



UNIVERSITAT
POLITÈCNICA
DE VALÈNCIA



UNIVERSIDAD POLITÉCNICA DE VALENCIA

FACULTAD DE ADMINISTRACIÓN Y DIRECCIÓN DE EMPRESAS

TRABAJO FIN DE CARRERA

Licenciatura en Administración y Dirección de Empresas

“EL FUTURO EN ESPAÑA DE LA POLÍTICA AGRÍCOLA COMÚN
DESPUÉS DE 2013: ESCENARIOS DE CONVERSIÓN
DE LOS PAGOS REGIONALES ACTUALES”

PRESENTADO POR:

Sandra Rubio Redondo

DIRIGIDO POR:

Silvia Andrés González-Moralejo

Valencia, Abril de 2012

ÍNDICE GENERAL

RESUMEN	1
CAPÍTULO 1: INTRODUCCIÓN	3
1.1. INTRODUCCIÓN.....	5
1.2. OBJETO DEL TFC Y JUSTIFICACIÓN DE LAS ASIGNATURAS RELACIONADAS	6
1.3. OBJETIVOS DEL TFC.....	7
CAPITULO 2: MARCO TEÓRICO: HISTORIA Y EVOLUCIÓN DE LA PAC	9
2.1. LA POLÍTICA AGRARIA COMÚN Y SU EVOLUCIÓN	11
2.1.1. Introducción.....	11
2.1.2. Evolución de la PAC	12
2.1.3. ¿Por qué una nueva reforma?	16
2.1.4. Evolución reciente de la agricultura española	18
2.2. LA REVISIÓN INTERMEDIA DE LA PAC: EL SISTEMA DE PAGO ÚNICO ...	19
2.2.1. ¿Qué es el sistema de pago único?	19
2.2.2. ¿Cómo se aplica el pago único?	22
2.3. LA REVISIÓN INTERMEDIA: LA PAC EN EL ESTADO ESPAÑOL	23
2.3.1. Introducción.....	23
2.3.2. Características estructurales y productivas de la agricultura española.....	23
2.3.3. España ante la reforma de 2003: Problemas de aplicación específicos.....	25
2.3.4. El reparto competencial en el estado español.....	28
2.4. MARCO GENERAL DEL “CHEQUEO MÉDICO”	30
2.4.1. Las razones de un “Chequeo Médico”	30
2.4.2. Principios básicos del “Chequeo Médico”	33
2.4.3. Los objetivos del “Chequeo Médico”.....	34

2.4.4. El “Chequeo Médico” en España	35
2.4.5. Los cambios en el régimen de Pago Único.....	37
2.4.6. Principales elementos de la reforma.....	40
2.4.7. Ventajas e inconvenientes del Pago Único.....	43
2.4.8. Consideraciones finales	44
CAPÍTULO 3: METODOLOGÍA	47
3.1. INTRODUCCIÓN.....	49
3.2. REVISIÓN DE LA LITERATURA EXISTENTE	49
3.3. LA BASE DE DATOS	50
3.3.1. El Observatorio del Apoyo a la Agricultura.....	50
3.3.2. Metodología de la OCDE para la medición del apoyo a la agricultura regional española	52
3.3.3. Conceptos de apoyo al sector agrario según la OCDE.....	53
3.3.3.1. La Estimación del Apoyo Total y su composición.....	53
3.3.3.2. La Estimación del Apoyo al Productor y las categorías que incluye	56
3.3.3.3. La Estimación del Apoyo a los Servicios Generales y las categorías que incluye	57
3.3.3.4. Los indicadores porcentuales.....	58
3.3.4. Adaptación de la metodología de la OCDE al caso español. Transferencias comunitarias: aplicación y fuentes de información	59
3.3.5. Los datos de partida.....	60
3.3.6. Planteamiento de escenarios de futuro	61
CAPÍTULO 4: RESULTADOS	63
4.1. INTRODUCCIÓN.....	65

4.2. PLANTEAMIENTO DE ESCENARIOS DE FUTURO: CÁLCULO, ANÁLISIS Y COMPARACIÓN.....	66
4.2.1. Escenario 1: La PAC de “coste cero” (desaparición de la PAC).....	66
4.2.2. Escenario 2: Desaparece la regulación de mercados y otras ayudas vinculadas a la producción	70
4.2.3. Escenario 3: Un pago “fijo” por hectárea.....	75
4.2.4. Escenario 4: Conversión de los pagos directos en un “pago básico más un pago multifuncional”	80
4.2.4.1. Pago multifuncional basado en zonas desfavorecidas	83
4.2.4.2. Pago multifuncional basado en número de pequeñas explotaciones	89
4.2.4.3. Pago multifuncional basado en ayudas al desarrollo rural	95
 CAPÍTULO 5: CONCLUSIONES.....	101
 BIBLIOGRAFÍA.....	111
 ANEXOS	
ANEXO 1: MEDIDAS DEL ARTÍCULO 68.....	117
ANEXO 2: CATEGORÍAS DE AYUDAS DETALLADAS QUE COMPONEN EL PSE Y EL GSSE.....	121

ÍNDICE DE GRÁFICOS Y TABLAS

Gráfico 2.1. Evolución del gasto de la PAC	17
Gráfico 4.1. Impacto económico del subescenario 4.1.....	88
Gráfico 4.2. Impacto económico del subescenario 4.2.	94
Gráfico 4.3. Impacto económico del subescenario 4.3.	99
Tabla 2.1. La UE-15 y los nuevos Estados miembros. Cuadro comparativo	18
Tabla 2.2. Distribución de las ayudas directas	31
Tabla 2.3. Resumen de fechas y hechos del proceso	42
Tabla 3.1. Categorías de ayuda que componen el PSE.....	57
Tabla 3.2. Categorías de ayuda que componen el GSSE.....	58
Tabla 3.3. Indicadores PSE, %PSE, GSSE, %GSSE, TSE y %TSE según metodología OCDE	61
Tabla 4.1. Escenario 1: La PAC de “coste cero” (desaparición de la PAC)	68-69
Tabla 4.2. Escenario 2: Desaparece la regulación de mercados y otras ayudas vinculadas a la producción	71-72
Tabla 4.3. Escenario 3: Un pago “fijo” por hectárea	77-78
Tabla 4.4. Escenario 4.1: Conversión de los pagos directos en un “pago básico más un pago multifuncional basado en zonas desfavorecidas”	85-86
Tabla 4.5. Escenario 4.2: Conversión de los pagos directos en un “pago básico más un pago multifuncional basado en el nº de pequeñas explotaciones”	90-91
Tabla 4.6. Escenario 4.3: Conversión de los pagos directos en un “pago básico más un pago multifuncional basado en ayudas medioambientales”	96-97

RESUMEN

Desde su creación a principios de los años 60, la Política Agraria Común (PAC) ha estado en constante evolución para ir adaptándose a los nuevos retos que se han ido planteando y a la problemática de cada momento, introduciendo nuevos objetivos e instrumentos a través de sucesivas reformas. La reforma de 1992 supuso un giro radical en el rumbo de la política agraria, con la introducción de pagos directos por hectárea o cabeza de ganado en sustitución de parte del apoyo vía precios. Desde entonces, los pagos directos han sido uno de los principales instrumentos de apoyo al sector agrario de la Unión Europea (UE), si bien su naturaleza ha ido cambiando a lo largo del tiempo.

Con la reforma de 2003 de la PAC se inició un proceso de disociación de los pagos directos de las decisiones de producción y, por consiguiente, de una mayor orientación al mercado de los productores agrarios. A través del Chequeo Médico en 2008, el desacoplamiento de los pagos directos se vio reforzado, aunque todavía existen algunos pagos acoplados, además de que las diferencias interregionales e interestatales son aún considerables. A partir de 2013, con la nueva reforma en curso, los puntos clave serán la reducción y redistribución de las ayudas directas. En este contexto, este Trabajo Final de Carrera (TFC) pretende realizar un análisis prospectivo, basado en el planteamiento de ciertos escenarios de futuro sobre los pagos directos para cada una de las regiones españolas, con el fin de aproximarnos a la futura decisión de la PAC, así como de analizar sus posibles consecuencias sobre nuestro país y sobre cada una de nuestras Comunidades Autónomas (CCAA).

