   | Escenario más desfavorable ( <i>worst case scenario</i> ) .....  | 48 |
| <hr/> |  |    |
| 8.    | <b>SISTEMA DE COMUNICACIÓN CON LOS AGRICULTORES</b> .....  | 50 |
| 8.1   | Obligación de informar previamente a los agricultores .....  | 50 |
| 8.2   | Tipos de comunicación: comunicación activa y pasiva .....  | 51 |
| 8.3   | Aspectos jurídicos de las comunicaciones en el contexto de los controles por monitorización.....                       | 51 |
| 8.4   | Medio de comunicación y plazos.....  | 52 |
| <hr/> |  |    |
| 9.    | <b>FOTOGRAFÍAS GEORREFERENCIADAS</b> .....   | 54 |
| 9.1   | Especificaciones técnicas mínimas de las fotografías georreferenciadas .....   | 54 |
| 9.2   | Uso preventivo de fotografías georreferenciadas .....  | 55 |



|   |           |
|---|-----------|
| <b>10. MODIFICACIÓN DE LA SOLICITUD ÚNICA EN LOS CONTROLES POR MONITORIZACIÓN.....</b>  | <b>56</b> |
| <b>10.1 Plazos de modificación de la Solicitud Única en los controles por monitorización.....</b>   | <b>56</b> |
| <b>10.2 Alcance de las modificaciones de la Solicitud Única .....</b>   | <b>56</b> |
| <b>10.3 Retirada de solicitudes.....</b>  | <b>58</b> |
| <b>10.4 Ejemplo de modificaciones de la solicitud única.....</b>  | <b>59</b> |
| <b>11. TRATAMIENTO ADMINISTRATIVO DE LAS LUCES ROJAS Y AMARILLAS .....</b>  | <b>61</b> |
| <b>11.1 Tratamiento administrativo de luces rojas .....</b>   | <b>61</b> |
| <b>11.2 Tratamiento administrativo de luces amarillas .....</b>   | <b>63</b> |
| <b>11.3 Imposibilidad de cumplimiento de plazos por causa de fuerza mayor .....</b>   | <b>63</b> |
| <b>12. CONTROL DE REQUISITOS NO MONITORIZABLES .....</b>  | <b>64</b> |
| <b>12.1 Requisitos de admisibilidad objeto de control.....</b>  | <b>64</b> |
| <b>12.2 Selección de la muestra de control.....</b>   | <b>65</b> |
| <b>12.2.1 Selección aleatoria y basada en análisis de riesgo .....</b>  | <b>65</b> |
| <b>12.3 Parcelas agrícolas objeto de control.....</b>   | <b>66</b> |
| <b>12.4 Acta de control de requisitos no monitorizables .....</b>   | <b>66</b> |
| <b>13. MEDICIÓN DE SUPERFICIES .....</b>  | <b>68</b> |
| <b>13.1 Superficie a considerar en la parcela agrícola .....</b>  | <b>68</b> |
| <b>13.2 Mediciones en el marco de acciones de seguimiento.....</b>  | <b>69</b> |
| <b>14. REDUCCIONES, PENALIZACIONES Y SANCIONES .....</b>  | <b>70</b> |
| <b>15. INCORPORACIÓN DE RESULTADOS DEL CONTROL AL SIGPAC .....</b>  | <b>72</b> |
| <b>15.1 Actualización del SIGPAC como resultado de los controles por monitorización.....</b>  | <b>73</b> |
| <b>16. INFORME DE CONTROL.....</b>  | <b>74</b> |
| <b>17. NOTIFICACIÓN CRUZADA .....</b>   | <b>76</b> |
| <b>17.1 Aplicación de la moratoria temporal a la notificación cruzada..</b>   | <b>76</b> |
| <b>17.2 Consideración de los resultados provisionales de controles por monitorización como resultados relevantes de controles preliminares para regímenes no monitorizados.....</b> | <b>78</b> |
| <b>18. CONTROL DE CALIDAD .....</b>   | <b>79</b> |
| <b>18.1 Quality Assurance .....</b>   | <b>79</b> |



|        |   |     |
|--------|---|-----|
| 18.1.1 | Test previos de validación (P1).....  | 79  |
| 18.1.2 | Paso 1: Análisis de la capacidad de detección. ....   | 80  |
| 18.1.3 | Paso 2: Consideración de las reglas de admisibilidad. ....  | 80  |
| 18.1.4 | Paso 3: Evaluación del impacto financiero.....  | 81  |
| <hr/>  |   |     |
| 19.    | PLANES DE CONTROL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS .....  | 82  |
| 20.    | ESTABLECIMIENTO DE CONDICIONES ARTIFICIALES.....  | 84  |
| 21.    | DETECCIÓN DE PAGOS INDEBIDOS Y APLICACIÓN DE LA RETROACTIVIDAD .....  | 85  |
| <hr/>  |   |     |
|        | ANEXO I. NORMATIVA DE APLICACIÓN.....   | 88  |
| <hr/>  |   |     |
|        | ANEXO II. EL PROCESO DE MONITORIZACIÓN SEGÚN LA METODOLOGÍA DEL JRC.....  | 90  |
|        | Anexo 2.1. Primera fase.....  | 91  |
|        | Anexo 2.1. Segunda fase.....  | 91  |
|        | Anexo 2.3. Identificación de usos y cultivos de la zona monitorizada por técnicas de machine learning en las campañas previas “y-2”, “y-1”..... | 93  |
|        | Anexo 2.4. Transición del análisis por machine learning en campañas previas al procesamiento de la actividad agraria en campaña “y”. ....       | 95  |
|        | Anexo 2.5. El flujo de monitorización en la campaña “Y” según el JRC. ....  | 98  |
| <hr/>  |   |     |
|        | ANEXO III. BUENAS PRÁCTICAS EN LA TOMA DE FOTOGRAFÍAS GEORREFERENCIADAS .....   | 100 |
|        | Anexo 3.1. Especificaciones técnicas de las fotografías georreferenciadas .....   | 100 |
|        | Anexo 3.2. Indicaciones y buenas prácticas para tomar las fotografías georreferenciadas .....   | 104 |
| <hr/>  |   |     |
|        | ANEXO IV. PLANTILLA OFICIAL NOTIFICACIÓN CONTROLES POR MONITORIZACIÓN.....  | 108 |
|        | ANEXO V. DECLARACIÓN TIPO DE AUSENCIA DE CONFLICTO DE INTERESES .....   | 113 |
|        | ANEXO VI. CONTROL DE CONTENIDO DE THC EN CULTIVO DE CÁÑAMO EN EL MARCO DE LOS CONTROLES POR MONITORIZACIÓN ....                                 | 115 |
|        | ANEXO VII. EJEMPLO DE METODOLOGÍA DE SELECCIÓN DE MUESTRA DE CONTROL DE REQUISITOS NO MONITORIZABLES.....                                       | 121 |



## 1. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El Reglamento de Ejecución (UE) nº 809/2014 establece las disposiciones de aplicación del Reglamento (UE) nº 1306/2013 en lo relativo al sistema integrado de gestión y control (SIGC). Considerando el grado de desarrollo de nuevas tecnologías como los sistemas de aeronaves no tripuladas, fotografías geotiquetadas y datos recopilados por satélites Sentinel de Copernicus, entre otros, y su capacidad de aportar información pertinente sobre las actividades realizadas en superficies agrarias, la Comisión estimó oportuno impulsar el uso de estas nuevas tecnologías con el fin de reducir la carga de los controles para las autoridades competentes y los beneficiarios.

En este sentido, el Reglamento (UE) 2018/746 de la Comisión, de 18 de mayo de 2018, modificó el Reglamento de Ejecución 809/2014 y estableció, por primera vez, una base jurídica común que permitía la utilización de estas nuevas tecnologías en la administración del Sistema Integrado de Gestión y Control (SIGC), tanto para la mejora de la ejecución de los controles clásicos sobre el terreno (que suponen el control de una muestra del 5% de beneficiarios), como para la implantación de los nuevos controles por monitorización en sustitución de los primeros.

Posteriormente, el Reglamento de Ejecución (UE) 2019/1804 de 28 de octubre, modificó, nuevamente, el Reglamento de Ejecución 809/2014, ampliando y clarificando diversos aspectos relativos a la gestión de los controles por monitorización, tales como la comunicación de los resultados a los agricultores o realización de mediciones en el caso de inspecciones físicas, entre otros.

Por último, el Reglamento de Ejecución (UE) 2021/540 de 26 de marzo, facilita la implementación de los controles por monitorización en el sistema de gestión preexistente al permitir considerar los resultados de dichos controles como resultados de controles preliminares en regímenes de ayuda no monitorizados, liberalizando las fechas fin de plazo y de modificación de Solicitud Única y ampliando, con carácter indefinido, el periodo de implementación gradual de estos controles y el plazo de notificación a la Comisión en relación a la implementación de los mismos por parte de los EE.MM.

Con esta configuración jurídica a nivel comunitario, la monitorización supone un cambio de paradigma en la forma de entender los controles sobre el terreno de las superficies agrarias declaradas, así como en el ámbito, enfoque y ejecución de los mismos, puesto que pasan a controlarse el 100% de los expedientes en las zonas objeto de controles.

A nivel nacional, por su parte, el Real Decreto 628/2019, de 31 de octubre, por el que se modifican los Reales Decretos 1075/2014 y 1076/2014 dictados para la aplicación en España de la Política Agrícola Común, estableció el marco jurídico para la realización de controles por monitorización, incorporando la posibilidad de que las comunidades autónomas los utilicen y otorgando las funciones de coordinación de los mismos al Fondo Español de Garantía Agraria O.A. (FEGA).



El Real Decreto 41/2021 clarifica ciertos aspectos de los controles por monitorización, en particular sobre la configuración del sistema de comunicación con los agricultores y la posibilidad de que estos aporten evidencias adicionales en forma de fotografías georreferenciadas, estableciendo los requisitos técnicos mínimos que deben reunir las mismas.

En virtud de las disposiciones arriba indicadas y en colaboración con las comunidades autónomas se elabora la presente circular, que constituye el Plan Nacional de Monitorización para verificar el cumplimiento de los criterios de admisibilidad de las superficies declaradas en la solicitud única de 2021. Ello sin perjuicio de que las comunidades autónomas son la autoridad competente para realizar dichos controles y las responsables de la correcta y completa ejecución de los mismos, aun cuando determinados aspectos no quedaran recogidos en esta Circular.

Dada la novedad y especial complejidad técnica que supone la realización de controles por monitorización, se agradece a las comunidades autónomas que han participado en la implementación de los mismos y a su personal el esfuerzo dedicado y el enriquecedor intercambio de información derivado del mismo.

Emitido por: AC Administración Pública

CSV: FE000173cb68a5804b1cda4d031627468940  
Validación en [www.sede.fega.gob.es](http://www.sede.fega.gob.es)  
Visado por: Gairó Piñero, Laura Fecha: 28/07/2021  
Firmado por: MIGUEL ANGEL RIESGO PABLO Fecha: 28/07/2021 17:47:08

12

MINISTERIO  
DE AGRICULTURA, PESCA  
Y ALIMENTACIÓN

FONDO ESPAÑOL  
DE GARANTÍA AGRARIA O.A.

## 2. OBJETO Y ÁMBITO DE APLICACIÓN

Con objeto de garantizar una aplicación armonizada de la reglamentación comunitaria y de la normativa básica de desarrollo de competencia estatal, así como la igualdad de tratamiento entre los posibles solicitantes de las ayudas y los beneficiarios de las mismas, es necesario marcar unos criterios mínimos para que las actuaciones de los organismos pagadores, en el ejercicio de sus competencias, se realicen de forma coordinada.

El FEGA, como organismo de coordinación, ha consensuado la presente circular con las comunidades autónomas.

### 2.1 Objeto

La presente Circular tiene por objeto enunciar las bases metodológicas para implementar los controles por monitorización, establecer criterios comunes de interpretación tanto de la normativa como de los documentos técnicos existentes, así como esclarecer los procedimientos necesarios para facilitar la integración de los resultados en los sistemas de gestión de las ayudas.

Los contenidos de la misma se basan en la experiencia obtenida tras las primeras campaña de implementación (2019 y 2020) de controles por monitorización en España -en las que se desarrollaron hasta seis proyectos diferentes de monitorización en un total de quince comunidades autónomas- así como en el intercambio de conocimientos realizado tanto en los Grupos de Trabajo sobre Monitorización coordinados por FEGA O.A. como en los Comités, seminarios y conferencias organizados por DG AGRI y el JRC. Gracias a la información obtenida en estos foros, se pretende reflejar las mejores prácticas llevadas a cabo por los organismos pagadores pioneros en la implementación de controles por monitorización, de modo que puedan ser de utilidad para aquellas comunidades autónomas que vayan a comenzar a realizar estos controles en la presente campaña.

Así mismo, esta Circular persigue reflejar la información dispersa presentada en guías y documentos de carácter comunitario y nacional, presentándola en un contexto adecuado y actualizado. Por otro lado, se busca ofrecer una interpretación de la normativa vigente que permita coordinar, de forma adecuada, la ejecución de controles por monitorización en el ámbito nacional.

Como Anexo I se incluye el listado de normativa aplicable y documentos técnicos relacionados con la ejecución de controles por monitorización.

Como Anexo II se incluye la descripción metodológica del proceso completo de monitorización según el JRC.

Como Anexo III se incluye una guía de buenas prácticas para la realización de fotografías georreferenciadas.

Como Anexo IV se proporciona la plantilla de datos sobre zonas a controlar por monitorización para su remisión a la Comisión.



Como Anexo V se incluye un modelo de declaración responsable de ausencia de conflicto de intereses.

Como Anexo VI se incluyen instrucciones específicas de control y muestreo de cáñamo para determinar el contenido en THC en el contexto de los controles por monitorización.

Como Anexo VII se incluye un ejemplo de metodología de selección de requisitos no monitorizables por clústeres geográficos.

## 2.2 Ámbito de aplicación

En 2021, se realizarán controles por monitorización en las zonas y para los regímenes de ayuda, esquemas y medidas indicadas en la Notificación Oficial realizada a la Comisión europea conforme al artículo 40 ter del Reglamento de Ejecución (UE) 809/2014.

### 2.2.1 Ámbito territorial de aplicación

A continuación se enumeran las comunidades autónomas que han comunicado la intención de sustituir los controles tradicionales sobre el terreno por controles por monitorización en la campaña 2021:

- 1) Andalucía (Provincias de Sevilla, Huelva y Granada), Aragón (Provincia de Zaragoza), Asturias, Baleares, Cantabria (Comarca de Reinosa), Castilla la Mancha (Comarcas de Sagra-Toledo en Provincia de Toledo, Campiña –Guadalajara-, Mancha Alta –Cuenca-, Campo de Calatrava – Ciudad Real-, Almansa –Albacete-), Cataluña (Comarcas de Les Garrigues, La Noguera, La Segarra, Segrià, Pla d’Urgell y Urgell –Lleida-), Extremadura (Provincia de Badajoz), Galicia (Comarcas de Allariz-Maceda –Ourense-, Tabeirós-Terra de Montes –Pontevedra-, Órdenes – La Coruña-, Lugo –Lugo-), Comunidad de Madrid, Región de Murcia, Navarra, País Vasco, La Rioja y Comunidad Valenciana (Provincia de Valencia, Castellón Norte, Alicante Sur) llevarán a cabo controles por monitorización bajo el **proyecto liderado por el FEGA**.
- 2) Andalucía (Provincia de Sevilla), Aragón (Provincia de Huesca, Provincia de Teruel y subsidiariamente Provincia de Zaragoza), Castilla y León y Cataluña llevarán a cabo las actuaciones que correspondan para realizar estos controles por monitorización en la campaña 2021 mediante **medios propios**.

### 2.2.2 Regímenes de ayuda sometidos a controles por monitorización

En las zonas enunciadas en el punto 1) del Apartado 2.2.1, se verificarán los criterios de admisibilidad mediante controles por monitorización en relación con los siguientes regímenes, esquemas y medidas de ayuda:

1. Regímenes de ayuda del Primer Pilar:



- a. El **Régimen de Pago Básico** (R.P.B.) establecido en el Título III, Capítulo I, del Real Decreto 1075/2014.
- b. El **Pago para prácticas agrícolas beneficiosas para el clima y el medio ambiente** establecido en el Título III, Capítulo II, del Real Decreto 1075/2014.
- c. El **pago para jóvenes agricultores**, establecido en el Título III, Capítulo III, del Real Decreto 1075/2014.
- d. La **Ayuda Asociada al cultivo del arroz**, establecida en el Título IV, Capítulo I, Sección 2ª del Real Decreto 1075/2014.
- e. La **Ayuda Asociada a cultivos proteicos**, establecida en el Título IV, Capítulo I, Sección 3ª del Real Decreto 1075/2014.
- f. La **Ayuda Asociada a los frutos de cáscara y las algarrobas**, establecida en el Título IV, Capítulo I, Sección 4ª del Real Decreto 1075/2014.
- g. La **Ayuda Asociada a las legumbres de calidad**, establecida en el Título IV, Capítulo I, Sección 5ª del Real Decreto 1075/2014.
- h. La **Ayuda Asociada a la remolacha azucarera**, establecida en el Título IV, Capítulo I, Sección 6ª del Real Decreto 1075/2014.
- i. La **Ayuda Asociada al Tomate para Industria**, establecida en el Título IV, Capítulo I, Sección 7ª del Real Decreto 1075/2014.
- j. El **Pago Específico al cultivo del algodón**, establecido en el Título IV, Capítulo I, Sección 8ª del Real Decreto 1075/2014.
- k. El **régimen simplificado para pequeños agricultores**, establecido en el Título V del Real Decreto 1075/2014.

## 2. Medidas del Segundo Pilar:

- **Andalucía: Medida 13:** Pagos a zonas con limitaciones naturales u otras limitaciones específicas.
- **Aragón: Medida 10:** Incluye la submedida Prácticas específicas en el cultivo del arroz para el fomento de la presencia de aves. **Medida 11:** Incluye la submedida Agricultura Ecológica en Arroz. **Medida 13:** incluye las submedidas Pagos Compensatorios en zonas de Montaña y Pagos compensatorios en otras zonas con limitaciones específicas.
- **Asturias: Medida 12:** Incluye la submedida Pagos para zonas agrícolas de la Red Natura 2000. **Medida 13:** Pago compensatorio por zonas de montaña y con limitaciones naturales significativas.



- **Baleares: Medida 13:** Incluye las submedidas Pago Compensatorio en zonas de montaña y Pago compensatorio en zonas con limitaciones específicas.
- **Cataluña: Medida 10:** Incluye las submedidas Producción Integrada, Sistemas Alternativos a la lucha química y mejora de los hábitats esteparios de RN2000. **Medida 11:** Incluye las submedidas de Agricultura ecológica y Ganadería ecológica. **Medida 13:** Pagos compensatorios a las zonas con limitaciones naturales u otras limitaciones.
- **Extremadura: Medida 10:** Incluye las submedidas Producción Integrada de arroz y Producción Integrada de Tomate. **Medida 11:** Incluye la submedida de producción ecológica de herbáceos de secano.
- **Galicia: Medida 13:** Incluye las submedidas de Pagos compensatorios por zonas de montaña y Pagos compensatorios por otras zonas con limitaciones naturales significativas.
- **País Vasco: Medida 13:** Incluye las submedidas Pago compensatorio por zonas de montaña y Pago compensatorio por zonas con limitaciones naturales significativas.
- **La Rioja: Medida 10:** Incluye las submedidas de Mantenimiento de ganadería extensiva y Compatibilización de los sistemas de pastoreo tradicionales en el entorno del lobo. **Medida 13:** Incluye la submedida Indemnización compensatoria zonas de montaña.
- **Comunidad Valenciana: Medida 13:** Incluye la submedida Ayudas compensatorias a zonas de montaña.

Adicionalmente, en las zonas enunciadas en el punto 2) del Apartado 2.2.1, se verificarán los criterios de admisibilidad mediante controles por monitorización en relación con los siguientes regímenes, esquemas y medidas de ayuda:

- **Andalucía:** Medida del Segundo Pilar 10: Incluye la submedida Aves en Arrozales.
- **Aragón:** Regímenes del Primer Pilar enunciados en los puntos d), f) y k) del punto 1 del presente Apartado. Medidas del Segundo Pilar: **Medida 10:** Incluye la submedida agroambiental del arroz **Medida 11:** incluye la submedida de agricultura ecológica en arroz.
- **Castilla y León:** Regímenes del Primer Pilar enunciados en el punto 1 del presente Apartado. Medidas del Segundo Pilar: **Medida 10:** Incluye las submedidas de ayudas agroambientales y climáticas de agroecosistemas extensivos de secano, producción integrada, cultivos agroindustriales sostenibles y superficies forrajeras pastables. **Medida 11:** Ayudas a la agricultura ecológica. **Medida 13:** Ayuda a zonas con limitaciones naturales de montaña u otras zonas con limitaciones específicas.



- **Cataluña:** Régimen del Primer Pilar enunciado en el punto d) del punto 1 del presente Apartado. Medidas del Segundo Pilar: **Medida 10:** Incluye la submedida gestión sostenible de zonas húmedas.

### 2.2.3 Expedientes sometidos a controles por monitorización

Las CC.AA. podrán establecer criterios objetivos y no discriminatorios de selección de expedientes de cara a su inclusión en el universo de expedientes sometidos a controles por monitorización (por ejemplo, aquellos que se encuentren íntegramente en el territorio definido para la ejecución de los controles por monitorización, o a determinados grupos de beneficiarios (ej. obligados a observar prácticas de P.V.). Cuando se establezcan, estos criterios deberán recogerse en el correspondiente plan autonómico de controles.

Los expedientes que, debido a la aplicación de los criterios de selección de zona o de selección de expedientes dentro de la zona de monitorización aplicados en cada comunidad autónoma quedaren fuera de esta metodología de control, habrán de ser forzosamente considerados como parte del universo muestral para la realización de los correspondientes controles clásicos sobre el terreno.

### 2.2.4 Control de expedientes con parcelas en otras CC.AA.

Durante el periodo de introducción gradual, se establece la posibilidad de aplicar controles por monitorización a beneficiarios cuyas explotaciones se encuentren en zonas seleccionadas en base a criterios objetivos y no discriminatorios. Así, en función del criterio considerado para la selección de la zona objeto de monitorización, y de los expedientes comprendidos en la misma, puede darse la situación de que algunos beneficiarios tengan líneas de declaración fuera de la zona monitorizada.

Para estos casos, cuando las líneas de declaración fuera del área monitorizada se encuentren además ubicadas en zonas de otras CC.AA. en las que no se estuvieran realizando controles por monitorización, la comunidad autónoma que monitoriza creará un universo acotado compuesto por aquellos expedientes con parcelas declaradas en otras CC.AA. Posteriormente, seleccionará un 5% de los expedientes de dicho universo acotado, aplicando los procedimientos de solicitud de inspección e intercambio de información establecido en la Circular 21/2021, que fija el Procedimiento para el Intercambio de información necesaria para la validación de las superficies declaradas y para la tramitación de la solicitud única 2021.

La comunidad autónoma en la que se ubiquen las parcelas de los expedientes seleccionados realizará las inspecciones mediante un control clásico sobre el terreno, devolviendo los resultados del control a la primera comunidad autónoma según los procedimientos descritos en la antedicha Circular de Coordinación.

Para las líneas de declaración de los programas de desarrollo rural de comunidades autónomas distintas a la receptora de la solicitud única, se procederá conforme a lo establecido en la Circular 17/2021 sobre el



procedimiento para el intercambio de información de las medidas de desarrollo rural establecidas en el ámbito del sistema integrado del periodo 2014/2020.

### **2.2.5 Control de expedientes objeto de reducción de sanción por aplicación del art. 19 bis, punto 2 del Reglamento Delegado (UE) nº 640/2014, de la Comisión (tarjeta amarilla).**

Tal y como establece el artículo 33bis, punto 2, del Reglamento de Ejecución 809/2014, las CC.AA. podrán optar por no realizar el control sobre el terreno a los agricultores que hayan sido objeto de reducción de sanción administrativa, de conformidad con el artículo 19bis, apartado 2, del Reglamento Delegado (UE) 640/2014, cuando se lleven a cabo controles por monitorización al año siguiente respecto al régimen de ayuda o medida de que se trate, siempre y cuando los resultados de la monitorización permitan determinar si va a ser de aplicación la sanción administrativa a la que hace referencia el artículo 19bis, apartado 3, del Reglamento Delegado (UE) 640/2014.

Al respecto, nótese que la aplicación de la reducción de sanción administrativa se aplica a determinados casos de sobredeclaraciones y que la metodología de controles por monitorización no contempla la medición de superficies, salvo en aquellos casos en los que sea imprescindible para resolver sobre la admisibilidad de la ayuda, en el contexto de una acción de seguimiento. En consecuencia, la aplicación del artículo 33bis, punto 2, sería muy limitada y las CC.AA. deberán valorar cuidadosamente la aplicación de lo indicado en el párrafo anterior a los casos que corresponda, indicándolo específicamente en sus planes autonómicos de control.

Emitido por: AC Administración Pública

CSV: FE000173cb68a5804b1cda4d031627468940  
Validación en [www.sede.fega.gob.es](http://www.sede.fega.gob.es)  
Visado por: Gairó Piñero, Laura Fecha: 28/07/2021  
Firmado por: MIGUEL ANGEL RIESGO PABLO Fecha: 28/07/2021 17:47:08



## 3. CONCEPTO, CONDICIONES PREVIAS Y ESTRUCTURA BÁSICA DE LOS CONTROLES POR MONITORIZACIÓN

### 3.1 Concepto de los controles por monitorización

En su apuesta por una PAC más moderna, inteligente y sostenible, la Comisión Europea busca que el modelo de aplicación de esta política evolucione hacia un enfoque más simplificado, en el que el desarrollo tecnológico y la digitalización juegan un papel fundamental. Así, el desarrollo del sector aeroespacial y, en concreto, la puesta en marcha del programa Copérnico está cambiando la forma en que se desarrollan las políticas comunitarias.

El programa Copérnico de la Comisión es un sistema de observación terrestre ejecutado por la familia de satélites Sentinel y ofrece servicios operativos para distintas aplicaciones que repercuten en una gran variedad de actividades económicas: medio ambiente, energía, seguridad o agricultura, entre otras.

En el ámbito concreto de la PAC, la alta frecuencia en la toma de datos por parte de los satélites Sentinel y su resolución espectral permite su utilización en la gestión de las ayudas, dando una nueva perspectiva al Sistema Integrado de Gestión y Control (SIGC) y alumbrando una nueva metodología de control denominada “Controles por Monitorización”.

Los controles tradicionales, tanto las inspecciones clásicas como por teledetección, persiguen activamente la detección del error declarativo, con consecuencias para el declarante en forma de penalizaciones o reducciones de pagos. Estas inspecciones están demasiado focalizadas en identificar y deducir pequeñas áreas o superficies no admisibles, en ocasiones de escasa importancia económica. Por otra parte, para los organismos pagadores, la selección de la muestra es complicada y los controles conllevan la utilización de herramientas de medición precisas que consumen tiempo y recursos.

Por el contrario, la monitorización tiene una naturaleza preventiva y se basa en la verificación periódica y continua de la compatibilidad entre la actividad agraria declarada por el agricultor y la observada en las series temporales de imágenes Sentinel. Además, estas imágenes Sentinel se complementan con la utilización de nuevas tecnologías como drones, aplicaciones para la captura de fotografías geo etiquetadas o Inteligencia Artificial, haciendo posible la comprobación, en gran medida automática y continua, de las condiciones de admisibilidad de la totalidad de las ayudas en el área monitorizada. Contemplan, por otra parte, un sistema de comunicación con el agricultor, que tiene por objeto ofrecerle la posibilidad de corregir los errores que pudiera haber cometido al presentar la declaración.

En definitiva, la monitorización se conceptúa como un control con un alto nivel de automatización, con un número muy limitado de actividades de seguimiento de parcelas dudosas que reduce en gran medida las visitas a campo. Por este motivo, estos controles se fundamentan en gran medida en la prevención. La Administración debe asegurar que el agricultor declara correctamente y cumple



con los requisitos para la ayuda, informándole en tiempo y forma con el objeto final de reducir al máximo el número de visitas a campo.

No obstante, la monitorización puede suponer una reducción de la carga de trabajo con respecto al control actual. Por ejemplo, no es necesario seleccionar muestras de expedientes, puesto que se controla el 100 % de los mismos. Tampoco se realizan mediciones en las inspecciones en campo, excepto en muy determinadas circunstancias. Con la monitorización de las superficies agrarias se pretende reducir al mínimo visitas de inspección sobre el terreno, o emplearlas únicamente como último recurso. Para la consecución de esto último, una de las herramientas propuestas por la Comisión cuando las imágenes de Sentinel no son concluyentes para determinar la admisibilidad del recinto son las actividades de seguimiento (*follow - up actions*) cuya implementación precisa la habilitación de un sistema de comunicación efectivo entre la administración y el agricultor, que facilite la cooperación e implicación de este último.

### 3.2 Condiciones previas para la aplicación de los controles por monitorización

Según el artículo 40bis, apartado 2, del Reglamento 809/2014, los requisitos o precondiciones que deben cumplirse para la realización de los controles por monitorización se resumen en lo siguiente:

- a) Tener implementado un **SIGPAC de calidad demostrada** conforme al artículo 6 del Reglamento Delegado (UE) 640/2014.
- b) Haber implantado la **Declaración Gráfica o Geoespacial** de forma total y efectiva conforme al artículo 7 del Reglamento de Ejecución (UE) 809/2014.
- c) Disponer de un sistema de controles administrativos que comprendan los **controles cruzados** conforme al artículo 29 del Reglamento de Ejecución (UE) 809/2014.
- d) Gestionar un procedimiento eficaz de **recuperación de pagos indebidos**. La recuperación de pagos indebidos está prevista en el artículo 63 del Reglamento (UE) 1306/2013, y las normas detalladas, incluidas las exenciones, se establecen en los artículos 5, 6 y 7 del Reglamento (UE) 809/2014. Su implementación se vinculará a las actualizaciones del SIGPAC. En este sentido, se recuerda que el periodo para llevar a cabo cualquier recuperación retroactiva es de **3 años**, según lo dispuesto en el párrafo 2 del Artículo 3 del Reglamento N° 2988/95 del Consejo. Para el cómputo de este periodo deben contabilizarse los tres años anteriores más la campaña en curso (3 +1).

El cumplimiento de estos requisitos previos es lo que permitirá garantizar que la superficie declarada sea la que finalmente se pague al agricultor, minimizando la realización de mediciones en acciones de seguimiento y, en su caso, permitiendo la recuperación de los pagos indebidos. Su verificación es imprescindible para



que se pueda realizar la plena sustitución de los controles clásicos sobre el terreno por los de monitorización.

### 3.3 Contenido de los controles

La monitorización de las superficies agrarias consiste fundamentalmente en la verificación de las actividades que se desarrollan en las mismas. El artículo 40 bis, punto (1), del Reglamento 809/2014 describe los controles por monitorización como un procedimiento de observación, seguimiento y evaluación regular y sistemático de todos los criterios de admisibilidad, los compromisos y otras obligaciones que puedan ser objeto de monitorización mediante datos de los satélites Sentinel de Copérnico u otros datos con valor al menos equivalente, durante un período de tiempo que permita extraer conclusiones sobre el pago de la ayuda solicitada, complementado por actividades de seguimiento apropiadas cuando sea necesario para concluir sobre la admisibilidad de la parcela. Dichas actividades deben contemplar la comunicación con el beneficiario al objeto de solicitarle que aporte evidencias significativas para la conclusión del expediente, o para que presente una modificación de la solicitud única.

El mismo artículo establece que cuando las autoridades competentes decidan efectuar controles mediante monitorización deberán establecer previamente el procedimiento en él descrito.

#### 3.3.1 Información de partida

La principal fuente de información de los controles por monitorización son las imágenes de los satélites Sentinel de Copernicus. Nótese que la utilización de imágenes Sentinel queda establecida a nivel Reglamentario en el artículo 40bis del Reglamento de Ejecución 809/2014 y que dicha información únicamente podría ser sustituida en el contexto de los controles por monitorización por otra de valor al menos equivalente en cuanto a resolución espacial y periodicidad de aporte de nuevas imágenes.

Estas imágenes son procesadas de forma automática y empleadas como input en la elaboración de índices de vegetación, de suelo desnudo, de estructura del suelo, etc. que, junto con otras informaciones y datos entre los que destacan los aportados en la Solicitud Única, alimentan algoritmos que se utilizan para verificar aspectos como la realización de una actividad en la parcela agraria o la identificación de un cultivo por técnicas de Inteligencia Artificial (Machine Learning).

Además de las imágenes Sentinel, es posible utilizar otras fuentes de información complementaria para facilitar o hacer más precisa la realización de los controles, tales como imágenes HHR o VHR u ortofotos, así como información secundaria derivada de estas fuentes de información (por ejemplo curvas de cultivo basadas en valores NDVI) y de bases de datos o sistemas de información existentes (ej. SIGPAC). Nótese que, por si misma, el uso de esta información como apoyo a un control o la utilización de imágenes Sentinel para una verificación parcial de determinados requisitos de un régimen/medida/tipo



de operación que pueden ser monitorizables no se considera un control por monitorización en el sentido del Artículo 40 bis (1) (a).

### 3.3.2 Parcelas agrícolas objeto de control

Todas las parcelas declaradas por el beneficiario para un régimen de ayuda por superficie o una medida de apoyo o tipo de operación que se verifica mediante el control por monitorización, deben estar cubiertas por el procedimiento establecido en el Artículo 40bis (1) (a). Para las parcelas que tienen menos probabilidades de alcanzar una evaluación concluyente basada únicamente en el análisis de datos de Sentinel, se deben prever fuentes de información alternativas como, por ejemplo, fotos georreferenciadas, ortofotos, etc. sin que ello suponga excluirlas del procedimiento de control por monitorización.

Podrán obviarse del procedimiento de monitorización aquellas parcelas no admisibles no aptas para el pago al inicio del procedimiento, entre las que pueden encontrarse:

- Superficies incendiadas (recintos con Incidencia Sigpac 159).
- Cultivos abandonados (recintos con Incidencia Sigpac 117).
- Barbechos de más de 5 años (recintos con Incidencia Sigpac 158).
- Cultivos permanentes con actividad de mantenimiento más de 5 años (recintos con Incidencia Sigpac 177).
- Líneas de declaración sin delimitación gráfica (que no sean recintos ficticios de pastos comunales o superficies en régimen de aparcería).
- Líneas de declaración sin línea de ayuda asociada.
- Superficies dadas de baja.
- Bordes o cabeceras de cultivos permanentes.
- Otros elementos de carácter permanente que ya cuentan con procedimientos de actuación y seguimiento dentro del SIGC (Elementos del paisaje o recintos de pastos con Coeficiente de Admisibilidad de Pastos igual a cero).

Por otra parte, en determinadas situaciones, dependiendo del régimen de ayuda monitorizado, puede ocurrir que no sea necesario que todas las parcelas deban ser verificadas de manera concluyente, es decir, clasificadas como "rojas" o "verdes". Por ejemplo, en el caso de la diversificación de cultivos en el pago verde, puede no ser necesario comprobar todos los requisitos para cada parcela declarada, dado que, incluso considerando rojas las parcelas inconcluyentes, es posible que el expediente pueda ya verificar el cumplimiento de los umbrales establecidos. No obstante lo anterior, esto no supone su exclusión del procedimiento de controles por monitorización.

Del mismo modo, es obligatorio verificar todos los criterios de admisibilidad, compromisos y otras obligaciones del régimen/medida que se está monitorizando, razón por lo que todos ellos deberán ser incluidos inicialmente en el procedimiento establecido por el Artículo 40bis (1) (a), con la única excepción de aquellos requisitos considerados no monitorizables según las criterios indicados en el [Apartado 12](#) del presente documento.

### 3.3.3 Estructura básica de los controles por monitorización

La estructura básica de los controles por monitorización se fundamenta en el establecimiento de un sistema automático de obtención de evidencias y aplicación de reglas de admisibilidad para diferentes escenarios.

En primer lugar, se realiza un procesamiento automático de las parcelas mediante el uso de índices y marcadores obtenidos de las señales extraídas de las imágenes Sentinel, así como de la aplicación de reglas de admisibilidad basadas en algoritmos de verificación, del que se obtiene una serie de **códigos** en función del grado de cumplimiento que, por su naturaleza y significación, se equiparan a las **“luces de un semáforo”**:

- **Verde:** Se ha podido confirmar que se cumple con las condiciones de las reglas automáticas establecidas para el escenario y régimen de ayuda o medida de apoyo declarado.
- **Amarillo:** No existe evidencia concluyente de cumplimiento o incumplimiento de las reglas de elegibilidad establecidas para el escenario y régimen de ayuda o medida de apoyo declarado.
- **Rojo:** Se ha podido confirmar que no se cumple las condiciones de las reglas de elegibilidad establecidas para el escenario y régimen de ayuda o medida de apoyo declarado.

En la **ilustración 1**, se representa un ejemplo de diagrama de flujo del proceso de monitorización, basado en el propuesto por el JRC en el documento DS/CDP/2018/18. En el mismo, se reflejan las tres fases de la monitorización de una parcela/FOI, contemplándose diversos grados de automatización.

- a) La primera columna del esquema se corresponde con la fase de procesamiento automático de los datos.
- b) En la segunda se realizan, en primera instancia, actividades semiautomáticas para intentar concluir sobre la admisibilidad de las parcelas dudosas resultado de la fase automática anterior. Posteriormente, se contacta con el agricultor en los casos en que sea necesario que aporte evidencias complementarias o que modifique la solicitud única para completar la valoración de la parcela/FOI. Como resultado de estas actividades, la parcela/FOI puede ser redirigida a un nuevo escenario que implique el regreso a la fase automática inicial. También puede ser reorientada hacia escenarios de monitorización plurianual basados en la actualización del SIGPAC.
- c) La última fase (3ª columna) es la más manual y requiere el concurso de personal técnico que realice el denominado juicio de experto. Solamente en los casos de aquellas parcelas/FOI sobre las que no haya sido posible llegar a una conclusión sobre su admisibilidad se deberán efectuar visitas a campo.

13

En la metodología inicial propuesta por el JRC, la evaluación de impacto económico se realizaba en esta etapa manual al inicio de la fase de juicio de experto, si bien, con objeto de reducir el número de parcelas no concluyentes



tras la fase automática que pasen con luz amarilla, DG AGRI permite realizar una evaluación del impacto económico de dichas parcelas antes de la fase semiautomática. No obstante, debe tenerse en cuenta que la evaluación de impacto económico puede realizarse varias veces a lo largo del proceso de monitorización. Esto permite que, mediante la aplicación de los umbrales monetarios detallados en la respuesta número 9 del documento de Preguntas y Respuestas, aquellas parcelas amarillas que, a nivel de expediente, no alcancen un impacto económico significativo podrían considerarse verdes, reduciendo de forma notable la carga administrativa asociada a la evaluación de estos expedientes en fases ulteriores.

### 3.3.3.1 Fase automática: primera columna

El procedimiento de monitorización de una parcela/FOI determinada para un régimen de ayuda, en su fase automática (1ª columna del diagrama del JRC) comprendería las siguientes actividades: la creación de la capa de geometrías agregadas o *features of interest* – FOI; el procesamiento automático de cada combinación de parcela/FOI – régimen de ayuda (*Lanes*) según los escenarios y marcadores establecidos previamente; la aplicación de las reglas de elegibilidad (*rules*) y la codificación final del resultado automático de cada combinación de parcela/FOI – régimen de ayuda mediante el sistema de semáforo de luces verdes, rojas o amarillas.

Por tanto, se comienza con la identificación de todas las parcelas declaradas que son monitorizadas y su asignación a una combinación de parcela/FOI – régimen de ayuda. A continuación, y de forma optativa, se pueden generar geometrías agregadas *Feature of Interest* (FOI) disolviendo parcelas adyacentes que el agricultor ha declarado del mismo producto, con el objeto de constituir geometrías mayores que faciliten la obtención y procesamiento de los datos Sentinel. Se continúa definiendo los escenarios relevantes y los marcadores (*markers*) junto con las reglas de decisión apropiadas.