Para la realización de este TFC nos hemos apoyado en varios libros que tratan la PAC en general, y en particular las dos reformas hasta ahora más importantes, la Revisión Intermedia de 2003 y el Chequeo Médico de 2008. Los datos numéricos los hemos obtenido del Observatorio del Apoyo Público a la Agricultura del MARM. Gracias a estos datos y tras la definición, desarrollo y análisis de los escenarios de futuro, veremos cómo queda cada una de nuestras CCAA así como el total de España.

Como veremos a lo largo de este TFC, en los escenarios de desaparición de la PAC, de desaparición de los pagos vinculados a la producción y de “ayuda plana”, todas y cada una de las CCAA españolas pierden subvención económica, ya sea en mayor o menor

medida. En los tres últimos escenarios, al basarse en un pago básico más otro multifuncional, los resultados cambian, ya que hemos repartido la misma cantidad de pago directo que en 2009 (último dato del MARM), por lo tanto, el total español no varía, pero sí el montante correspondiente a cada Comunidad Autónoma (CA). Habrá regiones que obtengan un beneficio en detrimento de otras regiones, por lo que al final, lo que obtienen unas como beneficio les repercute a otras como pérdida.

Dicho todo esto, vamos a ver con más detalle la evolución de la PAC, la metodología utilizada, el planteamiento de los escenarios de futuro elegidos, así como su desarrollo y análisis, para finalizar con las conclusiones de este TFC.

CAPÍTULO 1

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO 1. INTRODUCCIÓN

1.1. Introducción

La Política Agrícola Común (PAC), todavía la política europea más importante, va a ser reformada en 2013. En su haber, ha conseguido producir alimentos de forma sostenible, adaptarse al presupuesto de la Unión Europea (UE) hasta 2013, y una posición cómoda en la Ronda de Doha. En el deber, la crisis alimentaria de 2006/2008 y la recesión económica mundial han puesto de manifiesto sus debilidades.

En efecto, el desacoplamiento total genera contradicciones: un primer pilar que ha consumido el 88 por ciento de los fondos no parece haber tenido demasiado éxito para estabilizar las rentas de los agricultores, el apoyo genérico (según referencias históricas) no favorece la competitividad ni los procesos de ajuste sectorial (sobre todo ganadero), atenta contra la cohesión (desequilibrios entre explotaciones y territorios), comporta una gran complejidad burocrática, tiene una pobre cobertura de los bienes públicos ligados a la agricultura y, por último, sin margen financiero, la regulación de mercados desaparece y deja sin capacidad de respuesta frente a la crisis y la volatilidad de precios.

Si bien las expectativas de cambio son muy altas en determinados países y sectores, la reforma va a ser políticamente muy compleja, ya que es la primera reforma donde la Unión Europea está formada por 27 países (UE-27) –las anteriores fueron las de 1992 (UE-12) y 2003 (UE-15)- y la primera en la que el Parlamento europeo va a tener poder de co-decisión con el Consejo. Como en todas las grandes reformas, las maniobras para tomar posiciones e influir en ella se han iniciado temprano, y esta vez España está participando activamente en los debates desde el principio¹.

El cambio de Comisario de Agricultura a principios de 2010 y todos los documentos conocidos apuntan al continuismo o, al menos, a que la reforma va a ser menos radical de lo que en un principio se podía esperar. Por ello, algunas de las demandas más ambiciosas –por ejemplo la de cambiar la estructura de pilares- parecen quedarse fuera de la agenda. Lo que sí es posible es que la distribución de los pagos, todavía vinculada al producto, sea cuestionada, y que la desconexión sea revisada, todo ello en aras de una

¹ Massot (2009) recoge y comenta las primeras contribuciones publicadas.

conexión mayor de las ayudas a las funciones externas de la agricultura. ¿Favorece esta nueva orientación a la agricultura española?

A la vista de los diferentes documentos emitidos en 2010 por la Comisión y el Parlamento Europeo, entre otros estudios, es posible anticipar que la reforma de la PAC se orientará probablemente hacia:

- La continuidad de pagos directos a todos los agricultores, pero con unas bases revisadas que no hagan referencia a los rendimientos históricos, y con pagos posiblemente reducidos respecto a su nivel actual.
- Mayor igualdad en los pagos a los agricultores de distintas áreas de la UE (y de sus Estados miembros), lo que implicará una redistribución de ayudas.
- Un planteamiento progresivo de la ayuda directa con mayores niveles de apoyo a las pequeñas explotaciones y condicionalidad a buenas prácticas de cultivo, con niveles de pago incrementados de acuerdo con el cumplimiento de objetivos ambientales.
- Territorialidad, es decir, un apoyo a zonas agrarias especialmente vulnerables o desfavorecidas.

Siendo consecuentes con este planteamiento, este trabajo aborda un enfoque prospectivo mediante el planteamiento y análisis de diversos escenarios de futuro en función de las principales alternativas de política agraria que se están considerando en la UE.

1.2. Objeto del TFC y justificación de las asignaturas relacionadas

El objeto de este TFC consiste en realizar un análisis prospectivo, basado en el planteamiento de ciertos escenarios de futuro para cada una de las regiones españolas que incluyan una conversión de los pagos actuales.

En cuanto a la justificación de las asignaturas relacionadas, en primer lugar, para el Capítulo 2 nos hemos apoyado en las asignaturas de Microeconomía, Economía Española y Mundial, y Economía Española Regional.

La Política Agraria Común se introduce en la asignatura de Microeconomía, que es donde se estudian exhaustivamente las subvenciones que los gobiernos establecen en los mercados y los efectos que éstas tienen sobre consumidores y empresas. Además, otros instrumentos que también utiliza la PAC, como los precios mínimos, también son analizados en Microeconomía. En Economía Española y Mundial, se estudia la política agraria como política que se aplica en amplias regiones del mundo (Unión Europea, Estados Unidos, Suiza, Corea, Noruega, Japón, México, Turquía, etc.) y que tiene efectos indeseados sobre los mercados mundiales y otros países emergentes o en desarrollo que no pueden permitirse aplicarla. En Economía Española Regional, se estudian las agriculturas de las distintas regiones españolas, y como en cada una de ellas la PAC ha provocado distintos efectos en función de sus especializaciones productivas.

Por otra parte, para la elaboración del Capítulo 4, nos hemos ayudado de las anteriores asignaturas, Microeconomía, Economía Española y Mundial, y Economía Española Regional, además de Fundamentos Matemáticos, Introducción a la Estadística y Métodos Estadísticos en Economía. Indudablemente, el contenido del Capítulo 4 tiene una relación directa con el capítulo de la PAC en España, por tanto se relaciona con las mismas asignaturas (las utilizadas en el Capítulo 2) justificadas anteriormente.

Como el Capítulo 4 es de carácter más práctico, puesto que incluye el planteamiento y la realización de una serie de cálculos, y la selección de las variables correspondientes para que estos cálculos sean posibles, se relaciona también con Fundamentos Matemáticos, Introducción a la Estadística y Métodos Estadísticos en Economía, que son las asignaturas que proporcionan las herramientas necesarias para la realización de cálculos de carácter económico.

1.3. Objetivos del TFC

El objetivo general de este trabajo es realizar una simulación consistente en evaluar el impacto de un cambio de modelo de apoyo siguiendo los criterios que se derivan de los últimos documentos de la Comisión y algunos gobiernos nacionales, calculando los efectos sobre el apoyo a la agricultura de cada comunidad autónoma (CA), con respecto a la situación en 2009, mediante el uso de los indicadores de política agraria propuestos por la OCDE. Esto implica que es necesario dar respuesta a los siguientes objetivos específicos:

1. Obtener el valor actual de los pagos ejecutados desde la PAC en cada región española (para el último año disponible por CA, el 2009).
2. Plantear y justificar los distintos escenarios de futuro.
3. Calcular, para cada CA, cuál sería el valor de los pagos recibidos en cada escenario.
4. Comparar con la situación en 2009, calculando las pérdidas o ganancias eventuales que enfrentarían las CCAA en cada escenario.

CAPÍTULO 2

MARCO TEÓRICO: HISTORIA Y EVOLUCIÓN DE LA PAC

CAPITULO 2. MARCO TEÓRICO: HISTORIA Y EVOLUCIÓN DE LA PAC

2.1. La Política Agraria Común y su evolución

2.1.1. Introducción

El papel destacado de la Política Agraria Común (PAC) en la construcción europea es resultado de:

- a) Un eje sobre el que se constituyó históricamente la Comunidad Económica Europea, por ser una de las primeras políticas comunes.
- b) Haber representado aproximadamente un 50% del presupuesto de la Comunidad, aunque en los últimos años se ha observado una reducción gradual sobre el presupuesto de la Unión.

La historia de la PAC puede ser observada como una constante e interminable negociación (García Álvarez-Coque, 2006). No hay que olvidar que la PAC nace en el entorno económico de escasez de la posguerra, por lo que se basó en un fuerte apoyo a la producción. La prioridad europea era superar los problemas de escasez de alimentos, además de que los agricultores representaban un porcentaje importante sobre la población activa.

Los objetivos de la PAC según el artículo 39 del Tratado de Roma (artículo 33 del Tratado Constitutivo de las Comunidades Europeas) serían:

- a) Incrementar la productividad agrícola, fomentando el progreso técnico, asegurando el desarrollo racional de la producción agrícola, así como el empleo óptimo de los factores de producción, sobre todo, de la mano de obra.
- b) Garantizar así, un nivel de vida equitativo a la población agrícola, en especial, mediante un aumento de renta individual de los trabajadores de la agricultura.
- c) Estabilizar los mercados.
- d) Garantizar la seguridad de los abastecimientos.
- e) Asegurar al consumidor suministros a precios razonables.

La PAC ha tenido que evolucionar de acuerdo a las condiciones económicas y las percepciones sociales de cada momento. Desde finales de la década de los cincuenta, el peso del sector primario en la economía ha ido cayendo constantemente. Del mismo

modo que en la actualidad ya no se defiende la idea de la elevada productividad como en el pasado, ahora se tiende a valorar una agricultura sostenible, compatible con la preservación del paisaje y del medio ambiente.

2.1.2 Evolución de la PAC

En 1962, un primer consenso entre los Estados fundadores (Alemania, Italia, Francia, Bélgica, Holanda y Luxemburgo) condujo, en la Conferencia de Stressa, a la adopción de las primeras Organizaciones Comunes de Mercados (OCM). La PAC se basó, desde entonces, en tres principios fundamentales:

- Unidad de mercado, que representa la libre circulación de mercancías entre Estados miembros.
- Preferencia comunitaria, que obliga a la protección en frontera de la producción propia frente a la competencia exterior.
- Solidaridad financiera, implica que los gastos de la PAC deben ser financiados por el presupuesto común de la Comunidad.

Las OCM's constituyen la base de la llamada política de apoyo a los precios y a los ingresos (“primer pilar²”), la mayoría de los productos agrarios están cubiertos por las OCM's, aunque después de una década de experiencia, se constató que la política de precios y mercados no podría asegurar un equilibrio de mercado, sino que más bien, fomentaba un desajuste entre oferta y demanda. En 1968, el informe Mansholt subrayaba la necesidad de incentivar el abandono de la agricultura y de reducir la superficie cultivada. De dicho documento, surgieron las primeras directivas socioestructurales en 1972, como la modernización de explotaciones, incentivos al cese anticipado de la actividad agraria y capacitación profesional de los agricultores. Estas directivas fueron seguidas por otras como la agricultura de montaña y zonas desfavorecidas, la mejora de las condiciones de transformación y comercialización y la agrupación de productores.

Hasta la modificación de los Fondos Europeos en 1988, el reparto del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA) era, aproximadamente, del 96,5 por

² “primer pilar”: ayudas directas a los agricultores (Massot, Parlamento Europeo, 2008).

ciento para la sección Garantía (Organizaciones Comunes de Mercado) y sólo del 3,5 por ciento para la sección Orientación (política socioestructural).

Tras sus dos primeras décadas, la Comunidad había superado los problemas de abastecimiento de los años cincuenta y logró la autosuficiencia en un número amplio de productos. Por lo tanto, la situación de déficit en los mercados se desplazó a una situación excedentaria, los gastos del FEOGA en 1980 eran tres veces mayores que diez años antes. El gasto agrícola se había disparado como consecuencia de las compras de excedentes y de los subsidios a la exportación, necesarios para colocar los excedentes en el mercado mundial.

A inicios de los ochenta, la necesidad de controlar el crecimiento del gasto del FEOGA era urgente, por lo que la PAC tuvo que iniciar una serie de reformas, influida por factores políticos y económicos que ejercían presión en cada momento. Desde 1983, podemos pensar en tres etapas de evolución de la PAC (García Álvarez-Coque, 2006):

- **La crisis presupuestaria de los ochenta**

La forma en que la PAC controló el crecimiento del gasto en la década de los ochenta se basó casi exclusivamente en medidas de restricción de la producción para lograr estabilidad en los mercados. Como por ejemplo, destilar los excedentes del vino o implantar un sistema de cuotas lecheras. Algunas medidas de control de la oferta siguen vigentes en la actualidad. En 1988, en plena crisis financiera, el Consejo Europeo limitó el crecimiento de los recursos destinados a financiar la PAC al 0,74 por cien del aumento anual del PIB.

Durante este período, el principal condicionante de reforma de la PAC provenía de las limitaciones presupuestarias, pero era evidente que la estrategia de control de oferta resultaría insuficiente para controlar el gasto debido a la gradual liberalización del comercio adoptada por la Comunidad en el marco de acuerdos multilaterales y regionales.

- **La reforma MacSharry**

A principios de los noventa, a las crisis financieras de la CEE se le añadió otro factor de presión: las negociaciones multilaterales en el marco de la Ronda de

Uruguay del GATT (Acuerdo General de Aranceles y Comercio), iniciadas en 1986. Se discutía la integración del comercio agroalimentario en las reglas del sistema de comercio mundial representado por el GATT. La Comunidad Europea tenía que reformar su política de precios y mercados (de modo que los precios institucionales y los subsidios a la exportación bajasen), si quería llegar a un acuerdo de liberalización que afectase a los productos agrarios.

En 1991, el Comisario de Agricultura Allan MacSharry, sentó las bases de la que sería la reforma más intensa de la PAC desde su creación. El nuevo modelo de apoyo se basaría en la concesión de ayudas directas a los productores. En mayo de 1992, el Consejo alcanzó un acuerdo político para reformar la PAC, que fue el inicio de una sustitución gradual de un modelo de protección basado en los precios por otro basado en ayudas directas, más transparente y financiado por los contribuyentes. Estas ayudas directas fueron calculadas para que compensaran la pérdida de ingresos que iba a provocar la reducción de precios institucionales. Sin embargo, el desequilibrio de las políticas de precios señalado en el documento MacSharry no se corrigió, ya que el 80 por ciento del apoyo se concentró en el 20 por ciento de las explotaciones de mayor dimensión. A pesar de todo esto, la reforma de MacSharry se consideró un éxito por sus resultados en el mercado.

La reforma de 1992 provocó un trasvase del coste de financiación de la PAC desde los consumidores (modelo de altos precios y elevada protección en frontera) a los contribuyentes (modelo de precios más bajos, ayudas directas y menor protección en frontera). La reforma también marcó un cambio de tendencia hacia un mejor equilibrio en el reparto de los gastos de la Comunidad, y el FEOGA-Garantía redujo su participación a menos de la mitad de los gastos de la Unión. Además, la reforma de 1992 posibilitó una fácil adaptación de la Unión Europea a los compromisos asumidos al final de la Ronda de Uruguay, que se irían aplicando en el período de 1995-2001.

- **La Agenda 2000**

Hacia mediados de los noventa era evidente la necesidad de profundizar en las orientaciones iniciadas en la reforma de 1992. Franz Fischler, sucesor de

MacSharry como comisario de Agricultura, dio un nuevo impulso al enfoque de desarrollo rural de la PAC.