Tras el establecimiento de los colores de luz iniciales para cada combinación de parcela/FOI – régimen de ayuda, en función de la situación de partida, los marcadores serán observados e interpretados automáticamente en la serie temporal de datos de Sentinel. Es decir, se obtendrá la señal de cada combinación de parcela/FOI mediante imágenes Sentinel 1 y 2 obteniéndose los marcadores correspondientes. Los marcadores proporcionan evidencias positivas o negativas sobre la ocurrencia de un evento, información que se incorpora a las reglas de decisión dentro del escenario contemplado, llegándose automáticamente a una conclusión sobre la admisibilidad de la parcela.

En regímenes de ayudas desacopladas como el RPB o el RPA los marcadores deben poder mostrar evidencias concluyentes sobre la realización de una actividad agraria, requisito fundamental. Ahora bien, los marcadores habrán sido definidos de acuerdo al escenario contemplado en los que el uso SIGPAC de la parcela/FOI es uno de los factores relevantes a considerar entre otros. Por ejemplo, en principio, serían distintos los marcadores diseñados para verificar la actividad agraria en parcelas en la que se ha solicitado el RPB, pero tienen



distintos usos SIGPAC como TA o PP ya que los escenarios responderían a realidades diferentes.

Si se verifican las condiciones de cumplimiento del marcador se asignará una luz verde a la parcela. En caso contrario se asignará una luz amarilla y será preciso continuar con el proceso de monitorización ya en fase semi-automática.

Se pueden definir también en la fase automática marcadores de no cumplimiento, que pueden referirse a la detección de superficies no admisibles por no tener un uso agrario, como carreteras, construcciones, etc. También se pueden detectar casos de claro incumplimiento como la roturación de una parcela en un pasto medioambientalmente protegido. Los marcadores de no cumplimiento son útiles por otra parte para detectar situaciones contrarias al ciclo fenológico normal (No presencia de suelo desnudo cuando debería estar presente).

### 3.3.3.2 Fase semiautomática: segunda columna

El control por monitorización puede continuar con otra serie de actividades semiautomáticas (2ª columna del diagrama del JRC) para aquellas parcelas/FOI marcadas con semáforo amarillo al final de la fase automática. Esta segunda fase de actividades incluiría la realización de las acciones de seguimiento que requieren contactar con el agricultor. Los aspectos específicos relativos a la comunicación con el agricultor y la solicitud de evidencias adicionales aparecen reflejados en el [Apartado 8](#). Actualmente, la fase semiautomática no se está realizando en todos los proyectos desarrollados en España, de forma que en aquellos en los que no se contempla, sobre los resultados de la fase automática se desarrollan directamente las acciones de juicio experto. En este sentido, las actividades semiautomáticas deben tratar de ser automatizadas en la medida de lo posible para garantizar la escalabilidad del procedimiento en superficies mayores.

Entre las actividades semiautomáticas que pueden ser implementadas de manera previa a la solicitud de cooperación por parte del agricultor podrían ser consideradas las siguientes: revisión de marcadores de cultivo identificados por Inteligencia Artificial (*Machine Learning*); fotointerpretación asistida por píxeles; obtención de información de otras combinaciones de parcela/FOI – régimen de ayuda, por ejemplo en escenarios de esquemas de monitorización del pago verde o ayudas asociadas; Información del SIGPAC y otras informaciones auxiliares; aplicación de otros marcadores, como los indiciarios de riesgo, etc.

En aquellas circunstancias en que se mantenga la luz amarilla en la parcela, podrá ser necesario ponerse en contacto con el agricultor para solicitarle la aportación de evidencias complementarias. Entre los requerimientos de información más importantes de este capítulo estarían: la solicitud de envío de fotos georreferenciadas para ser analizadas en gabinete, la instancia al agricultor a que presente una modificación de su solicitud única en el mismo escenario o en uno alternativo o que aporte otro tipo de información que permita aclarar la elegibilidad de la parcela.



Si procede, cuando se acerque la fecha límite para una determinada actividad, se pueden enviar avisos / recordatorios al agricultor. Por ejemplo, cuando no se ha observado la realización de una labor obligatoria acercándose el límite establecido. No obstante, las alarmas y avisos pueden efectuarse en cualquier momento del procedimiento y no solo durante esta fase.

### 3.3.3.3 Fase manual. Juicio de experto: tercera columna

Según la metodología enunciada por el JRC, la fase manual tiene por objeto tratar, al menos, las **parcelas que continúan en color amarillo tras el proceso automático y semiautomático**. Al principio de la misma, el JRC indica que se calcula el impacto financiero sobre el expediente del conjunto de parcelas no concluyentes. Resulta necesario reiterar que DG AGRI manifestó su conformidad con que la evaluación de impacto económico **se adelantara al final de la fase automática**, con el fin de reducir de forma notable la carga administrativa asociada a la evaluación de estos expedientes en fases posteriores.

En esta fase de juicio de experto, se suceden una serie de acciones de seguimiento o **follow-up actions**, sobre, al menos, las parcelas amarillas que tienen un impacto económico significativo a nivel de expediente. De forma desglosada y atendiendo al documento de Preguntas y Respuestas de la Comisión y al borrador de la segunda *Guideline* del JRC, estas acciones de seguimiento serían las siguientes:

- fotointerpretación manual de las imágenes Sentinel.
- análisis en gabinete de ortofotos y otras imágenes disponibles (HHR, LiDAR, etc.)
- adicionalmente, y en conjunción con el resto de información disponible, en gabinete se puede realizar un análisis multiespectral y multitemporal de la propia señal de Sentinel.
- nueva comunicación con el solicitante para requerir información adicional y análisis en profundidad de la misma.
- nueva solicitud de fotos georreferenciadas.
- modificación de la solicitud única merced al artículo 15.1 b) del Reglamento 809/2014 siempre que se esté aún en plazo reglamentario para presentarse.

La utilización de imágenes HHR (*Spot, Planet Scope*, etc.) de gran resolución, podrían ser de aplicación en la primera campaña de incorporación gradual, al ser las zonas monitorizadas relativamente pequeñas, pero cuando se monitorice la totalidad de la superficie del organismo pagador, su uso será más complicado al ser su adquisición costosa. Por otro lado, este tipo de imágenes no parece ser la solución para las comunidades que encuentran problemas para el procesamiento automático de las parcelas pequeñas, dado que estas pueden estar distribuidas por todo el territorio. No obstante, el documento de preguntas y respuestas permite la utilización de ventanas de teledetección para el estudio del 5% de las parcelas amarillas del tramo intermedio de la evaluación del impacto económico.



**Finalmente**, las posibles visitas a campo que deban ser realizadas, se reducirían al menos a aquellas parcelas/FOI no resueltas con las acciones de seguimiento (juicio de experto). Según el Reglamento (UE) 809/2014 (art. 40bis, punto d), las **inspecciones en campo** deberán limitarse a controlar determinados aspectos pendientes de la admisibilidad del régimen de ayuda monitorizado, e incluirán mediciones sobre el terreno sólo cuando sea necesario para determinar el cumplimiento de dichos criterios. Al respecto véase el [Apartado 13](#) de la presente Circular.

Emitido por: AC Administración Pública

CSV: FE000173cb68a5804b1cda4d031627468940  
Validación en [www.sede.trega.gob.es](http://www.sede.trega.gob.es)  
Visado por: Gairó Piñero, Laura Fecha: 28/07/2021  
Firmado por: MIGUEL ANGEL RIESGO PABLO Fecha: 28/07/2021 17:47:08

17

MINISTERIO  
DE AGRICULTURA, PESCA  
Y ALIMENTACIÓN

FONDO ESPAÑOL  
DE GARANTÍA AGRARIA O.A.

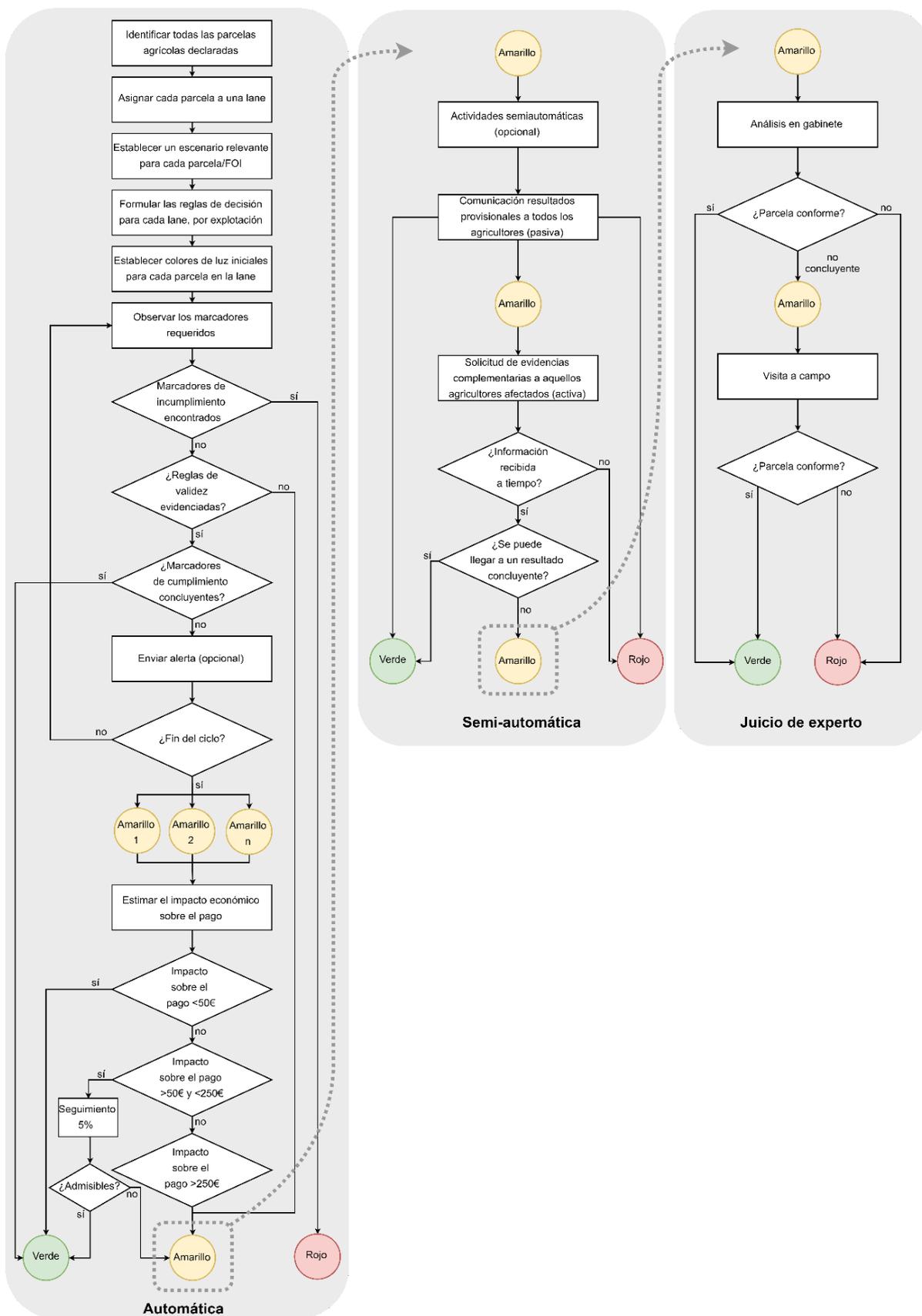


Ilustración 1. Flujo teórico de los controles por monitorización

## 4. INCORPORACIÓN GRADUAL A LOS CONTROLES POR MONITORIZACIÓN (PHASING-IN)

### 4.1 Phasing-In

Dada la complejidad y el cambio de concepto que supone la realización de controles por monitorización, el artículo 40 bis (3) del Reglamento 809/2014, contempla la introducción gradual de la monitorización a los beneficiarios de un régimen o medida de ayuda seleccionada sobre la base de criterios objetivos y no discriminatorios durante varios años, con la única condición de que las superficies sometidas a los controles se amplíen sustancialmente cada año consecutivo, hasta que toda la superficie gestionada por el Organismo Pagador para el régimen de ayuda controlado elegido o la medida/tipo de operación deberá ser completamente monitorizada y todos los expedientes incluidos en la zona elegida deben ser controlados por monitorización.

### 4.2 Notificación oficial

En virtud del artículo 40<sup>ter</sup> del Reglamento de Ejecución 809/2014, modificado por el Reglamento de Ejecución 2021/540, los OO.PP. deben notificar su decisión de aplicar controles por monitorización a más tardar el 1 de febrero de cada año natural e indicar todos los regímenes de ayuda, medidas o tipos de operaciones y todas las superficies sujetas a dichos controles. Para facilitar la remisión de estos datos, la Comisión remitirá anualmente una plantilla al efecto. En el [108](#) se adjunta el modelo de plantilla correspondiente al año 2021.

Nótese que el Reglamento de Ejecución 2021/540 entró en vigor tras la publicación del Real Decreto 41/2021, de 26 de enero, que indica en su artículo 99, apartado 6<sup>ter</sup>, que el Fondo Español de Garantía Agraria remitirá la notificación conjunta con la información de todas las comunidades autónomas que realicen controles por monitorización a más tardar el 1 de diciembre anterior al año de ejecución de controles. En consecuencia, habida cuenta del principio de jerarquía normativa y de la aplicabilidad directa del Reglamento de Ejecución sin necesidad de transposición a la normativa nacional, a todos los efectos debe considerarse vigente la fecha indicada en el Reglamento de Ejecución 2021/540.

Si, en un año concreto, la notificación de una determinada comunidad autónoma contuviera exactamente la misma información que el año anterior y no hubiera necesidad de aportar ningún tipo de información adicional necesaria para la Comisión, no sería necesario volver a enviar la notificación los años siguientes, tal y como establece la respuesta número 41 del Documento de Preguntas y Respuestas.



## 5. CONSIDERACIONES GENERALES PARA 2021 DERIVADAS DE LA PANDEMIA COVID-19

La persistencia de la pandemia internacional del COVID-19, tanto en España como en el conjunto de la Unión Europea, ha requerido de la adopción de medidas extraordinarias para hacer frente a esta situación. Para abordar la situación con suficiente antelación en la campaña 2021, la Comisión ha propuesto cambios en determinados reglamentos comunitarios con objeto de permitir que la gestión, control y pago de las ayudas de la PAC se realice de forma más simplificada pero con las garantías suficientes para reducir el riesgo de los fondos.

Entre otras cuestiones debido a la actual pandemia de COVID-19 y a las amplias restricciones de movimiento impuestas en los Estados Miembros, todos ellos han encontrado dificultades excepcionales para planificar y ejecutar aquellos controles que requieren desplazamientos a campo. Los controles por monitorización no son ajenos a esta situación y se pueden ver especialmente comprometidos en aquellos casos en los que sea necesario realizar acciones de seguimiento o controles de requisitos no monitorizables que impliquen visitas a campo.

En consecuencia la Comisión ha publicado el Reglamento de Ejecución (UE) 2021/725 de 4 de mayo, que establece excepciones para el año 2021 al Reglamento de Ejecución (UE) nº 809/2014, (EU) nº 180/2014, (EU) nº 181/2014, (EU) 2017/892, (EU) 2016/1150, (EU) 2018/274, (UE) 615/2014 y (UE) 2015/1368 en lo que atañe a determinados controles administrativos y sobre el terreno aplicables en el marco de la política agrícola común. Dicho Reglamento establece una serie de derogaciones y medidas de flexibilidad a las que los EE.MM. pueden acogerse en caso de que la incidencia del COVID-19 amenace la ejecución ordinaria de los controles.

Debe tenerse en cuenta que las exenciones y medidas de flexibilización que se recogen a lo largo de la Circular sólo pueden ser aplicadas si la gestión de la PAC conforme a las normas ordinarias se ve seriamente dificultada como consecuencia, directa o indirecta, de las medidas adoptadas para hacer frente a la pandemia de COVID-19 y muy especialmente debido a las medidas de confinamiento, restricciones de movimientos y distanciamiento social.

Si bien no es necesario realizar una notificación a la Comisión, con objeto de justificar la aplicación de las flexibilidades previstas para la campaña 2021 por el Reglamento de Ejecución (UE) 2021/725, resulta necesario que las CC.AA. que se acojan a las mismas justifiquen y documenten adecuadamente las decisiones tomadas al respecto. Los informes, protocolos, guías técnicas o cualquier otro documento elaborado a estos efectos deberán recoger aquellas circunstancias concretas que aconsejan adoptar las medidas consideradas. Especialmente, se recomienda que se establezcan procedimientos o protocolos de utilización de medios de pruebas alternativas a fin de mantener el nivel adecuado de garantías sobre la legalidad y regularidad del gasto.



Estos documentos deberán adjuntarse a la declaración de gestión de modo que pueda tenerse en cuenta en cualquier auditoría posterior tanto por los organismos de certificación como por la Comisión Europea.

En cualquier caso, si una comunidad autónoma entiende que está en condiciones de cumplir con los requisitos habituales de control podrá hacerlo sin necesidad de justificación al respecto.

## 5.1 Sustitución de inspecciones físicas

Dada la situación especial causada por la pandemia de COVID-19, para los controles que se lleven a cabo en el año de solicitud 2021, cuando no sea posible realizar las fases que requieran una inspección física sobre en campo, las comunidades autónomas podrán decidir sustituir dichas inspecciones, por la utilización de la fotointerpretación de imágenes de satélite u ortofotos aéreas o por el uso de nuevas tecnologías como fotografías geotiquetadas u otras evidencias relevantes, incluidas las de carácter documental proporcionadas por los beneficiarios a petición de la autoridad competente, que permita alcanzar conclusiones definitivas a satisfacción de la misma.

Entre las evidencias descritas en el párrafo anterior, será posible utilizar la información derivada de la fase automática de los controles por monitorización, incluidos datos relacionados con la detección e identificación automática de cultivos presentes, sin perjuicio de las evidencias en contra que pueda presentar el agricultor en el transcurso de un trámite de audiencia.

Por otro lado, el artículo 2 del Reglamento de Ejecución (UE) 2021/725, indica que cuando las medidas impuestas para hacer frente a la pandemia de COVID-19 no permitan realizar visitas a campo en el momento requerido para la comprobación de requisitos de admisibilidad, compromisos y otras obligaciones que solo pueden comprobarse durante un periodo específico, y los métodos alternativos de control, incluido el uso de nuevas tecnologías enunciado en el párrafo anterior no permitan obtener las evidencias necesarias, los EE.MM. pueden decidir ejecutar esos controles en cualquier momento del año siempre y cuando aún sea posible la determinación de las condiciones de elegibilidad.

La aplicación de estas disposiciones requiere una justificación y documentación adecuada de las decisiones adoptadas al respecto por parte de cada comunidad autónoma.

No obstante, se podrán seguir realizando los controles con las normas habituales siempre que esto no genere riesgos para el controlador ni para el agricultor y se considere que es más eficiente.

En caso que fuera necesario solicitar al agricultor evidencias adicionales por imposibilidad de realizar una inspección física en el marco de las acciones de seguimiento, la comunidad autónoma podrá optar bien por la apertura de un período de prueba bien por la inclusión de dicha prueba en el trámite de audiencia, conforme a lo dispuesto en las secciones 2ª y 4ª respectivamente, del



capítulo IV, del Título IV de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

## 5.2 Resolución de casos no concluyentes

Cuando, tras haber contemplado todas las posibilidades citadas en el apartado anterior respecto a las visitas a campo para para la verificación de los criterios de admisibilidad y ninguna de ellas haya permitido alcanzar un resultado concluyente, la declaración del agricultor podría ser aceptada en la campaña 2021, en las condiciones determinadas por el JRC.

Así, podrían darse dos situaciones diferentes:

- La parcela objeto de duda corresponde a un cultivo o pasto permanente. En este caso, es previsible que la observación en 2022 proporcione información para concluir sobre la situación de 2021, independientemente del método de control utilizado, confirmando la declaración o aportando pruebas de no conformidad con recuperación retroactiva de indebidos.
- Que el cumplimiento del uso o de la cobertura (tipo de superficie agraria o producto) de 2021 no sea visible en el futuro por tratarse, por ejemplo, de un cultivo anual. En tal caso, se acepta definitivamente la declaración del agricultor en 2021.

Por tanto, deberán identificarse en el informe de control aquellas parcelas a las que se hayan aplicado las posibilidades de resolución enunciadas anteriormente para poder llevar a cabo las labores de seguimiento descritas.

Emitido por: AC Administración Pública

CSV: FE000173cb68a5804b1cda4d031627468940  
Validación en [www.sede.trega.gob.es](http://www.sede.trega.gob.es)  
Visado por: Gairó Piñero, Laura Fecha: 28/07/2021  
Firmado por: MIGUEL ANGEL RIESGO PABLO Fecha: 28/07/2021 17:47:08

22

MINISTERIO  
DE AGRICULTURA, PESCA  
Y ALIMENTACIÓN

FONDO ESPAÑOL  
DE GARANTÍA AGRARIA O.A.

## 6. PROCESADO AUTOMÁTICO: CONCEPTOS CLAVE EN EL PROCESO DE MONITORIZACIÓN

Tal y como se ha expuesto en capítulos anteriores, el objetivo de los controles por monitorización es la verificación continua y sistemática de la información proporcionada por Sentinel u otras fuentes de valor equivalente sobre la parcela agrícola declarada por el agricultor, de manera que se pueda garantizar que se le remiten avisos oportunos sobre el estado de su expediente, y además que se alcanza con seguridad una conclusión fiable sobre la admisibilidad de la parcela.

Por tanto, una vez se han realizado los estudios de las campañas anteriores a la de los controles por monitorización, atendiendo al artículo 40bis, punto 1º, apartado a), del Reglamento de Ejecución 809/2014, es necesario desarrollar el procedimiento de monitorización de aplicación en la campaña en curso. En el [90](#) se describe un procedimiento teórico de controles por monitorización enunciado por el JRC en el que las comunidades autónomas pueden basar sus procedimientos de control reales. En consecuencia, teniendo esta información como referencia, en este apartado se realiza una descripción de los procesos de dicho procedimiento teórico. Los procedimientos específicos de cada sistema de controles por monitorización deben ser facilitados a la Comisión en la información correspondiente a la Parte B de la plantilla de Notificación Oficial descrita en el [Apartado 4.2](#).

El JRC propone la introducción de una serie de conceptos: señal (*signal*), marcador (*marker*), unidad homogénea de interés (*feature of interest – FOI*), escenario, *lane* y reglas de admisibilidad (*rules*). Su definición es importante ya que más allá de su importancia metodológica, tienen también una trascendencia a nivel administrativo.

La definición de estos seis conceptos facilita la descripción de la propuesta metodológica para la monitorización del JRC, ilustrando de forma didáctica la utilización de la información masiva que proporciona Sentinel. En este sentido, hay que subrayar que el procesamiento automático con datos Sentinel es una metodología poco transparente en sí, con poca participación de las partes del control tradicional, como por ejemplo, los fotointérpretes o los inspectores de campo (Caja Negra o Black box). Este procesamiento se basa en el desarrollo de una serie de algoritmos o reglas de decisión automáticas que, en base a la información Sentinel, permiten realizar una evaluación experta, correcta, y automática sobre el cumplimiento o no de un determinado requerimiento de la parcela en el año en curso.



Ilustración 2. Definición de conceptos relevantes para el procesamiento de datos Sentinel.

En consecuencia, con la introducción de estos conceptos, se busca aumentar la transparencia del procesamiento automático de la información de Sentinel, en especial, a través de la noción de marcador, que se define como la obtención de una observación relevante empleada como evidencia en el proceso. De alguna manera se trata de presentar una metodología de control más comprensible para la administración y los beneficiarios, dado que los procedimientos de mapeo de cultivos basados en algoritmos de inteligencia artificial, resultan menos intuitivos y transparentes.

En definitiva, para conciliar los requisitos y objetivos de la monitorización automática, el JRC considera necesario definir los seis conceptos citados anteriormente. Cada uno de ellos se ocupa de aportar una información en particular, de modo que su consideración conjunta permite la toma de decisiones concretas y documentadas sobre la admisibilidad de una parcela a partir de la información contenida en imágenes Sentinel.

- **El concepto de señal** – *signal* (¿Cómo mirar?), viene representado por un gráfico de una serie temporal de datos de Sentinel o sus derivados (índices).
- **El concepto de marcador** – *marker* (¿Qué ver?), describe una observación objetiva de la actividad de una superficie mostrada mediante señales Sentinel.
- **El concepto de unidad homogénea de interés** - *feature of interest* - *FOI* (de interés para la fotointerpretación) (¿Qué se encuentra ahí?), se refiere a la unidad de superficie agraria que muestra un comportamiento homogéneo. En la práctica, la mayoría de las veces, se corresponde con el propio recinto, la extensión del cultivo o la unidad de gestión de la ayuda (parcela agraria).
- **El concepto de escenario** (¿Qué esperar?) representa la serie probable de marcadores fiables (certeros), que la FOI debería mostrar o no mostrar teniendo en cuenta la actividad agraria declarada en la parcela.
- **El concepto de asociación régimen de ayuda – parcela/FOI lane** (¿Qué es significativo?), permite expresar la verificación del cumplimiento de las condiciones de admisibilidad para cada parcela/FOI en base a los marcadores que deben encontrarse en la señal de la misma.



- Cada **verificación se formula como una regla Rule** (¿Qué buscar?) en función de marcadores necesarios y suficientes.

Por último, en relación a las ventajas del enfoque de la monitorización fundamentado en el diseño de escenarios y marcadores fenológicos que procesen la actividad de la parcela agraria en el tiempo, el JRC ha señalado los siguientes:

- El marcador como concepto presenta cierta similitud con las claves de fotointerpretación asistida utilizadas en la teledetección tradicional para orientar al operador en su tarea de juicio de experto.
- Asegura la trazabilidad y comprensión por los beneficiarios. También facilita las labores de auditoría por personal no técnico en el terreno de la Inteligencia Artificial (*Machine Learning*).
- Se basa en conceptos que son familiares para el agricultor (cambios en la superficie agraria que reflejan actividades agrícolas o fenómenos fenológicos), lo que permite llevar a cabo una interacción eficiente con el agricultor en caso de advertencia o seguimiento.
- Tiene en cuenta de manera más integral la dimensión del tiempo, que se considera una clave en la monitorización, no solo como sistema de control de las ayudas, sino como herramienta fundamental en la tecnificación y digitalización de la agricultura.
- Con respecto a la monitorización fundamentada en el mapeo de cultivos, el JRC remarca que en la mayoría de los casos, la clasificación se aplica para generar un producto ("mapa" estático) con etiquetas de clase predefinidas. Sin embargo el enfoque por marcadores fenológicos tiene por objeto proporcionar una decisión particularizada a nivel de parcela, casi en tiempo real, en un escenario dinámico.

No obstante lo anterior, el JRC ha dado libertad a los Estados Miembros para elegir los métodos y técnicas de análisis de datos que sean óptimos atendiendo a sus propias condiciones particulares y de configuración de sus sistema. Al respecto, debe señalarse que tras la experiencia de los primeros años de monitorización oficial en España, los procedimientos metodológicos implementados no pueden ser considerados como puros en el sentido de que hayan sido formulados solo con marcadores fenológicos o solo con marcadores de clasificación de cultivos por técnicas de IA (*Machine Learning*).

Así, los procedimientos basados en marcadores fenológicos pueden incorporar la clasificación por IA (*Machine Learning*) para desarrollar marcadores tras la fase automática que ayuden a disminuir el número de parcelas amarillas. Del mismo modo, los procedimientos basados en la clasificación de cultivos por IA (*Machine Learning*) han empleado marcadores complementarios basados en series fenológicas que sirven para completar las evidencias que se precisan para establecer las reglas de admisibilidad.

Por último, debe ser subrayado que los marcadores de identificación de cultivos por técnicas de Machine Learning, resultan de especial importancia de cara a

ampliar la monitorización a otros regímenes de ayudas, siendo totalmente necesarios para monitorizar el pago verde y las ayudas acopladas. El marcador de identificación de cultivos por ML es de gran relevancia ya que integra toda la fenología del cultivo, aportando una gran cantidad de información relativa no solo a la evolución del índice de vegetación. El número de parámetros y variables que son utilizados es muy alto. Por otra parte, los sistemas de monitorización basados en estos marcadores pueden ser más fácilmente automatizables y escalables, lo que les proporciona un papel aún más relevante de cara a la ampliación de superficies sometidas a controles por monitorización. No obstante, la elaboración de algoritmos de ML efectivos que discriminen bien un gran número de cultivos específicos está ligado a las condiciones locales, y depende en gran medida de la pericia y experiencia adquirida por los desarrolladores en el trabajo de la zona.

## 6.1 Descripción de Señal

En electrónica, el término señal indica una cantidad o efecto eléctrico que puede variar de manera que transmita información. En el contexto de la utilización de información de los satélites Sentinel, ésta sería la intensidad de la luz solar reflejada (en el caso del satélite Sentinel 2) o de las ondas de radio dispersas (en el caso del Sentinel 1) o cualquier combinación y derivado de estas.

La "señal" se puede expresar de muchas maneras: como valores sin procesar, procesados o calibrados de una banda determinada, por ejemplo, reflectancia, coeficiente de dispersión; o como un indicador compuesto, índice de vegetación, coherencia SAR, etc.

## 6.2 Geometrías Agregadas - Features of Interés (FOI) - unidades homogéneas de fotointerpretación

Para resolver el problema de los recintos declarados pequeños o de forma irregular, que no son observables por Sentinel, el JRC propone que se agreguen cuando son homogéneos para incrementar el tamaño de la superficie objeto de la monitorización. Por defecto, lo que se tendría que monitorizar no sería el recinto catastral declarativo, sino la parcela agrícola.

Esta agregación ayuda al proceso de fotointerpretación automática. Por lo tanto, como primer paso para monitorizar una zona, es práctico crear una capa agregada de parcelas agrícolas a partir de los recintos declarados (Capa de FOI).

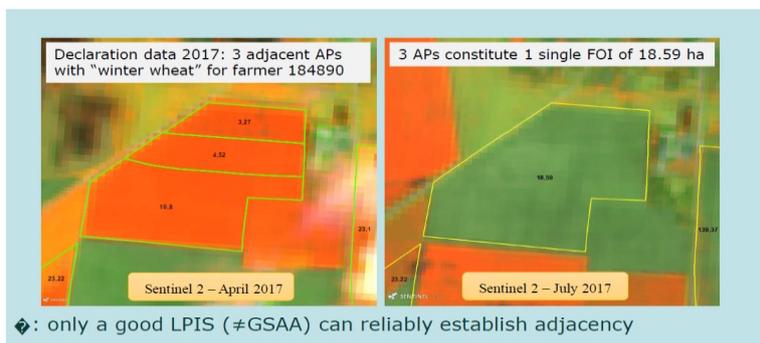


Ilustración 3. Ejemplo de Feature of Interest (FOI) formado por tres recintos adyacentes con características homogéneas.

Si las superficies declaradas responden a la misma realidad física, se puede emplear la superficie agregada en los trabajos de fotointerpretación automática, si bien, en ocasiones, puede ser necesario realizar el proceso contrario, es decir, crear FOI por desagregación de parcelas demasiado grandes que presenten cierta heterogeneidad con el objeto de facilitar su procesamiento automático.

El JRC ha incluido tanto la agregación de parcelas homogéneas adyacentes como la desagregación (segmentación) de FOI iniciales heterogéneas en el apartado 4.3 *Feature of interest* del documento DS/CDP/2018/18. El concepto de segmentación tiene por objeto dividir parcelas que presentan distintas respuestas de Sentinel, con el objeto de crear unidades inferiores que faciliten su procesamiento y evaluación (FOI más pequeñas en este caso).

En el proceso de generación de nuevos FOI por segmentación, el JRC recomienda que se contacte con el agricultor para aclarar la naturaleza y motivos del cambio observado en la FOI inicial. Estos pueden ser debidos a una declaración errónea o a un cambio inesperado de las siembras previstas, ocurridos después de la declaración como consecuencia, por ejemplo, de condiciones climatológicas adversas.

El JRC explica la utilidad de la segmentación en el procesamiento y posterior evaluación de parcelas monitorizadas para el pago verde en el apartado 5.1.4 *Processing* de la parcela agraria en el documento DS/CDP/2018/18. El JRC subraya que, sin necesidad de medir, únicamente segmentando se podría llegar a inferir información suficiente para determinar, por ejemplo, el cumplimiento de la diversificación de cultivos de un expediente cuyas parcelas declaradas no se corresponde con la señal Sentinel observada. Es decir, el JRC emplea la segmentación para evaluar un expediente de pago verde con los usos/superficies encontrados; si bien deja claro que no se realiza una medición, solo una división de la FOI que permita verificar si se cumplen o no los umbrales/porcentajes del pago verde.

En estas situaciones, sería recomendable enviar comunicaciones al agricultor instándole a modificar su Solicitud Única en los términos establecidos en el capítulo correspondiente del mencionado documento, de forma que ésta refleje la realidad terreno.

### 6.3 Descripción de los marcadores

Un marcador es un valor o conjunto de valores de una señal, que demuestra la existencia o presencia de una cualidad o característica particular de un estado (estable o cambiante) de una actividad de la tierra. También se define como un registro de observaciones o un mosaico de imágenes que reemplaza las claves de la foto interpretación tradicional, en el sentido de que explican y dan significado a una observación objetiva de la señal.

Los marcadores son el elemento fundamental en la toma de decisiones asociada a la realización de la fotointerpretación automática propia de la monitorización. Estas decisiones están basadas en la identificación automática de "marcadores" predefinidos en perfiles temporales. Según el JRC, los marcadores son el elemento clave del control para verificar las condiciones bajo las cuales se conceden las ayudas de la PAC, lo cual se consigue mediante la observación de estado de la parcela agraria y su evolución en el tiempo.

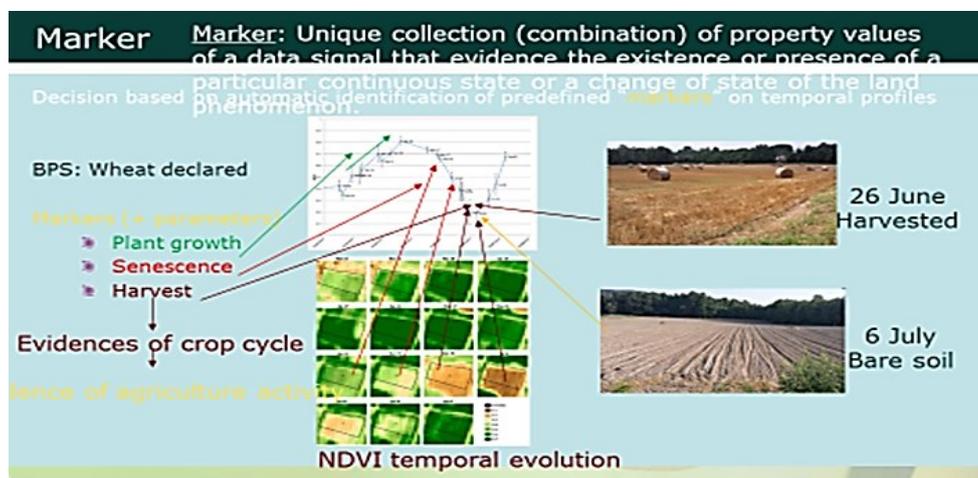


Ilustración 4. Marcadores según el JRC: Crecimiento, Senescencia y Cosecha, y su comparación con la realidad terreno.

El **concepto de marcador** en la monitorización se comprende mejor definiendo sus **tres componentes**: el "núcleo o core", sus parámetros y las condiciones locales.

El *núcleo* es el componente puro de teledetección. Una observación de un evento temporal del terreno. Es una señal óptica o de radar y un comportamiento conocido en teledetección. Ejemplos de *núcleos* son el conocimiento que se tiene sobre cómo detectar vegetación, cómo encontrar suelo desnudo, cómo



discriminar un terreno labrado de uno que no lo es, etc. Este comportamiento conocido puede corresponderse con una situación de continuidad, un cambio, una transición, una aparición o desaparición de vegetación o de otra cubierta del terreno.

Fundamentalmente, un *núcleo* describe en qué señal se detecta mejor un particular evento. Por ejemplo, la señal del índice de suelo desnudo revela la presencia de suelo desnudo cuando es positivo durante dos capturas de datos consecutivas.

Si se estuviera realizando un mapeo de cultivos, el *núcleo* sería la herramienta para producir una máscara binaria del territorio, donde el evento se daría o no se daría.

Para hacer que el *núcleo* funcione en la evolución de la señal de la parcela agrícola en el tiempo, el técnico debe aplicar la lógica derivada del conocimiento de la parcela en el pasado y de las condiciones locales. Es decir, debe establecer en el tiempo cuando debe producirse tal o cual fenómeno detectado por el marcador para lo que debe conocer que determinado comportamiento conocido debería darse de una fecha a otra, o después de un determinado evento o umbral. Los segundos componentes del *marcador* son precisamente los parámetros que establecen el periodo de tiempo de aparición del fenómeno o la duración del evento/comportamiento, los umbrales (min, max), las excepciones, y la adaptación a las condiciones locales: suelo, topografía y condiciones climáticas.

En resumen, es necesario contar con un conjunto de parámetros para vincular el “núcleo o *core*” con el tiempo y el contexto local, que a su vez se constituiría como el tercer componente del marcador.

Las condiciones de admisibilidad de la parcela para el régimen de ayuda solicitado ligan el marcador en general con el escenario, aspectos que son desarrollados en los subapartados siguientes de este apartado.

En el gráfico siguiente se representa el concepto de marcador con sus tres componentes: *core* (núcleo), parámetros, y condiciones locales.

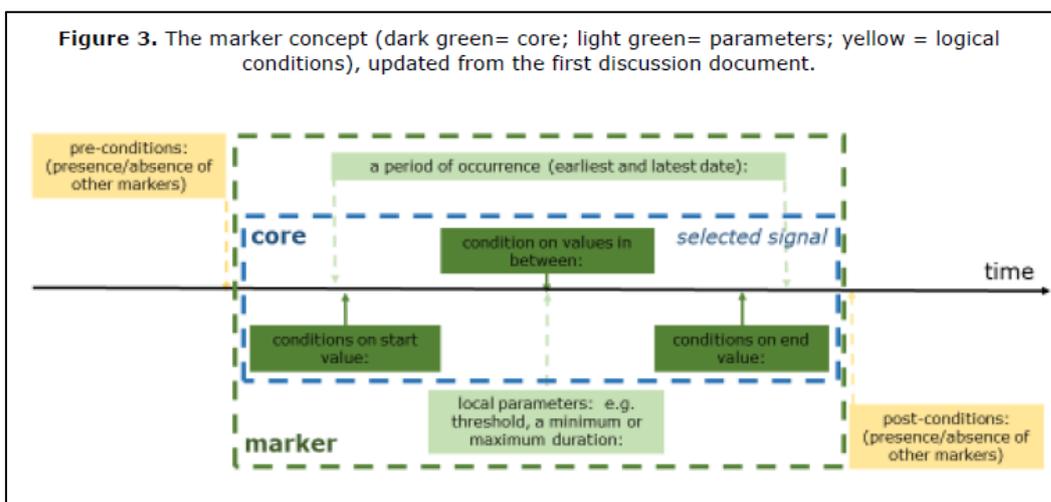


Ilustración 5. Núcleos de los marcadores seleccionados por la CA de Andalucía para su proyecto de monitorización 2019

Un ejemplo de *cores* (núcleos) de marcadores seleccionados para monitorización de RPB podría ser el siguiente:

Con carácter general, lo que se busca en la monitorización de este régimen es verificar la existencia de actividad agraria en las parcelas acogidas al mismo, lo que puede conseguirse identificando las variaciones en el valor del NDVI a lo largo del tiempo de evolución del cultivo. En consecuencia, un conjunto de marcadores (*cores* - núcleos) seleccionados para esta línea de monitorización podrían ser los siguientes:

- **SIEMBRA.** Crecimiento del índice de NDVI (a niveles relevantes desde valores correspondientes a suelo desnudo) durante un periodo determinado de tiempo establecido para cada grupo de cultivo (en función de las prácticas agrarias comunes en la zona).
- **CRECIMIENTO VEGETATIVO.** Alcance de un determinado umbral del índice NDVI durante un periodo de tiempo determinado para cada grupo de cultivo.
- **COSECHA.** Decrecimiento del índice NDVI durante un periodo determinado de tiempo establecido para cada grupo de cultivo.