En 1997, la Comisión presentó un documento *Agenda 2000: Por una Unión más fuerte y más amplia* (Comisión Europea, 1997) en el que sentó las bases de la Agenda 2000. Defendían una orientación más competitiva para la agricultura europea y una simplificación de la PAC. Un enfoque de programación quinquenal y una apuesta por una política integral dirigida a toda la comunidad rural. Esta política introducía de manera explícita las preocupaciones no comerciales de la agricultura, expresadas en materia de calidad y seguridad de los alimentos y de protección del medio ambiente y del bienestar de los animales. El planteamiento de Fischler se vio atrapado entre dos flancos. Por un lado, los consumidores y los ambientalistas, que acusaban a la PAC de no responder a las demandas de la sociedad europea; y por el otro, la actitud de los intereses del mundo agrario que temían una pérdida de rentas. La Agenda 2000 representa una solución de compromiso entre ambos planteamientos.

La decisión adoptada en 1999 en el Consejo Europeo de Berlín, reflejó un resultado menos ambicioso que la propuesta inicial. El debate estuvo claramente condicionado de nuevo por la presión sobre el presupuesto. La Agenda 2000 comportó una profundización de la reforma de 1992 en varios sentidos:

- La mejora de la competitividad de la agricultura europea mediante un descenso de precios, que impulsó el crecimiento de las salidas interiores y una mayor participación en el mercado mundial.
- La creciente utilización de fondos del FEOGA-Garantía en medidas de desarrollo rural, como las “medidas de acompañamiento” (ayudas agroambientales o ayudas a la reforestación).
- El fortalecimiento de los objetivos ambientales en el desarrollo rural. En el período 2000-2006, las medidas agroambientales se incluyeron en los programas de desarrollo rural de los Estado miembros. La incorporación de objetivos ambientales fue impulsada por iniciativas como la *Red Natura 2000*, y la aplicación de la ecocondicionalidad o requisitos ambientales que debían cumplir las explotaciones para tener opción a las ayudas de la PAC. La Agenda 2000 otorgaba a los Estados miembros un elevado grado de autonomía en su aplicación.

2.1.3. ¿Por qué una nueva reforma?

En junio de 2003, el Consejo de Ministros de Agricultura de la Unión Europea adoptó una nueva reforma, llamada Revisión Intermedia de la Agenda 2000 (o Mid Term Review). Esta propuesta es una reforma en profundidad de la PAC y ha abierto aún más si cabe, la caja de Pandora en relación con el debate del futuro de la PAC.

A la pregunta de por qué una nueva reforma es necesaria, hay diversas respuestas. Por ejemplo, las críticas a la PAC tradicional como una política únicamente productivista que ha llevado a la acumulación de excedentes de algunos productos, a la degradación del medioambiente en algunas zonas con elevada intensidad en la producción, a producciones ganaderas altamente intensificadas con niveles insuficientes de bienestar de los animales, a contadas pero notorias alarmas alimentarias, a la inequidad en el reparto de ayudas y a la excesiva burocratización de la gestión, entre otras. Por todo ello, la política agraria en Europa está en la búsqueda de una nueva legitimidad, pese a que dicha búsqueda está condicionada por una serie de presiones sobre la PAC, entre las que se destacan la liberalización del comercio internacional y las presiones sobre el presupuesto de la Unión:

- **El debate sobre el presupuesto**

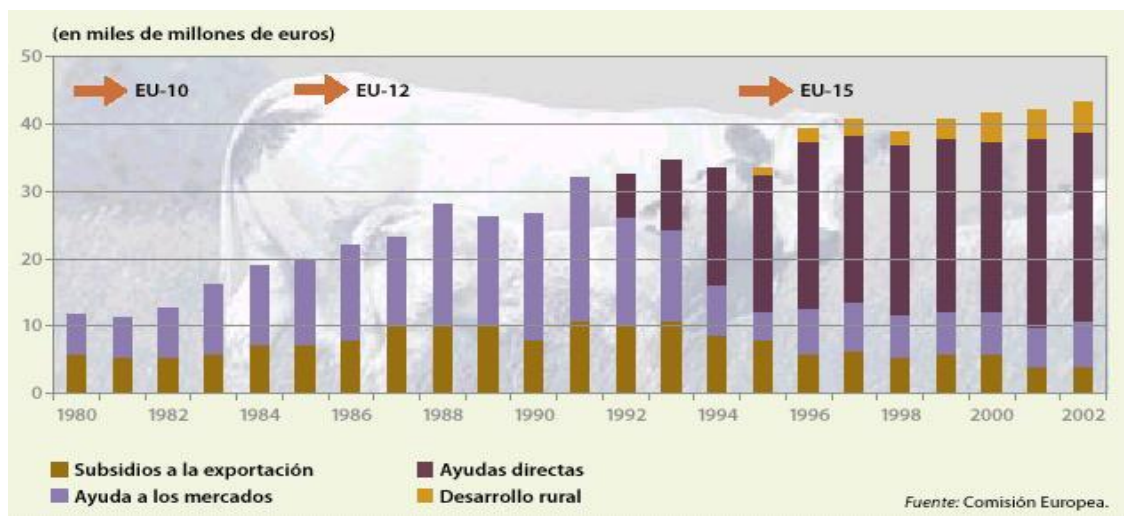
El Consejo Europeo de Bruselas de 2002 estableció un marco de estabilidad mediante el cual, el gasto agrícola para la Europa de los 25 no podía superar entre 2007 y 2013 la cuantía fijada en el Consejo de Berlín (1999) para el ejercicio 2006, incrementando con el monto asignado a los nuevos adherentes para esa misma fecha, y un uno por ciento de aumento nominal anual como compensación por la inflación. Por lo cual, se alejó el fantasma de una eliminación de las ayudas agrícolas, pero al mismo tiempo descartó que el presupuesto de la Unión aumentase significativamente para reforzar nuevas políticas de desarrollo rural en la UE ampliada.

En 2005 en Bruselas se acordó que el gasto agrícola quedaría integrado dentro del capítulo “Desarrollo sostenible y protección de los recursos naturales”. Además, se diferenció entre las medidas de política agraria entre mercados y ayudas directas, y desarrollo rural. Lo cual se vio consolidado por la creación de

un único Fondo Europeo de Desarrollo Rural, con lo que terminaron las diferencias entre el FEOGA-Garantía y el FEOGA-Orientación.

Pero el debate presupuestario de la Comunidad está lejos de agotarse. Algunos países ponen en duda la propia legitimidad de las ayudas directas que la Comunidad otorga a la agricultura y reclaman una mayor eficiencia del gasto público.

Gráfico 2.1. Evolución del gasto de la PAC.



Fuente: Comisión Europea, 2002.

- **La ampliación**

El 13 de Diciembre de 2002 en el Consejo Europeo de Copenhague, se alcanzó un acuerdo de integración de los diez nuevos Estados miembros. El punto de partida fue que la política agraria se aplicaría de forma gradual y progresiva en los países recién incorporados. El programa agrario de la Ampliación tenía que permitir la integración de casi cuatro millones de agricultores sin generar desequilibrios.

Algunos instrumentos de la PAC se han puesto en práctica de forma casi inmediata en los nuevos Estados miembros, como es el caso de las medidas de gestión del mercado de la PAC como subsidios a la exportación, y las medidas de intervención en el mercado. Sin embargo, en otros instrumentos prevaleció un

principio de cautela, como por ejemplo, las ayudas directas que se aplicaban desde 1992 en la UE. La Comisión entendió que los pagos directos deben introducirse gradualmente a lo largo de un período transitorio de 10 años. Así se conseguía no dejar de lado a los nuevos socios al tiempo que se ganaría tiempo para absorber su impacto sobre el presupuesto de la Unión. El objetivo de esta estrategia era conseguir que en 2013 los nuevos Estados miembros alcanzaran el nivel de ayuda de la PAC aplicable en ese momento.

Tabla 2.1. La UE-15 y los nuevos Estados miembros. Cuadro comparativo.

	UE – 15	10 NUEVOS ESTADOS MIEMBROS	% INCREMENTO
Número de agricultores	6.800.000	3.800.000	56
Número de explotaciones	7.000.000	5.200.000	74
Millones ha SAU	132	38,5	29

Fuente: Eurostat y García Álvarez-Coque (2002).

Durante la negociación, los países candidatos mostraron su insatisfacción con la propuesta de introducción gradual de las ayudas. Como compensación, se permite que estas ayudas puedan complementarse con fondos destinados al desarrollo rural o fondos nacionales.

2.1.4. Evolución reciente de la agricultura española

La experiencia reciente confirma la tendencia histórica a la reducción de la importancia del sector primario en términos de contribución al PIB de la economía española. La población ocupada en la agricultura pasa a ser del 10 por ciento en 1995 al 5 por ciento en la actualidad. En el ámbito de las producciones, los rendimientos por hectárea han seguido creciendo, sobre todo por la continua incorporación de la innovación tecnológica a la producción agraria.

Sin embargo, hay que señalar que la PAC no ha sido capaz de corregir algunos de los problemas históricos del mundo rural en España. Pese a que ha reducido en líneas

generales el ritmo de despoblamiento del medio rural en España, la renovación rural sólo se ha dado en municipios periurbanos o turísticos del litoral, siguiendo las comarcas del interior afectadas por un lento despoblamiento. Además, la desigualdad de distribución del apoyo de la PAC que no era tangible antes de 1992, a partir de 1992 se hizo visible. El 82 por ciento de las explotaciones españolas son receptoras del 24 por ciento de las ayudas directas. Es más, si excluimos a las microempresas (receptoras que reciben menos de cinco mil euros), el 4 por ciento de este grupo de explotaciones formado por los mayores perceptores, percibe el 25 por ciento de la ayuda total.

2.2 La Revisión Intermedia de la PAC: El Sistema de Pago Único

2.2.1. ¿Qué es el sistema de pago único?

La Revisión Intermedia de la PAC fue aprobada políticamente en el Consejo de 26 de junio de 2003 y formalmente en el Consejo de 29 de septiembre con el objetivo general de adaptar la PAC a las exigencias de la disciplina presupuestaria de la Unión Europea y facilitar el acuerdo multilateral en las negociaciones de la Organización Mundial del Comercio. Otros objetivos más específicos son:

- Incremento de la competitividad de la agricultura europea.
- Promoción de una agricultura sostenible y orientada al mercado.
- Fortalecimiento de la seguridad e inocuidad alimentaria.
- Mejora de la calidad y protección de las indicaciones geográficas y métodos particulares de producción.
- Mantenimiento de un nivel de rentas adecuado en la comunidad agraria.
- Potenciación del desarrollo rural, con una notable preocupación por el bienestar animal, la conservación del medio ambiente y del paisaje.

El elemento clave de la Reforma es el establecimiento de un pago único por explotación independiente de la producción, por lo tanto, desacoplado de la misma, total o parcialmente, pero vinculado al cumplimiento de unas buenas prácticas agrarias y medioambientales: condicionalidad. El régimen de pago único sustituye al sistema de ayudas directas y se basa en derechos de pago único calculados a partir de las ayudas recibidas, importe de referencia, durante el denominado período de referencia.

Sus principales características son (García Álvarez-Coque, 2006):

- **Desacoplamiento**

Consiste en desvincular de la producción las ayudas a las que se tiene derecho, es decir, se puede llegar a cobrar la totalidad de la ayuda sin tener la obligación de producir nada para ello, en el caso de que el Estado miembro opte por el desacoplamiento total. Si el desacoplamiento es parcial, una parte de la ayuda queda vinculada (acoplada) a la producción.

- **Condicionidad**

Para poder percibir íntegramente el pago único por explotación que le ha sido asignado, el agricultor está obligado a cumplir una serie de requisitos legales de gestión, así como a mantener la explotación en Buenas Condiciones Agrarias y Medioambientales, según el Real Decreto 2352/2004, aplicable desde 01/01/2005. En caso de incumplimiento de la condicionidad, se puede aplicar desde una reducción de la ayuda, en casos de negligencia, hasta la exclusión total del pago, en caso de incumplimiento deliberado.

- **Modulación**

Consiste en la reducción anual de los pagos directos y se aplica de forma lineal a todos los agricultores y ganaderos, con el fin de obtener fondos adicionales para financiar la nueva política de desarrollo rural. La modulación es obligatoria desde 2005 hasta 2012 y se aplicará en los siguientes porcentajes:

*Año 2005: 3 por ciento.

*Año 2006: 4 por ciento.

*Año 2007 a 2012: 5 por ciento cada año.

Los fondos obtenidos se distribuirán entre los Estados miembros mediante los siguientes criterios:

*Un punto porcentual se asignará a cada Estado que genere el importe.

*El resto de fondos se distribuirán en base a: superficie agraria, empleo agrario y producto interior bruto.

El destino de estos fondos servirá para la financiación de Programas de Desarrollo Rural que incluyen medidas como: Cese anticipado, Forestación y Medidas agroambientales, entre otras.

- **Disciplina financiera**

Mecanismo para garantizar la no superación de la ficha financiera acordada por los Jefes de Estado, para el período 2007-2013. Entraría en funcionamiento si el gasto se acerca al presupuesto en 300 millones por debajo. Se trata de un nuevo ajuste de pagos directos.

- **Sistema de asesoramiento de las explotaciones**

Los Estados instaurarán antes del 1 de enero de 2007, un sistema para asesorar a los agricultores sobre la gestión de tierras y explotaciones. Englobarán requisitos legales, de gestión, buenas prácticas agrarias y medioambientales. Con la confidencialidad de los datos garantizada. De manera voluntaria, todos los agricultores pueden participar, con prioridad de los que reciban más de 15.000 euros anuales.

- **Sistema Integrado de Gestión y Control**

Cada Estado está obligado a crear un “sistema integrado” para gestionar y controlar las explotaciones, con los siguientes elementos:

- Base de datos informática.
- Sistema de identificación de parcelas.
- Solicitudes de ayuda.
- Sistema de control integrado.
- Otras.

Las solicitudes de ayuda se hacen anualmente por los agricultores, en las que indican el número de parcelas, el importe de los derechos de ayuda, así como otros datos de interés.

- **Medidas de desarrollo rural**

Medidas como las siguientes:

- Fomentar la calidad de los alimentos incentivando a los agricultores.
- Exigir el cumplimiento de las normas: Adaptación a las normas y al servicio de asesoría.
- Aumento de ayudas para el bienestar animal.
- Aumento de la financiación comunitaria para programas agroambientales.

– Otras.

2.2.2 ¿Cómo se aplica el Pago Único?

La manera en que cada país ha aplicado la reforma de la PAC, desvinculando total o parcialmente las ayudas de la producción, y aplicando de uno u otro modo el artículo 69 del Reglamento (CE) 1782/2003, hace que existan diferentes regímenes de ayuda directa al sector agrario, por lo que en lugar de simplificar el sistema de apoyo al sector agrario, le ha añadido mayor complejidad. Por lo cual, en el caso de España a partir del año 2006, tenemos cuatro regímenes de ayuda: Pago desacoplado, Pago acoplado, Pago específico y Pago adicional.

- **Entrada en vigor**

En España, empezará a aplicarse el régimen de pago único de la Revisión Intermedia de la PAC a partir del año 2006.

- **Período de referencia**

Como criterio general, el período de referencia comprende el trienio 2000, 2001 y 2002.

- **¿Quién puede acogerse?**

Se podrán acoger aquellos que hayan recibido pagos directos durante el período de referencia, aquellos que hayan recibido la explotación por herencia de un agricultor que haya recibido pagos compensatorios durante el período de referencia y aquellos que hayan recibido un derecho de pago.

- **Solicitudes**

El primer año que se solicite el régimen de pago único (año 2006), las Comunidades Autónomas enviarán a los agricultores que hayan recibido pagos directos durante el período de referencia un impreso de solicitud donde constará el importe de referencia, el número de hectáreas con derecho a ayuda, y el número y valor de los derechos de ayuda provisionales. Los agricultores deberán solicitar la admisión al régimen de pago único dentro de un plazo que se fijará anterior al 15 de mayo de cada año.

- **Pago de las ayudas**

El pago único se efectuará una vez al año, entre el 1 de diciembre y el 30 de junio del año siguiente. La Comisión Europea podrá ampliar la fecha de pago o abonar anticipos.

2.3. La Revisión Intermedia: La PAC en el estado español

2.3.1. Introducción

Una de las características que diferencian a la Reforma de 2003 de anteriores reformas de la PAC es el amplio margen de maniobra que deja a cada Estado miembro para su puesta en marcha. De esta manera cada Estado miembro tiene una elevada capacidad de adaptación de la reforma a sus necesidades propias, aunque surgen una serie de particularidades propias que habría que analizar. Aunque no se trata de hacer un ejercicio de estructura económica, sino de centrarnos en los rasgos fundamentales que pueden originar problemas de aplicación en España.