En este caso, la regla para la toma de decisión consistirá en que la obtención de un cumplimiento concluyente de alguno de los marcadores definidos para alguno de los grupos de cultivo compatibles con el régimen hará verde a la línea de declaración o FOI en estudio.

### 6.3.1 Descripción de los parámetros de los marcadores

Para que el marcador sea efectivo, es decir, que introduzca la precisión necesaria de acuerdo al contexto local donde es utilizado, se pueden ajustar los valores que puede tomar el *núcleo* mediante el uso de parámetros. Hay que tener



en cuenta que la intensidad, la fecha de inicio o la duración de un comportamiento particular de un fenómeno observable por teledetección, no es uniforme en todo el mundo. Un fenómeno como el "rápido crecimiento de la vegetación" presentará una señal diferente en unos pastos mediterráneos que unos localizados en los Países Bálticos. Parcelas ubicadas en zonas montañosas, en un evento como la "aparición de vegetación", pueden ver su inicio retrasado en comparación con parcela situadas en la parte baja del valle.

La intensidad del marcador (o amplitud de la señal) de un mismo cultivo puede variar entre regiones, e incluso dentro de la misma región de un año a otro. Por lo tanto, el comportamiento que describe el marcador (la variación  $\Delta s / \Delta t$  en la curva) debe ser considerado como su principal característica. Los parámetros del marcador permiten que el *núcleo* se pueda ajustar para contemplar esas diferencias, de modo que el mismo marcador puede ser aplicable en regiones distintas.

Puesto que los *núcleos* representan mejores prácticas de la comunidad de teledetección, se pueden documentar y gestionar de forma centralizada, formando parte, por ejemplo, de las especificaciones técnicas comunes (CST on Monitoring). Los marcadores operativos en sí, es decir, la consideración del *núcleo* atendiendo a sus parámetros de implementación, deben ser documentados y administrados por los organismos pagadores de forma individual.

En este sentido, si bien se espera que los *núcleos* sean genéricos y estables en el tiempo, los marcadores en sí mismos, a través de sus parámetros, pueden estar sujetos a mejoras continuas a medida que se disponga de más *know-how*, datos auxiliares y metodologías de procesamiento. Como se indicó anteriormente, los parámetros en teoría pueden ajustarse para adaptarse a cualquier información específica relativa a la ubicación particular de la parcela, pudiendo reflejar, por ejemplo, variaciones estacionales de precipitación y temperatura, propiedades del suelo, limitaciones locales en cuanto al uso de la tierra o factores topográficos. Siempre que dicha información se pueda expresar en términos temporales para una ubicación concreta, se podrán ajustar los parámetros del marcador.

A modo de ejemplo, para definir un escenario de tierra arable con un ciclo de cultivo del arroz, podrían usarse los marcadores (*núcleos*) seleccionados con la parametrización establecida para el indicador de vegetación NDVI estimados en base a información de Sentinel 2 de campañas anteriores.

| Escenario | Actividad  | Observado? | Evento              | Señal | ds/dt | Día año |
|-----------|------------|------------|---------------------|-------|-------|---------|
| Arroz     | Inicio     | si         | Suelo desnudo       | NDVI  | 0.20  | 32-90   |
|           | Desarrollo | si         | Cultivo             | NDVI  | 0.15  | 91-151  |
|           | Medio      | si         | Cultivo             | NDVI  | 0.58  | 152-273 |
|           | Final      | si         | Retirada Vegetación | NDVI  | 0.28  | 274-334 |

Ilustración 6. Marcadores aplicados a un escenario en tierra arable. Cultivo de arroz. C.A. Región de Murcia.

### 6.3.2 Flujo de actividades en la parametrización de los marcadores

En el siguiente diagrama se presenta un esquema del flujo de actividades para la definición de los *núcleos* y su posterior parametrización. A partir del escenario previsto en función de la declaración gráfica (régimen solicitado y tipo de parcela) y la información SIGPAC, se pueden inferir los eventos que tendrían lugar en la superficie agraria y los fenómenos detectables por teledetección asociados a los mismos.

El conocimiento que el organismo pagador tiene de las prácticas agrarias y los usos del suelo de la zona, junto con los estudios de IA - *Machine Learning* orientados a la clasificación de cultivos permite, según el JRC, realizar la necesaria parametrización de los marcadores a las condiciones locales.

Algunos EE.MM han cuestionado la utilización de datos de las campañas anteriores para parametrizar los marcadores de la campaña monitorizada en curso, dado que pueden tratarse de campañas muy diferentes agroclimáticamente. El JRC ha contestado que la razón principal para emplear datos del año anterior está en que abarcan la campaña agrícola completa (obteniéndose mejores datos de entrenamiento para el aprendizaje automático). Además la información puede ser validada por los datos recopilados durante los controles sobre el terreno.

El JRC entiende que a menos que haya extremos climáticos significativos y otras circunstancias de fuerza mayor, no hay razón para esperar cambios notables, de los calendarios y patrones de cultivo aplicados en los años siguientes en la mayoría de los casos.

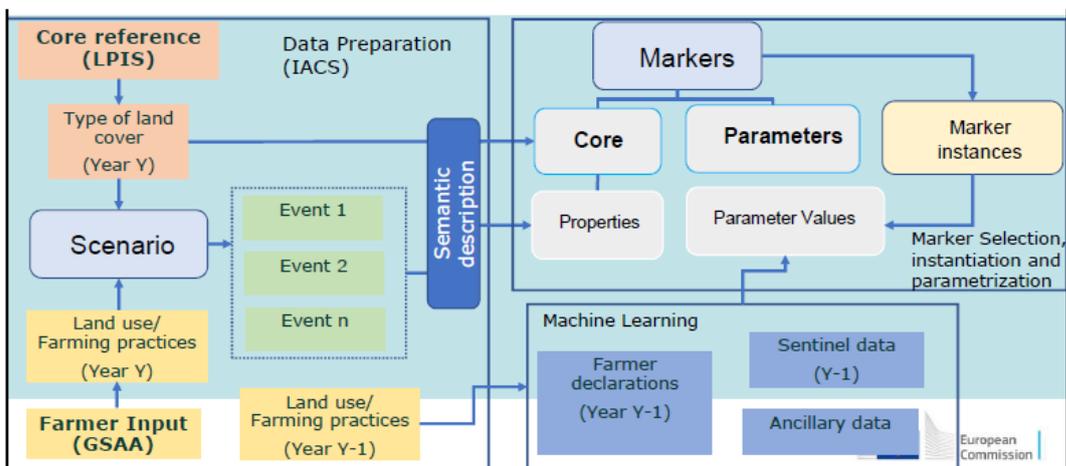


Ilustración 7. Flujo de actividades en la parametrización de los marcadores según el JRC

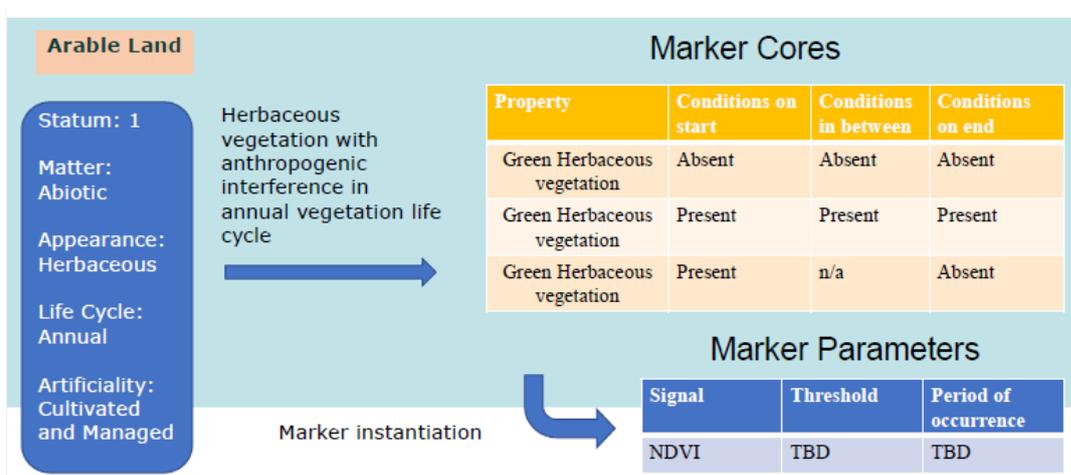


Ilustración 8. Ejemplos de parametrización en escenarios de tierra arable: Trigo de invierno

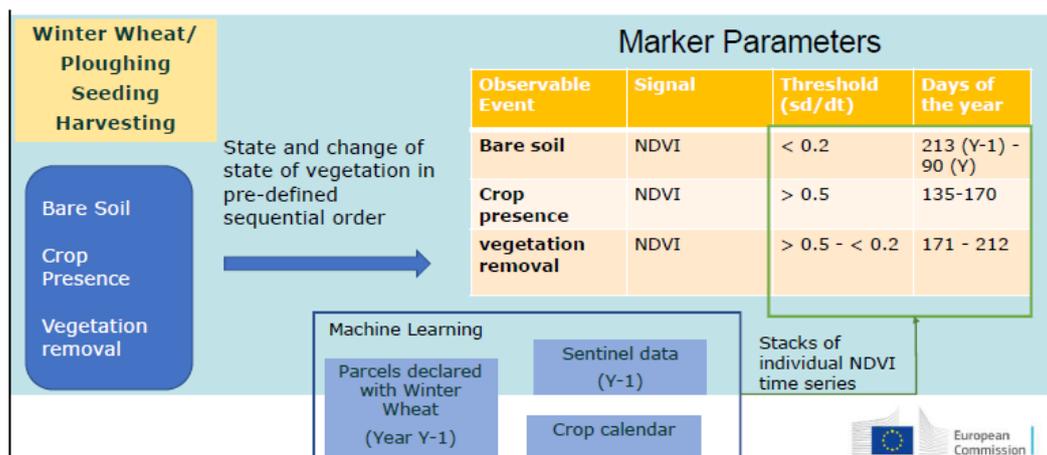


Ilustración 9. Ejemplos de parametrización en escenarios de tierra arable: Trigo de invierno (2)

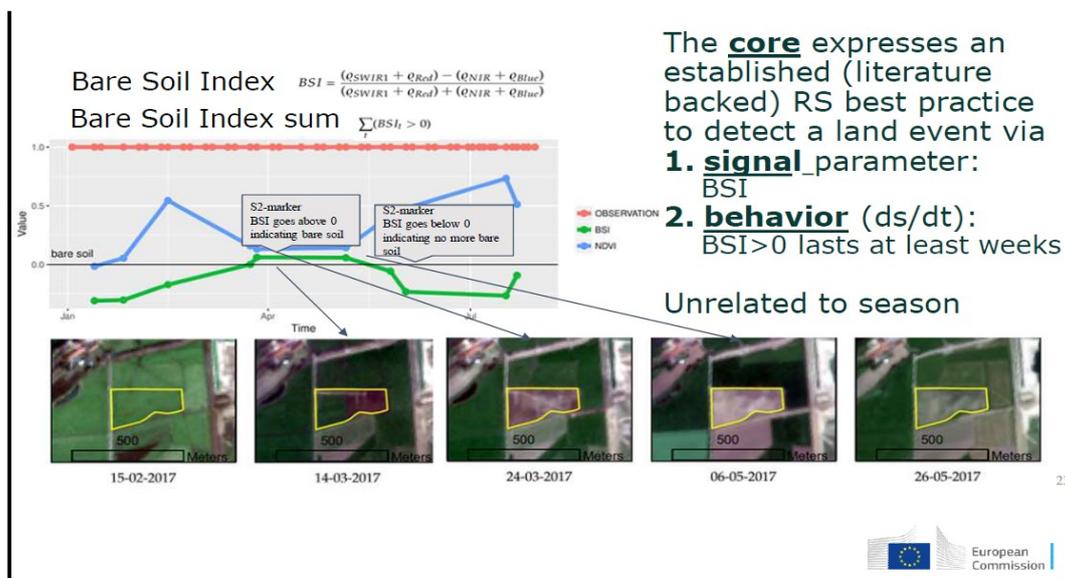


Ilustración 10. Ejemplo de marcador basado en Sentinel 2 (Suelo desnudo)

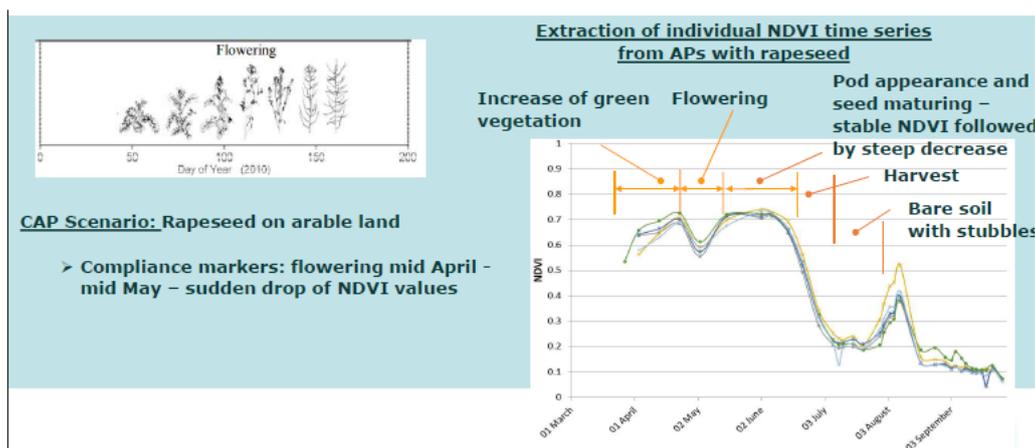


Ilustración 11. Ejemplo de marcador en cultivo de colza basado en Sentinel 2 (NDVI)

### 6.3.3 Ejemplo de marcador basado en Sentinel 1 (Señal de Radar)

El funcionamiento de un radar se basa en emitir un impulso de radio, que se refleja en el objetivo y se recibe típicamente en la misma posición del emisor. A partir de este "eco" se puede extraer gran cantidad de información. El uso de ondas electromagnéticas con diversas longitudes de onda permite detectar objetos más allá del rango de otro tipo de emisiones (luz visible, sonido, etc.). A continuación se describe la utilización de un marcador establecido sobre una señal de Sentinel S1 (Radar).

En el ejemplo expuesto en la Ilustración 12, el núcleo del marcador sería el suelo liso (suelo desnudo), preparación del suelo (alisar y nivelar el terreno). Altos valores de coherencia en S1 implican estabilidad en el suelo. Mirando el gráfico de la ilustración, la caída significa un cambio completo de estructura, de forma que, a partir de febrero, es apreciable una nueva estructura en el suelo.

Tal y como se observa, en un primer momento, se detectaría suelo desnudo, después la eliminación de la alta reflectancia del suelo desnudo que se debería a un fenómeno que se expresa de una manera menos dispersa, la preparación del terreno. Por tanto, este comportamiento particular sobre una señal de coherencia (Radar) es lo que se corresponde con el núcleo o *core*. El Organismo Pagador deberá decidir si esta preparación esperada del terreno debería realizarse en agosto para una cosecha de invierno, o en febrero para una cosecha de verano. Al menos este fenómeno está ahí en todas partes.

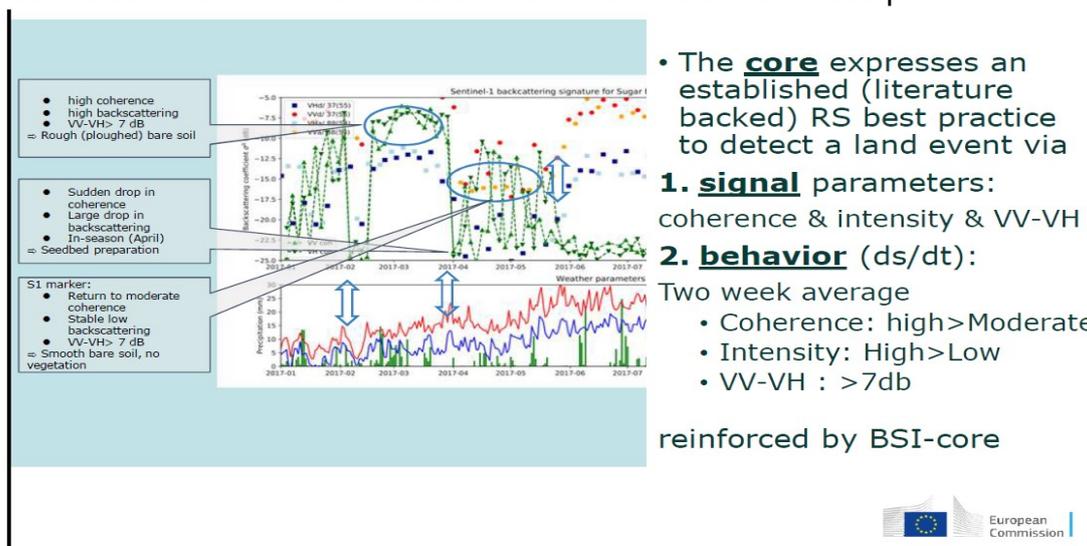


Ilustración 12. Marcador basado en Sentinel – 1 (Preparación del terreno – nivelado)

## 6.4 Descripción de los escenarios

La asignación de escenarios para cada combinación del dúo *parcela/FOI - régimen de ayuda* (denominado “*lane*”), así como la identificación de marcadores (basados en datos/índices) Sentinel, efectivos para cada escenario son los elementos clave del flujo de monitorización que permiten verificar de forma automática el cumplimiento o no de un determinada requisito.

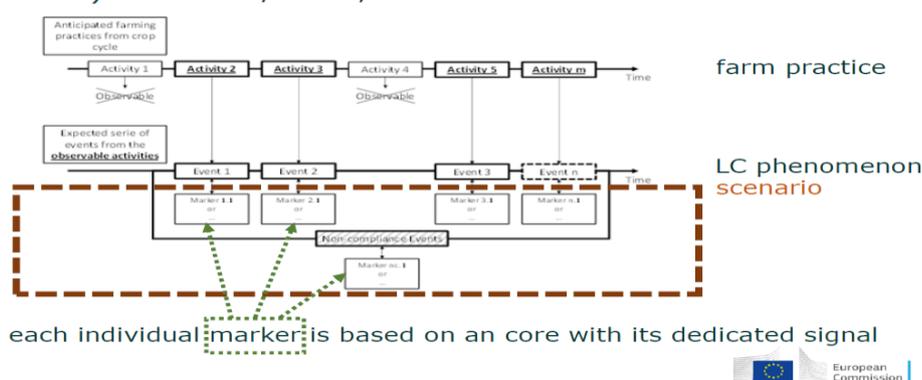
El escenario deber ser estimado por el Organismo Pagador en función del comportamiento esperado de esa combinación concreta *parcela/FOI - régimen de ayuda*, en base a las observaciones/informaciones de los años previos. El establecimiento del escenario nos ayuda a conocer qué es lo que tenemos que buscar en la información temporal de Sentinel, para poder decidir si el comportamiento de una parcela concreta es coherente con lo que se espera de ella al haberle sido asignado dicho escenario. Los escenarios quedan por tanto caracterizados con el establecimiento de una serie de marcadores y sirven para comprobar cómo se comporta la parcela en relación a como se supone que debería comportarse para un régimen de ayuda concreto.

Los escenarios no tienen que estar definidos únicamente por índices Sentinel ópticos. Con Sentinel 2 se puede detectar la fotosíntesis (NDVI por ejemplo),

pero con Sentinel 1 se puede obtener información relativa a la estructura, humedad y rugosidad del suelo. Estas cuatro características, que reflejan condiciones físicas de la superficie agraria, son utilizadas para diseñar marcadores significativos, relevantes para llegar a una conclusión sobre la admisibilidad de una parcela con respecto a una línea de ayuda.

En la preparación de los escenarios, y a diferencia de los controles tradicionales, hay que tener en cuenta que ya se ha estudiado el comportamiento de la parcela en los años previos, por lo que existe mucha información útil, conocida sobre la parcela que puede ayudar también a la toma de la decisión final.

### Formally linking activities (land use) with events (land cover) for the AP/GSAA/FOI in terms of markers



each individual marker is based on an core with its dedicated signal

Ilustración 13. Escenarios según JRC

## 6.5 Lane o carril (dúo parcela – régimen de ayuda), reglas y Sistema de luces de semáforo

Hasta ahora, se han analizado características propias de la parcela, si bien a continuación es preciso realizar el estudio en relación a la línea de ayuda solicitada. Se trata de procesar cada régimen de ayuda con respecto a cada parcela/FOI individual en que se ha declarado. **Por cada régimen de ayuda habrá que procesar todas las parcelas individualmente.**

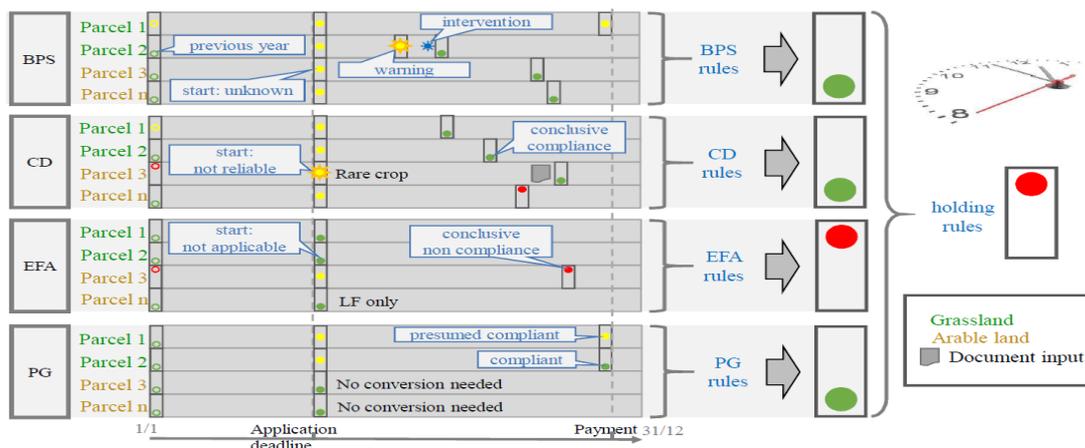


Ilustración 14. Cada esquema de ayuda se procesa como una lane independiente.

En Monitorización existen tres niveles de trabajo: la parcela agrícola, el régimen de ayuda solicitado en la misma y el expediente del solicitante al que pertenece.

La monitorización se aplica por régimen de ayuda y parcela (“Lane”) por lo que habrá requisitos, condiciones, reglas, estipulaciones propios de cada régimen de ayuda que determinarán el tipo de escenario en conjunción con la parcela y los cultivos declarados en la misma. **El cumplimiento de los requisitos se debe traducir en el establecimiento de unos marcadores adaptados al escenario previsto sobre la señal de la curva fenológica del cultivo (óptica o radar), de forma que al considerar e integrar la información sobre cumplimiento de las distintas “lanes” (parcela –línea de ayuda), se llega a una conclusión sobre la admisibilidad de ese expediente para esa línea de ayuda.**

Por tanto, cada parcela – línea de ayuda se procesa como un carril independiente, y se emplea el sistema de luces de semáforo: verde, amarillo, rojo según la verificación del cumplimiento del requisito para la ayuda que detecten los marcadores. Si la luz es verde, el proceso concluye en esta fase. Si la luz no es verde, se tienen que implementar acciones de seguimiento.

En determinados casos puede preverse el intercambio de información entre lanes (parcela –línea de ayuda) correspondientes a diferentes escenarios para una misma parcela/FOI. Esto cobra especial relevancia en el caso que se monitoricen varios regímenes de pago, tales como Pago Básico y Greening en un mismo expediente de forma que los resultados obtenidos en la primera son relevantes para la segunda.

## 6.6 Relación entre los escenarios y los marcadores. Seguimiento anual y plurianual

En el diagrama del proceso de monitorización que figura en el apartado 3.2 (página 17) de la **Guideline del JRC DS/CDP/2018/18**, se contemplan tres tipos de marcadores adaptados a los escenarios más genéricos que describen el



contexto de la monitorización de los cultivos anuales, los cultivos permanentes y los pastos permanentes:

- a) **Marcadores anuales de no cumplimiento.** Son indicadores que conducen directamente a una luz roja al tratarse de casos claros de no cumplimiento. Por ejemplo, la declaración de una zona boscosa no admisible o la detección de una superficie de pastos medioambientalmente sensible que ha sido labrada.
- b) **Marcadores anuales de cumplimiento.** Son de aplicación fundamentalmente en escenarios con cultivos anuales y se derivan del ciclo fenológico de los mismos o de la detección de una determinada práctica agraria relevante. Si son concluyentes dan como resultado una luz verde para la *lane* (parcela –línea de ayuda). Si no lo son se le asigna una luz amarilla y debe continuar el procedimiento semiautomático de monitorización.

Los marcadores fenológicos describen el comportamiento normal del desarrollo de un cultivo mediante el uso de una serie temporal de señales/datos de satélite. Determinadas desviaciones del comportamiento típico del cultivo podrían ser detectadas activándose una alarma en el sistema. Otros marcadores similares van asociados a la detección de cambios en los perfiles temporales derivados de la realización de labores agrícolas como el laboreo o la cosecha.

Por otra parte, la clasificación automática de imágenes de satélite para identificar cultivos y cobertura de suelo mediante técnicas de IA (Machine Learning), puede emplearse como marcador en el caso de la monitorización del régimen de ayuda del pago verde o de ayudas asociadas al permitir una identificación más exacta del cultivo declarado. En el caso del RPB es una prueba concluyente sobre el desarrollo de una práctica agraria.

Otro marcador útil es el de Homogeneidad. Persigue verificar la presencia de áreas heterogéneas dentro de la FOI declarada con la detección de más de una clase significativa en las señales del FOI a nivel de pixel. También se están desarrollando marcadores con señales radar que detecten la labranza a nivel de parcela que podrían tener un gran interés.

- c) **Marcadores plurianuales basados en el ciclo de actualización del SIGPAC.** Se aplicarían en escenarios de usos de suelo correspondientes a pastos y cultivos permanentes, o bien a tierras arables como barbechos potencialmente abandonados donde los marcadores anuales no son efectivos para evaluar que se realiza una actividad agraria o de mantenimiento. Según el JRC, por definición, los cultivos permanentes y los pastos permanentes son tipos de cobertura del suelo que restringen en cierta medida las actividades anuales a solo aquellas que tienen un impacto en un plazo plurianual más largo. Esto significa que las actividades agrícolas ejercidas en un solo año podrían no dejar "huellas" notables en la superficie agraria de estos cultivos. Su impacto se manifestaría en gran medida a través del mantenimiento del carácter agrario de la cobertura del suelo en los años siguientes.



En el caso de los cultivos permanentes hay que tener en cuenta además que la respuesta observada por Sentinel en la parcela está condicionada por la relación suelo/copa, el marco de plantación, las cubiertas presentes entre las calles, etc., todo ello debido a la existencia de una gran diversidad de las explotaciones.

El JRC ha justificado, por tanto, que la monitorización de ciertos requisitos de difícil seguimiento mediante marcadores anuales, pueda ser realizada a la luz del prerrequisito que establece que el Organismo Pagador debe tener un SIGPAC de buena calidad, de manera que sea posible que estos requerimientos **sean verificados en un marco plurianual, utilizando el ciclo de actualización del SIGPAC**. Dicho procedimiento de verificación permitiría especificar qué actividades pueden o no controlarse durante la campaña o en períodos de tiempo más largos. En este sentido. Como ya se ha indicado, en muchos pastos permanentes (comunales incluidos) o cultivos permanentes es complicado comprobar con imágenes Sentinel las prácticas agrarias anuales que se realizan en los mismos. No obstante, la falta de mantenimiento durante algunos años, podría producir un cambio en la cobertura del suelo que fuera detectado por un sistema de control asociado al periodo de actualización del SIGPAC.

El JRC ha aclarado también que es posible aplicar anualmente en este esquema el beneficio de la duda a aquellas parcelas con luz amarilla con ausencia de marcadores anuales de no cumplimiento, al no ser posible la verificación con Sentinel de la realización de una actividad agraria. En consecuencia, estas parcelas podrían pasar a tener luz verde y ser admisibles en esa campaña concreta, si bien iniciarían la campaña siguiente con luz amarilla de nuevo. El recobro de pagos indebidos en las parcelas confirmadas como incorrectas con la renovación del SIGPAC completaría el procedimiento de monitorización de estas superficies.

No obstante, debería ser posible implementar algún otro tipo de acción en las campañas intermedias hasta la renovación del Sigpac y establecer herramientas para que esta información pudiera usarse como base para guiar la actualización del mismo, de manera que se pudiera detectar recintos con comportamiento anómalo. En esos casos, se podría solicitar pruebas adicionales de la realización de una actividad o mantenimiento del pasto al agricultor. Se pretendería además no dejar un alto número de parcelas para ser revisadas con la renovación del SIGPAC y el recobro de indebidos asociado, puesto que podría conllevar una alta carga de trabajo administrativo al suponer la monitorización pasar del control del 5% al 100% de las superficies.

Los marcadores en un escenario de mantenimiento de pastos permanentes no estarían relacionados con una actividad anual en particular, sino que únicamente confirmarían la persistencia del carácter de pasto permanente de la cobertura del suelo. Es decir, se trataría de verificar, por ejemplo, que se detecta un perfil temporal de NDVI típico de pastos permanentes como el del gráfico siguiente:

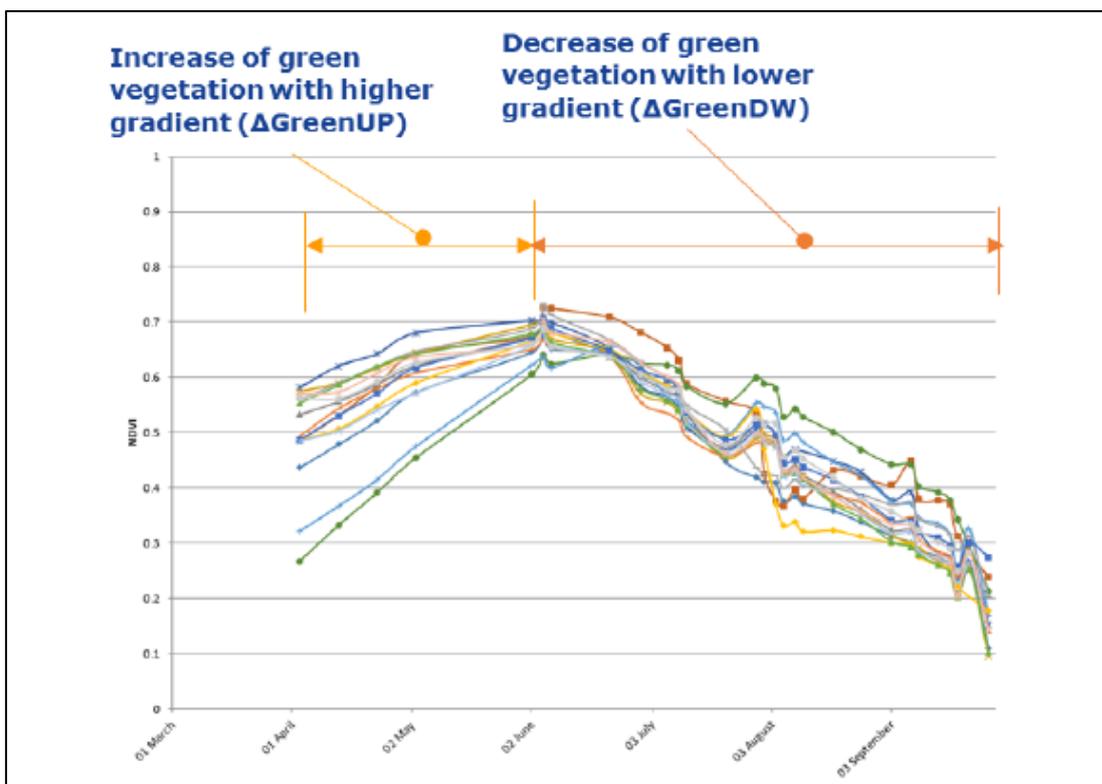


Ilustración 15. Marcadores en Pastos Permanentes

En estos casos, los escenarios vendrían definidos principalmente por la ausencia de marcadores que indiquen una alteración notable del estado de la tierra. Determinados marcadores particulares podrían indicar, en cambio, una modificación del carácter agrícola de la tierra, que con el tiempo podría llevar a que la superficie no fuera admisible. Tal escenario podría darse en superficies de pastos permanentes en proceso de abandono. El carácter de abandono, según el JRC, podría comprobarse mediante un marcador de no cumplimiento plurianual que detectara el aumento gradual de la vegetación leñosa con los años.

Una vez detectado este incremento de la naturalización o matorralización, el JRC considera que el nuevo escenario requeriría una interacción con el agricultor y una atención prioritaria en los procesos de actualización de LPIS. En los casos en que se haya efectuado un pago indebido al agricultor, deberían ser recuperadas las cantidades pagadas indebidamente.

No obstante lo anterior, pruebas de concepto sobre marcadores de abandono realizadas, han puesto de manifiesto la dificultad de inferir marcadores de abandono debido fundamentalmente a la propia heterogeneidad de las superficies abandonadas y su confusión con otras coberturas del suelo no abandonadas.

Por todo ello, el procedimiento teórico propuesto por el JRC podría tener problemas para su implementación práctica, al ser complicado discriminar un pasto mediterráneo abandonado o en proceso de estarlo, de uno que está



correctamente mantenido. **Es por ello que la propuesta del JRC depende en gran medida de la actualización del Siggac con la renovación de la ortofoto junto con el recobro de pagos indebidos.**

Esta casuística podría paliarse con la implementación de marcadores de biomasa plurianuales, que midan el incremento o disminución de la productividad de los pastos estimado mediante la variación del área por debajo de la curva fenológica en varios años consecutivos. Una vez hecho esto, podrían fijarse umbrales de variación a partir de los cuales se considere que la situación pasa a ser de riesgo. Este concepto podría ser, igualmente, aplicable a cultivos permanentes.

### **6.6.1 Marcadores indiciarios de riesgo de no cumplimiento**

En este contexto y para intentar aportar soluciones al problema descrito en el epígrafe anterior, en los proyectos de monitorización implementados en España, es posible la aplicación de marcadores complementarios anuales de riesgo asociados a los marcadores plurianuales fundamentados en la renovación del SIGPAC. Se trata de marcadores anuales indiciarios de no cumplimiento (indicadores de riesgo), que detectarían aquellos recintos/FOI con más riesgo de no desarrollar una actividad agraria o no presentar un mantenimiento adecuado.

Estos marcadores indiciarios tendrían utilidad como marcadores para detectar aquellas parcelas que presenten un mayor riesgo de que dicha actividad o mantenimiento no haya sido llevado a cabo. Se conoce que dentro del grupo de parcelas de pastos o cultivos permanentes, las imágenes de Sentinel no aportan pruebas concluyentes sobre la realización de actividades agrarias o de mantenimiento, por lo que estos marcadores indiciarios serían útiles para determinar qué parcelas presentarían un mayor riesgo de que no se realicen dichas labores en las mismas. A los beneficiarios declarantes de las parcelas identificadas con riesgo se les podría solicitar pruebas de las prácticas de mantenimiento llevadas a cabo como fotos georreferenciadas, facturas de siegas o desbroces, etc.

Se trataría de intentar disminuir al máximo el número de luces amarillas para el año siguiente y la aplicación del beneficio de la duda en estos casos, reduciendo por tanto el número de beneficiarios a los que habría que reclamar la devolución de pagos indebidos al procesarse la siguiente ortofoto.

No obstante, la dificultad de diseñar estos marcadores radica en encontrar una característica o parámetro directo o indirecto detectable por teledetección que sea representativo del riesgo asociado que se pretende localizar.

### **6.6.2 Ejemplo de marcadores indiciarios de riesgo: marcador de heterogeneidad**

Estos marcadores tendrían como objetivo determinar, para una determinada línea de declaración gráfica o FOI el grado de heterogeneidad existente. Como su propio nombre indica, un marcador de heterogeneidad consiste en identificar

41



las partes diferenciadas que integran un elemento concreto. Estas partes diferenciadas pueden ser variaciones inherentes de determinadas características dentro de una entidad física (por ejemplo, un pasto arbustivo o arbóreo), diferentes entidades físicas en la misma unidad de gestión (por ejemplo, una balsa o una construcción rodeada por un pasto arbustivo) o diferentes entidades físicas relacionadas a diferentes unidades de gestión (por ejemplo, un cultivo anual rodeado de pasto).

La determinación de la heterogeneidad adquiere especial importancia a la hora de detectar posibles errores en la declaración geoespacial realizada por los beneficiarios, así como posibles incumplimientos basados en un mantenimiento inadecuado o falta de actividad en determinadas zonas de las parcelas declaradas.

Este tipo de marcadores pueden basarse en distintas técnicas, que habrán de seleccionarse en función del grado de adaptación de las mismas a las condiciones particulares de cada medio.

Un ejemplo podría ser un marcador basado en la generación de una capa ráster que contenga el máximo valor de NDVI en el periodo de estudio, para después realizar una categorización por niveles similares de NDVI a nivel de píxel, determinando finalmente el número de píxeles dentro de cada línea de declaración gráfica o FOI para cada categoría. Esto daría como resultado una puntuación de heterogeneidad por zonas dentro de cada línea de declaración gráfica y una puntuación global por línea de declaración o FOI, obtenida como diferencia entre las dos zonas mayoritarias dentro de la misma. Este valor sería el nivel de heterogeneidad de la línea de declaración gráfica o FOI y, si fuera bajo, podría continuarse el procesado. Si, por el contrario, el nivel de heterogeneidad fuera alto, es posible que la línea de declaración o la FOI estuvieran mal delimitadas, por lo que se asignaría un semáforo amarillo y se solicitaría al beneficiario que aportara evidencias adicionales o modificara su solicitud única.

No obstante, existen diferentes métodos de análisis de heterogeneidad, como por ejemplo los basados en la clasificación en histogramas de las señales Sentinel 2, en el análisis de retrodispersión de puntos de ruido de señales Sentinel 1, en los umbrales del ratio señal a ruido de las señales Sentinel 2 o en la clasificación multitemporal supervisada de Sentinel 2.

### **6.6.3 Ejemplo de marcadores indiciarios de riesgo en superficies de cultivos permanentes**

Por su parte, el uso de marcadores indiciarios de riesgo puede ser útil a la hora de determinar el riesgo de abandono de superficies de cultivos permanentes. El hecho de detectar valores anormalmente altos de NDVI en una parcela de cultivo permanente con respecto a parcelas del entorno durante un largo periodo de tiempo implicaría un mayor desarrollo de masa vegetativa del cultivo y en tierra, lo cual es un indicio de falta de mantenimiento tanto a nivel aéreo (podas deficientes o inexistentes) como de suelo (falta de labores de mantenimiento).

Así, estas parcelas se unirían a otras amarillas resultantes del procesado automático que no tienen tratamiento plurianual.

Para evaluar esto, podrían usarse distintas fuentes de información, tales como el SIGPAC, las solicitudes de años anteriores para identificar las superficies de cultivos permanentes o la recabada por los inspectores para realizar visitas a campo.

Si se caracterizara la evolución del índice de vegetación (NDVI) de las parcelas que en control de campo tengan incidencia de abandono con sanción y se comparan con las que no hayan tenido incidencias en el control sobre el terreno, mediante un análisis discriminante podrían determinarse aquellas con más riesgo de estar abandonadas.

En este escenario entra en juego el elemento causante del abandono (laboreo o falta de poda), pues si la falta de mantenimiento se deriva exclusivamente de la falta de poda, el procedimiento descrito no sería válido. En el siguiente gráfico se muestra un ejemplo comparativo de evolución de NDVI de parcelas con incidencias con parcelas normales.

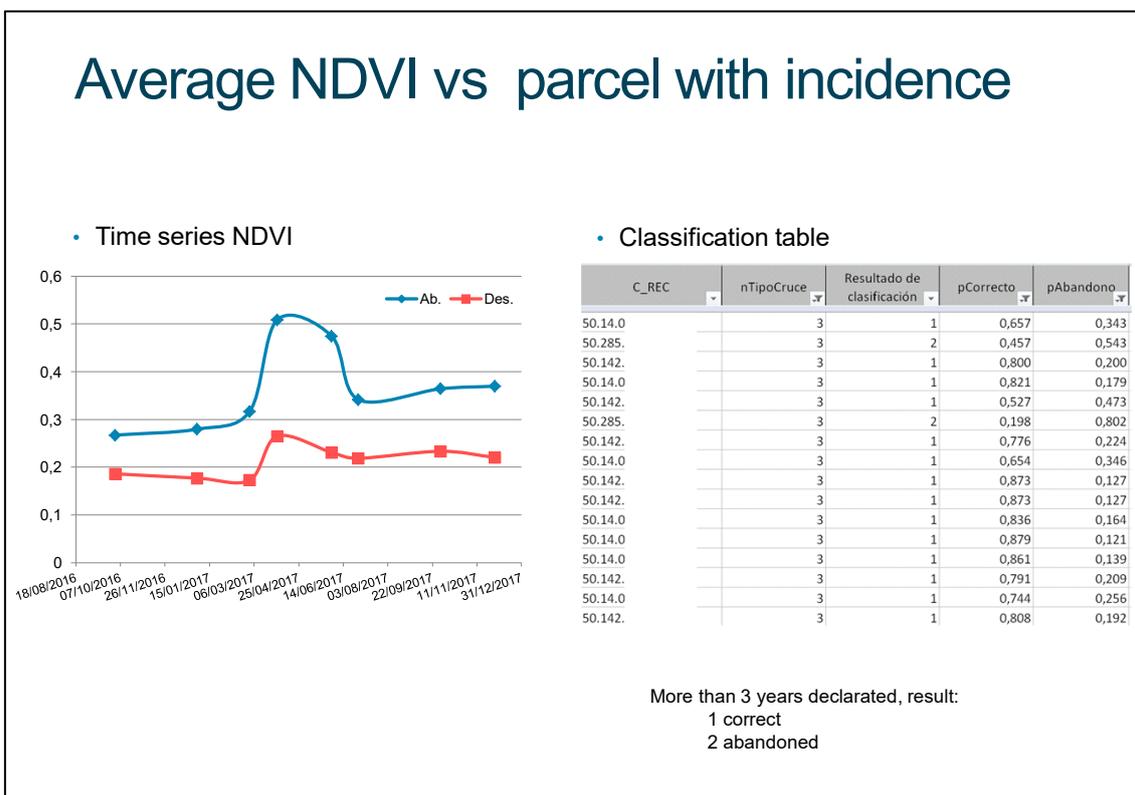


Ilustración 16. Marcadores de riesgo. NDVI medio y parcelas con incidencias.

El sistema propuesto de marcadores indiciarios de riesgo de no cumplimiento junto con avisos a los agricultores para que aporten evidencias complementaria, podría generalizarse a otras situaciones con limitación en la información aportada por Sentinel en las que se puedan diseñar marcadores indiciarios de riesgo para las mismas.

## 7. EVALUACIÓN DE IMPACTO ECONÓMICO

La evaluación de impacto económico es una flexibilidad establecida por la Comisión en el Documento de Preguntas y Respuestas que tiene como objetivo reducir el volumen de líneas de declaración no concluyentes a analizar una vez se ha realizado el procesado automático y se compone de varios procesos, que pueden repetirse varias veces en las distintas fases del control por monitorización, tal y como se establece en la respuesta nº 61 de la Adenda al documento de preguntas y respuestas.

### 7.1 Umbral de tolerancia por superficie

En la misión de auditoría realizada al FEGA O.A. del 23 al 27 de septiembre de 2019, los auditores de la Comisión constataron que, en el marco de las acciones de seguimiento debe tenerse en cuenta un margen de tolerancia de 0,1 ha, de forma que cuando las incidencias para cada línea de ayuda sean inferiores a este umbral de superficie, no sería necesaria ninguna otra operación, independientemente de la incidencia financiera en juego.

### 7.2 Cálculo de impacto económico y aplicación de umbrales

El Documento de Preguntas y Respuestas sobre Monitorización de la Comisión establece, en su respuesta número 9, unos umbrales económicos a aplicar, con carácter voluntario, para determinar cuándo es necesario realizar actividades de seguimiento o “*follow-up activities*” para casos en los que los resultados del control por monitorización no sean concluyentes (parcelas marcadas con luz amarilla). Los umbrales reflejan distintos niveles de impacto económico en el fondo y son los siguientes:

- Si el impacto en el pago es  $\leq 50$  €, no son necesarias actividades de seguimiento;
- Si el impacto en el pago es  $> 50$  € y  $\leq 250$  €, al menos sobre el 5% de las parcelas no concluyentes tienen que realizarse actividades de seguimiento para concluir sobre la admisibilidad de dichas parcelas
- Si el impacto sobre el pago es  $> 250$  €, deben realizarse actividades de seguimiento sobre la solicitud o solicitudes.

Estos intervalos se aplican a nivel de beneficiario (explotación) para todos los regímenes de ayuda/medidas que se controlan por monitorización. A pesar de ello y como medida de flexibilidad, DG AGRÍ considera aceptable que la aplicación del primer intervalo ( $\leq 50$  €) pueda realizarse a nivel de régimen de ayuda, medida o tipo de operación individual siempre y cuando el impacto global sobre el pago a nivel de beneficiario no exceda de 250 €. Los intervalos intermedio ( $> 50$  € y  $\leq 250$  €) y superior ( $> 250$  €) deberán aplicarse en todo caso a nivel de beneficiario (Explotación) para todos los esquemas, medidas u operaciones sujetas a controles por monitorización.



La flexibilidad propuesta por DG AGRI tendría dos vertientes: una explícita en el sentido literal indicado en el párrafo superior, y otra implícita que permitiría, a nivel de expediente, resolver sobre la admisibilidad de regímenes de pago que superen los umbrales a nivel individual y posteriormente aplicar la regla de flexibilidad descrita a los regímenes restantes aún por resolver, siempre que se consideren las premisas expuestas. En las siguientes páginas se desarrollarán ejemplos prácticos de la aplicación de las reglas de flexibilidad descritas, según lo indicado por la Comisión en su Documento de Preguntas y Respuestas.

La Comisión propone la siguiente fórmula para calcular el impacto sobre el pago para un régimen de ayuda o medida de apoyo individual en un año determinado:

*Superficie no concluyente en ha \* Valor promedio de los Derechos de Pago declarados por el Beneficiario*

El mismo principio debería aplicarse cuando se monitorizan múltiples regímenes, medidas o tipos de operaciones, aplicando la fórmula como corresponda. Por ejemplo, para el cálculo del impacto en el pago cuando se monitorizan el régimen de pago básico, greening y una medida de ayuda asociada voluntaria se aplicaría de la siguiente forma:

*Superficie no concluyente en ha \* (Valor promedio de los Derechos de Pago declarados por el Beneficiario + Pago correspondiente de greening por ha + cuantía de la ayuda asociada voluntaria por ha)*

### **7.2.1 Selección de la muestra del 5% de parcelas en umbral intermedio de Impacto Económico para acciones de seguimiento**

Tal como indica las preguntas nº 57 y 58 de la Adenda al Documento de Preguntas y Respuestas (V5), con respecto a la muestra del 5% de parcelas no concluyentes en los casos en que éstas queden clasificadas dentro del intervalo intermedio ( $> 50 \text{ €}$  y  $\leq 250 \text{ €}$ ), corresponde a las autoridades competentes elegir el sistema de selección de parcelas que consideren adecuado, bien sea éste completamente aleatorio a nivel de parcela (independientemente de los beneficiarios), bien a nivel de beneficiario (realizando seguimiento a todas las parcelas no concluyentes del expediente hasta cubrir el 5%) o, incluso, una selección de riesgo del 5% de parcelas que representen mayor riesgo para el fondo. El método de selección no es determinante siempre que se garantice el nivel del 5%, lo que permitiría la agrupación geográfica de las parcelas de forma que pudiera realizarse el seguimiento de las mismas en una determinada “zona de impacto económico” a través de ortofotos del año en curso o imágenes de satélite HHR o VHR, si estuvieran disponibles.

### **7.2.2 Ejemplos de aplicación de umbrales de impacto económico**

Para clarificar la aplicación de los umbrales de impacto económico se plantea el siguiente ejemplo, consistente en solicitudes de cuatro beneficiarios propietarios de explotaciones en distintas zonas y de distinta orientación productiva.



| Impacto Económico     | Pago Básico | Greening | Ayuda Asociada | Impacto en el pago a nivel de Beneficiario |
|-----------------------|-------------|----------|----------------|--|
| <b>Beneficiario A</b> | 90.92       | 46.94    | 37.71          | 184.8                                      |
| <b>Beneficiario B</b> | 47.61       | 24.58    | 24.38          | 96.57                                      |
| <b>Beneficiario C</b> | 45.46       | 23.47    | 286.91         | 355.84                                     |
| <b>Beneficiario D</b> | 137.53      | 70.99    | 49.023         | 257.54                                     |

**Beneficiario A** ha obtenido un semáforo amarillo en una parcela de 1 ha de la región 401: Solicita RPB, Greening y ayuda asociada a cultivos proteicos, **Beneficiario B** ha obtenido un semáforo amarillo en una parcela de 0.5 ha región 501: Solicita RPB, Greening y ayuda asociada a cultivos proteicos, **Beneficiario C** ha obtenido un semáforo amarillo en una parcela de 0.5 ha región 401 que cultivaba con cebada en campaña previas y ahora solicita RPB, Greening y ayuda asociada a remolacha, **Beneficiario D** ha obtenido un semáforo amarillo en una parcela de 1.3 ha Región 501 sobre la que solicita RPB, Greening y ayuda asociada a cultivos proteicos.

Como se ha indicado anteriormente, los intervalos se aplican, con carácter general a nivel de beneficiario (explotación) para todos los regímenes/medidas/tipos de operaciones que se controlan por monitorización. En el caso del beneficiario A, como el total del expediente (a nivel de explotación) es de 184.8 €, este beneficiario debería ser asignado al intervalo intermedio (> 50 € y ≤ 250 €). En este punto, para finalizar la gestión del expediente, la autoridad competente puede elegir entre las siguientes opciones:

- Dejar al beneficiario en esta categoría intermedia dado que el impacto del pago a nivel de beneficiario es 184.8 €. En este caso habría que realizar actividades de seguimiento si estas parcelas son seleccionadas en la muestra del 5%.
- Aplicar la flexibilidad que permite la Comisión y realizar actividades de seguimiento para concluir sobre la elegibilidad de las parcelas no concluyentes para Pago Básico, y no realizar actividades de seguimiento para ayuda asociada por estar debajo de 50 €. Nótese que, más allá del impacto económico, la acción de seguimiento revelara un incumplimiento de los requisitos de pago básico, estos deberían repercutirse como corresponda en el resto de regímenes (ej. la determinación de un abandono en PB debe implicar un paso a rojo para el resto de regímenes pues, de lo contrario, se origina un riesgo para el fondo).

El uso de la flexibilidad adicional descrita anteriormente puede aclararse usando el ejemplo del beneficiario B. Dado que el impacto sobre el pago de cada uno de los esquemas monitorizados es inferior a 50 € y la suma de estas cantidades no excede los 250 €, no es necesario realizar acciones de seguimiento de superficies no concluyentes. Si no se empleara esta flexibilidad adicional, este beneficiario habría sido asignado al intervalo intermedio (> 50 € y ≤ 250 €) en base a su impacto global sobre el pago y habría que realizar acciones de seguimiento en caso que fuera seleccionado del 5% de la muestra.



Finalmente, sobre las parcelas inconclusas de los beneficiarios C y D deben efectuarse acciones de seguimiento puesto que el impacto sobre el pago a nivel de beneficiario (explotación) supera los 250 para el conjunto de los regímenes monitorizados. No obstante, la regla de flexibilidad podría seguir siendo aplicable en estos casos, tal y como se describe a continuación.

En el ejemplo del beneficiario C, asumiendo que se alcanza una decisión sobre la admisibilidad de la ayuda asociada (286.91 €), el impacto global sobre el pago caerá a 68.93 € (45.46 + 23.47). Según lo indicado en el Documento de Preguntas y Respuestas de la Comisión para los años de solicitud 2018 y 2019, habría que asignar al beneficiario a la categoría intermedia (> 50 € y ≤ 250 €). No obstante, acogiéndose a la flexibilidad expuesta anteriormente, no sería necesario realizar más acciones de seguimiento puesto que el impacto sobre el pago del resto de regímenes monitorizados está por debajo de 50 € (45.46 € Pago Básico y 23.47 € Greening) y el impacto global (68.93 €) del expediente no superaría los 250 €.

En el ejemplo del beneficiario D, sería necesario realizar acciones de seguimiento. Incluso si se tomara una decisión favorable sobre la admisibilidad sobre el Pago Básico (137.53 €), éste seguiría estando en el intervalo intermedio (> 50 € y ≤ 250 €) toda vez que la cuantía de Greening supera los 50 € (70.99 €) y el impacto global descontando Pago Básico sería 120 €. Como se ha explicado anteriormente, para finalizar el expediente sobre este beneficiario, la autoridad competente podría:

- Realizar actividades de seguimiento para concluir sobre la elegibilidad para el pago del Greening y no hacerlo sobre la ayuda acoplada puesto que ésta es inferior a 50 euros o,
- Dejar al beneficiario en el intervalo intermedio puesto que el impacto sería de 120 € a nivel de explotación. En este caso, se realizarían actividades de seguimiento si estas parcelas caen dentro de la muestra del 5% de parcelas no concluyentes.

Consideremos ahora que se plantea la evaluación de un expediente con los mismos regímenes de ayuda monitorizados que en el caso anterior, a los que se sumaría una medida adicional de desarrollo rural, también monitorizada. El esquema del expediente sería el siguiente:

| Parcela                | Régimen de Pago |          |                |                  |
|------------------------|-----------------|----------|----------------|------------------|
|                        | Pago Básico     | Greening | Ayuda Asociada | Desarrollo Rural |
| Impacto Financiero (€) |                 |          |                |                  |
| Parcela 1              | 81.03           | 41.83    | 48.75          | 15               |
| Parcela 2              | 40.52           | 20.92    | 24.37          | 5                |
| Parcela 3              | 105.79          | 54.61    | 37.71          | 15               |



| Régimen de Pago               |             |          |                |                  |
|-------------------------------|-------------|----------|----------------|------------------|
| Parcela                       | Pago Básico | Greening | Ayuda Asociada | Desarrollo Rural |
| <b>Impacto Financiero (€)</b> |             |          |                |                  |
| <b>Parcela 4</b>              | 52.89       | 27.03    | 18.85          | 5                |
| <b>Parcela 5</b>              | 82.19       | 42.43    | 113.45         | 10               |
| <b>Suma (€)</b>               | 362.42      | 186.82   | 243.13         | 50               |
| <b>Total (€)</b>              | 842.37      |          |                |                  |

En este ejemplo, puede observarse que la suma total del impacto económico a nivel de beneficiario excede los 250 €, pero existen impactos individuales para determinados regímenes de ayuda monitorizados inferiores o iguales a 50 €, mientras otros están en el intervalo intermedio entre 50 y 250 €.

En este caso, debe considerarse en primer lugar el impacto del pago a nivel de beneficiario. Como es 842.37 €, resulta necesario realizar acciones de seguimiento de todas las solicitudes (áreas no concluyentes declaradas para los regímenes de pago indicados en la tabla). Las acciones de seguimiento podrán interrumpirse bien cuando en el impacto sobre el pago baje de 50 € a nivel de régimen, esquema o medida, teniendo en cuenta que el impacto global sobre el expediente no exceda los 250 € o bien cuando el impacto global sobre el pago a nivel de beneficiario se sitúe en la categoría intermedia del intervalo (> 50 € y ≤ 250 €). En este último caso, habría que realizar actividades de seguimiento sobre las áreas no concluyentes en caso que fueran seleccionadas para la muestra del 5%.

### 7.3 Escenario más desfavorable (*worst case scenario*)

La aplicación del “escenario más desfavorable” puede ser empleada en determinadas situaciones en el cálculo del impacto económico. Una de ellas tiene que ver con el inconveniente que supone que, para realizar el cálculo de impacto económico, necesitamos haber procesado todas las parcelas del expediente de modo que se haya determinado si son clasificadas como verdes, rojas o amarillas, dado que solo estas últimas entran en el cálculo. Esto podría representar un problema si en el marco de un sistema de monitorización concreto se retrasa el procesamiento de parcelas declaradas con cultivos de verano. En estos casos, para poder aplicar la evaluación de impacto económico en un momento más temprano, las parcelas pendientes de procesamiento podrían ser clasificadas momentáneamente como amarillas. De este modo, se logra adelantar la evaluación económica y no retrasar en exceso la realización de las actividades de seguimiento.

Por otra parte, en el caso del régimen de Pago Verde, el ejercicio de simular el “escenario más desfavorable” podría consistir en considerar como rojas las



parcelas amarillas restantes para valorar si, aún en esta situación, se verifica el cumplimiento de los umbrales de diversificación de cultivos, mantenimiento de pastos permanentes medioambientalmente sensibles y SIEs en el control de dicho régimen de ayuda. Si, en base a los resultados obtenidos, pudiera asegurarse que en estos casos se cumple con los requerimientos del pago verde, no habría necesidad de continuar el procesamiento de dichas parcelas amarillas al no tener ningún riesgo, y, de la misma manera, podrían ser excluidas del cálculo del impacto económico. Para el establecimiento del “escenario más desfavorable” se parte de la caracterización proporcionada por el sistema de gestión en base a los productos y superficies declarados.

## 8. SISTEMA DE COMUNICACIÓN CON LOS AGRICULTORES

En virtud de lo dispuesto en el artículo 40bis punto 1. Apartado d) del Reglamento de Ejecución (UE) 809/2014, las comunidades autónomas deberán crear instrumentos adecuados para comunicarse con los agricultores en relación, al menos, con los resultados provisionales a nivel de parcela, así como enviar las alertas y pruebas solicitadas a efectos de la realización de acciones de seguimiento y del control de requisitos no monitorizables. En este sentido, debe garantizarse que se realizarán las comunicaciones con el tiempo suficiente como para permitir a los agricultores corregir o remediar la situación y ayudarles para garantizar el cumplimiento de los criterios de admisibilidad de las ayudas, antes de que dichos resultados se plasmen en el informe final de control.

La comunicación con los agricultores es un proceso que cobra especial relevancia en el contexto de máxima automatización que supone la monitorización, hasta el extremo que una ejecución incorrecta de las exigencias relativas a la comunicación puede dificultar en gran medida la implementación de estos controles.

### 8.1 Obligación de informar previamente a los agricultores

Tal y como se establece en el artículo 40bis del Reglamento 809/2014, las comunidades autónomas tienen la obligación de informar a los agricultores de su decisión de realizar controles por monitorización. Con objeto de dar cumplimiento a esta obligación, se recomienda a las comunidades autónomas informar a los agricultores afectados sobre su decisión de efectuar controles por monitorización. A efectos de dicha información, realizada por los medios que la comunidad autónoma estime oportunos, se debería facilitar una adecuada descripción metodológica del procedimiento de control, de forma que el agricultor esté plenamente informado de las etapas del proceso, de qué información le va a proporcionar la administración, a través de qué medios y de cuáles son las acciones que debe realizar en caso de ser necesario.

Esta información previa debería contener toda la información específica y relevante sobre plazos administrativos aplicables a los controles por monitorización (modificaciones de solicitud única, plazos de aporte de evidencias adicionales, entre otros) y, en su caso, referencias o enlaces a instrucciones o especificaciones técnicas, tales como las necesarias para el envío de fotografías georreferenciadas o uso de aplicaciones móviles, entre otras.

Esta información previa no se considerará, en ningún caso, como un aviso para el beneficiario de la intención de la autoridad competente de llevar a cabo un control sobre el terreno.



## 8.2 Tipos de comunicación: comunicación activa y pasiva

Atendiendo a la definición del sistema de comunicación con los agricultores que establece el Reglamento 809/2014, pueden distinguirse dos tipos de comunicación:

- a) Por un lado, una **comunicación pasiva** en la que todos los solicitantes son informados al menos de los resultados provisionales de los controles por monitorización a nivel de parcela, sin que se requiera ninguna acción adicional por su parte. Esta comunicación quedaría satisfecha garantizando la accesibilidad y las opciones de consulta necesarias que permitan a los beneficiarios conocer el resultado de la monitorización de todas sus líneas de declaración en cualquier momento de la campaña, a través de plataformas como el Portal del Ciudadano o cualquier otra que posibilite esta consulta. El objetivo que persigue la Comisión con este tipo de comunicación es, por un lado, permitir que los agricultores se familiaricen con el proceso de monitorización y por otro, concienciarles que el sistema tiene la capacidad de detectar deficiencias o inexactitudes, aunque éstas sean inferiores a los umbrales económicos mínimos.
- b) Por otro, una **comunicación activa**, que supone una interacción real con el agricultor al solicitarle que actúe bien modificando su solicitud única, bien aportando evidencias adicionales que permitan concluir sobre la admisibilidad de las parcelas involucradas. Esta comunicación iría dirigida, por tanto, solo a aquellos agricultores cuyas parcelas hayan sido marcadas con luces amarillas o rojas, y cuya resolución requiera el aporte de documentación adicional y a aquellos a los que se les requiera el aporte de información adicional en el contexto del control de requisitos no monitorizables. DG AGRI ha manifestado su conformidad con que esta comunicación se realice tras la fase automática y la evaluación de impacto económico, si bien, en función del diseño del proceso de monitorización que implementa cada comunidad autónoma, pueden existir otras comunicaciones adicionales en fases ulteriores en caso de ser necesario.

## 8.3 Aspectos jurídicos de las comunicaciones en el contexto de los controles por monitorización

Por otro lado, resulta necesario especificar ciertos aspectos jurídicos de estas comunicaciones a los agricultores. En primer lugar, las **comunicaciones activas**, que implican interacción con el agricultor, **son consideradas por la Comisión como parte de las acciones de seguimiento** tal y como se establece en la respuesta nº 10 del Documento de Preguntas y Respuestas sobre controles por monitorización.

Por tanto, estas comunicaciones **no deben considerarse como información al beneficiario sobre incumplimientos detectados en el sentido del Artículo 15 del Reglamento 640/2014**, toda vez que el propósito de este artículo es garantizar la igualdad de trato entre agricultores en lo relativo a la aplicación sanciones cuando únicamente se controla sobre el terreno una parte de la



población (la muestra del 5%). La monitorización supone el control de toda la población en el área de estudio, por lo que esta disposición no sería de aplicación a las comunicaciones derivadas de controles por monitorización. Al respecto obsérvese, lo que estipula la pregunta nº 22 del documento de Preguntas y respuestas.

Por otro lado, tal y como establece el Artículo 15, punto 3 del Reglamento de Ejecución (UE) 809/2014, estas comunicaciones **tampoco se considerarán como un aviso para el beneficiario de la intención de la autoridad competente de llevar a cabo un control sobre el terreno**. De hecho, esta caracterización jurídica de las comunicaciones realizadas en el ámbito de los controles por monitorización son las que permiten la modificación de la Solicitud Única en los términos previstos por el artículo 15 del Reglamento 809/2014.

Resulta necesario resaltar que el **Reglamento hace alusión a una comunicación, no una notificación a efectos de la Ley de Procedimiento Administrativo** (carta certificada o notificación electrónica, con acuse de recibo, etc.). Este tratamiento se basa en que un semáforo es un resultado que informa sobre la detección de un cumplimiento de las reglas de admisibilidad de una ayuda en una parcela concreta, no siendo en sí mismo una resolución o un acto administrativo que exija notificación a los interesados afectados. A estos efectos, **los informes finales de control o resoluciones de pago basadas en los resultados de la monitorización** si serían notificables a los interesados, desencadenando los correspondientes trámites de audiencia y plazos de alegaciones.

En caso que, derivado de la situación causada por la pandemia de COVID-19 no fuera posible el desplazamiento de los técnicos para la realización de inspecciones sobre el terreno en el marco de las acciones de seguimiento y la comunidad autónoma optara por requerir a los beneficiarios el aporte de evidencias adicionales (por ejemplo fotografías georreferenciadas), estas nuevas comunicaciones no tendrían la consideración de comunicación activa y, en consecuencia, habrían de ser gestionadas en el marco de un periodo de apertura de prueba o de un trámite de audiencia, conforme a lo dispuesto en las secciones 2ª y 4ª respectivamente, del capítulo IV, del Título IV de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

#### 8.4 Medio de comunicación y plazos

Es importante destacar que el diseño del sistema de comunicación al que alude el Artículo 40bis del Reglamento 809/2014 tendrá una notable influencia sobre el funcionamiento global de los controles por monitorización por lo que, a fin de conseguir la mayor agilización posible, **se recomienda que las comunidades autónomas apuesten decididamente por el uso de los sistemas digitales** (app, sms, e-mail, etc). Para el diseño de estas herramientas, así como para la configuración global del proceso de comunicación, es necesario tener en cuenta que gran parte de las solicitudes únicas se presentan a través de entidades



colaboradoras, por tanto, en no pocas ocasiones serán éstas y no el agricultor los receptores de dichas comunicaciones.

Por esta razón, a fin de dotar al sistema de la suficiente fluidez, conviene fijar plazos para que los agricultores aporten estas evidencias adicionales. Tal y como establece el artículo 99, punto 6bis del Real Decreto 1075/2014, los **beneficiarios que lo deseen podrán aportar las pruebas adicionales que se soliciten en un plazo de diez días hábiles a contar desde el día siguiente a la recepción de la comunicación.**

Al margen del plazo general de respuesta fijado en el párrafo anterior, a fin de agilizar la gestión de los expedientes y permitir que el pago de las ayudas pueda realizarse a tiempo, conviene fijar una **fecha límite para el aporte de evidencias adicionales**. Salvo casos excepcionales y debidamente justificados, se considerará que esta **fecha límite coincidirá con la fecha de finalización de plazo de modificación de la Solicitud Única** establecida por el artículo 96, punto 2º del Real Decreto 1075/2014. Así, se considerará el 31 de agosto como fecha límite de aporte de evidencias adicionales.

En caso que una comunidad autónoma decida, de manera debidamente motivada y siempre que sea estrictamente necesario para el cumplimiento de la normativa comunitaria, ampliar el plazo de Solicitud Única en los términos previstos por el Real Decreto 1075/2014, se entenderá también realizada esta modificación de la fecha límite de aporte de evidencias adicionales para aquellos regímenes de ayuda afectados por la ampliación.

Teniendo en cuenta estas consideraciones, con objeto de garantizar el cumplimiento del artículo 40bis, apartado 1 letra d, que establece que las autoridades deben asegurar una comunicación a tiempo con los beneficiarios, y asegurar la igualdad de trato a los solicitantes, **las comunicaciones activas emitidas por la Administración deberán haberse realizado con suficiente antelación con respecto a la fecha límite de modificación de la S.U., de forma que los beneficiarios dispongan del plazo suficiente para aportar las evidencias adicionales solicitadas.** Con objeto de agilizar el proceso de controles, aquellas líneas de declaración que continúen siendo dudosas (marcadas con amarillo) o no conformes (marcadas con rojo) tras el estudio de las evidencias aportadas antes del fin de plazo de modificación de S.U., podrán ser objeto de evaluación en fases posteriores del proceso de monitorización, según corresponda, sin que sea necesario solicitar nuevas evidencias al interesado.

## 9. FOTOGRAFÍAS GEORREFERENCIADAS

En respuesta a la comunicación activa enunciada en el [Apartado 8](#), los agricultores podrán, en el plazo de diez días hábiles a contar desde el día siguiente a la recepción de la comunicación aportar las evidencias adicionales solicitadas. Estas pruebas tendrán habitualmente la forma de fotografías georreferenciadas que, en todo caso, habrán de cumplir las especificaciones técnicas detalladas en el Anexo XVI del Real Decreto 1075/2014.

### 9.1 Especificaciones técnicas mínimas de las fotografías georreferenciadas

El anexo XVI del Real Decreto 1075/2014 establece las siguientes especificaciones que deben reunir las fotografías georreferenciadas:

1. Información mínima que deben contener las fotografías georreferenciadas:
  - a) Ubicación geográfica: longitud y latitud.
  - b) Fecha y hora de captura debiendo estar registradas automáticamente por la cámara o teléfono móvil utilizado. No se permite establecer en el dispositivo la fecha y hora de forma manual.
  - c) Información de los recintos SIGPAC o las parcelas agrícolas afectadas.
  - d) La identificación del cultivo y, en su caso, el estado de desarrollo del mismo, deben ser plenamente identificables en la fotografía.
2. Formato de imagen, calidad y parámetros.

Las imágenes deberán tener una resolución mínima de 2 megapíxeles. En consecuencia, los sensores de la cámara empleada habrán de tener, como mínimo, la resolución indicada.

3. Número de fotografías.

Se tomarán un mínimo de dos fotografías. Entre las fotografías aportadas deberá haber, al menos:

- a) Una fotografía general que refleje la superficie afectada por la incidencia.
  - b) Una fotografía de detalle que permita comprobar la veracidad de la incidencia o aportar la información requerida.
4. Integridad y seguridad de la información.

En ningún caso se admitirán fotografías editadas, bien sea por aplicación de filtros y efectos, o por la manipulación de estas en cualquier aspecto. Al efecto, se establecerán las medidas necesarias que permitan la detección de dicha manipulación.



En todo caso, durante la captura de las fotografías, se evitará que aparezcan en ellas personas, matrículas de automóviles, carteles o logos con objeto de cumplir los requerimientos de privacidad.

En el [100](#) se detallan una serie de buenas prácticas a considerar para la toma de fotografías georreferenciadas.

## 9.2 Uso preventivo de fotografías georreferenciadas

Los agricultores podrán aportar fotografías georreferenciadas, **sobre una base voluntaria, con carácter preventivo y sin que medie solicitud alguna ni comunicación activa por parte de la administración desde el momento de presentación de su solicitud única**. Dichas fotografías podrán ser utilizadas por las comunidades autónomas para resolver casos de líneas de declaración amarillas o rojas, especialmente en aquellos casos en los que no sea posible realizar una visita a campo para comprobar el cumplimiento de los criterios de admisibilidad de las mismas, o su visita sea posible en un momento en el que ya no pudiera comprobarse lo declarado.

No obstante lo anterior, el aporte preventivo de fotografías georreferenciadas no podrá constituir por sí mismo un elemento único de juicio sobre el que basar la decisión final en relación a la admisibilidad de la ayuda en el contexto de los controles por monitorización, ni, en ningún caso, sustituir el procedimiento y el flujograma de trabajo establecido al efecto y comunicado a la Comisión en la Notificación Oficial.

Emitido por: AC Administración Pública

CSV: FE000173cb68a5804b1cda4d031627468940  
Validación en [www.sede.trega.gob.es](http://www.sede.trega.gob.es)  
Visado por: Gairó Piñero, Laura Fecha: 28/07/2021  
Firmado por: MIGUEL ANGEL RIESGO PABLO Fecha: 28/07/2021 17:47:08

55

## 10. MODIFICACIÓN DE LA SOLICITUD ÚNICA EN LOS CONTROLES POR MONITORIZACIÓN

Tal y como establece el Artículo 15 del Reglamento de Ejecución (UE) 809/2014, la introducción de los controles por monitorización ha dado lugar a un procedimiento específico de modificación de la Solicitud Única con plazos propios. La Circular de Coordinación 8/2021 por la que se establece el Plan Nacional de Controles Administrativos de las superficies declaradas para Pagos Desacoplados recoge todos los aspectos relativos a la modificación de la Solicitud Única, incluyendo los tres plazos diferenciados que se han establecido para los casos generales, para los que sean consecuencia de los controles preliminares, y para aquellos en los que se realizan controles por monitorización.

Los agricultores cuyos expedientes estén sometidos a controles por monitorización pueden acogerse a cualquiera de los supuestos de modificación previstos en el artículo 15 del Reglamento de Ejecución (UE) 809/2014, siempre que se respeten los plazos establecidos en cada caso.

### 10.1 Plazos de modificación de la Solicitud Única en los controles por monitorización

Así, de conformidad con lo dispuesto en el Real Decreto 1075/2014, una vez finalizado el plazo de modificación de la solicitud única los agricultores podrán, hasta el 31 de agosto, modificar las parcelas agrarias de su solicitud única, en relación a los regímenes de ayuda monitorizados, siempre que las autoridades competentes les hayan comunicado los resultados provisionales a nivel de parcela, y se cumplan los requisitos correspondientes según los regímenes de pagos directos de que se trate.

No obstante lo indicado en el párrafo anterior, cuando sea estrictamente necesario para garantizar el cumplimiento de la normativa europea, siempre previa comunicación al Fondo Español de Garantía Agraria O.A. y dentro del máximo permitido por los reglamentos de la Unión Europea, las comunidades autónomas podrán ampliar el plazo de modificación de la solicitud única para estos agricultores y en su ámbito territorial de actuación, de manera debidamente motivada. En este caso, la fecha límite será de como mínimo quince días naturales antes de la fecha en que haya de realizarse el primer pago o el pago anticipado a los beneficiarios de conformidad con el artículo 75 del Reglamento (UE) nº 1306/2013.

### 10.2 Alcance de las modificaciones de la Solicitud Única

Las modificaciones de la S.U. permitidas en el marco de los controles por monitorización aparecen detalladas en el Art. 15, apartado 1ter del Reglamento de Ejecución 809/2014 y la Adenda al documento de Preguntas y Respuestas de la Comisión. El Considerando nº 2 del Reglamento de Ejecución (UE) 2019/1804 establece que estas modificaciones de S.U. pueden realizarse



**después** de recibir los resultados provisionales de los controles por monitorización. Esto implica que estas modificaciones no son libres, sino que deben estar necesariamente relacionadas con los resultados provisionales de los controles y, **en particular, con aquellos casos en los que se hayan obtenido semáforos amarillos o rojos.**

El alcance de estas modificaciones se detalla en el artículo 15, apartado 1ter del Reglamento de Ejecución (UE) 809/2014, modificado por el Reglamento de Ejecución (UE) 2019/1804. En él, se indica que las modificaciones **podrán realizarse en lo que se refiere a la adaptación o a la utilización de las distintas parcelas agrarias** controladas por monitorización. A la vista de lo expuesto, las modificaciones deben limitarse a la adaptación de la geometría de una parcela (polígonos declarados en la declaración geoespacial) con objeto de mejorar su ajuste a los límites de cultivo presente sobre el terreno y a cambios de uso.

Con respecto a la primera posibilidad, la adaptación de la parcela acarrearía una modificación de la geometría de la Línea de Declaración Gráfica asociada que podría ser a la baja, reduciendo la superficie declarada o al alza, incrementándola. El caso de la modificación a la baja no implicaría riesgo para el fondo, pero la superficie deducida de la línea de declaración modificada debe ser mantenida en la declaración de superficies de la solicitud única siempre y cuando siga estando a disposición del agricultor y aunque no se solicite ayuda por ella, a fin de garantizar el cumplimiento de la obligación de declarar todas las parcelas a disposición del agricultor y permitir la verificación de los requisitos de condicionalidad en todas ellas.

Por su parte, las modificaciones que den lugar a un aumento de la superficie declarada podrán incluir derechos de pago individuales tal y como establece el mismo artículo 15, punto 1ter del Reglamento de Ejecución (UE) 2019/1804. Estos incrementos de superficie, con objeto de ajustarse a los límites de cultivo están también contemplados en ayudas asociadas tal y como establece la respuesta número 66 de la Adenda documento de preguntas y respuestas. En estos casos, la nueva declaración geoespacial sustituiría a la anterior y la nueva área declarada puede usarse para calcular los pagos.

Sobre la segunda posibilidad de modificación, el cambio de utilización, este podría abarcar el cambio de código de producto o variedad, el cambio de la actividad declarada o del sistema de explotación. Estos cambios de uso pueden tener incidencia en el pago de ayudas acopladas, de forma que, si un beneficiario realiza un cambio de uso que implique el cobro de un nuevo régimen de ayuda asociada que no estuviera inicialmente en el expediente del beneficiario, ésta solo podría abonarse si la modificación se produjera al amparo del artículo 15 punto 1 del Reglamento de Ejecución (EU) 809/2014, incluyendo el nuevo régimen de pagos directos al que se opta en los plazos y condiciones previstos al efecto. Si estos plazos hubieran vencido, el cambio de uso se haría al amparo del artículo 15, punto 1ter si bien, en este caso, aunque se evitaran las posibles penalizaciones derivadas de un semáforo rojo, no podría optarse al cobro del nuevo régimen de ayuda asociada.



Si, como resultado de una modificación de Solicitud Única se derivara una modificación del SIGPAC, las CC.AA. podrán decidir tramitar ésta de oficio, sin que sea necesario que el interesado presente una alegación específica al efecto, tal y como se indica en la Circular de Coordinación por la que establece el procedimiento para la gestión de solicitudes de modificación de la información contenida en la base de datos del Sistema de Información Geográfica de Parcelas Agrícolas – SIGPAC.

Tal y como establece la respuesta número 76 de la Adenda al Documento de Preguntas y Respuestas, **no es posible la modificación de Solicitud Única derivada de hallazgos relevantes en el ámbito de la muestra de control de requisitos no monitorizables**, realizada conforme a lo establecido según el Artículo 40 bis, punto 1, apartado c).

Con objeto de fortalecer la calidad de la información aportada por los beneficiarios en su Solicitud Única y evitar, en la medida de lo posible, inspecciones in situ innecesarias derivadas de acciones de seguimiento, aunque se esté en plazo, **no se permitirán modificaciones de Solicitud Única cuando los resultados de las visitas a campo tengan como resultado final un semáforo rojo**, habida cuenta que el beneficiario ha tenido ya la posibilidad de realizar esta modificación tras haber recibido la comunicación activa.

Por último, si un agricultor hubiera sido objeto de aviso de realización de un control sobre el terreno o éste hubiera tenido lugar en parcelas de su solicitud única para regímenes de ayuda no sometidos a controles por monitorización, el agricultor **no podrá modificar su Solicitud Única por los resultados provisionales de los controles por monitorización en relación a las parcelas que hubieran sido objeto de control sobre el terreno o para las que hubiera sido avisado de su realización**.

### 10.3 Retirada de solicitudes

Por otro lado, la normativa comunitaria permite la retirada total o parcial de solicitudes de ayuda al amparo del Artículo 3 del Reglamento de Ejecución 809/2014. Este procedimiento de retirada tiene carácter general, afectando a todos los tipos de controles y, por tanto, es aplicable al contexto de la monitorización tal y como establecen las respuestas 63 y 63 de la Adenda al Documento de Preguntas y Respuestas.

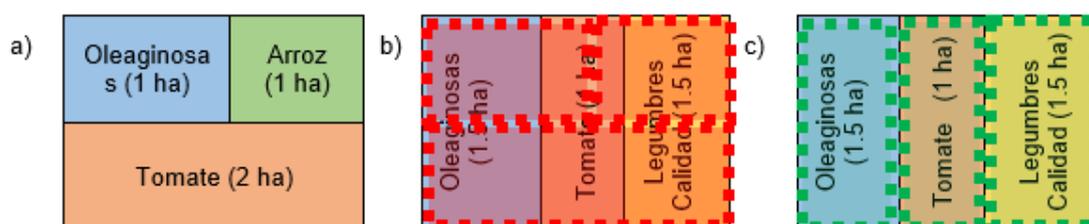
En consecuencia, cualquier beneficiario sometido a controles por monitorización podría retirar su solicitud total o parcialmente en cualquier momento antes del pago. Con respecto a esto, debe considerarse que la comunicación de los resultados provisionales de controles por monitorización no suponen un aviso al beneficiario de un control sobre el terreno, ni de un incumplimiento revelado con motivo de un control sobre el terreno (tal y como establece la respuesta nº 23 del Documento de Preguntas y Respuestas), por lo que para los expedientes sometidos a controles por monitorización debe permitirse la retirada completa de solicitudes de ayuda, solicitudes de pago y otras declaraciones, incluyendo la

retirada de parcelas individuales de los regímenes de ayuda afectados por luces amarillas y rojas.

Debe tenerse en cuenta que **estas parcelas habrán de ser declaradas en la Solicitud Única a efectos de cumplir con la obligación de declaración de todas las parcelas agrícolas que conforman de la explotación por parte de los beneficiarios (Artículo 92.2 del RD 1075/2014) y a efectos de cumplimiento de las normas de condicionalidad (Artículo 100 del RD 1075/2014).**

#### 10.4 Ejemplo de modificaciones de la solicitud única

Un ejemplo de las modificaciones descritas puede observarse en la siguiente ilustración.