2.3.2. Características estructurales y productivas de la agricultura española

Los elementos de la estructura agraria que tienen un mayor interés para el estudio de la Reforma de 2003 son los que definen la variedad del sector agrario nacional por un lado, y sus características productivas diferenciales por otro.

- **Distribución sectorial y territorial del sector agrario español**

El sector agrario español es complejo y variado. Prácticamente, todos los subsectores de actividad tienen una representación significativa en términos económicos. Además, la extensión geográfica española, su orografía y la presencia de climas muy distintos hacen que las diferencias productivas entre regiones sean más que notables, dando lugar a diferentes modelos de agricultura.

El sector agrario español se caracteriza por un mayor peso de una agricultura con muchas frutas, hortalizas y olivar. La suma de estos subsectores aporta el 42 por ciento de la PFA (Producción Final Agraria) española frente al 27 por ciento en la UE-15. Por parte de la ganadería, el subsector lácteo tiene menos peso en la

PFA española (6 por ciento) que en la de la UE-15 (14 por ciento). En la ganadería española, tiene mucho más peso los sectores ovino-caprino, porcino y la ganadería intensiva.

En España, se pueden destacar los siguientes tipos de regiones:

- Regiones eminentemente ganaderas: Galicia, Asturias, Cantabria (las tres mayoritariamente con leche de vacuno), Madrid (vacuno de carne) y Cataluña (producción ganadera 20 por ciento).
- Regiones eminentemente agrícolas: Castilla y León, Navarra (ambas con una producción ganadera notable, incluso superior a la vegetal en términos de contribución a la PFA nacional), Castilla-La Mancha (cultivos herbáceos y vino), La Rioja (hortícolas y vino), Murcia, Comunidad Valenciana, Baleares y Canarias (las cuatro especializadas en hortofruticultura) y Andalucía (producciones variadas que aportan casi el 35 por ciento de la producción vegetal nacional).
- Regiones mixtas, con un sector agrario equilibrado entre agricultura y ganadería: Aragón, Extremadura y País Vasco.

Pero las diferencias no son sólo de orientaciones, sino también de productividad y de estructura productiva, especialmente de tamaño de las explotaciones. Además, las diferencias en los indicadores de los gastos FEOGA-Garantía por Comunidades Autónomas derivan en notables diferencias entre una agricultura de cultivos herbáceos muy subvencionada (las dos Castillas, Aragón, Extremadura y Navarra), y una agricultura hortofrutícola que no cuenta con tales transferencias (Levante y La Rioja).

- **Características productivas del sector agrario español**

A parte de las características que derivan de la variabilidad territorial y sectorial de la agricultura española, hay otras características que diferencian el sector agrario español del resto de la Unión Europea, y que también condicionan el desarrollo de la Reforma de 2003. En primer lugar, veremos las relativas a producciones agrícolas, y en segundo lugar, las que corresponden a actividades ganaderas.

Los tres factores que en mayor medida caracterizan las producciones vegetales en España serían: la baja productividad de los cultivos herbáceos, la dependencia del regadío para alcanzar productividades mayores y la elevada especialización en los cultivos mediterráneos (frutas, hortalizas, olivar y viñedo).

Por su parte, las producciones ganaderas españolas, presentan un marcado carácter dual. La mayor parte del vacuno de carne, ovino y caprino, se desarrollan en regímenes muy extensivos, sobre pastos poco productivos, con una baja rentabilidad económica, lo que da lugar a una fuerte dependencia de ayudas directas. Por el contrario, los subsectores de vacuno de cebo, porcino y avicultura, se desarrollan en régimen intensivo, con una rentabilidad económica que no depende tanto de la existencia de ayudas, sino más bien del suministro de materias primas (piensos y productos de alimentación animal) a precio bajos.

2.3.3. España ante la reforma de 2003: Problemas de aplicación específicos

De las características diferenciadoras del sector agrario español vistas anteriormente, derivan algunos problemas específicos para la aplicación de la Reforma de 2003. Nos vamos a centrar en las que derivan de las fuertes diferencias sectoriales y territoriales de la agricultura española, la baja productividad de la agricultura de secano, el régimen de propiedad de la tierra, la ganadería intensiva y el proceso continuo de reestructuración agraria.

- **Diferencias sectoriales y territoriales de la agricultura española**

Las fuertes diferencias sectoriales y territoriales de la producción agraria española se traducen en importantes diferencias en las ayudas directas recibidas por cada sector y en cada Comunidad Autónoma. Este hecho marca las opciones de aplicación del régimen de pago único, dificultando la adopción del sistema regionalizado (artículo 59 del Reglamento 1782/2003). De hecho, la aplicación de este sistema conlleva una fuerte transferencia de ayudas, no sólo interpersonales, sino también intersectoriales (por ejemplo, del sector de los cultivos en regadío a los cultivos de secano, y aún más a las producciones que no han recibido ayudas directas como las hortícolas), y por tanto interterritoriales

(con fuertes transferencias de las regiones más perceptoras de ayudas directas como Andalucía hacia la Cornisa Cantábrica o el Levante).

- **Baja productividad de la agricultura de secano y de la ganadería extensiva**

Desde el primer borrador de Reforma Intermedia de la PAC, presentado por la Comisión Europea en Julio de 2002, la propuesta de desconexión total de los pagos despertó en el sector agrario español la alarma ante el riesgo de un abandono más o menos generalizado de la actividad agraria debido a la baja productividad de la agricultura de secano y de la ganadería extensiva. En efecto, las ayudas directas por superficie o por cabeza previamente existentes formaban parte de los ingresos variables de los productores, incentivando el mantenimiento de la actividad. Con su desconexión, las ayudas pasan a ser una cuantía fija independiente de la actividad, por lo que el agricultor o ganadero decidirá continuar o abandonar ésta en función de que los ingresos derivados de su producción superen o no la totalidad de sus costes.

Por tanto, la aplicación en España de la Reforma de 2003 está obligada desde un principio a gestionar este riesgo de abandono. Por una parte, midiendo este riesgo, es decir, tratando de estimar su magnitud y sus efectos. Esta estimación es una labor compleja, pues la mayoría de los modelos son estáticos y no contemplan las posibilidades de reajuste estructural ante la Reforma, y por tanto, la capacidad de cambio de los agricultores hacia estrategias de extensificación e incremento del tamaño de las explotaciones. Por otra parte, el riesgo de abandono obliga a valorar los instrumentos que la propia Reforma brinda para combatirlo: la opción de mantener acoplada a la actividad una parte de los pagos (desconexión parcial) y el desarrollo de la condicionalidad. Optar por una desconexión parcial de las ayudas obviamente limita el riesgo de abandono de la actividad, ya que parte de la ayuda que queda conectada pasa a formar parte de los ingresos del productor.

- **Régimen de propiedad de la tierra**

Según datos del Censo Agrario de 1999 (INE 2002), el 67 por ciento de la superficie agraria útil se gestionaba en España bajo el régimen de propiedad. Un

27 por ciento se gestionaba en arrendamiento, y en menor medida en aparcería (3 por ciento), o bajo otros regímenes (3 por ciento). No obstante, mucha de la superficie declarada como gestionada en propiedad es en realidad cultivada por otros agricultores, como familiares o vecinos bajo arrendamiento no contractualizado, por lo que se elevaría el porcentaje de superficie gestionada en arrendamiento. De hecho, el conjunto de la UE-15, y según datos de Eurostat, la presencia del arrendamiento sería aún mayor (53 por ciento en propiedad, 45 por ciento en arrendamiento y 2 por ciento bajo otros regímenes).

De forma más general, la presencia de porcentajes tan altos de arrendamiento condiciona también la elección del modelo de aplicación del régimen de pago único mediante referencias individuales (bien con desconexión total o parcial de las ayudas) o mediante la aplicación regionalizada.

¿Qué relación guarda esta decisión con el régimen de propiedad? Pues una relación tan estrecha como que bajo el régimen regionalizado la ayuda se concede a la hectárea, es decir, el derecho se transfiere al propietario de la tierra, independientemente de que éste fuera su tenedor durante el período de referencia o de que dicho propietario pueda transferir en cualquier momento tal derecho a un posible arrendatario.