En ella, el cuadro exterior representaría un recinto SIGPAC dentro del cual, un agricultor ha solicitado ayuda asociada a oleaginosas, a arroz y a tomate para industria. El apartado a) representa la declaración geoespacial del solicitante dentro del recinto tal y como consta en la solicitud única inicial. No obstante, el agricultor opta por implantar los cultivos de forma diferente sobre el terreno, variando la geometría y las superficies dedicadas a cada uno de ellos, así como establecer un cultivo diferente al inicialmente declarado (legumbres de calidad en lugar de arroz). Tras el procesado automático (apartado b), todas las líneas de declaración se marcarán con un semáforo amarillo o rojo porque las señales captadas por el satélite no coinciden con los escenarios definidos para los cultivos declarados.

El beneficiario sería entonces objeto de comunicación activa y modificaría la geometría y los usos inicialmente declarados para ajustarlos a la realidad presente sobre el terreno. Una vez hecho esto (apartado c), la superficie dedicada al cultivo de tomate habría disminuido mientras que, por su parte, la superficie dedicada a oleaginosas habría aumentado. Consecuentemente, el beneficiario tendría derecho a recibir ayudas asociadas a tomate y a oleaginosas por las nuevas superficies declaradas. Por su parte, el cultivo de Leguminosas de Calidad ha sido objeto de modificación de geometría y de uso sobre lo inicialmente declarado (1 ha de arroz). En este caso, el beneficiario solo podría cobrar la ayuda asociada si el régimen de Legumbres de Calidad estuviera inicialmente en su Solicitud Única o si hubiera sido incluido al amparo de las modificaciones permitidas por Artículo 15, punto 1 del Reglamento de Ejecución 809/2014. En caso contrario, el beneficiario no cobraría la ayuda asociada pero evitaría la sanción derivada de un semáforo rojo para dicha parcela. Nótese que, en todos los casos, las modificaciones de geometría se limitan al ajuste de lo



declarado en el interior de un recinto SIGPAC y que dichas modificaciones no podrían exceder los límites del recinto.

Los mismos principios aplicarían al caso de subdivisiones de parcelas en los que se declaren distintos cultivos. Por un lado, se trata de modificaciones de la geometría con objeto de ajustarla a la realidad del cultivo en campo y, por otro, puede realizarse el cambio de uso a una o varias partes de la subdivisión. Tal y como se ha expuesto, la nueva superficie declarada puede usarse para calcular los pagos con las salvedades indicadas en el párrafo anterior.

## 11. TRATAMIENTO ADMINISTRATIVO DE LAS LUCES ROJAS Y AMARILLAS

El diseño del proceso de controles por monitorización se ha elaborado, fundamentalmente, atendiendo al tratamiento de “luces amarillas” a las líneas de declaración gráfica o geometrías agregadas (FOIs) para las cuales el procesado automático de la información proporcionada por Sentinel no permite obtener pruebas concluyentes sobre la admisibilidad de las mismas con respecto al cumplimiento de los requisitos considerados por el régimen de ayuda monitorizado.

Así, el tratamiento que se otorga a las “luces rojas” o líneas de declaración para las cuales el sistema ha constatado algún tipo de incumplimiento, ha recibido una atención limitada a pesar de las implicaciones que, en la práctica, tendría esta clasificación para el agricultor. Tanto es así que, hasta la fecha, únicamente se hace referencia a ellas en una de las preguntas del Documento de Preguntas y Respuestas sobre monitorización.

### 11.1 Tratamiento administrativo de luces rojas

Resulta muy relevante analizar ciertos aspectos relativos a la clasificación de líneas de declaración gráfica o geometrías agregadas FOIs como luces rojas por dos razones fundamentales.

En primer lugar, el sistema presenta unas características técnicas que condicionan su funcionamiento. Por un lado, las derivadas de las imágenes de los satélites S-2 (tamaño de pixel de 10 m) limitan la capacidad de identificar lo observado hasta un nivel de resolución concreto. Por otro lado, el sistema de procesado automático puede presentar distintos tipos de errores que requieren un control de calidad específico, detallado en el [Apartado 18](#). Esto implica que puede existir un tipo de error, mediante el cual no se produce la detección de un determinado fenómeno aun cuando éste se ha dado en la realidad.

En segundo lugar, pese a que la monitorización es un sistema que busca la máxima automatización posible, no puede perderse de vista que éste se encuadra en el marco de un procedimiento administrativo y, por tanto, resulta necesario garantizar, por un lado, el cumplimiento de la normativa correspondiente y por otro, los derechos y la igualdad de trato a todos los agricultores con independencia del sistema utilizado para motivar la toma de decisiones.

Al respecto, el Documento de Preguntas y Respuestas sobre monitorización, en su respuesta número 14, indica que el marco legal no impide que las autoridades competentes puedan diseñar una herramienta de monitorización que tenga la capacidad de informar a los beneficiarios sobre “parcelas rojas” antes de comunicar al beneficiario un informe final sobre la admisibilidad de las mismas y resolver sobre el pago. Conforme a ello, los Estados Miembros pueden solicitar a los beneficiarios la remisión de evidencias adicionales si la Administración considera que las parcelas no cumplen pero, sin embargo, el beneficiario cree



estar cumpliendo con los requisitos. En estos casos, las solicitudes podrían ser modificadas en consecuencia en los términos que establece el Artículo 15.3 del Reglamento 809/2014. Tanto para el aporte de evidencias adicionales como para la modificación de la Solicitud Única en caso de luces rojas se considerarán los plazos y alcance enunciados en los Apartados correspondientes (8 y 10 de la presente Circular, respectivamente).

Considerando esto, la Comisión propone que el tratamiento de las luces rojas se asemeje, en gran medida, al que reciben las amarillas a lo largo del proceso de monitorización, si bien de cara a la diferenciación en el tratamiento de ambas, debe atenderse a la definición conceptual de las mismas. Mientras que para las parcelas amarillas, la autoridad competente no tiene evidencia de cumplimiento, tampoco la tiene de incumplimiento, y es necesario realizar un seguimiento adicional para resolver. Por el contrario, para las luces rojas, la autoridad competente tiene evidencia de un incumplimiento (si bien puede estar equivocada) y debe darse al beneficiario la oportunidad de modificar la S.U. o alegar lo que corresponda para evitar su indefensión.

Poniendo esto en contexto, dentro del flujo de la ejecución de los controles por monitorización, tras la fase automática se obtendría una clasificación provisional de líneas de declaración o geometrías agregadas (FOIs) con parcelas verdes (conformes), amarillas (no concluyentes) y rojas (no cumplen). A continuación, la aplicación de los umbrales de impacto económico se ejecutaría únicamente para los casos no concluyentes –amarillos- (así lo indica el Documento de Preguntas y Respuestas sobre monitorización en su respuesta nº 9), para después proceder a ejecutar una fase semiautomática o, directamente, a dar cumplimiento a la obligación de comunicar los resultados provisionales a nivel de parcela a todos los beneficiarios, establecido por el Reglamento 809/2014.

A partir de aquí, las líneas de declaración gráfica o geometrías agregadas (FOIs) amarillas y rojas seguirían un proceso paralelo en el que habría que permitir a los beneficiarios de ambas modificar sus solicitudes únicas en la forma y plazos definidos en el [Apartado 10](#), así como solicitarles evidencias adicionales en caso de ser necesario. En caso de luces rojas, si el agricultor no modificara su solicitud única ni aportara las evidencias adicionales solicitadas, toda vez que la autoridad competente dispone ya de los resultados desfavorables derivados de imágenes Sentinel, cabría denegar la ayuda de forma definitiva.

Desde un enfoque garantista, atendiendo a las indicaciones de la Comisión, para las luces rojas derivadas de amarillas en fase semiautomática, debería repetirse el planteamiento de permitir modificación de S.U. y solicitud de evidencias adicionales diferentes de las aportadas con anterioridad (si es posible por plazo) que permitieran al interesado demostrar la realidad de su explotación.

Por último, para las luces rojas derivadas de amarillas en la última fase de juicio experto y visitas a campo, la resolución desestimatoria debería ser ya concluyente toda vez que se ha tenido acceso a la realidad terreno para contrastar todos los aspectos posibles.



## 11.2 Tratamiento administrativo de luces amarillas

Para aquellos casos de luces amarillas en los que se realice una comunicación activa, si el agricultor no aportara evidencias adicionales ni modificara la solicitud única en los plazos establecidos, la administración se encontraría ante un resultado inconcluyente. En estos casos, es necesario resaltar, por un lado, que los agricultores han suscrito en su solicitud única un compromiso expreso de colaboración con la administración para facilitar la ejecución de controles con objeto de verificar el cumplimiento de las condiciones reglamentarias para la concesión de las ayudas.

Por otro lado, la ausencia de evidencias implica un posible riesgo para el Fondo. En los casos en los que no se realicen modificaciones de la solicitud única como respuesta a una comunicación activa, el hecho de no aportar evidencias adicionales solicitadas por la Administración podría considerarse como una falta al compromiso suscrito de facilitar la ejecución de los controles y, en consecuencia, se marcarían como rojas las líneas de declaración o parcelas afectadas, denegando las ayudas correspondientes, sin perjuicio de los tramites de audiencia a los que pueda recurrir posteriormente el interesado, ni de las sanciones administrativas que fuera preceptivo aplicar.

## 11.3 Imposibilidad de cumplimiento de plazos por causa de fuerza mayor

No obstante, las circunstancias resultantes de la pandemia de COVID-19 en la campaña 2021 pueden justificar, en determinadas ocasiones, la imposibilidad de cumplir con los plazos establecidos para la modificación de la S.U. o el aporte de evidencias adicionales para semáforos amarillos o rojos por causa de fuerza mayor. En estos casos, el artículo 4 punto 2º del Reglamento 640/2014 estipula que el beneficiario, o su derechohabiente notificarán por escrito a la autoridad competente los casos de fuerza mayor y las circunstancias excepcionales, adjuntando pruebas pertinentes a satisfacción de dicha autoridad, dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha en que el beneficiario o su derecho habiente esté en condiciones de hacerlo. A la luz de las circunstancias particulares causadas por posibles restricciones de movimiento o actividad limitada relacionadas con el COVID-19, estas notificaciones a la administración pueden llegar a ser imposibles o sólo posibles en una fecha muy tardía, por lo que podría aceptarse la circunstancia de causas de fuerza mayor sin necesidad del cumplimiento de notificación cuando se den las mismas circunstancias para todos los agricultores afectados y cuando los organismos pagadores conozcan esas circunstancias. Esto implica que, para un expediente concreto, las condiciones que justifiquen la consideración de fuerza mayor podrán ser determinadas de oficio por la autoridad competente de la comunidad autónoma.



## 12. CONTROL DE REQUISITOS NO MONITORIZABLES

El artículo 40bis (1) (c) del Reglamento 809/2014 establece que las autoridades competentes deberán llevar a cabo controles sobre una muestra del 5% de los beneficiarios afectados por criterios de admisibilidad no monitorizables y que sean relevantes para concluir sobre la admisibilidad de la ayuda. Entre el 1% - 1,25% de los beneficiarios serán seleccionados aleatoriamente y el resto (3,75% - 4%) sobre la base de un análisis de riesgos.

En la campaña 2021, cuando debido a las medidas adoptadas para hacer frente a la pandemia de COVID-19, las comunidades autónomas no estén en disposición de realizar visitas a campo, podrán decidir aplicar estos controles, al menos, respecto del 3% de los beneficiarios afectados por estos requisitos no monitorizables, en virtud de lo establecido en el artículo 3, punto 7, del Reglamento de Ejecución (UE) 2021/725. Sobre esta posibilidad, es necesario indicar que esta disposición no afecta a las proporciones mínimas de selección aleatoria establecidas en el artículo 40bis (1) (c) del Reglamento 809/2014.

### 12.1 Requisitos de admisibilidad objeto de control

El control de requisitos no monitorizables incluirá todos los criterios de admisibilidad, compromisos y otras obligaciones para los cuales los datos de los satélites Sentinel y otros con valor al menos equivalente no proporcionen información relevante para concluir sobre la admisibilidad de la ayuda solicitada. Nótese que esta definición no se refiere a aquellos casos particulares en los que el análisis basado información Sentinel aporte un resultado inconcluyente, sino en aquellos requisitos que, por su naturaleza, no son observables con esta tecnología.

Cada año, ateniendo a la configuración y los avances tecnológicos de los proyectos de monitorización que se empleen en cada comunidad autónoma, en particular en relación al procesado de imágenes Sentinel o al uso de otros datos o tecnologías, éstas definirán en sus planes de control un listado de requisitos no monitorizables por cada régimen de ayuda o medida de apoyo sometida a controles por monitorización. La comprobación de estos requisitos podrá requerir visitas a campo o la realización de controles de carácter documental, para lo cual podrán realizarse comunicaciones activas solicitando la información pertinente a los agricultores.

Si, en el transcurso de un control de requisitos no monitorizables se observaran en campo elementos que evidencien incumplimientos de requisitos o compromisos de admisibilidad, independientemente de que su naturaleza sea monitorizable o no, éstos habrán de tenerse en cuenta a efectos de la aplicación de las correspondientes reducciones, penalizaciones y sanciones.



## 12.2 Selección de la muestra de control

Las **comunidades autónomas**, en el ámbito de sus competencias y responsabilidades y conforme a lo dispuesto en el 40bis (1) (c) del Reglamento de Ejecución 809/2014, de la Comisión **determinarán la muestra de control a realizar en el año 2021**, debiendo dejar constancia detallada y razonada de las decisiones adoptadas, en su plan de controles.

A fin de garantizar la máxima seguridad posible a los fondos, deberá garantizarse que el nivel mínimo de control del 5% (o del 3% en caso de aplicación de flexibilidades previstas por efecto del COVID) se alcanza **a nivel de régimen o medida de ayuda individual**.

En casos de expedientes que hayan entrado en la muestra de controles de requisitos no monitorizables resulte que con posterioridad se detecte que no deben formar parte de ella por modificación de solicitud única u otras causas, las comunidades autónomas deberán establecer los mecanismos necesarios para que se cumplan los porcentajes mínimos de control.

### 12.2.1 Selección aleatoria y basada en análisis de riesgo

La muestra aleatoria permite realizar una estimación del nivel general de anomalías en el sistema y permite una evaluación de la efectividad de los criterios empleados en el análisis de riesgos.

El principal criterio estadístico para la selección de la muestra aleatoria debe ser que todos los productores tengan la misma probabilidad de ser seleccionados, sin dejar en ningún caso expedientes o grupos de ellos fuera del universo del que se obtiene la muestra.

Las comunidades autónomas deberán indicar en sus planes de controles el método de selección aleatorio utilizado y conservar la base de datos utilizada para seleccionar la muestra.

Existen distintos tipos de muestreo aleatorio, que pueden ser simple sobre la población total o sistemático. Estos tipos de muestreo se pueden aplicar, a su vez, por:

- Muestreo aleatorio simple: muestra aleatoria de toda la población de expedientes,
- Muestreo aleatorio estratificado: la muestra aleatoria se divide en estratos según ciertos criterios y el nº de expedientes seleccionados aleatoriamente en cada estrato es proporcional al tamaño del estrato en cuestión.
- Muestreo aleatorio por conglomerados: agrupaciones geográficas o por otros criterios (por ejemplo, factores de riesgo aplicados a nivel de conglomerado), y selección aleatoria dentro de cada agrupación. En este caso, se debe evitar la posible exclusión de expedientes. Por ejemplo, si se excluyen partes del ámbito geográfico de la comunidad autónoma por existencia en las mismas de pocos expedientes. Esta circunstancia puede introducir un sesgo en la muestra aleatoria. En el [121](#) se incluye un



ejemplo de metodología de selección de requisitos no monitorizables, basado en clústeres geográficos.

Se seleccionarán al azar o mediante muestra aleatoria como mínimo entre el 1 y 1.25% de los beneficiarios afectados por requisitos no monitorizables para cada uno de los regímenes o medidas de ayuda sometidas a controles por monitorización en el ámbito territorial de cada comunidad autónoma. El resto de agricultores necesarios para cubrir los porcentajes mínimos de control (bien se trate del 5% convencional o del 3% por aplicación de las flexibilidades previstas en el Artículo 3, punto 7 del Reglamento de Ejecución (UE) 2021/725) se seleccionarán sobre la base de un análisis de riesgo.

Las comunidades autónomas podrán establecer los criterios de riesgo y la ponderación que consideren idóneos en función de las circunstancias que se den en cada campaña, y también podrán establecer criterios que disminuyan la probabilidad de que un expediente sea seleccionado.

Tanto la metodología de selección como los criterios de riesgo y su ponderación habrán de quedar reflejados en los planes de control autonómicos, a fin de documentar todas las decisiones adoptadas al respecto.

### **12.3 Parcelas agrícolas objeto de control**

El artículo 40bis (1) (d) del Reglamento 809/2014, indica que estos controles podrán limitarse a una muestra de al menos el 50% de las parcelas declaradas por el beneficiario. Esta muestra de parcelas podrá ser seleccionada aleatoriamente o sobre la base de otros criterios por parte de la autoridad competente. Cuando la muestra de parcelas se seleccione aleatoriamente y los controles revelen cualquier incumplimiento, la autoridad competente extrapolará las conclusiones de la muestra o realizará controles en todas las parcelas. Cuando la muestra se seleccione sobre la base de otros criterios y los controles revelen cualquier incumplimiento, la autoridad competente realizará controles en todas las parcelas agrarias.

Nótese que el párrafo anterior hace referencia, en todo momento, a parcelas con requisitos no monitorizables y sujetas a controles por monitorización, tal como indica la respuesta 72 de la Adenda al documento de preguntas y respuestas.

### **12.4 Acta de control de requisitos no monitorizables**

Todos los procedimientos de control que se realicen para determinar la admisibilidad de los requisitos no monitorizables deberán reflejarse en un acta de control en la que se consigne el tipo de selección que se ha realizado para dicho expediente (aleatorio o riesgo), identificación de la parcela SIGPAC objeto de control, regímenes de ayuda y líneas de declaración afectados, así como la identificación de los requisitos no monitorizables que se han controlado, independientemente que su naturaleza sea de carácter documental o únicamente comprobable sobre el terreno.



Para cada uno de los requisitos controlados se especificará el controlador, la fecha de control y el resultado del mismo. Toda visita a campo que implique control de requisitos no monitorizables deberá ser documentada con fotografías georreferenciadas que, en la medida de lo posible, evidencien los hallazgos relacionados en el acta.

El contenido del acta de control de requisitos no monitorizables habrá de ser incluido en el informe final de control al que hace referencia el [Apartado 16](#) de la presente Circular, en el que se especificarán además los hallazgos realizados en el marco de control de requisitos no monitorizables que pudieran ser objeto de notificación cruzada.

Emitido por: AC Administración Pública

CSV: FE000173cb68a5804b1cda4d031627468940  
Validación en [www.sede.trega.gob.es](http://www.sede.trega.gob.es)  
Visado por: Gairó Piñero, Laura Fecha: 28/07/2021  
Firmado por: MIGUEL ANGEL RIESGO PABLO Fecha: 28/07/2021 17:47:08

67

MINISTERIO  
DE AGRICULTURA, PESCA  
Y ALIMENTACIÓN

FONDO ESPAÑOL  
DE GARANTÍA AGRARIA O.A.

## 13.MEDICIÓN DE SUPERFICIES

### 13.1 Superficie a considerar en la parcela agrícola

En el [Apartado 3.2](#) de la presente Circular se relacionan los requisitos que debe cumplir un organismo pagador para implementar los controles por monitorización. Entre ellos se encuentra que debe tener implementado un **SIGPAC de buena calidad y debe haber implantado la declaración gráfica o geoespacial de forma total y efectiva y garantizar un adecuado procedimiento de controles cruzados**. El cumplimiento de estos tres requisitos previos es lo que permitiría garantizar que la superficie declarada sea la que finalmente sea pagada al agricultor, tal y como establece la *guideline* del JRC. Su verificación es imprescindible para que se pueda realizar la sustitución de los controles actuales por los de monitorización.

- El SIGPAC provee un marco de referencia espacial fiable (sometido a controles de calidad propios) y estable para la localización de las parcelas y la delimitación de las mismas, permitiendo identificar áreas admisibles, cuantificando su superficie máxima admisible y el uso de la misma.
- La declaración geoespacial proporciona al agricultor una interfaz que permite al agricultor indicar la extensión espacial de sus parcelas, el uso de las mismas y los compromisos que debe cumplir en relación a las ayudas que solicita.
- Por último, los controles cruzados a nivel administrativos confirman y validan los datos proporcionados por el SIGPAC y el agricultor, al realizar intersecciones espaciales entre ambos.

Por tanto, estas tres condiciones, sustituyen la parte del control clásico sobre el terreno relativa a la medición de superficies, al tomarse como **superficie de referencia para el pago el resultado del cruce vectorial de la geometría de la línea de declaración con el SIGPAC**, tal y como clarifica la Comisión a la Oficina Nacional de Auditoría en su carta de referencia ARES(2020)180714-13/01/2020. Consecuentemente, en principio, la medición de superficies tradicional no sería un parámetro de la monitorización. En este sentido, el artículo 38 del Reglamento (UE) nº 809/2014 no aplicaría a la monitorización.

No obstante lo anterior, para aquellos expedientes que tengan algunos regímenes de ayuda sometidos a controles por monitorización y el resto de regímenes sometidos a metodología de control clásico sobre el terreno, **la medición efectuada en un control clásico prevalece sobre la obtenida en la monitorización**, resultado del cruce de la declaración gráfica con el SIGPAC, tal y como establece el apartado 9, del artículo 38 del Reglamento de Ejecución (UE) 809/2014.



## 13.2 Mediciones en el marco de acciones de seguimiento

No obstante lo anterior, el artículo 40 bis, apartado 1, letra b del Reglamento de Ejecución (UE) 809/2014, establece que, en caso que se realicen inspecciones físicas en el marco de acciones de seguimiento, éstas deben incluir la medición de superficies únicamente cuando sea necesario para llegar a una conclusión sobre los criterios de admisibilidad, compromisos u otras obligaciones.

Al respecto, es procedente recordar que la introducción de los controles por monitorización persigue mantener el mismo nivel de garantía en el uso correcto de los fondos comunitarios, a un coste más bajo y asumiendo que no es un sistema de control tan exacto como los controles sobre el terreno tradicionales.

A día de hoy, ni las *guidelines* del JRC ni el documento de Preguntas y Respuestas proporcionan información sobre la metodología a seguir cuando deban realizarse mediciones en el contexto de acciones de seguimiento.

En el transcurso de auditorías, la Comisión ha manifestado la posibilidad de que las mediciones realizadas en las inspecciones físicas puedan realizarse utilizando para ello referencias tomadas en la inspección física con instrumentos como tablets o asimilables sobre ortofotos u otras imágenes cuya resolución permita una adecuada determinación de superficies admisibles. Para ello, en diversas reuniones mantenidas hicieron referencia al término “cuantificación de superficies”, dando a entender que no es exigible el mismo grado de precisión que la medición de superficies tradicional a la que se refiere el artículo 38 del Reglamento de Ejecución 809/2014.

Teniendo en cuenta estas consideraciones y a fin de garantizar la igualdad de trato entre todos los beneficiarios sometidos a controles por monitorización, evitando la discriminación que supondría someter a los agricultores a los que se realizan acciones de seguimiento en campo a un escrutinio con criterios más exigentes que aquellos que pasan con semáforo verde la fase automática, podrían considerarse unidades mínimas de mapeo de 3x3 píxeles. Esta unidad mínima de mapeo alcanzaría una superficie de 900 m<sup>2</sup>, habida cuenta de la resolución espacial (tamaño de píxel de 10 m) de las imágenes de Sentinel 2, utilizadas en el procesado automático. Así, estas incidencias podrían resolverse sin necesidad de recurrir a mediciones con GPS tal y como se viene realizando en controles clásicos sobre el terreno.

No obstante lo anterior, este criterio ha sido trasladado a la Comisión para su valoración hasta que quede definida, a nivel Comunitario, una metodología específica aplicable a las mediciones en inspecciones físicas.

## 14. REDUCCIONES, PENALIZACIONES Y SANCIONES

Una vez finalizadas todas las fases que integran los controles por monitorización, todas las líneas de declaración de todos los expedientes deben haber sido clasificadas como verdes o rojas.

Teniendo en cuenta que los controles por monitorización forman parte del Sistema Integrado de Gestión y Control y tienen como objetivo establecer un procedimiento de observación, seguimiento y evaluación regular y sistemático de todos los criterios de admisibilidad, compromisos y otras obligaciones con objeto de extraer conclusiones sobre la admisibilidad de la ayuda solicitada, para todas aquellas líneas de declaración marcadas con luz roja al final del proceso y en virtud de lo expuesto en los artículos 63.2 y 77.1 del Reglamento (UE) 1306/2013, serán de aplicación sanciones administrativas.

Con carácter general se considerará que, en las líneas de declaración afectadas por semáforo rojo, la superficie determinada pasa a ser 0, procediéndose al cálculo de la correspondiente sanción según se indica en la Circular 19/2021 por la que se establece la Aplicación de las penalizaciones a las solicitudes únicas de ayudas directas por superficie para la campaña 2021.

En el caso de las medidas de Desarrollo Rural, el control por monitorización deberá garantizar la verificación de las mismas cuestiones que se controlan en campo, ya que es la alternativa a los controles sobre el terreno, según lo establecido en la Circular Plan Nacional de Controles al desarrollo rural de las medidas establecidas en el marco del Sistema Integrado de Gestión y Control, por lo tanto por monitorización de deberá verificar, además de la sobredeclaración prevista en el Art.19, el cumplimiento de los Requisitos, compromisos y línea de base según lo establecido en el Art.35. del Reglamento (UE) nº 640/2014.

Por lo anterior, si en las comprobaciones realizadas a nivel de producto observado, se detecta un Improductivo/Forestal, se obtendrá un semáforo rojo, con el efecto de hacer la superficie determinada igual a cero, procediendo a aplicar las penalización descritas en el artículo 19 del Reglamento (UE) 640/2014. Para ello se tendrán en cuenta las siguientes consideraciones:

1. Si se identifica un improductivo, se podrán dar dos situaciones de Semáforo "Rojo/Amarillo", según las siguientes situaciones:
  - Para semáforos amarillos: situaciones de presencia de improductivos no determinados (19), de construcción (20) y de balsa de agua (21).
  - Para semáforos rojos: situación de presencia de improductivos no determinados (24).
2. Si se identifica un producto observado como Forestal: se identifica pero no como control específico (no puede diferenciarse de otras situaciones que generen el mismo color de semáforo) por lo que se aplicaría un semáforo rojo y situación nula.



3. Si el Producto observado es distinto de Improductivo/Forestal pero no es admisible según lo establecido en el PDR de la comunidad autónoma correspondiente en cuanto a compatibilidades sobre línea declarativa, producto y variedad, se pagará la superficie y se aplica reducción de importe por art.35 establecida al efecto por la comunidad autónoma.

Si el Producto es admisible pero de distinto grupo de producto que el producto declarado según la compatibilidad de Línea/Grupo de producto, se paga superficie y se aplica reducción de importe por artículo 35 del Reglamento Delegado (UE) nº 640/2014.

Emitido por: AC Administración Pública

CSV: FE000173cb68a5804b1cda4d031627468940  
Validación en [www.sede.fega.gob.es](http://www.sede.fega.gob.es)  
Visado por: Gairó Piñero, Laura Fecha: 28/07/2021  
Firmado por: MIGUEL ANGEL RIESGO PABLO Fecha: 28/07/2021 17:47:08

71

MINISTERIO  
DE AGRICULTURA, PESCA  
Y ALIMENTACIÓN

FONDO ESPAÑOL  
DE GARANTÍA AGRARIA O.A.



## 15. INCORPORACIÓN DE RESULTADOS DEL CONTROL AL SIGPAC

El flujo de información que puede establecerse entre el sistema de monitorización y el SIGPAC es un elemento relevante sobre el que los auditores de la Comisión han mostrado un interés específico. Por tanto, con respecto a la integración de los resultados de la monitorización en SIGPAC, existen dos elementos fundamentales a considerar. En primer lugar, la utilización directa de señales de monitorización para su integración en SIGPAC. Con respecto a esto debe tenerse en cuenta que la definición de los recintos en SIGPAC precisa de una resolución espacial mayor que la proporcionada por estas imágenes, por lo que en principio no sería posible. Los pequeños recintos de descuentos de superficies no admisibles no son apreciables con Sentinel, y los terrenos de usos improductivos consolidados de gran extensión que pudieran detectarse con Sentinel ya están localizados y delimitados en SIGPAC con las revisiones de ortofoto periódicas.

En segundo lugar, el marcaje de recintos con riesgo de información incorrecta. En este caso, la utilidad es indirecta y se aplicaría como una detección cualitativa de líneas de declaración que presenten modificaciones en el tiempo en su comportamiento, lo cual puede ser de interés para guiar la labor de los fotointérpretes de las ortofotos hacia recintos calificados como de riesgo. Hay que tener en cuenta que la información precisa actual procedente de los resultados de los controles sobre el terreno desaparecerá en el futuro como fuente anual de actualización del SIGPAC. Su importancia no obstante es relativa ya que solo abarca al 5% de los expedientes. Sin embargo, con el tiempo los controles por monitorización se implementarán sobre el 100% de la superficie declarada, de modo que la evaluación cualitativa anual de los cambios de uso de los recintos podrá ser de utilidad en la renovación y actualización del SIGPAC.

Por otra parte, en el contexto de la monitorización se están desarrollando con gran rapidez nuevos marcadores utilizando información tanto de S- 1 como de S-2, por lo que en el medio plazo es posible que estos nuevos indicadores aporten información de utilidad para la actualización del SIGPAC.

De momento, para la campaña actual, la monitorización debe servir para el análisis de las solicitudes, de manera que si hay cambios en el uso del terreno, respecto a lo reflejado por SIGPAC a inicio de campaña, éste debe ser modificado por la vía de la presentación de alegaciones. Los datos de Sentinel y la información requerida al agricultor, en caso de que hubiera discrepancias entre lo declarado y lo monitorizado, servirían para validar esta alegación, pero el cambio en SIGPAC no se realizaría automáticamente sino como consecuencia final del seguimiento del expediente por parte del gestor.

En la identificación de superficies incendiadas, las imágenes de Sentinel sí son de utilidad como apoyo a los gestores, en la delimitación de los espacios afectados. No obstante, esta gestión no implica cambios de usos en SIGPAC.



Desde la campaña 2020, se presentan una serie de novedades metodológicas en el proceso de monitorización que pueden suponer una fuente relevante de información para la actualización de recintos y usos en SIGPAC.

El desarrollo de marcadores de heterogeneidad, a través de un análisis a nivel de pixel y de su resultado a nivel de parcela, podría aportar información relevante sobre parcelas no admisibles o usos no admisibles dentro de la misma parcela, marcándose para revisión SIGPAC siempre que el número de píxeles implicados sea significativo. Esto permitiría al SIGPAC tener un conocimiento directo de los usos determinados y de la compatibilidad con los usos SIGPAC, marcando las parcelas para revisión cuando la próxima ortofoto esté disponible. Por último, los resultados del proceso de monitorización (semáforos) podrán tenerse en cuenta también en el ciclo de actualización del SIGPAC, a través de la comunicación de estos resultados en el marco de un proceso de renovación de ortofoto.

Por otro lado, la aportación de fotografías georreferenciadas en el marco de las acciones de seguimiento puede ser una información valiosa de cara a la actualización del SIGPAC en recintos dudosos.

Considerando lo anterior, si bien existe un alto potencial de complementariedad entre ambos sistemas (SIGPAC y monitorización) que irá creciendo con el tiempo, las posibilidades de integración automática de información son, por el momento, muy limitadas y se centrarían en el marcaje de elementos de riesgo para su consideración de cara a futuras actualizaciones SIGPAC.

### **15.1 Actualización del SIGPAC como resultado de los controles por monitorización**

Todos los recintos controlados por monitorización, tanto si aparecen discrepancias con respecto a la información del SIGPAC, como si no, deberán comunicarse a la Unidad responsable del SIGPAC, para que, por parte de la misma:

- En el caso de que no haya discrepancias, se grabe la fecha de constancia del control por monitorización en el apartado correspondiente de la base de datos SIGPAC.
- En el caso de que se hayan encontrado discrepancias, se utilice la información de los controles por monitorización a fin de tenerla en cuenta en la próxima actualización.



## 16. INFORME DE CONTROL

Al margen de estos tipos de comunicaciones, exigidas reglamentariamente, el artículo 40 bis, punto 1, apartado d) del Reglamento 809/2014 indica la existencia de un informe de control final, definido en el artículo 41, que ha de incluir los resultados de los controles por monitorización a nivel de parcela. El artículo 41, por su parte, establece el contenido mínimo del informe de control, indicando que debe contener:

- Los esquemas de ayuda o medidas de apoyo y la solicitud de ayuda objeto de control.
- Indicaciones de cualquier medida de control específico a ejecutar en el contexto de esquemas de ayuda individuales (por ejemplo, ayudas asociadas).
- Indicaciones de cualquier medida de control adicional que se haya llevado a cabo (por ejemplo, control de requisitos no monitorizables).
- Todo caso de incumplimiento detectado que pudiera ser objeto de notificación cruzada en relación con otros esquemas de ayuda, medidas de apoyo o condicionalidad.
- Indicaciones de cualquier incumplimiento encontrado que pudiera requerir un seguimiento los años siguientes.
- Parcelas a las que se haya aplicado la resolución de casos no concluyentes descrita en el [Apartado 4.2](#) como consecuencia del COVID-19, a fin de poder llevar a cabo las acciones de seguimiento descritas.

En consecuencia, además de los elementos de comunicación pasiva y activa indicados, que se limitarían, según indica la Adenda al documento de preguntas y respuestas en su respuesta número 76, a los resultados del control por monitorización propiamente dicho, el informe final de control debe contener información que, a priori, no es objeto de comunicación activa ni pasiva, tal como los resultados del control de requisitos no monitorizables u otros elementos de interés más allá de los fijados reglamentariamente, como por ejemplo el reporte de las acciones de seguimiento necesarias y los cambios efectuados de parcelas amarillas a verdes como resultado de no superar los umbrales de impacto económico o monitorizarse en el marco de la actualización plurianual del SIGPAC. Por otro lado, también deberá incluirse información sobre las posibles retenciones de pago existentes por alegaciones SIGPAC pendientes de resolución.

En el caso de que de dicho informe se derive algún tipo de reducción o exclusión de los pagos, este deberá ser obligatoriamente notificado al agricultor conforme a las disposiciones de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, antes de resolver el expediente. Junto con dicha notificación, la comunidad autónoma podrá optar bien por la apertura de un período de prueba bien por la inclusión de dicha prueba



en el trámite de audiencia, conforme a lo dispuesto en las secciones 2ª y 4ª respectivamente, del capítulo IV, del Título IV de dicha Ley.

Emitido por: AC Administración Pública

CSV: FE000173cb68a5804b1cda4d031627468940  
Validación en [www.sede.fega.gob.es](http://www.sede.fega.gob.es)  
Visado por: Gairó Piñero, Laura Fecha: 28/07/2021  
Firmado por: MIGUEL ANGEL RIESGO PABLO Fecha: 28/07/2021 17:47:08

75

MINISTERIO  
DE AGRICULTURA, PESCA  
Y ALIMENTACIÓN

FONDO ESPAÑOL  
DE GARANTÍA AGRARIA O.A.

## 17.NOTIFICACIÓN CRUZADA

El Art. 27 del Reglamento de Ejecución (UE) 809/2014, relativo a la notificación cruzada de los resultados de los controles, establece la **obligatoriedad de realizar notificaciones cruzadas para todos los resultados obtenidos en controles de cumplimiento de los criterios de admisibilidad, compromisos y obligaciones** de los regímenes enumerados en el Anexo I del Reglamento 1307/2013 y ayudas de desarrollo rural. El ámbito de la notificación cruzada se amplía a la condicionalidad en virtud de las modificaciones introducidas por el Reglamento de Ejecución (UE) 2019/1804.

El artículo 27 de dicho Reglamento de Ejecución establece que “En su caso, los controles administrativos y los controles sobre el terreno de la admisibilidad tendrán en cuenta los **presuntos casos de incumplimiento** notificados por otros servicios, organismos u organizaciones.” Este párrafo evidencia que el órgano emisor debe tener en cuenta los resultados de todos los controles, pero a efectos de notificación cruzada, debe valorar sólo los resultados con hallazgos o incidencias que le hagan presuponer un caso de incumplimiento. Para esto último, resulta necesario que existan evidencias que hagan que la información notificada por el órgano emisor permita al receptor extraer conclusiones pertinentes y garantice la seguridad jurídica tanto para el administrado como para otros servicios que pudieran usar esa información.

Un ejemplo de aplicación de lo anterior podría darse cuando se obtiene un cultivo detectado con un determinado porcentaje de fiabilidad y se duda sobre si esta información es suficientemente relevante como para ser objeto de notificación cruzada. Dadas las características de los controles por monitorización, la certeza en relación al cultivo observado únicamente se alcanzaría al realizar una visita a campo por parte de un técnico (resolución en fase juicio experto campo) o en determinados casos de resolución en fase de fotointerpretación en fase semiautomática o de análisis de fotografías georreferenciadas, así como en casos en los que el organismo receptor dispusiera de información que complementara la del emisor, de manera que fuera posible aplicar una notificación cruzada con garantías jurídicas para el administrado.

No obstante lo anterior, en aquellas situaciones en las que los hallazgos de los resultados de monitorización no proporcionaran información suficiente para poder aplicar la notificación cruzada con seguridad jurídica para el beneficiario (por ejemplo, por carecer de cultivo observado), el organismo receptor (responsable de llevar a cabo los controles sobre el terreno tradicionales para los regímenes no monitorizados) podría tener en cuenta dichas incidencias de cara al establecimiento de los criterios de riesgo de la selección de la muestra del año siguiente.

### 17.1 Aplicación de la moratoria temporal a la notificación cruzada

Teniendo en cuenta que la monitorización es un sistema de realización de controles, la notificación cruzada también se aplicaría a los resultados obtenidos



en los controles por monitorización. No obstante, para permitir a las autoridades competentes una adaptación más progresiva al del uso de controles por monitorización, el Art. 40bis (4) del Reglamento 809/2014 establece la posibilidad de acogerse a una moratoria de tres años.

De esta forma, cuando la realización de controles por monitorización revele hallazgos relevantes para esquemas de pagos directos, medidas de desarrollo rural y otros requisitos en los que no se realicen controles por monitorización, estos **hallazgos podrán tenerse en cuenta solo para los beneficiarios seleccionados para las muestras de control** sobre el terreno de esquemas de pagos directos, medidas de desarrollo rural y/o normas no controladas por monitorización. Esta moratoria **se limitará a los tres años que siguen al uno de enero del año en el que la autoridad competente haya empezado a realizar controles por monitorización.**

No obstante lo anterior, es importante tener en cuenta las siguientes consideraciones:

En primer lugar, si bien la moratoria permite no repercutir las incidencias detectadas en la monitorización (salvo a los beneficiarios seleccionados para la muestra de control de los regímenes no monitorizados), pudiéndose abonar las ayudas bajo control tradicional correspondientes, la **obligación de actualizar el SIGPAC se mantiene** cuando proceda en base a lo encontrado. Es decir, existe la **obligación de aplicar retroactividad y recuperación por pagos indebidos en el régimen no monitorizado con independencia de que la comunidad autónoma decida acogerse a la moratoria o no.** Por otro lado, es evidente que aunque la moratoria tenga un respaldo normativo, no resulta coherente que se posibilite el pago de unas ayudas en unas parcelas que presentan problemas de admisibilidad detectadas por monitorización.

Las explicaciones que la Comisión proporciona en la pregunta nº 48 del documento de Preguntas y Respuestas confirma que hay obligación de actualizar el SIGPAC en función de los hallazgos de la monitorización, efectuándose el recobro de pagos indebidos cuando proceda, todo ello con independencia de que se haya decidido aplicar la moratoria o no. Por este motivo, es recomendable que la comunidad autónoma, antes de acogerse a la moratoria, analice si los hallazgos de la monitorización se corresponden con circunstancias que conlleven la actualización del SIGPAC.

En situaciones en las que los hallazgos no supongan una actualización del Sigpac, en teoría la aplicación de la moratoria podría suponer una disminución de las obligaciones de notificación cruzada, aunque se estima que de poca entidad.

Por otro lado, dada la prevalencia establecida por el artículo 38.9 del Reglamento 809/12014, en los casos en que se tengan resultados de controles clásicos sobre el terreno para regímenes de ayuda no monitorizado, se priorizaría la información recogida en los controles sobre el terreno frente a la existente en los controles por monitorización.

Es importante subrayar que el cumplimiento de las obligaciones de notificación cruzada es considerado un control fundamental por la Dirección H de auditoría



de la DG Agri, y, como tal, figura en el *Documento de la Comisión sobre controles fundamentales y auxiliares relativos a las subvenciones de ayuda directa por superficie*.

## **17.2 Consideración de los resultados provisionales de controles por monitorización como resultados relevantes de controles preliminares para regímenes no monitorizados**

La última modificación del reglamento 809/2014, de aplicación en esta campaña de SU 2021, contempla la liberación de la fecha fin de plazo de modificaciones de la SU (incluyendo la derivada de resultados de controles preliminares), Art. 13 (1) y 15 (2), junto con la posibilidad de utilizar los hallazgos de los controles por monitorización como información relevante para los controles preliminares de los regímenes de ayuda todavía bajo control tradicional, Art. 11(4). En concreto, la nueva redacción del artículo 11(4) establece: *“Los Estados miembros podrán utilizar los resultados provisionales a nivel de parcela a que se refiere el artículo 40 bis, apartado 1, párrafo primero, letra d), como información pertinente para los controles preliminares de los regímenes de ayuda y las medidas de apoyo que no estén sujetos a controles por monitorización. Cuando un Estado miembro decida hacerlo, el artículo 40 bis, apartado 4, no se aplicará respecto a la información notificada a los beneficiarios en el marco de los controles preliminares.”*

En la última frase subrayada se establece que si se aplican las nuevas estipulaciones introducidas por el artículo 11(4), el organismo pagador no podrá acogerse a la moratoria de notificación cruzada establecida por el artículo 40 bis, apartado 4.

Emitido por: AC Administración Pública

CSV: FE000173cb68a5804b1cda4d031627468940  
Validación en [www.sede.tega.gob.es](http://www.sede.tega.gob.es)  
Visado por: Gairó Piñero, Laura Fecha: 28/07/2021  
Firmado por: MIGUEL ANGEL RIESGO PABLO Fecha: 28/07/2021 17:47:08

78

MINISTERIO  
DE AGRICULTURA, PESCA  
Y ALIMENTACIÓN

FONDO ESPAÑOL  
DE GARANTÍA AGRARIA O.A.

## 18.CONTROL DE CALIDAD

### 18.1 Quality Assurance

La sustitución de los controles clásicos sobre el terreno por los controles por monitorización busca asegurar que los pagos a los agricultores se realicen correctamente y, tal como se indica en el [Apartado 3.2](#), su aplicación precisa dos elementos del Sistema Integrado de Gestión y Control preexistentes: un SIGPAC de calidad contrastada y una declaración geoespacial plenamente implementada.

El procedimiento de “Quality Assurance” desarrollado por el JRC es un marco que permite que los estados miembros que aplican controles por monitorización puedan informar a la Comisión sobre el estado de uno de los componentes del sistema de control y gestión. Esta metodología común asegura una información objetiva y comparable entre los diferentes proyectos de control por monitorización. Actualmente, este procedimiento de control se ha aplicado a los proyectos de monitorización españoles durante una fase de testeo para los años 2019 y 2020, si bien se espera que sea el procedimiento oficial de control de calidad en años sucesivos y el germen del procedimiento de control de calidad del futuro area monitoring system en el contexto de la próxima reforma de la PAC.

Según indica el JRC, el proceso de controles por monitorización consiste, en sí mismo, en tres pasos: una detección o extracción automática derivada de información proporcionada por los satélites Sentinel, unos controles de admisibilidad basados en la información anterior y reglas específicas de cada régimen de ayuda y una decisión final sobre el pago conforme a las mismas que origina un impacto financiero.

El procedimiento de “Quality Assurance” cubre estos tres pasos, incluyendo además un análisis de la delimitación perimetral de las parcelas como un test de validación.

#### 18.1.1 Test previos de validación (P1)

Un primer análisis del perímetro, denominado P1, busca verificar la exactitud de la localización y la superficie de la línea de declaración solicitada por el beneficiario. Dado que el “Quality Assurance” (QA) depende directamente de la calidad del SIGPAC, algunos elementos del control están diseñados para verificar la consistencia (cardinalidad) entre las decisiones derivadas del procesado automático y la realidad sobre el terreno.

En caso que un proyecto de monitorización contemple en su metodología elementos que puedan realizar esta verificación, como pudiera ser un marcador de heterogeneidad, la verificación de la cardinalidad se consideraría a un nivel diferente, como un lote más de evaluación en el que se estudiarían las decisiones y resultados del procesado, en lugar de estudiar las parcelas individualmente.

### 18.1.2 Paso 1: Análisis de la capacidad de detección.

El primer paso del QA consiste en establecer un procedimiento para analizar el rendimiento de la detección de fenómenos en un sistema de monitorización basado en el uso de imágenes Sentinel. Así, los controles por monitorización se usan para detectar la presencia de un determinado fenómeno en campo, así como para detectar la actividad agraria sobre el mismo. Las decisiones dentro del procesado automático se realizan para una línea de declaración y hacen referencia al comportamiento de determinados marcadores en una parcela agrícola en la que se sitúa la línea de declaración.

Por ejemplo, los controles por monitorización pueden usarse para detectar un laboreo. Existen dos test basados en la Norma ISO 2859/2 que se han desarrollado con objeto de aplicarlos a estos casos, permitiendo aportar la siguiente información:

- Si el control por monitorización puede inspeccionar a una población total (de tamaño  $N_0$ ) con un número de errores de tipo I inferior al 10%.
- Si la detección realizada en el control por monitorización puede inspeccionar a una población total (de tamaño  $N_1$ ) con número de errores de tipo II inferior al 10%.

Los errores de tipo I y II se definen como eventos con resultado de falsos positivos y falsos negativos, respectivamente. Un falso positivo (error de tipo I) ocurre cuando un marcador detecta un fenómeno erróneamente como presente. En oposición, un error de tipo II, o falso negativo, ocurre cuando un marcador detecta erróneamente la ausencia de un fenómeno que se está dando en la realidad.

La determinación de estos errores se realiza en base a un análisis por fotointerpretación manual con imágenes Sentinel de una muestra aleatoria de parcelas en la que se comprueba el funcionamiento de lotes pareados (conjunto de elementos que llevan a la detección de un determinado fenómeno). Una vez realizado el muestreo, la calidad del procesado de imágenes Sentinel sería aceptable si el número de errores de tipo I y II es inferior a los números de aceptación ( $AC_1$  y  $AC_0$ ) para cada tipo de error, en función de la población total. El porcentaje de error permitido en el Paso 1 es del 10%.

### 18.1.3 Paso 2: Consideración de las reglas de admisibilidad.

Aunque el test desarrollado en el Paso 1 permite verificar la calidad de los procesos de toma de decisiones basados en información Sentinel, en esta etapa no se consideran las condiciones de admisibilidad, ni el impacto financiero de los errores detectados. En consecuencia, es necesario relacionar los resultados de salida del Paso 1 con condiciones específicas de admisibilidad para verificar el rendimiento de los controles por monitorización en relación a los errores de admisibilidad que se hayan cometido. Este es el objetivo del Paso 2 del QA.

80

En este sentido, se introducen los conceptos de errores reversibles o errores fin de etapa, relacionados con parcelas agrícolas que permiten cuantificar un área



concreta para un determinado esquema, permitiendo una evaluación de los errores a nivel de admisibilidad. La definición de estos tipos de error sería la siguiente:

- Errores reversibles: se definen como aquellos que impiden el pago de ayudas cuando se están cumpliendo las reglas de admisibilidad y que desencadenarían una acción por parte del agricultor.
- Errores fin de etapa: se definen como aquellos que llevan a efectuar un pago indebido sin que se realice un seguimiento adicional de los mismos en el proceso del control por monitorización.

Aquí, el organismo pagador tendrá que realizar un procedimiento de seguimiento que requiere intervención humana. Ambos tipos de errores suponen pérdidas económicas y su número debe mantenerse dentro de unos límites predefinidos de calidad, especificados en las Technical Guidelines del JRC (porcentaje del 5% con respecto al total de líneas de declaración incluidas en la muestra de Quality Assurance).

#### **18.1.4 Paso 3: Evaluación del impacto financiero.**

En esta etapa se evalúa el impacto de los errores fin de etapa encontrados en el paso anterior, para cada régimen de ayuda. Este paso tiene en cuenta únicamente elementos monitorizables procesados en la fase automática, de forma que pueda proporcionarse una evaluación global del sistema como un error residual expresado en euros. Así, el área declarada por un beneficiario que haya sido erróneamente detectada se convierte en una cantidad monetaria de pago que puede ser evaluada en consecuencia. El porcentaje de error máximo admisible es del 2% con respecto al total de ayudas en euros de la muestra de Quality Assurance.



## 19. PLANES DE CONTROL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Cada comunidad autónoma, teniendo en cuenta lo establecido en la presente circular, incluirá en el correspondiente plan de control para la campaña 2021 todas las disposiciones específicas relativas a los controles por monitorización. Dicho plan deberá ser puesto, en todo caso, en conocimiento de este Organismo (Subdirección General de Ayudas Directas) **antes del 31 de julio de 2021**.

En dicho Plan se indicará explícitamente, en relación a los controles por monitorización:

- El ámbito de aplicación de los mismos, indicando expresamente los regímenes o medidas de ayuda a los que se apliquen dichos controles, el ámbito territorial de aplicación, criterios de selección de expedientes o grupos de beneficiarios sometidos a controles por monitorización.
- Forma de selección, porcentaje final y número de expedientes que componen la muestra de requisitos no monitorizables. En caso de acogerse a las flexibilidades previstas por el Reglamento de Ejecución (UE) 2021/725 (reducción de la tasa de control al 3%), justificación de las decisiones adoptadas.
- Distribución de la muestra en el ámbito territorial de la comunidad autónoma.
- Criterios de riesgo utilizados y ponderación de los mismos.
- Los medios materiales y humanos previstos para la realización de los controles.
- Descripción del funcionamiento del sistema de comunicación con los agricultores.
- Su criterio en relación a la aplicación de la notificación cruzada y, en su caso, la justificación de la aplicación de la moratoria prevista en el art. 40bis, punto 4 del Reglamento de Ejecución (UE) 809/2014
- La necesidad de incorporar los resultados de los controles en la base de datos SIGPAC.

Las comunidades autónomas tendrán en cuenta y adoptarán las medidas pertinentes para recoger las observaciones que, en su caso, se realicen por este Organismo para asegurar la homogeneidad y eficacia de los controles en todo el territorio nacional. En caso que las comunidades autónomas optaran por aplicar cualquiera de las medidas de flexibilidad previstas por el Reglamento de Ejecución (UE) 2021/725 y recogidas en la presente Circular, deberán hacerlo constar por escrito, especificando qué decisiones se adoptan, en que fundamento legal se sustentan y una adecuada justificación de las mismas. Es necesario reiterar la importancia de reflejar por escrito todas las decisiones adoptadas y su adecuada justificación, pues la Comisión permite estas



exenciones y flexibilidades únicamente en un contexto en el que no se pongan en riesgo los fondos. Estas derogaciones, exenciones y flexibilidades serán tenidas en cuenta en auditorías posteriores, tanto de organismos de certificación como de la propia DG AGRI, de forma que los organismos pagadores que se acojan a las mismas deberán adoptar todas las medidas necesarias para garantizar que se eviten pagos indebidos.

## 20. ESTABLECIMIENTO DE CONDICIONES ARTIFICIALES

Las comunidades autónomas establecerán, por escrito, un procedimiento adecuado para identificar los casos en los que determinados incumplimientos reglamentarios puedan considerarse como creación de condiciones artificiales de acuerdo con lo establecido en el artículo 60 del Reglamento (UE) nº 1306/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, y elaborarán la lista de los casos detectados. Asimismo darán instrucciones al controlador para que en el acta de control se refleje esta circunstancia, siempre que se detecte in situ.

A estos efectos, los incumplimientos siguientes podrían tenerse en cuenta para su análisis, por si pudieran considerarse como creación de condiciones artificiales:

- a) Impedimento del titular o su representante a que se realice una acción de seguimiento o control de requisitos no monitorizables, salvo causa de fuerza mayor o circunstancias excepcionales.
- b) Comprobación de una repetición de incidencias en superficie, que en campañas anteriores se han considerado error manifiesto basándose en el registro que de los mismos exista en cada comunidad autónoma.
- c) Comprobación en una visita a campo en el marco de una acción de seguimiento o control de requisitos no monitorizables que se ha declarado un cultivo en un recinto donde en los cinco años consecutivos anteriores se declaró como barbecho y continúa como barbecho.
- d) Indicios de falsedad o fraude en las pruebas aportadas para acreditar los supuestos en relación con la actividad agraria en pastos, cuando no se alcanzan las 0,20 Unidades de Ganado Mayor (UGM) por hectárea de pasto.
- e) Que las superficies de pastos declaradas se ubiquen a una distancia superior a 50 kilómetros de la ubicación principal de la explotación o explotaciones de las que es titular el solicitante. Esta distancia se considerará orientativa, pudiendo la autoridad competente modificarla si a su criterio concurren causas que lo justifiquen.
- f) Que se haya declarado de forma reiterada, durante tres años consecutivos o más, una actividad exclusivamente basada en el mantenimiento de la superficie agraria en estado adecuado.
- g) También se considerará una situación de riesgo de falta de actividad agraria la declaración de actividades de mantenimiento en todas las parcelas agrícolas de la explotación.
- h) En el caso concreto de pastos permanentes de titularidad pública utilizados en común, como norma general, el control de que la actividad de pastoreo se realiza con animales de la propia explotación se basará en un control documental basado en cruces contra el SITRAN.



## 21. DETECCIÓN DE PAGOS INDEBIDOS Y APLICACIÓN DE LA RETROACTIVIDAD

La detección de pagos indebidos y las recuperaciones retroactivas vienen establecidas en la siguiente reglamentación comunitaria:

El artículo 3 del Reglamento (CE, EURATOM) 2988/95 del Consejo, de 18 de diciembre de 1995, relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas.

El apartado 1 del artículo 54 del Reglamento (UE) 1306/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, que regula la recuperación de pagos indebidos de ayudas directas de la PAC a partir del año 2015.

El artículo 7 del Reglamento de Ejecución (UE) 809/2014 de la Comisión establece que la obligación de reembolso (de un pago indebido) no se aplicará si el pago es fruto de un error de la autoridad competente o de otra autoridad, sin que el beneficiario haya podido detectar razonablemente ese error.

Uno de los instrumentos fundamentales para la gestión y control de las ayudas por superficie es el denominado Sistema de Información Geográfica de Parcelas Agrícolas (SIGPAC), el cual es, desde 2005, la única base de referencia válida para la identificación de las parcelas agrícolas en el marco de la política agrícola común. Entre sus funciones destaca, por un lado, facilitar la declaración de las superficies por las cuales un agricultor solicita las ayudas de la PAC y, por otro, facilitar los controles tanto administrativos como sobre el terreno de dichas solicitudes, para determinar el derecho o no a la ayuda.

La Comisión Europea, en las sucesivas auditorías realizadas en el marco de los procedimientos de liquidación de cuentas, ha observado que de forma general el SIGPAC es un instrumento de calidad que se ajusta a las disposiciones comunitarias. No obstante, también detecta de forma reiterada deficiencias en cuanto a la información que contiene y a la actualización de la misma.

De forma general, las deficiencias en el SIGPAC podrían ser consideradas un fallo en un control clave, que implicarían como mínimo una corrección a tanto alzado del 5% por campaña.

Una opción para evitar esta corrección a tanto alzado consiste en demostrar que las deficiencias detectadas por la Comisión son casos puntuales, localizar los expedientes implicados y proceder a la recuperación de los pagos indebidos que han recibido dichos agricultores en las cuatro campañas anteriores, incluyendo aquella en la que se ha llevado a cabo la detección de la irregularidad.

Por otro lado, cada vez que se actualiza la información contenida en el SIGPAC (por ejemplo, tras la renovación de una ortofoto) es necesario comprobar si en base a la nueva información disponible algunos agricultores se han beneficiado de alguna ayuda cuando no cumplían las condiciones para percibirla. En tal caso, igualmente, se procederá a la recuperación de los pagos indebidos. En caso contrario, la Comisión Europea considera que se ha producido un riesgo para el Fondo y aplicará una corrección a tanto alzado, la cual es siempre mucho mayor, en términos de cuantía económica, que las recuperaciones retroactivas.



Para finalizar esta introducción es necesario tener en consideración las puntualizaciones recogidas en la Circular 26/2018 “Procedimiento de irregularidades y recuperaciones de pagos indebidos FEAGA y FEADER” donde se especifica el plazo y procedimiento para solicitar la devolución al beneficiario, y lo recogido en las DIRECTRICES PARA LA AUDITORÍA DE CERTIFICACIÓN DE LAS CUENTAS DEL FEAGA/FEADER, y en concreto en la Directriz 5.

En base a lo anterior, es fundamental la detección de pagos indebidos a partir de controles sobre el terreno y para ello se debe actuar de la siguiente manera:

Cuando en el transcurso de un control sobre el terreno (clásico o por teledetección) se detecte una irregularidad, se deberá iniciar el procedimiento para recuperar los pagos indebidos correspondientes a las solicitudes de, al menos, cuatro campañas, que se corresponderán a la campaña en la que se detecta la irregularidad y a las 3 campañas anteriores. Así ha sido indicado por la Comisión en el marco de la misión AA/2016/006 donde indica que *“de conformidad con el considerando 39 y el artículo 63 del R.1306/2013, el artículo 7 del R.809/2014 y el artículo 3 del Reglamento 2988/95, las autoridades españolas han de establecer un procedimiento para analizar si los pagos incorrectos detectados en el año en curso también podrían afectar a los pagos de las tres campañas anteriores”*.

Para ello, deberá valorarse la existencia de dicha irregularidad en las campañas previas. Por ejemplo, si se detecta una nueva construcción, deberá valorarse la posible antigüedad de la misma y recoger dicha información en el **informe final de control**.

Una fuente de información importante son las ortofotos del SIGPAC, o cualquier otro tipo de imágenes, aéreas o de satélite, de años anteriores. Por ejemplo, si en un control de la campaña 2021 se detecta una edificación y dicha edificación ya se observaba en una ortofoto de fecha de vuelo julio de 2019, además de las reducciones y exclusiones correspondientes a la campaña 2021, **como mínimo**, se iniciará el procedimiento de recuperación retroactiva de los pagos indebidos percibidos en base a las solicitudes de las campañas 2019 y 2020. Si la edificación se observara también en una imagen de 2018, las recuperaciones retroactivas se extenderían hasta el máximo de las tres campañas anteriores (2018, 2019 y 2020).

Las unidades responsables de la realización del control, así como las responsables de la gestión de los pagos y la tramitación del procedimiento de recuperación retroactiva, utilizarán toda la información a su disposición para determinar la antigüedad de las irregularidades detectadas en los controles sobre el terreno.

Por último, es importante resaltar que aunque la irregularidad detectada se refiera a un régimen de ayuda determinado, el estudio de retroactividad debe realizarse sobre todos los regímenes de ayuda por superficie, incluidas las medidas del segundo pilar, solicitados en los recintos afectados por la irregularidad en las cuatro campañas en estudio, para los cuales la irregularidad suponga una pérdida de admisibilidad.



Tal como establece la Circular 26/2018 el concepto “solicitud al beneficiario de devolución del importe” se equipara a la resolución que es el acto administrativo por el que se declara la procedencia del reintegro, y, por tanto, la condición de deudor.

EL PRESIDENTE,  
Firmado electrónicamente por  
Miguel Ángel Riesgo Pablo

## DESTINO:

-  Secretaría General, Subdirecciones Generales del FEGA, División Auditoría Interna y Evaluación e Intervención Delegada en el Organismo
-  Directores Generales del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación concernidos
-  Directores Generales de los Órganos de Gestión de las comunidades autónomas
-  Presidentes y Directores de Organismos Pagadores de las comunidades autónomas
-  Subdelegaciones del Gobierno (Áreas Funcionales)

Emitido por: AC Administración Pública

Firmado por: MIGUEL ANGEL RIESGO PABLO Fecha: 28/07/2021 17:47:08

CSV: FE000173cb68a5804b1cda4d031627468940  
Validación en [www.sede.fega.gob.es](http://www.sede.fega.gob.es)

Visado por: Gairó Piñero, Laura Fecha: 28/07/2021

87

MINISTERIO  
DE AGRICULTURA, PESCA  
Y ALIMENTACIÓN

FONDO ESPAÑOL  
DE GARANTÍA AGRARIA O.A.



## Anexo I. NORMATIVA DE APLICACIÓN

- Reglamento (UE) nº 1306/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre, sobre la financiación, gestión y seguimiento de la Política Agrícola Común, por el que se derogan los Reglamentos (CE) nº 352/78, (CE) nº 165/94, (CE) nº 2799/98, (CE) nº 814/2000, (CE) nº 1290/2005 y (CE) nº 485/2008 del Consejo.
- Reglamento Delegado (UE) nº 640/2014 de la Comisión, de 11 de marzo, por el que se completa el Reglamento (UE) nº 1306/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, en lo que respecta al sistema integrado de gestión y control y a las condiciones sobre la denegación o retirada de los pagos y sobre las sanciones administrativas aplicables a los pagos directos, a la ayuda al desarrollo rural y a la condicionalidad.
- Reglamento de Ejecución (UE) nº 809/2014 de la Comisión, de 17 de julio, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (UE) 1306/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, en lo que se refiere al sistema integrado de gestión y control, las medidas de desarrollo rural y la condicionalidad.
- Reglamento de ejecución (UE) nº 2018/746 de la Comisión, de 18 de mayo, por el que se modifica el Reglamento de Ejecución (UE) 809/2014 en lo que respecta a la modificación de las solicitudes únicas y solicitudes de pago y a los controles.
- Reglamento de Ejecución (UE) nº 2019/1804 de la Comisión de 28 de octubre de 2019 por el que se modifica el Reglamento de Ejecución (UE) 809/2014 en lo que atañe a las modificaciones de las solicitudes de ayuda o las solicitudes de pago, los controles en el sistema integrado de gestión y control y el sistema de control en relación con la condicionalidad.
- Reglamento de Ejecución (UE) nº 2020/532 de la Comisión de 16 de abril de 2020 por el que se establecen excepciones, para el año 2020, a los Reglamentos de Ejecución (UE) nº 809/2014, 180/2014, 181/2014, 2017/892, 2016/1150, 2018/274, 2017/39, 2015/1368 y 2016/1240, en lo que atañe a determinados controles administrativos y sobre el terreno aplicables en el marco de la política agrícola común.
- Reglamento de Ejecución (UE) nº 2021/725 de la Comisión de 4 de mayo de 2021 que establece excepciones, para el año 2021, a los Reglamentos de Ejecución (UE) n.o 809/2014, (UE) n.o 180/2014, (UE) n.o 181/2014, (UE) 2017/892, (UE) 2016/1150, (UE) 2018/274, (UE) n.o 615/2014 y (UE) 2015/1368, en lo que atañe a determinados controles administrativos y sobre el terreno aplicables en el marco de la política agrícola común.
- Real Decreto 1075/2014, de 19 de diciembre, sobre la aplicación a partir de 2015 de los pagos directos a la agricultura y a la ganadería y otros



regímenes de ayuda, así como sobre la gestión y control de los pagos directos y de los pagos al desarrollo rural.

- Real Decreto 41/2021, de 26 de enero, por el que se establecen las disposiciones específicas para la aplicación en los años 2021 y 2022 de los Reales Decretos 1075/2014, 1076/2014, 1077/2014 y 1078/2014, todos ellos de 19 de diciembre, dictados para la aplicación en España de la Política Agrícola Común.
- Comisión Europea, DG AGRI (2018). Q&A on monitoring for claim years 2018 and 2019.
- Comisión Europea, DG AGRI (2020). Addendum to the Q&A on monitoring for claim years 2018-2020 (V5).
- JRC. (2018) Guía Técnica sobre la decisión de sustituir los CST por los controles por monitorización. DS-CDP-2018-17.
- JRC. (2018) Segundo documento de debate sobre la introducción de los controles por monitorización como sustitutos de los CST. DS-CDP-2018-18.
- Tribunal de Cuentas Europeo (2020). Informe Especial 04-2020: Utilización de nuevas tecnologías de formación de imágenes de superficie para supervisar la política agrícola común: progresos contantes en general, pero más lentos en la vigilancia del clima y el medio ambiente.

Emitido por: AC Administración Pública

CSV: FE000173cb68a5804b1cda4d031627468940  
Validación en [www.sede.fega.gob.es](http://www.sede.fega.gob.es)  
Visado por: Gairó Piñero, Laura Fecha: 28/07/2021  
Firmado por: MIGUEL ANGEL RIESGO PABLO Fecha: 28/07/2021 17:47:08

89

MINISTERIO  
DE AGRICULTURA, PESCA  
Y ALIMENTACIÓN

FONDO ESPAÑOL  
DE GARANTÍA AGRARIA O.A.



## Anexo II. EL PROCESO DE MONITORIZACIÓN SEGÚN LA METODOLOGÍA DEL JRC

La metodología para la realización de los controles por monitorización ha sido desarrollada en el documento de Preguntas/ Respuestas de DG AGRI, Ref. Ares (2018)4341814 - 22/08/2018, así como en las directrices técnicas del JRC sobre monitorización, documentos DS-CDP-2018-17 ([Guía Técnica sobre la decisión de sustituir los CST por los controles por monitorización](#)), y DS-CDP-2018-18 ([Segundo documento de debate sobre la introducción de los controles por monitorización como sustitutos de los CST](#)), de 19 de septiembre de 2018.

El JRC distingue en sus Guías técnicas tres partes o grupos de actividades en la implantación de los controles por monitorización. Por un lado, se encuentran las relativas a la preparación de la monitorización en los años previos a su implantación. Por otro, las propias y específicas del año de inicio o decisión de llevar a cabo controles por monitorización. Por último, existe un tercer grupo de actividades complementarias u horizontales no relacionadas directamente con el procesamiento de la solicitud en sí, sino con la mejora de la eficiencia del SIGC en general.

La primera parte de actividades preparatorias tiene por objeto orientar al organismo pagador en la toma de la decisión sobre la introducción o no de los controles por monitorización. En esta fase debe analizarse, en primer lugar, en qué medida el SIGC y el SIGPAC del Organismo Pagador cumplen con las condiciones previas establecidas en el reglamento. Además, debe estudiarse qué parte del territorio y de las prácticas agrícolas son a priori adecuadas para la implementación del análisis automático de los datos de Sentinel, junto con evidencias adicionales, tal y como establece la normativa. En la misma se lleva a cabo, sobre la base de la información Sentinel de los años previos, un análisis automático de identificación de cultivos en el territorio monitorizado mediante técnicas de *Machine Learning*, complementado con informaciones obtenidas del SIGC y del SIGPAC del Organismo Pagador.

La segunda parte se centra en el procesamiento de las solicitudes en relación a los regímenes de ayuda solicitados en la zona elegida para iniciar la monitorización. Dicho tratamiento se implementa de una manera automatizada pero controlada, a partir de las imágenes Sentinel obtenidas durante toda la campaña, de manera que se puedan remitir avisos y señales de advertencia a los agricultores. Además, este procedimiento debe proporcionar evaluaciones provisionales sobre la admisibilidad de la parcela declarada para el régimen solicitado, a medida que la información Sentinel llega a estar disponible. No se trata, por tanto, de un "sistema sin solicitudes" (*Claimless system*), las solicitudes, en la monitorización, son empleadas para clasificar los expedientes por régimen de ayuda (por líneas de ayuda), con el objeto de facilitar la interpretación de las observaciones de Sentinel de un modo específico, logrando reducir las tareas de procesamiento masivo automático propio de estos controles.



Este procesamiento de la parcela agrícola en relación con las actividades relevantes para el pago que en la misma se desarrollan, es, para el JRC, el núcleo de la monitorización y como tal ha sido desarrollado ampliamente en sus Directrices.

El planteamiento del JRC persigue demostrar la existencia de una actividad agraria en la parcela lo antes posible. Para ello, ha desarrollado una serie de conceptos que son explicados en el [Apartado 6](#) de la presente circular.

En este esquema, en la campaña de monitorización “Y” no se contemplan en primera instancia procedimientos de clasificación de cultivos basados en técnicas de *Machine Learning*. No obstante, sí parecen ser aceptados por el JRC dichos procedimientos en el marco de las acciones de seguimiento de parcelas amarillas no concluyentes en la fase semiautomática. En cualquier caso, durante el periodo de discusión de las Directrices del JRC sobre monitorización, España dejó claro que la identificación de cultivos puede ser necesaria para el control de regímenes de ayuda como el pago verde o las ayudas asociadas dado que la propuesta metodológica del JRC se revela más dirigida a la monitorización de regímenes de ayuda desacopladas como el RPB o RPA.

La tercera parte comprende una serie de actividades complementarias paralelas en las que se utiliza también Sentinel, y que pueden servir para gestionar otros aspectos relevantes del SIGC no relacionados directamente con la parcela declarada. Por ejemplo, el empleo de las imágenes de Sentinel como herramienta de ayuda en la actualización del SIGPAC, el apoyo o perfeccionamiento del control tradicional de medidas de desarrollo rural o del cumplimiento de determinados requisitos de la condicionalidad.

De forma esquemática, las fases del proceso de control por monitorización según las Guidelines del JRC pueden representarse como se detalla a continuación:

### **Anexo 2.1. Primera fase**

1. Análisis de las campañas anteriores por técnicas de *Machine Learning* en la zona a monitorizar. Clasificaciones. Identificación de usos y cultivos en las campañas “Y – 2”, “Y – 1” (“Y” campaña de monitorización).

### **Anexo 2.1. Segunda fase**

2. Preparación de la monitorización de la campaña “Y”.
  - 2.1 Cumplimientos de los requisitos con respecto al SIGPAC, la declaración gráfica y la recuperación de pagos indebidos.
  - 2.2 Estratificación del territorio. Zonas agroclimáticas. Análisis del SIGC y del SIGPAC desde la perspectiva de los controles por monitorización con imágenes Sentinel.



- 2.3 Identificación de superficies y regímenes de ayudas complicados: parcelas pequeñas o irregulares, pastos y cultivos permanentes, ayudas acopladas, etc.
- 2.4 Definición de la infraestructura básica para el procesamiento y fotointerpretación automática de las imágenes Sentinel. GEE, DIAS, sistemas locales, etc.
3. Definición del enfoque anual para la campaña monitorizada “Y”.
  - 1.1. Regímenes de ayuda seleccionados.
  - 1.2. Selección de imágenes de teledetección a utilizar, Sentinel/HHR.
  - 1.3. Procedimiento de control para el resto de líneas de ayuda (5%).
4. Monitorización de la campaña “Y”.
  - 4.1 Definición de escenarios, marcadores, etc.
    - 4.2.1 Calibración previa de los marcadores y reglas de decisión en base a la previsión de errores tipo 1 y tipo 2 obtenidos en la muestra verdad terreno.
  - 4.2 Gestión de la plataforma de intercambio de datos.
  - 4.3 Gestión de la plataforma de procesamiento de datos.
5. Desarrollo de la monitorización a nivel de parcela agraria/FOI.
  - 5.1 Elaboración de la capa de geometrías agregadas (parcela agrícola o FOI).
  - 5.2 Procesamiento del dúo *Régimen de ayuda/parcela o FOI (“lanes”)*
  - 5.3 Codificación de los resultados del procesamiento automático (fotointerpretación automática) por el sistema de luces de semáforo roja, amarilla y verde.
  - 5.4 Nivel de fiabilidad exigido a los resultados obtenidos por fotointerpretación/procesamiento automático. Verificación cumplimiento de los umbrales de error alfa y beta. Verificación calibración marcadores y reglas de elegibilidad. Proceso iterativo.
  - 5.5 Aplicación de umbrales de impacto económico para expedientes con parcelas dudosas tras las acciones de la fase automática: < 50 €; 50 € - 250 €; > 250 €. Por expediente y para todas las líneas de ayuda.
    - 5.5.1 Notificación al agricultor de resultados preliminares de la monitorización en fase automática e impacto económico.
  - 5.6 Fase semiautomática para *lanes* con luz amarilla. Solicitud de información adicional al beneficiario:
    - 5.6.1 Consideración de otros estudios o indicadores. Por ejemplo, resultado del mapeo de cultivos, del análisis de ortofotos recientes, revisión imágenes Sentinel, fotointerpretación por píxeles, etc.



- 5.6.2 Interacción con el agricultor. Avisos y solicitudes de información adicional, incluyendo una posible modificación de la solicitud única y aportación de fotos georreferenciadas.
- 5.7 Realización de actividades de seguimiento o juicio de experto (*follow-up actions*) para aquellas parcelas/FOI no concluyentes marcadas con luz de semáforo amarillo tras la obtención de los resultados incluyendo las aportaciones de los agricultores.
  - 5.7.1 Utilización de imágenes HHR (*Spot, Planet scope, etc.*), de gran resolución, ortofotos, fotointerpretación por píxeles, etc.
  - 5.7.2 Nueva interacción con el agricultor: Fotos georreferenciadas, drones, etc.
  - 5.7.3 Visitas a campo para los casos restantes.
6. Diagnóstico de cumplimiento de admisibilidad por régimen de ayuda / expediente.
  - 6.1 Categorización según régimen de ayuda o práctica de pago verde.
  - 6.2 Diagnóstico final a nivel del expediente. Gestión. Consideración de resultados con sus controles administrativos.
7. Elaboración del informe final de monitorización.
8. Análisis del sistema de monitorización aplicado en preparación de la siguiente campaña.
9. Actividades de monitorización para la siguiente campaña.
  - 9.1 Actualización del estudio de *Machine Learning*, de los escenarios y marcadores utilizados.
  - 9.2 Actualización del SIGPAC.
10. Pre cumplimentación de la declaración gráfica para la siguiente campaña.

### **Anexo 2.3. Identificación de usos y cultivos de la zona monitorizada por técnicas de machine learning en las campañas previas “y-2”, “y-1”.**

En esta **fase**, el Organismo Pagador debe **comprender qué información útil se puede obtener de los datos de Sentinel** según las condiciones de la zona elegida para la monitorización y el régimen controlado. El JRC considera que para la realización de este análisis previo, es fundamental la utilización de procedimientos de *Machine Learning* para el tratamiento de los datos proporcionados por Sentinel orientados a la **identificación de cultivos**. Para ello, se **utiliza como base la información de las dos campañas anteriores**, toda vez que el procesamiento de estos datos es completo y no está relacionado con el procedimiento de monitorización de la campaña en curso, ni sujeto a decisiones temporales.

El factor clave en el enfoque propuesto por el JRC consiste en **transponer los resultados**, informaciones y conclusiones proporcionados por los procesos de



aprendizaje automático de los años previos **en observaciones predecibles en la campaña actual**, teniendo en cuenta la diversidad regional y la variabilidad asociada a las distintas campañas. Los Organismos Pagadores poseen mucha información sobre la variabilidad de los cultivos y las prácticas locales de la zona monitorizada que deberán ser recuperadas para este proceso de transposición.

La realización de dichos estudios previos sobre la zona a monitorizar, deben permitir la toma de decisión por el Organismo Pagador sobre cómo llevar a cabo los controles por monitorización para un régimen de ayuda concreto. Serán llevados a cabo con independencia de que el Organismo Pagador decida comenzar la monitorización en 2019 o 2020, etc., y afectaría a las campañas “Y-2”, “Y-1”, siendo la campaña “Y” la de inicio oficial de los controles por monitorización. Durante la misma, se formará al personal técnico necesario y se justificará técnicamente la decisión tomada en cuanto a las zonas y regímenes de ayuda a monitorizar.

Según el JRC, la fotointerpretación automática por técnicas de *Machine Learning*, orientada a la identificación de cultivos, permite dilucidar qué podemos llegar a monitorizar teniendo en cuenta los principales cultivos de la zona, los regímenes de ayuda solicitados, el tamaño de las parcelas, etc.

En el documento DS-CDP-2018-17, el JRC orienta y sugiere herramientas para la realización de estos trabajos preliminares, presentado un ejemplo de un proyecto piloto desarrollado en Dinamarca. En el mismo, se propone realizar una clasificación de cultivos en las campañas precedentes, basado en técnicas de *Machine Learning*.

Se trata de identificar posibles problemas y limitaciones en la introducción de la monitorización en la zona, para lo que se acopian distintos valores de la serie temporal de imágenes Sentinel, procesándolas mediante una metodología de clasificación basada en redes neuronales y librerías *Tensorflow*. Se estudia en especial el tamaño y la forma de los recintos/FOI y sus posibilidades de ser fotointerpretados automáticamente.

En esta fase, los OO.PP. pueden comenzar a desarrollar las plataformas que permitan la gestión del intercambio de datos necesario para la segunda fase. Plataformas, tales como Google Earth Engine (GEE) o DIAS, disponen de funcionalidades más o menos desarrolladas, para el procesamiento previo automático de las imágenes S-1 y S-2, la extracción de las señales multitemporales de las mismas, así como de los índices biofísicos agregados empleados en la elaboración de firmas espectrales de los cultivos, todo ello de acuerdo a los escenarios y marcadores previstos.

El JRC reconoce que este procedimiento de identificación de cultivos es válido para los cultivos principales de la región monitorizada, incluido el suelo desnudo, al contar con poblaciones grandes, lo cual es necesario para realizar un adecuado entrenamiento en el *Machine Learning*. Para trabajar con cultivos minoritarios y poder controlarlos, es preciso obtener un nivel mínimo de población fiable, de modo que se pueda extraer el comportamiento temporal de dicho cultivo. Si solo se obtienen comportamientos esporádicos no se pueden monitorizar.



En las *Guidelines* del JRC no se aporta una solución clara para el problema de los cultivos minoritarios. Sí recomienda el JRC que se realice un análisis del coste/beneficio que puede suponer el controlar por monitorización un cultivo minoritario o una determinada práctica agraria que no proporcione una muestra de entrenamiento representativa para los procesos automáticos. Incluso si el cultivo o la práctica agraria pudieran tener asociados fenómenos físicos fácilmente recogidos por las imágenes Sentinel, el JRC propone que el sistema de monitorización marque automáticamente estos casos para su seguimiento como no concluyentes (con luz amarilla), de modo que sean redirigidos a comprobaciones en el marco de las acciones de seguimiento, como puede ser la utilización de fotos georreferenciadas.

En resumen, para evaluar si el territorio de un O.P es adecuado para la monitorización de las ayudas de la PAC, el JRC recomienda (siendo en cualquier caso opcional) realizar un estudio sobre las posibilidades que tiene el territorio monitorizado en cuanto a identificación de usos y cultivos mediante técnicas de aprendizaje automático (*Machine Learning*). Se asume que si se logra una alta precisión de reconocimiento para un uso / cultivo de tierra dado, entonces se daría una alta probabilidad de que fuera detectado en el proceso de monitorización a través de los escenarios y marcadores relevantes que hubieran sido definidos. Inicialmente, la evaluación podría centrarse en los principales usos / cultivos presentes en la zona elegida, y la precisión de identificación esperada (capacidad de discriminación) podría establecerse en el 95%.

#### **Anexo 2.4. Transición del análisis por machine learning en campañas previas al procesamiento de la actividad agraria en campaña “y”.**

El JRC recuerda que los **patrones de cultivo o firmas espectrales**, pueden establecerse ahora de forma muy fiable y precisa gracias a la **gran frecuencia temporal de las imágenes Sentinel**. A diferencia del control actual en el que se utilizan 4 o 5 imágenes, los satélites Sentinel suministran imágenes de forma casi continua.