- **Ganadería intensiva**

La presencia de la ganadería intensiva o sin base territorial (es decir, que no tiene por qué existir una superficie de referencia), plantea un problema general a la hora de aplicar la Reforma de 2003, ya que ésta gira en torno al concepto central de desconexión de las ayudas, lo que en ganadería implica un cambio de una ayuda por cabeza a una ayuda por superficie, surgiendo la dificultad allá donde esta superficie no exista. En principio, la propia Reforma contempla mecanismos para tratar estos problemas, en primer lugar mediante la creación de derechos especiales en caso de no existencia de superficie de referencia. En segundo lugar, mediante el mantenimiento de un número de animales equivalente al menos al 50 por ciento de las Unidades de Ganado Mayor por las que se percibieron ayudas. Por tanto, los mecanismos están presentes en la Reforma, por lo que no debería ser un problema mayor su aplicación.

- **Reestructuración agraria**

El sector agrario español, debido fundamentalmente a la escasa dimensión física y económica de sus explotaciones, está sometido a un notable proceso continuo de reestructuración agraria. Lo cual, en principio, plantea un problema a la hora de aplicar la Reforma de 2003, pues en buena parte se basa en la consolidación de una “foto fija” del modelo de reparto de ayudas realizado durante el período de referencia 2000-2002. Nos centraremos en tres problemas de estos cambios estructurales: el incremento del tamaño de las explotaciones, las transformaciones en regadío y la incorporación de jóvenes agricultores.

Los tres fenómenos son mecanismos mediante los cuales se ha orientado la reestructuración agraria en España. Pero los tres son también mecanismos que se ven frenados por la imposición de una ayuda cien por cien desconectada ligada exclusivamente a decisiones productivas pasadas. Por tanto, es necesario prestar atención a la inserción de estos fenómenos económicos de reestructuración agraria en el marco de la Reforma de 2003. En el primero de los casos (incremento del tamaño de las explotaciones), asegurando que los mecanismos y opciones nacionales de aplicación de la Reforma no frenen estos procesos (mayoritariamente apoyados en el arrendamiento). Y en los otros dos casos, dotando a la reserva nacional de un suficiente volumen de derechos para atender las necesidades de los agricultores que han invertido en transformaciones en regadío con posterioridad al período de referencia, o a los jóvenes que desean incorporarse a la actividad agraria y que, por tanto, no tienen derechos de pago único si no se los conceden específicamente.

2.3.4. El reparto competencial en el Estado español

En el Estado español, las competencias en materia de agricultura se encuentran divididas entre la Administración Central y las Comunidades Autónomas. La Constitución Española, en su artículo 148.1.7 manifiesta que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en materia de “agricultura y ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía”, matiz, este último, de gran importancia dado que el propio artículo 149.1.13 de la Constitución reserva al Estado las competencias exclusivas en materia de “bases y coordinación de la planificación

general de la actividad económica”. Es decir, estamos ante una situación de competencias compartidas, ya que como la agricultura y ganadería son actividades económicas, el Estado tiene competencias para sentar sus bases en el marco general de la planificación económica, pero más allá de dichas bases, la competencia en materia agraria recae sobre las Comunidades Autónomas.

Hasta la Reforma de 2003, el problema competencial afectaba en mucha mayor medida a las políticas del segundo pilar³ (desarrollo rural) que a las del primero (precios y mercados), pues sólo en el desarrollo de las políticas de desarrollo rural cada Estado miembro tenía realmente un margen propio de decisión, en materias tales como la elaboración de los programas de desarrollo rural, la asignación de presupuestos, etc. Por el contrario, en materia de precios y mercados el margen de decisión nacional era mínimo, por lo que la labor se reducía a la coordinación entre Estado y Comunidades Autónomas en materia de pagos a los agricultores y control de las ayudas.

En cambio, la Reforma de 2003 se caracteriza, entre otras cosas, por el amplio margen de decisión nacional que deja a cada Estado miembro en la política de precios y mercados. Así, cada Estado debe decidir: el modelo de desarrollo del régimen de pago único (desconexión total, parcial o aplicación regionalizada), el año de su puesta en marcha, la aplicación del artículo 69, la gestión de la reserva nacional de derechos, el sistema de asesoramiento a explotaciones, etc. Materias que en España exigen la coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas dada la existencia de competencias compartidas en la materia. Esta labor de coordinación se traduce en un complicado equilibrio que haga posible por una parte, un grado mínimo de homogeneidad en el desarrollo de la PAC que garantice un trato no discriminatorio entre agricultores ubicados en distintas regiones, y por otra, el suficiente margen para que cada Comunidad Autónoma pueda responder eficazmente a los problemas específicos de su agricultura. Esta labor de coordinación ha dado lugar al acuerdo para el desarrollo del régimen del pago único mediante una desconexión parcial de las ayudas a partir del 1 de enero de 2006, la utilización sectorial del artículo 69, la retención del 3 por ciento de las ayudas para la constitución de la reserva nacional y al desarrollo de los Reales Decretos sobre Condicionalidad (R.D. 2352/2004) y sobre

³ “segundo pilar”: ayudas al desarrollo rural (Massot, Parlamento Europeo, 2008).

Aplicación del régimen de “pago único” y otros regímenes de ayuda directa a la agricultura y ganadería (R.D. de 30 de diciembre de 2005), todos ellos fruto del trabajo coordinado entre Ministerio de Agricultura y Comunidades Autónomas.

2.4. Marco general del “Chequeo Médico”

2.4.1. Las razones de un “Chequeo Médico”

Tal como ya se ha descrito anteriormente, desde la adhesión de España en 1996, a la entonces denominada Comunidad Económica Europea, la PAC ha estado afectada por un proceso continuo de reformas que ha significado un complejo entramado de normas que pretendían encontrar un denominador común para los intereses de los países socios. Además, desde la adhesión de España y Portugal, que componían una Unión de doce miembros, el número de países incorporados tampoco ha dejado de crecer, hasta situarse en los veintisiete actuales. Ello ha dado lugar a los inevitables conflictos de intereses, que a su vez se entrelazaban con los nuevos compromisos internacionales para fortalecer las áreas y las relaciones de intercambio comercial. Como resultado de este proceso, la “complejidad” tal vez sea el término que mejor exprese la característica más percibida por los actores económicos afectados por la PAC, tanto productores como consumidores.

Hacia mediados de los noventa, los servicios de la Comisión Europea ya iban asumiendo que las ayudas a la agricultura que concede la Unión Europea debían de estar desvinculadas de la producción en lo posible. Este proceso de desvinculación o desacoplamiento ya se había iniciado en la reforma MacSharry de 1992, continuado en la Agenda 2000, confirmado en la Revisión Intermedia de 2003 y profundizado por las reformas emprendidas a partir de 2004 en varias OCM's (Álvarez-Coque y Gómez-Limón, 2010).

La lógica de cambios en la que se inserta el Chequeo Médico es la consolidación de la reforma de 2003, al objeto de corregir los desajustes que ésta ha generado con su aplicación. De hecho, el Chequeo Médico ya estaba previsto en la Reforma Intermedia aprobada en junio de 2003. Así, en principio, el Chequeo Médico tendría como objetivo principal el asegurarse que las decisiones que se adoptaron en 2003 seguían estando

todavía justificadas en el 2008, así como disponer de la posibilidad de adaptarlas al contexto de la evolución de la economía y de los mercados internacionales. Dentro de estas exigencias de revisión, cabe afirmar que la última reforma de PAC, el Chequeo Médico, trata en primer lugar de afrontar las dificultades de orden interno que presenta esta política común en la actualidad, y tienen mucho que ver con su legitimidad social y un problema de gestión eficiente de recursos presupuestarios escasos. Una vertiente de la crisis de legitimidad de la PAC radica en la desigual distribución de las ayudas públicas, que todavía tienden a primar a los grandes agricultores. La reforma de 2003 había introducido una modulación obligatoria o retención del 5 por ciento por la cuantía de ayudas que superen los 5 mil euros por explotación. Sin embargo, no se ha podido contrarrestar una cierta imagen pública de que se está subvencionando a los grandes propietarios, para lo cual nos apoyamos en la siguiente tabla.