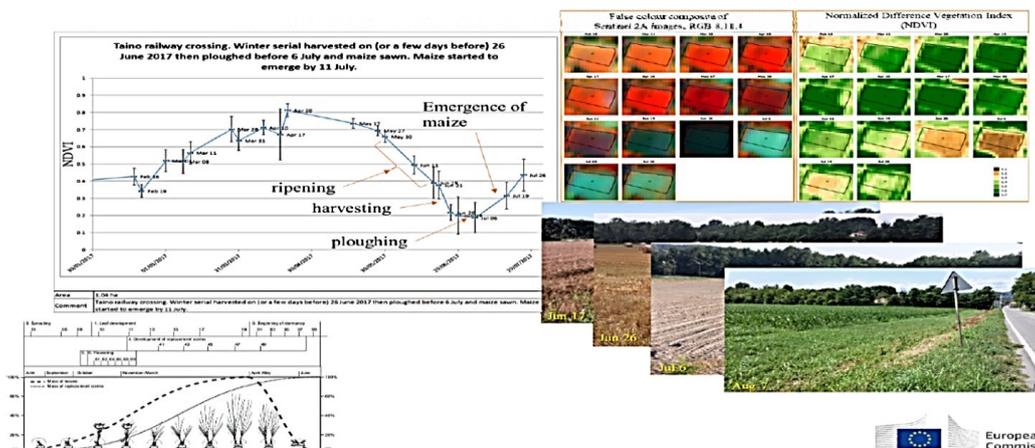


Ilustración 17. Patrones de cultivo en base a resolución temporal de SENTINEL.

Una vez se ha logrado una **alta precisión en la clasificación / identificación de cultivos (más del 95%)**, utilizando los modelos de aprendizaje automático (Primera Fase), el siguiente paso en la preparación de la monitorización operacional, consiste en **definir los escenarios posibles y establecer la secuencia de marcadores esperados** y su implementación con señales relevantes para la verificación de los requisitos de admisibilidad.

En esta fase, es importante **establecer la secuencia esperada de actividades agrícolas propias de cada cultivo**. Dicha serie de actividades no solo deriva del cultivo declarado, sino que puede precisarse también teniendo en cuenta características regionales o incluso locales a nivel de explotación. Por este motivo, se **recomienda trabajar con perfiles temporales por sub-regiones homogéneas**, de modo que se tenga en cuenta el clima, las condiciones meteorológicas, la altitud y las condiciones agronómicas de un modo más específico.

A diferencia de la monitorización basada únicamente en la identificación de cultivos (mapeo de cultivos), el JRC propone en sus *Guidelines* el procesamiento de la parcela agrícola/FOI, fundamentado en el análisis en el tiempo de la actividad agraria que tiene lugar en la misma durante la campaña. Para ello propone la extracción y utilización de perfiles temporales, curvas fenológicas representativas de los valores del NDVI y de otros índices de vegetación, estructura del suelo, etc. derivados de los datos de satélites Sentinel 1 y Sentinel 2 obtenidos en la parcela a lo largo del tiempo. Estos valores son empleados en la Primera fase para realizar la identificación de cultivos por *Machine Learning* en las campañas previas “Y-2” e “Y-1”. El JRC realiza la **asunción** (puesto que no ha sido comprobado técnicamente todavía), que los citados perfiles temporales contienen toda la información necesaria para establecer y aplicar una serie de marcadores que permitan discriminar/dilucidar aspectos relativos tanto a los usos del suelo como a la actividad de la parcela/FOI en la campaña monitorizada “Y”, necesarios para establecer la admisibilidad de la misma para el régimen de ayuda solicitado por el agricultor.

Es decir, la monitorización basada en la identificación de cultivos trabaja con *composites* finales y máscaras binarias, integrando la información temporal de Sentinel recibida. Se trata por tanto de un **marcador global que integra y utiliza toda la información fenológica proporcionada durante la campaña**. En sus *Guidelines* sobre monitorización, el JRC no propone realizar una identificación de cultivos, sino utilizar la información temporal de las imágenes Sentinel para procesar la actividad de la parcela agrícola en el tiempo. Los resultados del procedimiento de monitorización propuesto por el JRC, se emplearían tanto para avisar de forma documentada y anticipada al agricultor, como para establecer conclusiones sobre la admisibilidad de la parcela declarada.

En otras palabras, el JRC estima que con la utilización de técnicas de Machine Learning aplicadas a los datos existentes de campañas anteriores de Sentinel y del SIGC, los organismos pagadores pueden predecir qué cultivos y actividades pueden monitorizar de manera fiable y eficiente a lo largo del tiempo. Este análisis también debe proporcionar (**asunción**), la información necesaria para crear una instancia sobre los perfiles temporales de la campaña monitorizada para cada uno de los seis conceptos que propone: señal (*signal*), marcador (*marker*), geometrías agregadas (*feature of interest – FOI*), escenarios, *lane* y requisitos de admisibilidad (*rules*). El JRC asume que es posible “poblar” con ejemplos concretos los seis conceptos propuestos. (*Information needed to populate, in ICT terms “instantiate” the previous concepts*).

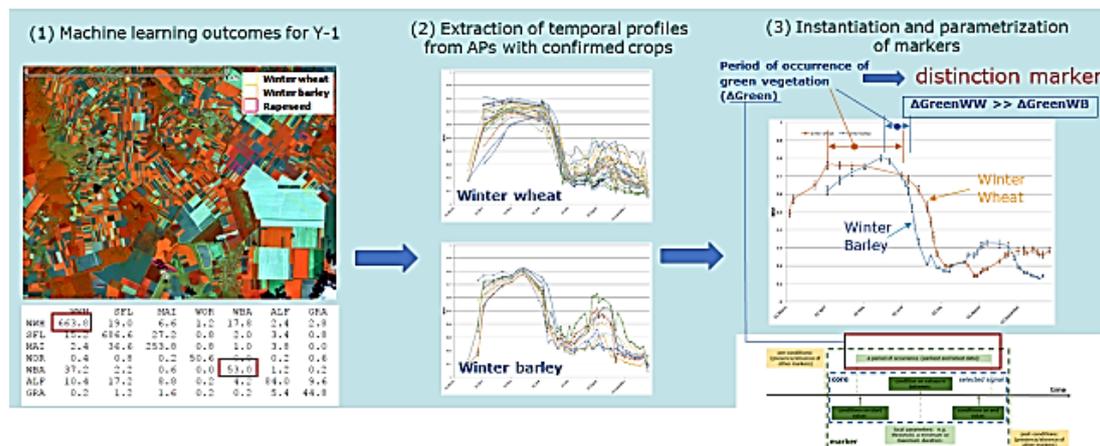


Ilustración 18. Marcadores. Uso de Machine learning

El JRC ha añadido que esta asunción tendrá que ser probada con los resultados obtenidos en monitorización los próximos años.

Además de una interpretación visual de los perfiles temporales, también se puede intentar **analizar los datos utilizados por el modelo automático de clasificación**. Sin embargo, esta tarea puede ser difícil dependiendo de la complejidad del mismo (*Black boxing*).

Algunos modelos utilizan pocos parámetros (por ejemplo, el modelo de regresión logística multinomial) y, por lo tanto, son relativamente fáciles de interpretar. Sin embargo, en otros modelos puede haber tantos parámetros como variables de



entrada, cada uno contribuyendo a la clasificación final. La clasificación de los parámetros por orden decreciente puede dar una idea de las variables de entrada más importantes utilizables. Además, tales modelos estadísticos generalmente permiten comprobar la importancia de cada parámetro, aportando información sobre su mayor o menor contribución a la clasificación.

## **Anexo 2.5. El flujo de monitorización en la campaña “Y” según el JRC.**

En la ilustración X, se representa el diagrama de flujo del proceso de monitorización propuesto por el JRC en el documento DS/CDP/2018/18. En el mismo se reflejan las tres fases de la monitorización de una parcela/FOI, contemplándose diversos grados de automatización. La primera columna del esquema se corresponde con la fase de procesamiento automático de los datos.

En la segunda se realizan, en primera instancia, actividades semiautomáticas para intentar concluir sobre la admisibilidad de las parcelas dudosas resultado de la fase automática anterior. Posteriormente, se contacta con el agricultor en los casos en que sea necesario que aporte evidencias complementarias o que modifique la solicitud única para completar la valoración de la parcela/FOI. Como resultado de estas actividades, la parcela/FOI puede ser redirigida a un nuevo escenario que implique el regreso a la fase automática inicial. También puede ser reorientada hacia escenarios de monitorización plurianual basados en la actualización del SIGPAC.

La última fase (3ª columna) es la más manual y requiere el concurso de personal técnico que realice el denominado juicio de experto. Solamente en los casos de aquellas parcelas/FOI sobre las que no haya sido posible llegar a una conclusión sobre su admisibilidad se deberán efectuar visitas a campo.

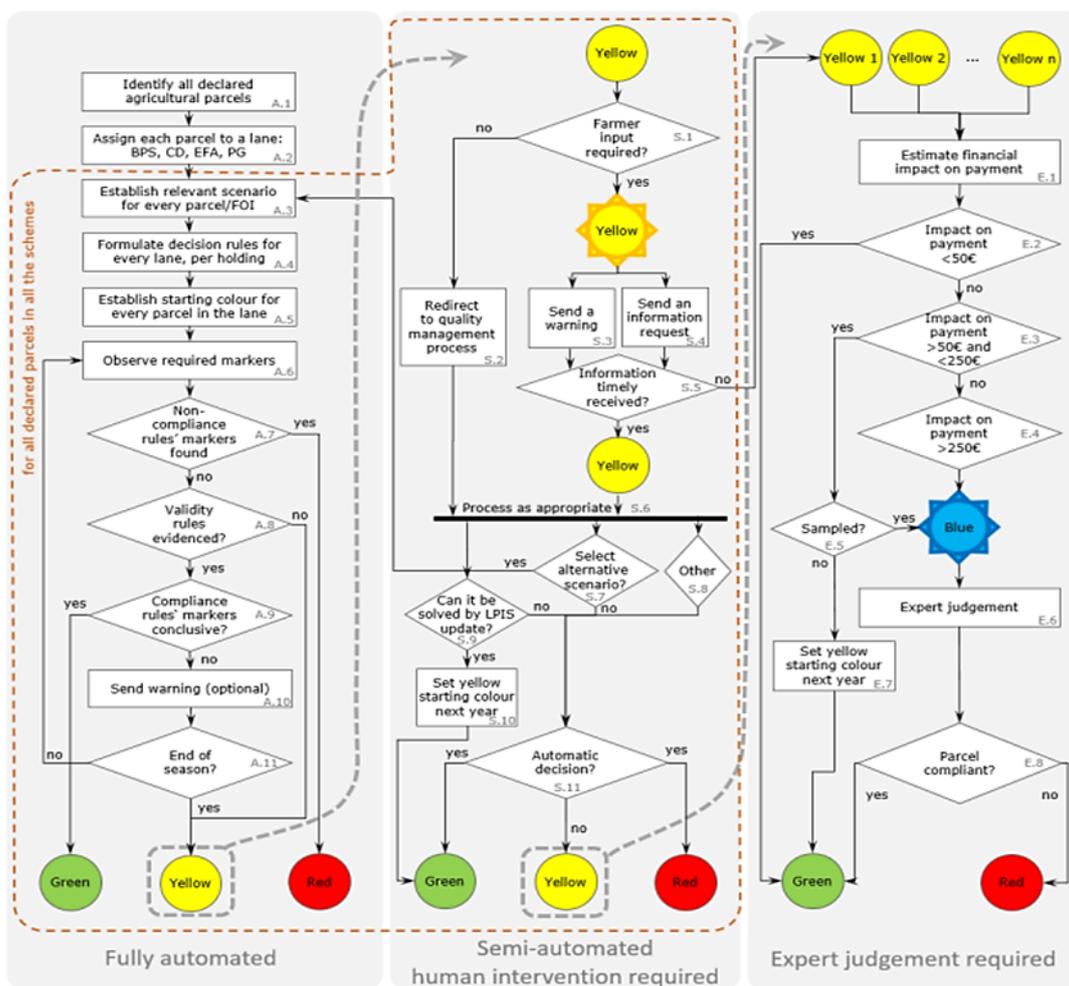


Ilustración 19. Flujo monitorización JRC

Al final del flujo de la monitorización, si no ha habido problemas en la realización de las visitas a campo últimas, todas las parcelas que inicialmente fueron procesadas automáticamente al inicio del procedimiento deberán tener asignada una luz verde o roja.



## Anexo III. BUENAS PRÁCTICAS EN LA TOMA DE FOTOGRAFÍAS GEORREFERENCIADAS

A continuación se presenta una relación de requisitos técnicos y buenas prácticas para la toma de fotografías georreferenciadas, que permita y facilite su revisión, asegurando la validez de las mismas.

### Anexo 3.1. Especificaciones técnicas de las fotografías georreferenciadas

Con carácter general, más allá de las disposiciones mínimas vigentes a nivel normativo, se considera que el contenido adecuado de las fotografías georreferenciadas es el siguiente:

- a) Ubicación geográfica: Longitud y latitud  
Es la registrada por la antena GNSS de la cámara o Smartphone utilizado.
- b) Orientación de la cámara  
Se refiere a la dirección hacia la que se realiza la foto.
- c) Fecha y hora de captura, con detalle de minutos y segundos.  
Es la registrada por la antena GNSS de la cámara o Smartphone utilizado. No se permite establecer en el dispositivo la fecha y hora de forma manual.
- d) Información sobre el dispositivo  
Se refiere a los datos propios de configuración que contiene el dispositivo, entre los que pueden figurar marca y modelo del dispositivo y datos técnicos de la toma de fotografía si están disponibles, entre ellos: apertura de diafragma, velocidad de obturación, distancia focal o sensibilidad ISO, entre otros.
- e) Información sobre líneas de declaración afectadas  
Las fotografías tomadas por los agricultores deberán referenciarse por línea de declaración afectada para facilitar su posterior revisión. Se recomienda incluir Motivo / Descripción y Observaciones adicionales que permitan obtener más información, evitando, por lo general, el uso de las mismas fotografías para líneas de declaración distintas.
- f) Identificación del cultivo  
En caso de ser necesario, las fotografías deberán permitir una adecuada identificación del cultivo en pie.
- g) Identificación del estado de desarrollo del cultivo  
En caso de ser relevante para determinar el cumplimiento de los criterios de admisibilidad, compromisos y otras obligaciones relativos a las ayudas



solicitadas, deberá indicarse el estado general de desarrollo del cultivo, adaptando la situación en campo a las siguientes etapas, establecidas en base a criterios generales aplicables a la inmensa mayoría de cultivos, de forma que se facilite su identificación tanto por el agricultor como por el técnico o, en su caso, el sistema de IA que procese en la fotografía:

Cultivos herbáceos:

1. Barbecho – Rastrojo de cultivo anterior.
2. Nascencia
3. Desarrollo Vegetativo
4. Floración
5. Madurez
6. Cosecha

Cultivos leñosos: aplicable tanto a los de hoja caduca como perenne.

11. Labores preparatorias del terreno (nuevas plantaciones)
12. Implantación del cultivo (nuevas plantaciones)
13. Desarrollo vegetativo (nuevas plantaciones)
14. Brotado de yemas
15. Floración
16. Cuajado del fruto
17. Madurez del fruto
18. Fruto recolectado

Prácticas Agronómicas: aplicables a todos los grupos de cultivos.

21. Laboreo (independiente del sistema utilizado)
22. Siembra directa
23. Fertilización química u orgánica
24. Aprovechamiento a diente (solo Cultivos Forrajeros)
25. Cosecha

En el caso en el que en una misma zona, en la misma fecha se localicen, para un mismo cultivo, estados dispares, habrá que fotografiar cada uno de ellos. Así mismo, si se detectasen variaciones notables en un mismo cultivo relativas a diferencias en la densidad de siembra, deficiente nascencia, diferencias en coloración de flores o alta presencia de malas hierbas, habrá de procederse tomando fotografías de detalle según la metodología descrita anteriormente. En ningún caso deberá incluir la fotografía georreferenciada logotipos, fecha o texto.

Los formatos de imagen más habituales serían los siguientes:

- **JPEG:** Procesado y comprimido es el formato más extendido y ocupa poco espacio, si bien la imagen sufre pérdidas de calidad por el sistema de compresión.
- **PNG:** Formato que incluye una compresión sin pérdidas pero con mayores requisitos de espacio que JPEG.
- **TIFF:** Formato que consiste en una imagen procesada y sin comprimir, ocupando mayor espacio que el JPEG.

Las imágenes deberán tener una resolución mínima de 2 megapíxeles y no se recomienda que superen los 10 Mb. En consecuencia, los sensores de la cámara empleada habrán de tener, como mínimo, la resolución indicada.

### Precisión GPS del dispositivo móvil

Para realizar fotografías, el error cuadrático medio de posicionamiento del móvil debe ser inferior a 20 m. Con objeto de mejorar el funcionamiento general del GPS, se recomiendan las siguientes prácticas:

- Activar el GPS del dispositivo antes de iniciar la aplicación.
- Esperar a tener la mejor precisión posible en la localización antes de realizar la fotografía.
- Configurar el dispositivo móvil con “Fecha y Hora automática”, para evitar problemas cerca de lugares con otra zona horaria (Portugal).
- Calibrar la brújula del dispositivo móvil.

### Número de fotografías

Se tomarán un mínimo de dos fotografías. Entre las fotografías aportadas deberá haber al menos:

- Una fotografía general en la que quede reflejada la superficie afectada por la incidencia.
- Una fotografía de detalle que permita comprobar lo que se quiere demostrar con la misma.



*Ilustración 20. Fotografía general*



*Ilustración 21. Fotografía de detalle*

Para el resto de fotografías, se ofrecen las siguientes recomendaciones:

1. Realizar fotografías con distintas perspectivas o planos:
  - a. Vista Media (distancia intermedia): abarcando la mayor parte de la línea de declaración.
  - b. Primer Plano (fotografía de detalle): enfocando el cultivo o la zona concreta objeto de aporte de evidencia adicional, pero evitando fotografías Macro o de alto nivel de detalle.
2. Realizar fotografías adicionales desde distintas ubicaciones y puntos, abarcando la línea de declaración o la zona requerida.
3. Realizar fotografías adicionales desde diferentes ángulos o posiciones, si esto fuera posible.
  - a. Posición normal: enfrentado al objeto a fotografiar, desde altura y en línea con el objeto.
  - b. Posición picada: fotografía cenital, desde altura.
4. Realizar foto adicional con elementos identificativos del paisaje en el que se ubica la línea de declaración gráfica.
  - a. Elementos indicativos de la escala de medición y/o con elementos indicativos de la ubicación.

Se recomienda usar el modo automático de la cámara (salvo que el interesado tenga grandes conocimientos de fotografía que permitan configurar la cámara del teléfono fijando parámetros como profundidad de campo u otros de exposición, como sensibilidad ISO-apertura, velocidad de obturación).

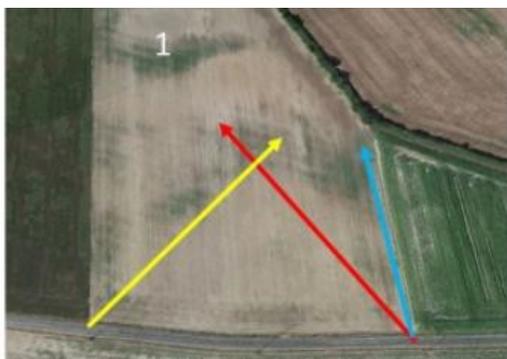


Ilustración 19. Vista en planta de las diferentes perspectivas



Ilustración 23. Diferentes perspectivas para la toma de fotografías

## Integridad y seguridad de la información

Se deben establecer medidas que permitan detectar la manipulación de fotografías georreferenciadas. Estas medidas pueden ser medidas basadas en:

- Píxeles
- Formato
- Aspectos físicos
- Aspectos geométricos

Para confirmar que los datos de la fotografía son seguros y fidedignos:

- Se tendrá en cuenta la diferencia temporal entre la captura de la imagen por parte del agricultor o inspector y el momento en que ésta llega a la base de datos.
- En caso de que no sea posible cargar la fotografía inmediatamente tras la captura, se pueden establecer:
  - Códigos predefinidos en la base de datos
  - Un código encriptado cuando se captura la foto
  - Un código verificado cuando la foto se envía a la base de datos
- Además se pueden establecer requisitos para la captura, tales como:
  - Requerimiento de varias fotos de un objeto.
  - Restricción de la distancia focal de la cámara.
- No se admitirán fotografías editadas, bien sea por la aplicación de filtros y efectos o por la manipulación de las mismas en cualquier aspecto.

## Anexo 3.2. Indicaciones y buenas prácticas para tomar las fotografías georreferenciadas

Con objeto de maximizar la fiabilidad de algunas de las especificaciones técnicas anteriormente mencionadas, a continuación se detallan una serie de consideraciones clave, a tener en cuenta por el agricultor o inspector que se encarga de tomar la fotografía, a la hora de realizar ésta.

### Ubicación geográfica:

- Permanecer sobre el ángulo de visión un par de segundos antes de tomar la fotografía.
- Permanecer cerca del límite de la parcela, mostrando un punto de referencia identificable en la foto, por ejemplo, una esquina de la parcela.

- Ajustar la altura del ángulo de visión (cámara) a la altura del objeto en el campo.
- Superponer el límite agrícola y el límite de referencia de la parcela.

### Orientación de la cámara:

- Permanecer sobre o cerca del límite de la parcela, a ser posible sobre o cerca de un punto de referencia identificable.
- Orientar la cámara a un objeto o elemento identificable en el escenario (la orientación requerida puede aparecer automáticamente en determinadas aplicaciones).



Ilustración 204. Fotografía cerca del límite de la parcela

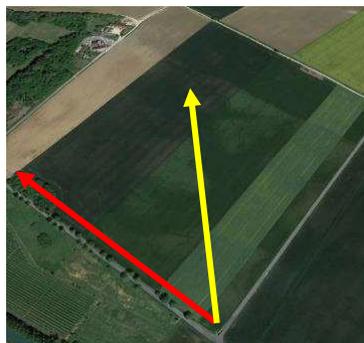


Ilustración 25. Diferentes perspectivas para la toma de fotografías

### Calidad de la imagen:

En general, se deben seguir una serie de buenas prácticas que permitan cumplir con los principios de:

- Exactitud: deben tratar de definir lo que se quiere mostrar, su dimensión y características.
- En las fotos se deberá poder apreciar de una forma clara las características del cultivo/uso fotografiado.
- Nitidez: no deben ser fotos movidas y se deben poder apreciar claramente los detalles.
- Contraste: para garantizar un contraste adecuado, las fotos deben ser realizadas con luz suficiente pero evitando el contraluz o el sol de cara.
- No se admitirán fotos desenfocadas (borrosas) u oscuras, para lo cual, antes del envío de las mismas deberá comprobarse ese aspecto.
- Evitar perspectivas con horizonte muy obstaculizado.
- Realizar fotos sin sombras.
- Evitar la aparición de objetos innecesarios para el propósito de la fotografía.
- Evitar contenido inapropiado.



*Ilustración 26.  
Horizonte  
obstaculizado*



*Ilustración 27.  
Horizonte  
obstaculizado*



*Ilustración 28. Horizonte  
obstaculizado*



*Ilustración 29. Diferencia entre  
fotografía desenfocada y  
fotografía con cámara quieta.*



*Ilustración 30. Fotografía  
dirigida al sol*

### **Privacidad:**

Con objeto de cumplir con los requerimientos de privacidad, se debe evitar que aparezcan personas y matrículas de automóvil en la fotografía.

### **Aplicaciones para la realización y envío de fotografías georreferenciadas**

En el ámbito del sistema SGA se ha desarrollado la aplicación móvil SgaFot que permite realizar fotografías georreferenciadas asociadas a las líneas de declaración de los expedientes que se gestionan en SGA.

Esta aplicación podrá ser utilizada por productores individuales, entidades colaboradoras y gestores del organismo pagador que podrán consultar los expedientes de su ámbito según la organización de SGA en cada comunidad autónoma.

El acceso a la misma se podrá realizar mediante dos mecanismos:

- Con las credenciales usuario y password
- Con NIF/CIP (Código Identificación Productor)

De tal forma que, los usuarios ya existentes, que acceden a SGA con usuario y password, pueden acceder a SgaFot con las mismas credenciales. En el caso de usuarios que acceden actualmente en SGA con Certificado Digital, se ha creado una nueva opción en SgaGpi para que soliciten y se les asigne un



usuario/password con el que poder acceder a SgaFot. Por último, la autenticación con NIF/CIP utilizará los datos de CIP que figuren en SGA cargados por la comunidad autónoma en el sistema.

Por su parte, la comunidad autónoma de Cataluña también cuenta con su propia aplicación para dispositivos móviles denominada FotoDUN. Esta aplicación permite el acceso a particulares o entidades mediante DNI o CIF.

Emitido por: AC Administración Pública

CSV: FE000173cb68a5804b1cda4d031627468940  
Validación en [www.sede.fega.gob.es](http://www.sede.fega.gob.es)  
Visado por: Gairó Piñero, Laura Fecha: 28/07/2021  
Firmado por: MIGUEL ANGEL RIESGO PABLO Fecha: 28/07/2021 17:47:08

107

MINISTERIO  
DE AGRICULTURA, PESCA  
Y ALIMENTACIÓN

FONDO ESPAÑOL  
DE GARANTÍA AGRARIA O.A.



## Anexo IV. PLANTILLA OFICIAL NOTIFICACIÓN CONTROLES POR MONITORIZACIÓN

### Checks by Monitoring Notification (Art. 40b of Reg. 809/2014)

Member State: \_\_\_\_\_ Competent authority<sup>1</sup>: \_\_\_\_\_

Year: 2021

### Part A - Overview of Checks by Monitoring (CbM) Activity<sup>2</sup>

| No. | Scheme/<br>Measure/<br>Type of<br>operation | Area under CbM            |                                       | Phasing-in (where applicable)          |   |                    | Greening scheme only         |
|-----|---|---------------------------|---------------------------------------|--|---|--------------------|------------------------------|
|     |   | Name of target<br>area(s) | Size of all parcels<br>under CbM [ha] | Name of latest target<br>area(s) added | Size of all<br>parcels in latest<br>target area(s)<br>added | Selection criteria | Group(s) of<br>Beneficiaries |
| 1.  |   |                           |                                       |  |   |                    |                              |
| 2.  |   |                           |                                       |  |   |                    |                              |

<sup>1</sup> For MS with multiple Paying Agencies, this should be the name of the Paying Agency exercising competence for the territories and Schemes/ Measures/ Type of operations indicated in the table below. If multiple Paying Agencies apply CbM within the MS, then a separate template (for Part A and where relevant also for Part B) should be provided for each Paying Agency.

<sup>2</sup> Instructions on how to fill-in the table are provided in the next page.



### **Instructions for filling in the table of Part A:**

**Column 1:** Enumerate the Scheme/ Measure/ Type of operation under CbM.

**Column 2:** Use a separate row to name each Scheme/ Measure/ Type of operation under CbM. Insert extra rows if necessary.

**Column 3:** Indicate “Full territory” or list the names of all part(s) of the territory under the responsibility of the competent authority where the monitoring will apply in claim year N. Where MS use phasing-in, list all target area names since CbM started.

**Column 4:** Estimate in hectares the total size of all parcels to be covered by CbM for a given Scheme/ Measure/ Type of operation in claim year N on the basis of aid applications from claim year N-1. More specifically, the “size of all parcels under CbM” in claim year N for a given Scheme/ Measure/ Type of operation is equal to the cumulative area determined for payment in claim year N-1 [in hectares] of those parcels that:

- were considered eligible for the said Scheme/ Measure/ Type of operation in claim year N-1 (whether CbM was applied or not), and
- fall within the target area(s) marked for CbM in year N (i.e., as named in column 3 of this table), and – where phasing-in is applied – satisfy the selection criteria (listed in column 7 of this table).

**Column 5:** Where phasing-in applies: list the names of all the part(s) of the territory under the responsibility of the competent authority that are newly added to the CbM of a given Scheme/ Measure/ Type of operation in claim year N.

**Column 6:** Where phasing-in applies: estimate in hectares the total size of all parcels within the latest target area(s) added to CbM in claim year N for a given Scheme/ Measure/ Type of operation on the basis of the corresponding aid applications from claim year N-1. The calculation process is the same as for column 4 but concerns only those parcels that fall within the latest target area(s) added to CbM in claim year N (i.e., as named in column 5 of this table).

**Column 7:** Where phasing-in applies: describe the objective criteria used to select the part(s) of the territory under the responsibility of the competent authority where the monitoring will apply.

**Column 8:** Where greening is concerned: indicate the defined group or groups of beneficiaries, which will be monitored in the target area(s).



## Part B - Monitoring procedure for each Scheme/Measure/Type of operation

Please give further details<sup>3</sup> on your checks by monitoring implementation to include at least the following points below (taking into account the JRC technical document DS-CDP-2018-18). Any differences between approaches for different Schemes/Measures/Type of operations, should also be mentioned:

1. **Monitorable elements:** indicate the type of Copernicus satellite data (or other data of at least equivalent value) that you plan to use. Explain briefly how the analysis of these signals (e.g, NDVI) allows to conclude on the nature of the targeted phenomena (e.g, harvest event) so that the automatic processing of these data will permit to conclude (for each scheme/measure) on eligibility as referred to in Article 40a(1)(a).
2. **Non-monitorable elements:** give details of any eligibility criteria, commitments and other obligations that will be covered by the 5% sample referred to in Article 40a(1)(c).
3. **Description of the planned workflow/procedures:** detail the steps (and possible interdependencies) of the monitoring process and the overall decision-making concerning eligibility at the parcel as well as at the holding level (i.e., from application to payment stage). You may outline the different decisions taken during the various steps of the CbM implementation.

Please indicate for each one of the covered Schemes/Measures/Type of operations, how eligibility is determined on the basis of the monitorable criteria (from point 1), and where relevant also on the basis of the applicable non-monitorable criteria (from point 2) and/or further administrative criteria (such as for example the age of the farmer in the case of the young farmer scheme - YFS). This could be done in a descriptive manner and should be as detailed as possible. Where relevant the eligibility criteria could also be described using Boolean statements.

A fictive example:

- *Descriptive manner:* A parcel marked as arable land (AL) located outside *region X* is eligible for the basic payment scheme (BPS) provided that a *ploughing* event as well as a *harvest occurring between month Y and month Z* were conclusively observed on it, or a *valid crop* type was noted, and there was no building appearing (*build up*) on that parcel during the claim year (CY).

<sup>3</sup> Please avoid the use of acronyms, or, provide an explanation of each acronym used.



- *Boolean statement*:  $BPS\_AL = (NOT(region X)) AND ((Ploughing AND Harvest\ between\ month\ Y\ and\ month\ Z) OR (Valid\ Crop)) AND (NO(Build\ up\ during\ CY))$ .

4. **Include a flow-chart** to complement the details described under point 4 above (outlining your individual configuration of the elements of Figure 7 of the JRC technical document DS-CDP-2018-18 or similar). Where the diversity of the monitored Schemes/Measures/Type of operations require to do so, multiple flowcharts may be provided.
5. **Synoptic Table(s)**: Provide a detailed overview table of all Schemes/Measures/Type of operations covered by your CbM implementation. To do so,
  - list the relevant scenarios/lanes as well as the land cover class (eg, AL, PG, PC) to which these apply;
  - indicate which monitorable criteria are manifestations or absences of phenomena;
  - indicate which non-monitorable and administrative criteria apply;
  - indicate whether any other special conditions (such as time restrictions) or eventual exceptions will apply.

The table below contains some fictive examples, where eligibility criteria under CbM are applied at parcel-level, and can be adapted to address your needs (e.g., greening).



| Scheme/<br>Measure | LC  | Monitorable criteria |          | Non-monitorable<br>criteria | Admin<br>criteria | Special<br>Conditions             | Exceptions &<br>interdependences |
|--------------------|-----|----------------------|----------|-----------------------------|-------------------|-----------------------------------|----------------------------------|
|                    |     | Manifestation        | Absence  |                             |                   |                                   |                                  |
| BPS                | AL  | ploughing, harvest   | build up | -                           | -                 | harvest between<br>months Y and Z | outside region X                 |
|                    | AL  | valid crop           | build up | -                           | -                 | harvest between<br>months Y and Z | outside region X                 |
| YFS                | ... | ...                  | ...      | ...                         | age < Y           | ...                               | ...                              |
| VCS                | AL  | ...                  | ...      | seed label, invoice         | ...               | ...                               | ...                              |

6. **Follow-up activities:** include a description of the procedure (and actors) foreseen in case of inconclusive (yellow) parcels/holdings as referred to in Article 40a(1)(b).
7. **Communication with beneficiaries:** give an overview of the tools used to communicate with beneficiaries, on at least provisional results, warning alerts and any additional evidence requested, as referred to in Article 40a(1)(d).
8. **Effective operational procedures & proven quality:** describe to what extent a) the GSAA, b) effective procedures for the recovery of undue payments, and c) effective cross-checks are all in place and indicate whether the quality of the LPIS has been proven as referred to in Article 40a(2).
9. **Other information:** Any other information that you may deem appropriate, such as exceptions from the above rules, flows, etc.



## Anexo V. DECLARACIÓN TIPO DE AUSENCIA DE CONFLICTO DE INTERESES

El Reglamento (UE) nº 1046/2018, del Parlamento europeo y del Consejo, sobre normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión, establece en su artículo 61 que existirá conflicto de intereses cuando los agentes financieros que participen en la ejecución del presupuesto de forma directa, indirecta y compartida en la gestión, incluidos los actos preparatorios al respecto, la auditoría o el control, vean comprometido el ejercicio imparcial y objetivo de sus funciones por razones familiares, afectivas, de afinidad política o nacional, de interés económico o por cualquier otro motivo directo o indirecto de interés personal.

A través de la Circular de Coordinación del FEAGA 40/2020 “Actuaciones para la detección, prevención y lucha contra el fraude, y gestión del conflicto de intereses”, se establecen las instrucciones específicas al respecto.

La Comisión Europea, con objeto de preservar los fondos FEAGA y FEADER, obliga a que cada Organismo Pagador disponga de un sistema de control interno adecuado para la prevención, detección y lucha contra el fraude, así como la gestión de posibles casos de conflicto de intereses. En este sentido, está emitiendo instrucciones de verificación específicas en las directrices para los Organismos de Certificación

Por todo ello, en este anexo se recogen una serie de recomendaciones generales, sin perjuicio de las directrices definitivas al respecto que finalmente se recojan en la circular mencionada más arriba.

Es recomendable que dentro del ámbito de sus responsabilidades, cada Organismo Pagador implemente las medidas necesarias para la gestión de casos de conflicto de intereses por parte de cualquier empleado público, así como del personal contratado que realice tareas de gestión, control o pago de alguna de las ayudas financiadas con cargo al FEAGA o al FEADER, incluyendo la información de base contenida en el Sistema Integrado y otras bases de datos.

Así pues, cualquier persona que realice tareas de gestión, control y pago, u otros agentes en los que se han delegado alguna de estas funciones, velarán para que no exista conflicto entre el deber público y sus intereses privados, pudiendo realizar por escrito una declaración al respecto.

De este modo, únicamente a título ilustrativo se establece el siguiente modelo que podría ser aplicado para el registro de las de cada una de las declaraciones responsables:

Yo, el abajo firmante....., declaro por el presente documento que, a mi leal saber, no tengo conflicto de intereses con respecto a las actuaciones realizadas en la gestión, control y/o pago de las citadas línea/s de ayuda.



Declaro que conozco el contenido de los manuales de procedimiento aplicables a dicha/s línea/s, así como las instrucciones dictadas por el Organismo Pagador de la Comunidad Autónoma....., en relación a la ausencia de conflicto de intereses.

**Por último conozco que, una declaración de ausencia de conflicto de intereses que se demuestre que sea falsa, acarreará las consecuencias disciplinarias/administrativas/judiciales que establezca la normativa de aplicación.**

Firmado....

Nombre completo y DNI

Puesto, unidad y organismo

Fecha

Cuando exista riesgo de un conflicto de intereses, la persona en cuestión debiera remitir el asunto a su superior jerárquico, el cual confirmará por escrito si existe tal circunstancia. La autoridad competente velará por que la persona de que se trate cese toda actividad en ese asunto y expediente concretos.

Se recomienda mantener registros de cualesquiera conflictos que hubieran surgido, para tener pruebas de cómo se gestionaron y de qué medida pertinente se adoptó.

En el caso de que parte de estas tareas sean subcontratadas, se recomienda recabar de la empresa adjudicataria el compromiso de que establecerá también procedimientos de control interno para la detección y gestión de los casos de conflicto de interés que pudieran darse en el personal que presta sus servicios en la realización de las tareas subcontratadas.

Emitido por: AC Administración Pública

CSV: FE000173cb68a5804b1cda4d031627468940  
Validación en [www.sede.trega.gob.es](http://www.sede.trega.gob.es)  
Visado por: Gairó Piñero, Laura Fecha: 28/07/2021  
Firmado por: MIGUEL ANGEL RIESGO PABLO Fecha: 28/07/2021 17:47:08

114

MINISTERIO  
DE AGRICULTURA, PESCA  
Y ALIMENTACIÓN

FONDO ESPAÑOL  
DE GARANTÍA AGRARIA O.A.



## Anexo VI. CONTROL DE CONTENIDO DE THC EN CULTIVO DE CÁÑAMO EN EL MARCO DE LOS CONTROLES POR MONITORIZACIÓN

El presente anejo tiene por objeto describir y recopilar las dispersas estipulaciones legales referentes al cultivo de cáñamo en el ámbito del Sistema Integrado de Gestión y Control de la Política Agraria Común, en particular cuando se realizan controles por monitorización y fijar el protocolo de actuaciones y muestreos a realizar en dichos controles.

En lo que atañe al cáñamo, tal y como expresan los considerandos 28 y 31 del Reglamento 1307/2013, deben mantenerse medidas específicas a fin de asegurar que no puedan ocultarse cultivos ilegales que puedan acogerse al pago básico. Así, el cultivo del cáñamo es admisible para Pago Básico siempre que se cumplan dos condiciones:

La primera hace referencia al contenido de Tetrahidrocanabinol (THC) y aparece reflejada en el Art. 32.6 del Reglamento (UE) 1307/2013. Según esta disposición, las superficies dedicadas a la producción de cáñamo solo serán hectáreas admisibles si las variedades utilizadas tienen un contenido de THC no superior al 0,2%.

La segunda se refiere a la limitación de las variedades de cáñamo admisibles y se establece en el artículo 9 del Reglamento Delegado 639/2014 de la Comisión (modificado por el Reglamento Delegado 2018/707). Tal y como indica el Real Decreto 1075/2014, solo se podrán utilizar semillas certificadas de las variedades que figuran en el Catalogo común de las variedades de especies de plantas agrícolas, en el Registro español de variedades comerciales, o que tengan concedida una autorización de comercialización conforme a la Decisión 2004/842/CE, de la Comisión, de 1 de diciembre de 2004.

Considerando estos requisitos, el Reglamento de Ejecución 809/2014 de la Comisión establece, en el marco del Sistema Integrado de Gestión y Control, medidas de control específicas y métodos para determinar los niveles de THC en el cáñamo.

Estas medidas de control comienzan a nivel documental en el momento de presentación de la Solicitud Única por parte del agricultor y se describen en el “Plan nacional de controles administrativos de las superficies declaradas para pagos desacoplados en la solicitud única 2021”.

Una vez reunidos los requisitos administrativos, el procedimiento de control continúa, en este caso, con los controles por monitorización. Si bien la determinación del contenido de THC de un cultivo de cáñamo podría asimilarse a un requisito no monitorizable desde un punto de vista conceptual, el Reglamento de Ejecución (UE) 809/2014 establece una disposición específica para el control de este requisito de admisibilidad en su artículo 40bis, punto 2, apartado b). En virtud de ella, el porcentaje mínimo de control será del 30% de las superficies declaradas para la producción de cáñamo cultivado. Por su parte, el Reglamento de Ejecución (UE) 2021/725, permite reducir este porcentaje



hasta, al menos, el 10% de las superficies en virtud de su artículo 3, punto 8, cuando debido a las medidas adoptadas para hacer frente a la pandemia de COVID-19, las comunidades autónomas no estén en condiciones de realizar los controles de forma habitual.

Cuando en una comunidad autónoma coexistan expedientes sometidos a control por monitorización con otros sometidos a controles clásicos sobre el terreno para el mismo régimen de ayuda (en este caso para el Pago Básico), deberá garantizarse que se alcanza el porcentaje mínimo de control del 30% (o el 10%) tanto para el universo de expedientes controlados por monitorización, como para el de controles clásicos sobre el terreno. Esto se fundamenta en que el porcentaje de control de superficies de cultivo de cáñamo se establece en el Reglamento de Ejecución 809/2014 de forma diferenciada para controles clásicos sobre el terreno (artículo 30, apartado g) como para controles por monitorización (artículo 40bis, punto 2, apartado b), de forma que si una comunidad autónoma optara por realizar controles del contenido de THC en cáñamo considerando únicamente la superficie a nivel global (sin considerar el régimen de controles al que está sometido cada expediente) podría producirse un incumplimiento de alguna de las disposiciones reglamentarias anteriores, con el consecuente riesgo para el fondo.

Nótese que la normativa comunitaria establece el porcentaje del 30% a nivel de superficie total de cultivo de cáñamo y no fija un porcentaje mínimo de beneficiarios, por tanto, en casos en los que exista un único beneficiario se deberá controlar el 30% de la superficie del mismo.

### **Muestreo**

A efectos de la realización física del control, tal y como establece el Real Decreto 1075/2014 en su artículo 9, el cultivo de cáñamo deberá mantenerse en condiciones normales de crecimiento, y de acuerdo con las prácticas locales hasta como mínimo diez días después de la floración. No obstante, la autoridad competente podrá autorizar que se coseche el cáñamo después del inicio de la floración, pero antes de que transcurran los diez días tras el fin de la floración, si los inspectores indican para cada parcela de que se trate las partes representativas que deben seguir cultivándose como mínimo durante los diez días siguientes al final de la floración a los efectos de la inspección. El cáñamo cultivado como cultivo intermedio se seguirá cultivando en condiciones normales, de acuerdo con las prácticas locales, al menos hasta que finalice el período vegetativo.

Si para la variedad de cáñamo declarada por el agricultor en su Solicitud Única no existieran registros de resultados referentes a niveles de THC determinados con anterioridad o, si estos registros existieran y los resultados se encontraran por debajo de los límites de 0,2% de THC, se aplicará el Procedimiento A de muestreo especificado en el Anexo III del Reglamento 639/2014 que se define en el párrafo siguiente.

### **Procedimiento A**

Las muestras se tomarán durante el día, siguiendo un patrón sistemático para garantizar que son representativas del campo, pero excluyendo las orillas del



cultivo. La muestra consistirá en un total de partes de 50 plantas por campo, tomadas de la siguiente manera: En un cultivo en pie de una variedad dada de cáñamo se tomará una parte de 30 cm con al menos una inflorescencia femenina de cada planta seleccionada. El muestreo se efectuará en el plazo situado entre veinte días después del inicio de la floración y diez días después del final de esta.

Los Estados miembros podrán autorizar que el muestreo se efectúe en los primeros veinte días desde el inicio de la floración siempre que, en relación con cada variedad cultivada, se tomen otras muestras representativas de acuerdo con las normas expuestas en el párrafo anterior durante el plazo que comienza veinte días después del inicio de la floración y termina diez días después del final de esta.

En el cáñamo cultivado como cultivo intermedio, en ausencia de inflorescencias femeninas, se tomarán los 30 cm superiores del tallo de la planta. En tal caso, el muestreo se llevará a cabo justo antes de finalizar el período de vegetación, una vez que las hojas empiecen a presentar los primeros signos de amarilleo; sin embargo, no se deberá superar el inicio de un período en el que se prevean heladas.

Cada muestra se colocará en una bolsa de tela o de papel, sin aplastarla, y se enviará al laboratorio para su análisis. Para este Procedimiento de muestreo, en laboratorio se realizará una sola determinación por muestra, si bien, en caso de superarse el umbral de 0,2% de THC, se efectuará una segunda determinación por muestra, tomando como resultado final el valor medio de ambas.

Nótese que el término “campo” es el que indica el propio Reglamento y habida cuenta que los resultados de la analítica de THC deben referirse a una variedad concreta de cáñamo, el muestreo debe realizarse sobre parcelas que sean cultivadas con una variedad de cáñamo en particular. En consecuencia, el beneficiario deberá indicar, tal y como establece el Real Decreto 1075/2014, las variedades usadas en las parcelas declaradas, delimitando en su caso los recintos correspondientes a cada variedad, sin que en ningún caso pueda realizarse mezcla de distintas variedades en un mismo recinto.

### **Resultados y Directrices de Actuación**

Si los niveles de THC detectados fruto de los muestreos descritos anteriormente no fueran superiores al 0,2%, las superficies declaradas se considerarían admisibles a efectos de activación de derechos de Pago Básico.

Si, por el contrario, los niveles de THC detectados fueran superiores a dicho umbral, estas superficies no pueden ser consideradas como admisibles y, por tanto, la superficie determinada pasaría a ser 0. En este caso, además de no recibir el pago, estos resultados se tendrán en cuenta para la aplicación de las reducciones y exclusiones previstas en el artículo 19bis del Reglamento Delegado (UE) 640/2014 de la Comisión. Sin perjuicio de lo anterior, este hecho debe ser puesto en conocimiento de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado a fin que, en el ámbito de sus competencias, procedan a realizar las averiguaciones oportunas.

117



A efectos de la aplicación de las sanciones administrativas, la determinación de la responsabilidad por el incumplimiento cobra especial relevancia en virtud de lo indicado en el artículo 64 del Reglamento 1306/2013 que regula los criterios generales de aplicación de sanciones administrativas en el ámbito de la Política Agraria Común, indicando que, con carácter general y en relación con el incumplimiento de criterios de admisibilidad, no se impondrán sanciones administrativas cuando el interesado pueda demostrar de forma satisfactoria para la autoridad competente que no es responsable del incumplimiento de las obligaciones previstas en el apartado 1 –criterios de admisibilidad- o si la autoridad competente acepta de otro modo que el interesado no es responsable.

Por otro lado, tal y como establece el Art. 9.4 del Reglamento 639/2014, si la media de todas las muestras de una variedad concreta sobrepasa el nivel del 0,2% de THC, el siguiente año de solicitud se aplicaría sobre la superficies declaradas de dicha variedad un método diferente de muestreo denominado Procedimiento B, consistente en:

• **Procedimiento B:** Las muestras se tomarán durante el día, siguiendo un patrón sistemático para garantizar que son representativas del campo, pero excluyendo las orillas del cultivo. La muestra obtenida con este procedimiento consistirá en partes de 200 plantas por campo, tomadas de la siguiente manera: en un cultivo en pie de una variedad dada de cáñamo se tomará el tercio superior de cada planta seleccionada. El muestreo se efectuará en el plazo de diez días a partir del final de la floración o, en el caso del cáñamo cultivado como cultivo intermedio, en ausencia de inflorescencias femeninas, justo antes de finalizar el período de vegetación, una vez que las hojas empiecen a presentar los primeros signos de amarilleo; sin embargo, no se deberá superar el inicio de un período en el que se prevean heladas. En el caso de las variedades dioicas, solo se tomarán plantas femeninas. Cada muestra se colocará en una bolsa de tela o de papel, sin aplastarla, y se enviará al laboratorio para su análisis. En todo caso, el resultado final de la analítica corresponderá al valor medio de dos determinaciones por muestra de ensayo.

Si, en el segundo año, aplicando dicho método de muestreo, la media de todas las muestras de dicha variedad sobrepasara el 0,2% de contenido de THC, se presentará a la Comisión una solicitud de autorización para prohibir la comercialización de dicha variedad de conformidad con el artículo 18 de la Directiva 2002/53/CE. Dicha solicitud se presentará de acuerdo con el Reglamento (CE) 792/2009 de la Comisión a más tardar el 15 de enero del siguiente año de solicitud. A partir de ese año de solicitud, la variedad recogida en la solicitud no causará derecho a pagos directos en el Estado miembro en cuestión.

Este procedimiento se utilizará durante los siguientes años de solicitud, a menos que todos los resultados analíticos de esa variedad sean inferiores al contenido de THC establecido en el artículo 32, apartado 6, del Reglamento (UE) n.º 1307/2013.

## Seguimiento a efectos de notificación a la Comisión

118



Las comunidades autónomas remitirán al FEGA, antes del 15 de diciembre, los resultados de los análisis de cáñamo realizados durante la campaña, indicando para cada variedad, los resultados de cada muestra en lo que respecta al contenido de THC, expresado en porcentaje con dos decimales, el procedimiento de muestreo y análisis utilizado, el número de pruebas realizadas y la indicación del punto en el que se tomó la muestra, así como si dicha muestra ha sido realizada en el contexto de controles clásicos sobre el terreno o por monitorización.

Derivado de los muestreos realizados en campañas anteriores, las comunidades autónomas deberán aplicar el Procedimiento de muestreo B en la campaña 2021 a las siguientes variedades:

- **Carmagnola.**
- **Tiborszallasi.**
- **Futura 75.**

### Laboratorios de análisis

Para aquellas CC.AA. que no dispongan de los servicios analíticos necesarios para realizar las determinaciones de THC requeridas por el Reglamento Delegado (UE) 639/2014, en el ámbito público, los siguientes laboratorios han venido siendo utilizados para este fin desde distintas administraciones autonómicas:

| Ámbito Administrativo | Nombre  | Dirección  | Teléfono     | Correo Electrónico                 |
|-----------------------|---|--|--------------|------------------------------------|
| AGE – MAPA            | Laboratorio Arbitral Agroalimentario  | C/Aguarón, 13.<br>28023 Madrid                     | 913474979/64 | bzn-laamadrid@mapa.es              |
| GENCAT - DARPA        | Laboratori Agroalimentari Departament d'Agricultura, Ramaderia, Pesca i Alimentació | C/Camí de Mataró núm.1,<br>08348 Cabrils.          | 937508211    | mireia.medinasala@gencat.cat       |
| Gob. Navarra          | Nasertic  | Avda. Serapio Huici 20,<br>31610 Villava (Navarra) | 848420500    | resultados.laboratorio@nasertic.es |

### Encuentros fortuitos de cáñamo en el marco de visitas a campo en acciones de seguimiento o control de requisitos no monitorizables

Si durante una visita a campo en el marco de una acción de seguimiento o para el control de un requisito no monitorizable de cualquier régimen de ayuda se observara un cultivo de cáñamo no declarado en lugar del cultivo consignado en la solicitud única, se procederá como se indica a continuación:

- Si la visita a campo se ha realizado en el contexto de una acción de seguimiento, se asignará un semáforo rojo para el régimen de Pago básico, repercutiendo el resultado en los regímenes de ayuda que corresponda.



- Si la visita a campo se realiza en el contexto de un control de requisitos no monitorizables, se anotará el incumplimiento del mismo y se procederá a asignar un semáforo rojo para el régimen de Pago Básico, repercutiendo el resultado en los regímenes de ayuda que corresponda.

Sin perjuicio de lo anterior, se procederá a comunicar el hecho a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

Emitido por: AC Administración Pública

CSV: FE000173cb68a5804b1cda4d031627468940  
Validación en [www.sede.trega.gob.es](http://www.sede.trega.gob.es)  
Visado por: Gairó Piñero, Laura Fecha: 28/07/2021  
Firmado por: MIGUEL ANGEL RIESGO PABLO Fecha: 28/07/2021 17:47:08

120

MINISTERIO  
DE AGRICULTURA, PESCA  
Y ALIMENTACIÓN

FONDO ESPAÑOL  
DE GARANTÍA AGRARIA O.A.



## **Anexo VII. EJEMPLO DE METODOLOGÍA DE SELECCIÓN DE MUESTRA DE CONTROL DE REQUISITOS NO MONITORIZABLES.**

### **1. Definición de Requisito no Monitorizable y obligación de control**

El artículo 40bis del Reglamento de Ejecución (UE) 809/20141 establece en su punto 1º, apartado c) que, cuando las autoridades competentes efectúen controles por monitorización *“deberán efectuar controles del 5% de los beneficiarios afectados por criterios de admisibilidad, compromisos y otras obligaciones que no puedan ser objeto de monitorización mediante datos de los satélites Sentinel de Copernicus u otros datos con valor al menos equivalente, y resulten pertinentes para extraer conclusiones sobre la admisibilidad de la ayuda.”*

De esta forma, se define el concepto de requisito no monitorizable, indicando un nivel mínimo de controles (5% o el 3% por efecto de la pandemia de COVID-19 en la campaña 2021) y detallando que “entre el 1% y el 1,25% de los beneficiarios serán seleccionados de forma aleatoria; los beneficiarios restantes serán seleccionados sobre la base de un análisis de riesgo”.

La redacción de esta disposición legal resulta meridianamente clara en ciertos aspectos. En primer lugar, evidencia que corresponde a la autoridad competente la responsabilidad de efectuar el control de requisitos no monitorizables, garantizando las condiciones enunciadas en cuanto a la selección del porcentaje mínimo de beneficiarios y a la distribución de la muestra en un grupo aleatorio y de riesgo. Esto implica que las Comunidades Autónomas deben tener la capacidad de seleccionar una muestra única de requisitos no monitorizables, independientemente que la ejecución física del control se realice bien por sus propios medios o bien usando los de un tercero, ya sea a través de convenios o subcontratas. La selección muestral de requisitos no monitorizables es un aspecto que podría alcanzar una notoria relevancia en futuras auditorías, así como en el trabajo de comprobación que realizan los Organismos de Certificación anualmente.

### **2. Criterios de Selección de muestra de Requisitos no Monitorizables.**

No obstante lo anterior, el procedimiento de selección de muestra no aparece definido reglamentariamente, ni tampoco ha sido objeto de estudio en las distintas guidelines del JRC2, que se centran más en aspectos técnicos del flujo de trabajo de los requisitos monitorizables.

Únicamente el documento de preguntas y respuestas<sup>3</sup> sobre controles por monitorización y su adenda aportan algún detalle adicional sobre el control de requisitos no monitorizables y el procedimiento de selección de muestra. En particular, la respuesta número 18 del documento de preguntas y respuestas indica que el actual marco jurídico no impide que las autoridades competentes usen zonas de control siempre y cuando se respeten los porcentajes de selección aleatoria y de riesgo enunciados en el Reglamento de Ejecución (UE) 809/20141.

121



Teniendo en cuenta que cada año se incrementa de forma sustancial la superficie sometida a controles por monitorización y que, en 2022, esta metodología de control abarcará toda la superficie declarada en la España peninsular y en las Islas Baleares, con vistas a optimizar tanto el tiempo como los recursos disponibles, resulta necesario establecer una metodología de control que minimice, dentro de lo posible, la dispersión geográfica de aquellas parcelas que requieran una visita para el control de estos requisitos. Habida cuenta que el documento de preguntas y respuestas indica expresamente la posibilidad de usar zonas de control, este procedimiento de selección contaría con el aval de la Comisión para alcanzar los objetivos expuestos anteriormente.

### **3. Población, regímenes de ayuda y requisitos no monitorizables objeto de control**

Tal y como indica el propio Reglamento de Ejecución (UE) 809/20141, la población objeto de control son los beneficiarios afectados por requisitos no monitorizables.

En 2020, en el marco del proyecto FEAGA-TRAGSATEC, se optó por realizar un muestreo de expedientes afectados por los requisitos no monitorizables que requerían un control de campo dentro de los regímenes del primer pilar (requisitos no monitorizables 1 al 7), para después ejecutar un control de todos los requisitos no monitorizables de todos los regímenes de ayuda de los expedientes seleccionados. Esta metodología ha sido cuestionada por Organismos de Certificación, que ponen en duda la representatividad de los distintos regímenes de ayuda en la muestra de control.

En consecuencia, en 2021, el control de requisitos no monitorizables debe garantizar los porcentajes mínimos expuestos por el Reglamento a nivel de régimen de ayuda.

### **4. Procedimiento de selección: Método de selección por zonas de control**

#### **4.1. Delimitación del universo muestral**

Se seleccionarán aquellos expedientes afectados por al menos uno de los requisitos no monitorizables en medidas del Primer Pilar. Esta selección inicial constituirá el universo muestral de expedientes de los que, posteriormente, se extraerá la muestra de control.

#### **4.2. Justificación de las zonas de control**

La metodología descrita en los siguientes apartados es aplicable a cualquier tipo de agrupación geográfica, independientemente de su tamaño. El procedimiento descrito a continuación se basa en la selección de una o varias zonas de control en base a criterios de riesgo, siguiendo un método que podría denominarse como “cascada de zonas” de forma que el control de requisitos no monitorizables pueda agruparse lo máximo posible desde un punto de vista geográfico. En el presente documento se ha tomado como referencia de zona de control la comarca, en consecuencia, todas las referencias que se hagan a la comarca en



lo sucesivo, deben entenderse en sentido amplio y referidas a una zona de control concreta.

#### **4.3. Selección de las zonas de control**

Para aquellas CC.AA. que realicen controles por monitorización en dos o más comarcas (o zonas de control), se recomienda una selección de zonas de control en base a criterios de riesgo siguiendo el siguiente procedimiento:

- a) El universo muestral seleccionado en el punto 4.1 se clasificará por comarcas. Se entenderá que un expediente pertenece a una comarca cuando la mayoría de sus líneas de declaración se encuentren dentro de la delimitación de la misma.
- b) Una vez realizada la clasificación anterior, atendiendo a las características de los expedientes situados en ellas, se realiza una puntuación para cada comarca en función de distintos criterios de riesgo. Para ello se proponen los siguientes criterios, que permitirían obtener una puntuación global de riesgo por comarca basada en puntuaciones parciales por régimen de ayuda, con objeto de priorizar la selección de zonas con alta representatividad de los distintos regímenes:
  - I. El primer criterio de riesgo sería el número de beneficiarios afectados por requisitos no monitorizables por régimen de ayuda (% sobre el total de los expedientes sometidos a control por monitorización en la C.A.).
  - II. El segundo criterio de riesgo sería la superficie solicitada (% sobre el total de dicho régimen en la zona sometida a controles por monitorización – PB declaran rotación forestal de ciclo corto, PV tienen SIE-).
  - III. El tercer criterio de riesgo sería el importe medio de la ayuda recibida el año anterior (% sobre el total del régimen en la zona de monitorización de la CC.AA. –para PB solo los que declaran rotación forestal de ciclo corto y para PV los que tienen SIE).
  - IV. Adicionalmente, aunque no se incluye en el ejemplo, con objeto de evitar la selección de las mismas zonas durante varios años consecutivos, podría incorporarse un nuevo criterio de riesgo para la selección de las mismas, otorgando mayor puntuación a aquellas no seleccionadas en años anteriores, tal y como se venía haciendo para la selección de ventanas en los controles por Teledetección.
- c) Una vez determinado el nivel de riesgo por comarca, se selecciona la comarca con la mayor puntuación y se procede con la selección de muestra.

#### **4.4. Selección de la parte aleatoria de la muestra de control**

Tomando como base los expedientes de la comarca con mayor nivel de riesgo, se procede a hacer una selección aleatoria de entre el 1 y el 1.25% de los

123



beneficiarios afectados por requisitos no monitorizables para cada régimen de ayuda en dicha comarca.

En caso que el número de beneficiarios seleccionado fuera insuficiente para cubrir el porcentaje mínimo necesario en un determinado régimen de ayuda, se realizaría un recalcuro de la matriz de riesgo anterior para seleccionar una nueva comarca, teniendo en cuenta únicamente los regímenes para los que no se ha podido completar la muestra de requisitos no monitorizables. El proceso se repetiría tantas veces como fuera necesario con las comarcas restantes hasta alcanzar los porcentajes indicados en el párrafo anterior, de forma que siempre se garantizara el mayor nivel de agrupación geográfica posible, minimizando la selección de comarcas.

#### **4.5. Selección de la parte de riesgo de la muestra de control**

Una vez obtenida la muestra aleatoria, se procedería a seleccionar la muestra de riesgo en las mismas comarcas escogidas para la selección de la muestra aleatoria. Si el número de expedientes fuera suficiente para garantizar la selección aleatoria pero no cubriera el porcentaje mínimo de expedientes de la muestra de riesgo, se repetiría el proceso de recalcuro de riesgo y selección de una nueva comarca de forma iterativa hasta tener un universo suficiente que permitiera completar los porcentajes de muestra para todos los regímenes de ayuda del primer pilar.

Una vez garantizada la disponibilidad del mínimo de expedientes necesarios para la muestra, se procede a la selección de los mismos, propiamente dicha, basada en criterios de riesgo. Para ello, del conjunto de expedientes de la comarca con mayor nivel de riesgo, se realizaría una nueva clasificación, para cada régimen de ayuda, de los expedientes en función los siguientes criterios de riesgo y seleccionando para control entre el 3,75-4%, en función del tamaño de la muestra aleatoria. Las comunidades autónomas podrán establecer criterios de riesgo adicionales o modificar la ponderación de los mismos para cada régimen de ayuda.

Una vez clasificados los expedientes con su puntuación global por régimen de ayuda, se comienza seleccionando los de mayor a menor nivel de riesgo, dentro de la comarca, hasta cubrir el tamaño de muestra necesario. Si en una comarca, para un determinado régimen de ayuda no se alcanzaran los mínimos necesarios, se procede de forma análoga con los expedientes de la siguiente comarca seleccionada, hasta cubrir los porcentajes mínimos.

#### **4.6. Criterios de riesgo a nivel de régimen de ayuda**

A nivel de régimen de ayuda se establece una clasificación general para los expedientes de la zona atendiendo a los siguientes criterios de riesgo:

- Superficie afectada por el requisito no monitorizable –tamaño LDG -. (Para este criterio se reutiliza la información empleada para el cálculo de riesgo a nivel de comarca, pero esta vez a nivel de expediente, expresado en % con respecto al total de los expedientes de la comarca).



- Importe de ayuda percibida el año anterior en las líneas de declaración objeto de selección (ídem punto anterior)
- Control del mismo requisito no monitorizable el año anterior, con resultado de incumplimiento (SI/NO)
- Control del mismo requisito no monitorizable el año anterior, sin incidencia (SI/NO) (disminuye riesgo)

Además, para cada régimen de ayuda, se tendrán en cuenta criterios específicos de riesgo para cada requisito no monitorizable.

#### 4.7. Criterios de riesgo a nivel de requisito no monitorizable

| Régimen     | Requisito no monitorizable                     | Criterios Riesgo  |
|-------------|--|---|
| Pago Básico | Densidad de árboles de rotación corta          | a) Nueva plantación o no declarada para PB en años anteriores.<br>b) Expediente declara de especies con distinta densidad mínima según Anexo I RD 1075/2014   |
|             | Cáñamo: contenido THC                          | No aplica, véase apartado 4.8   |
| Pago Verde  | Especies válidas barbecho melífero SIE         | a) Expediente que solicita primas ganaderas: Peso 5.<br>b) Expediente que no solicita primas ganaderas. Peso 1.   |
|             | Prohibición actividad ganadera en barbecho SIE | a) El expediente solicita primas ganaderas. Peso 10.<br>b) El expediente solicita barbecho SIE con cubierta vegetal. Peso 8. Se suma cuando el expediente solicita alguno de los siguientes productos:<br>a. Producto 020 variedad 902<br>b. Producto 021<br>c. Producto 023 variedad 902<br>d. Producto 024 variedad 902<br>e. Producto 025.                         |
|             | Prohibición fitosanitarios en superficie SIE   | a) Cultivo fijador de nitrógeno SIE que, además, declara ayuda asociada a los cultivos proteicos. Peso 10.<br>b) Cultivo fijador de nitrógeno SIE declarado en regadío. Peso 8<br>c) Barbechos SIE declarado en regadío. Peso 6<br>d) Cultivo fijador de nitrógeno SIE declarado en seco. Peso 5.<br>e) Si no suma ningún punto por los criterios anteriores. Peso 1. |

Emitido por: AC Administración Pública

Fecha: 28/07/2021 17:47:08

125

CSV: FE000173cb68a5804b1cda4d031627468940

Validación en [www.sede.itega.gob.es](http://www.sede.itega.gob.es)

Visado por: Gairó Piñero, Laura Fecha: 28/07/2021

Firmado por: MIGUEL ANGEL RIESGO PABLO Fecha: 28/07/2021 17:47:08

MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN

FONDO ESPAÑOL DE GARANTÍA AGRARIA O.A.



|                    |  |  |
|--------------------|--|--|
| Arroz              | Variedad de semilla autorizada         | Sin criterios de riesgo específicos. Solo se aplican criterios generales de riesgo (4.6) a nivel de régimen de ayuda   |
| Cultivos proteicos | Cultivo seco en alfalfa                | a) El expediente solicita alguna línea de declaración en un recinto SIGPAC de regadío. Peso 10.<br>b) Superficie total declarada por el expediente de la ayuda asociada al grupo "proteaginosas + leguminosas" en seco:<br>i. $\geq 1$ ha - 1,5 ha. Peso 10. Se parte de 1 ha porque es el mínimo para tener derecho a la ayuda.<br>ii. 1,51 - 2 ha. Peso 5.<br>c) Si no suma ningún punto por los criterios anteriores. Peso 1.                         |
|                    | Variedad de semilla autorizada         | Sin criterios de riesgo específicos.   |
| Frutos cáscara     | Cultivo seco en almendros y algarrobos | a) El expediente solicita alguna línea de declaración en un recinto SIGPAC de regadío. Peso 10.<br>b) Superficie total declarada por el expediente de la ayuda asociada a los frutos de cáscara (incluyendo algarrobo, almendro, avellano):<br>i. $\geq 0,5$ ha - 0,75 ha. Peso 10. Se parte de 0,5 ha porque es el mínimo para tener derecho a la ayuda.<br>ii. 0,76 - 1 ha. Peso 5.<br>c) Si no suma ningún punto por los criterios anteriores. Peso 1 |

Emitido por: AC Administración Pública

CSV: FE000173cb68a5804b1cda4d031627468940  
Validación en [www.sede.fega.gob.es](http://www.sede.fega.gob.es)  
Visado por: Gairó Piñero, Laura Fecha: 28/07/2021  
Firmado por: MIGUEL ANGEL RIESGO PABLO Fecha: 28/07/2021 17:47:08

126

MINISTERIO  
DE AGRICULTURA, PESCA  
Y ALIMENTACIÓN

FONDO ESPAÑOL  
DE GARANTÍA AGRARIA O.A.



|                   |                                |  |
|-------------------|--------------------------------|--|
|                   | Densidad mínima                | <p>a) Incidencia SIGPAC 155: "Frutos secos que no cumplen la densidad mínima, según control de campo o administrativo". Peso: 10.</p> <p>b) Incidencia SIGPAC 161 "Frutos secos que no cumplen la densidad mínima, según el nº de árboles registrado". Peso 7.</p> <p>c) El expediente tiene alguna línea de declaración con una densidad declarada por especie en los siguientes intervalos:</p> <p><b>Almendros:</b></p> <p>Hasta 88 almendros/ha. Peso 10.</p> <p>89-104 almendros/ha. Peso 5.</p> <p><b>Algarrobos:</b></p> <p>Hasta 33 algarrobos/ha. Peso 10.</p> <p>34-39 algarrobos /ha. Peso 5.</p> <p><b>Avellanos:</b></p> <p>Hasta 165 avellanos /ha. Peso 10.</p> <p>166-195 avellanos /ha. Peso 5</p> <p>Esta densidad se calcula con los árboles por especie declarados por el agricultor. Los dos intervalos establecidos son un 10% y un 20% más del mínimo exigido por especie.</p> <p>d) Superficie total declarada por el expediente de la ayuda asociada a los frutos de cáscara (incluyendo algarrobo, almendro, avellano):</p> <p>i. <math>\geq 0,5</math> ha - 0,75 ha. Peso 10. Se parte de 0,5 ha porque es el mínimo para tener derecho a la ayuda.</p> <p>ii. 0,76 - 1 ha. Peso 5.</p> <p>e) Si no suma ningún punto por los criterios anteriores. Peso 1.</p> |
| Legumbres calidad | Variedad de semilla autorizada | Sin criterios de riesgo específicos. Solo se aplican criterios generales de riesgo (4.6) a nivel de régimen de ayuda.  |

127

Emitido por: AC Administración Pública

Firmado por: MIGUEL ANGEL RIESGO PABLO Fecha: 28/07/2021 17:47:08

CSV: FE000173cb68a5804b1cda4d031627468940

Validación en [www.sede.itega.gob.es](http://www.sede.itega.gob.es)

Visado por: Gairó Piñero, Laura Fecha: 28/07/2021

Firmado por: MIGUEL ANGEL RIESGO PABLO Fecha: 28/07/2021 17:47:08

MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN

FONDO ESPAÑOL DE GARANTÍA AGRARIA O.A.

|                       |   |   |
|-----------------------|---|---|
| Remolacha azucarera   | Variedad de semilla autorizada          | Sin criterios de riesgo específicos. Solo se aplican criterios generales de riesgo (4.6) a nivel de régimen de ayuda  |
|                       | Dosis mínima siembra                    |   |
| Tomate para industria | Dosis mínima siembra                    | Sin criterios de riesgo específicos. Solo se aplican criterios generales de riesgo (4.6) a nivel de régimen de ayuda  |
|                       | Documentación justificativa de entregas |   |
| Algodón               | Densidad mínima                         | <p>a) Superficie total declarada por el expediente de la ayuda asociada al algodón en secano:</p> <p>i. <math>\geq 1</math> ha - 1,5 ha. Peso 10. Se parte de 1 ha porque es el mínimo para tener derecho a la ayuda.</p> <p>ii. 1,51 ha - 2 ha. Peso 5.</p> <p>b) Si el algodón en secano no suma ningún punto por el criterio anterior. Peso 1.</p> <p>c) Superficie total declarada por el expediente de la ayuda asociada al algodón en regadío:</p> <p>i. <math>\geq 0,5</math> ha - 0,75 ha. Peso 10. Se parte de 0,5 ha porque es el mínimo para tener derecho a la ayuda.</p> <p>ii. 0,76 ha - 1 ha. Peso 5.</p> <p>d) Si el algodón en regadío no suma ningún punto por el criterio anterior. Peso 1</p> |
|                       | Variedad de semilla autorizada          |   |

#### 4.8. Ejemplo de aplicación

En una comunidad autónoma, se realizan controles por monitorización en tres comarcas. En base a las solicitudes únicas del año anterior, se han determinado los pesos relativos (% sobre el total monitorizado) de beneficiarios, superficies e importes de ayudas, de forma que los datos, para cada comarca y régimen de ayuda se representan en la siguiente tabla. Como a cada criterio de riesgo se le otorga el mismo peso, el índice de riesgo aumenta un punto por cada punto porcentual de cada uno de sus componentes (conformando un nivel de riesgo global por comarca). Los criterios de riesgo aplicados para la ponderación del riesgo de cada comarca en este ejemplo son los descritos en el apartado 4.3 del presente documento, si bien, en base a la experiencia previa de cada comunidad autónoma y los hallazgos de auditorías previas podrían aplicarse criterios adicionales.



| Comarca  | Crit.                | PB <sup>1</sup> | PV <sup>2</sup> | Arroz <sup>3</sup> | CP <sup>3</sup> | FC <sup>3</sup> | LC <sup>3</sup> | RA <sup>3</sup> | TI <sup>3</sup> | Alg. <sup>3</sup> | Total        |
|----------|----------------------|-----------------|-----------------|--------------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-------------------|--------------|
| <b>A</b> | <b>Beneficiarios</b> | 0%              | 10%             | 100%               | 25%             | 15%             | 50%             | 11%             | 12%             | 0%                | <b>672</b>   |
|          | <b>Superficie</b>    | 0%              | 15%             | 100%               | 10%             | 17%             | 56%             | 11%             | 10%             | 0%                |              |
|          | <b>Importe</b>       | 0%              | 16%             | 100%               | 12%             | 20%             | 60%             | 11%             | 11%             | 0%                |              |
|          | <b>I. Riesgo</b>     | <b>0</b>        | <b>41</b>       | <b>300</b>         | <b>47</b>       | <b>52</b>       | <b>166</b>      | <b>33</b>       | <b>33</b>       | <b>0</b>          |              |
| <b>B</b> | <b>Beneficiarios</b> | 0%              | 25%             | 0%                 | 19%             | 22%             | 26%             | 85%             | 42%             | 90%               | <b>958</b>   |
|          | <b>Superficie</b>    | 0%              | 35%             | 0%                 | 22%             | 25%             | 23%             | 85%             | 45%             | 92%               |              |
|          | <b>Importe</b>       | 0%              | 27%             | 0%                 | 17%             | 26%             | 24%             | 85%             | 50%             | 93%               |              |
|          | <b>I. Riesgo</b>     | <b>0</b>        | <b>87</b>       | <b>0</b>           | <b>58</b>       | <b>73</b>       | <b>73</b>       | <b>255</b>      | <b>137</b>      | <b>275</b>        |              |
| <b>C</b> | <b>Beneficiarios</b> | 100%            | 65%             | 0%                 | 56%             | 63%             | 24%             | 4%              | 46%             | 10%               | <b>1.070</b> |
|          | <b>Superficie</b>    | 100%            | 50%             | 0%                 | 68%             | 58%             | 21%             | 4%              | 45%             | 8%                |              |
|          | <b>Importe</b>       | 100%            | 57%             | 0%                 | 71%             | 54%             | 16%             | 4%              | 39%             | 7%                |              |
|          | <b>I. Riesgo</b>     | <b>300</b>      | <b>172</b>      | <b>0</b>           | <b>195</b>      | <b>175</b>      | <b>61</b>       | <b>12</b>       | <b>130</b>      | <b>25</b>         |              |

<sup>1</sup> Solo se consideran beneficiarios, superficies e importes de los que solicitan PB declarando rotación forestal de ciclo corto, tomando como referencia el total de expedientes sometidos a controles por monitorización.

<sup>2</sup> Solo se consideran beneficiarios, superficies e importes de los que solicitan PV y tienen SIES, tomando como referencia el total de expedientes sometidos a controles por monitorización.

<sup>3</sup> Se consideran beneficiarios, superficies e importes de los que solicitan el régimen de ayuda, tomando como referencia el total de expedientes sometidos a controles por monitorización.

Una vez ordenadas las comarcas atendiendo a su nivel global de riesgo, se seleccionaría la comarca con mayor nivel, en este caso la comarca C y, de los expedientes que se encontraran en su interior, se procedería a realizar la selección aleatoria y riesgo.

En dicha comarca, es posible realizar el muestreo aleatorio entre el 1 y 1,25% de los beneficiarios afectados por requisitos no monitorizables para todos los regímenes de ayuda salvo la ayuda asociada al arroz, que no tiene beneficiarios.

Para concluir la selección de la muestra aleatoria, es necesario ahora seleccionar los beneficiarios del régimen de ayuda asociada al arroz afectados por requisitos no monitorizables, pero en la Comarca C no hay expedientes suficientes. Se procede, por tanto, a recalcular el riesgo en las comarcas restantes, teniendo en cuenta únicamente los regímenes de ayuda que no hayan completado los mínimos en la comarca con mayor nivel de riesgos.

Con respecto a la selección de la comarca de control adicional, nótese que para el recalcular se tiene en cuenta también el régimen de ayuda asociada para la remolacha azucarera (véase tabla adjunta), puesto que, aunque la comarca C permitía seleccionar íntegramente la muestra aleatoria, no permitiría alcanzar la



selección de riesgo del 3,75-4% restante para dicho régimen. Este es un aspecto importante a tener en cuenta a la hora de seleccionar una nueva comarca.

La nueva comarca seleccionada sería la Comarca A y de ella se obtendrían los expedientes necesarios, seleccionados aleatoriamente para el régimen de ayuda asociada al arroz, para alcanzar el mínimo indicado en el Reglamento.

Recalculo de riesgo para selección de comarcas adicionales en caso de muestras incompletas.

| Comarca | Crit.         | PB <sup>1</sup> | PV <sup>2</sup> | Arroz <sup>3</sup> | CP <sup>3</sup> | FC <sup>3</sup> | LC <sup>3</sup> | RA <sup>3</sup> | TI <sup>3</sup> | Alg. <sup>3</sup> | Total |
|---------|---------------|-----------------|-----------------|--------------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-------------------|-------|
| A       | Beneficiarios |                 |                 | 100%               |                 |                 |                 | 11%             |                 |                   | 333   |
|         | Superficie    |                 |                 | 100%               |                 |                 |                 | 11%             |                 |                   |       |
|         | Importe       |                 |                 | 100%               |                 |                 |                 | 11%             |                 |                   |       |
|         | Riesgo/Reg.   |                 |                 | 300                |                 |                 |                 | 33              |                 |                   |       |
| B       | Beneficiarios |                 |                 | 0%                 |                 |                 |                 | 85%             |                 |                   | 255   |
|         | Superficie    |                 |                 | 0%                 |                 |                 |                 | 85%             |                 |                   |       |
|         | Importe       |                 |                 | 0%                 |                 |                 |                 | 85%             |                 |                   |       |
|         | Riesgo/Reg.   |                 |                 | 0                  |                 |                 |                 | 255             |                 |                   |       |

<sup>1</sup> Solo se consideran beneficiarios, superficies e importes de los que solicitan PB declarando rotación forestal de ciclo corto, tomando como referencia el total de expedientes sometidos a controles por monitorización.

<sup>2</sup> Solo se consideran beneficiarios, superficies e importes de los que solicitan PV y tienen SIES, tomando como referencia el total de expedientes sometidos a controles por monitorización.

<sup>3</sup> Se consideran beneficiarios, superficies e importes de los que solicitan el régimen de ayuda, tomando como referencia el total de expedientes sometidos a controles por monitorización.

Una vez seleccionadas las comarcas necesarias para garantizar el mínimo de expedientes en la muestra para cada régimen de ayuda y realizado el muestreo aleatorio de entre el 1 y 1,25% de los beneficiarios afectados por requisitos no monitorizables, se procedería a la valoración de los expedientes en dichas comarcas atendiendo a criterios de riesgo según se describe en el apartado 4.5 para completar la muestra de control. Las comunidades autónomas podrán establecer criterios de riesgo adicionales o modificar la ponderación de los mismos para cada régimen de ayuda.

Una vez clasificados los expedientes con su puntuación global por régimen de ayuda, se comienza seleccionando los de mayor a menor nivel de riesgo, dentro de la comarca C, hasta cubrir el tamaño de muestra necesario. Como en la Comarca C no se alcanzaba el mínimo necesario para la parte de riesgo de la muestra de requisitos no monitorizables de Ayuda Asociada al Arroz y Remolacha Azucarera, se procede de forma análoga ponderando el nivel de riesgo de los expedientes de la siguiente comarca seleccionada, la Comarca A, seleccionando los de mayor riesgo para estos regímenes de ayuda hasta cubrir los porcentajes mínimos de control.

Emitido por: AC Administración Pública

Firmado por: MIGUEL ANGEL RIESGO PABLO Fecha: 28/07/2021 17:47:08

CSV: FE000173cb68a5804b1cda4d031627468940  
Validación en [www.sede.itega.gob.es](http://www.sede.itega.gob.es)  
Visado por: Gairó Piñero, Laura Fecha: 28/07/2021

130

MINISTERIO  
DE AGRICULTURA, PESCA  
Y ALIMENTACIÓN

FONDO ESPAÑOL  
DE GARANTÍA AGRARIA O.A.



GOBIERNO  
DE ESPAÑA

MINISTERIO  
DE AGRICULTURA, PESCA  
Y ALIMENTACIÓN

SECRETARÍA GENERAL  
DE AGRICULTURA  
Y ALIMENTACIÓN  
FONDO ESPAÑOL  
DE GARANTÍA AGRARIA O.A.



 [fega.es](http://fega.es)

 C/ Beneficencia, 8 - 28004 - Madrid

 Tel: 91 347 65 00



Emitido por: AC Administración Pública

CSV: FE000173cb68a5804b1cda4d031627468940

Validación en [www.sede.fega.gob.es](http://www.sede.fega.gob.es)

Visado por: Garro Piñero, Laura Fecha: 28/07/2021

Firmado por: MIGUEL ANGEL RIESGO PABLO Fecha: 28/07/2021 17:47:08

MINISTERIO  
DE AGRICULTURA, PESCA  
Y ALIMENTACIÓN

FONDO ESPAÑOL  
DE GARANTÍA AGRARIA O.A.