Tabla 2.2. Distribución de las ayudas directas.

	Pagos Directos (en millones de €)	Perceptores (en miles de personas)
Más de 50.000 €	1000	10
Menos de 5.000 €	800	700

Fuente: Elaboración propia a partir de García Álvarez-Coque y Gómez-Limón (2010).

En el año 2006, la PAC otorgó un monto de pagos directos a agricultores españoles por un total de 4.465 millones de euros, para un total de 896 mil perceptores y un importe medio de ayudas de unos 4.983 euros. Tal y como muestra la Tabla 2.2., los perceptores que reciben más de 50 mil euros, que no llegan a los 10 mil, reciben casi 1.000 millones de euros, una cantidad superior a los 800 millones recibidos por los casi 700 mil perceptores con menos de 5 mil euros. Esta gran desigualdad en la distribución de los perceptores de las ayudas directas en España no es muy distinta que la existente en el conjunto de la Unión Europea.

La escasez de recursos presupuestarios ha hecho imperiosa la reforma de la PAC porque esta política, que fue en su momento el centro de las políticas comunes europeas, se

enfrenta a otras prioridades presupuestarias de la Unión. La dotación presupuestaria de la PAC, al igual que el resto de políticas comunes, se fija en las denominadas Perspectivas Financieras o Marco Financiero Plurianual. En el anterior, 2000-2006, el gasto total de la PAC ascendió a 333.604 millones de euros. Para la determinación del actual, 2007-2013, la negociación agraria se adelantó a la negociación global y así se “protege” el presupuesto agrario. Para ello, el Consejo Europeo de Bruselas de 2002 decidió establecer un techo para los gastos del “primer pilar” de la PAC durante el período 2007-2013, con el fin de evitar los riesgos presupuestarios derivados, en parte, de la ampliación. El límite fijado fue el gasto del 2006 incrementando en un 1 por ciento nominal anual. El resultado es que el Marco Financiero Plurianual para el período 2007-2013 prevé una dotación de 330.085 millones de euros corrientes para la PAC. Esto supone que, si se cumplen las previsiones, el gasto de la PAC pasará del 44 por ciento del presupuesto total en 2007 al 40 por ciento en 2013. Se trata de un gasto público en permanente escrutinio y sujeto a revisiones, como ha sido la propia Revisión Intermedia en 2003, el Chequeo Médico en 2008 y lo será la llamada “Revisión Presupuestaria” que está teniendo la Unión en la actualidad pensando en el período 2014-2020.

Los países contribuyentes netos de la Unión (Estados miembros cuyos pagos son superiores a los ingresos que perciben del mismo a través de programas comunitarios, como Alemania, Reino Unido, Holanda o Francia), ponen en duda la legitimidad de las ayudas que la Comunidad otorga a la agricultura y reclaman una mayor eficiencia del gasto público. Este contexto de disputas se ha ido saldando con continuas revisiones de la PAC.

El Chequeo Médico podría suponer un movimiento para minimizar el riesgo, al menos a corto plazo, de que el gasto agrario pueda ser recortado en 2013. Desde esta perspectiva, esta reforma ha sido parte de una estrategia para consolidar el presupuesto agrario y prepararse para mitigar las presiones que abogan por recortar el gasto agrario a partir de 2013, o lo amenazan con su práctica desaparición a partir de 2020.

Por otra parte, el Chequeo Médico debe contextualizarse como un ajuste de la PAC ante la evolución de la economía y de los mercados internacionales. Los años en que esta reforma se ha discutido han estado caracterizados por la extrema volatilidad de los precios de materias primas agrarias, la crisis del precio de los productos energéticos, el

aumento de epizootias (epidemia, es una enfermedad que ataca a los animales), los efectos del cambio climático y sobre todo, una crisis económica mundial sin precedentes. Los cuatro primeros elementos han motivado la reforma a incorporar nuevas formas de intervención sobre los mercados, así como la disposición de instrumentos de gestión de riesgos; son los denominados “nuevos retos” de la PAC. Por su parte, la crisis económica internacional ha reavivado el debate presupuestario de la PAC, debido al agravamiento de la escasez de recursos públicos (déficit presupuestario). El Chequeo Médico puede suponer un movimiento hacia una PAC de “bajo coste” y mucho más selectiva, donde cada vez se les requiera a los Estados miembros más esfuerzo y responsabilidad.

2.4.2. Principios básicos del “Chequeo Médico”

Formalmente, el Chequeo Médico ha permitido un ajuste de compromisos previamente adquiridos por los Ministros de Agricultura, con ciertos pasos hacia la simplificación de la PAC, y la introducción de nuevos objetivos en forma de los anteriores “nuevos retos”.

En el ámbito externo, con el Chequeo Médico, la Unión ha dado un nuevo paso hacia la incorporación de los productos donde quedaban ayudas específicas al sistema de ayudas disociadas. La reforma de 2003 disoció las ayudas directas a los agricultores, pero algunos Estados miembros, como España, optaron por mantener algunos pagos como “no disociados”. Según el acuerdo del Chequeo Médico, estos pagos no disociados restantes se transferirán ahora al Pago Único, excepto algunas ayudas. Este avance en la disociación se espera que fortalezca el margen de negociación de la Unión Europea en la Agenda de Doha. Se trata de dejar fuera de compromisos de reducción a la mayoría de las ayudas de la PAC, que al estar disociadas se considerarían, según la posición europea, como pagos considerados de “caja verde⁴”, es decir, como ayuda con efectos mínimos o nulos de distorsión en la producción y el comercio.

En el ámbito interno, el Chequeo Médico comporta:

*Una simplificación legislativa. Se simplifica la ecocondicionalidad retirando las normas no relevantes o no vinculadas a la responsabilidad del agricultor.

⁴ “caja verde”: Ayudas estructurales o medioambientales que de una manera estable no están sometidas a compromiso de reducción al considerar que no provocan distorsiones en los mercados (Viñas, 1996).

*Una revisión de instrumentos en relación con el régimen de cultivos energéticos, la condicionalidad de las ayudas a la utilización de las tierras en el régimen regional de disociación, la supresión de la retirada de tierras, la aplicación de planes estratégicos de desarrollo rural, entre otras políticas.

*Una ampliación del margen de maniobra de los Estados para establecer apoyos específicos a determinadas producciones (“medidas del Artículo 68”). También podrán utilizarse para apoyar medidas de gestión del riesgo, lo que puede tener cierta importancia para España, dado el énfasis que los sucesivos gobiernos han puesto en los sistemas de seguros agrarios.

*Un incremento del porcentaje de modulación para las explotaciones que perciben más de 5.000 euros de ayudas directas de hasta el 10 por ciento en 2012. El “Chequeo Médico” introduce, además del aumento del porcentaje de modulación, un recorte adicional del 4 por ciento a los pagos superiores a los 300.000 euros al año y una limitación a los pagos directos inferiores a 100 euros. La recaudación podrá ser utilizada por los Estados miembros para fortalecer los programas relacionados con el desarrollo rural y los “nuevos retos” siempre en régimen de cofinanciación. Con la incorporación de estos elementos se persigue corregir, todavía de manera muy limitada, la desigualdad en la distribución de los pagos entre estratos de explotaciones.

El Chequeo Médico, a pesar de las exigencias de legitimación antes comentadas, apenas introduce cambios de calado en la PAC, sin que tampoco llegue a marcar una nueva dirección para el futuro de esta política común. No parece haber una estrategia clara a largo plazo y son muchos los caminos posibles para después de 2013.

2.4.3. Los objetivos del Chequeo Médico

El principal objetivo que se perseguía con el Chequeo Médico era asegurarse que las decisiones que se adoptaron en 2003 seguían estando todavía justificadas. Por otra parte, era necesario analizar si los efectos de la Reforma Intermedia eran los deseables para poder adoptar decisiones acerca de cómo debían ser los cambios futuros. Así, después de más de un año de discusiones y de reflexiones, los 27 ministros de Agricultura de la UE, el 20 de noviembre de 2008, llegaron a adoptar un acuerdo sobre el Chequeo Médico de la PAC.

Los objetivos que se pretenden alcanzar con el Chequeo Médico son:

*Asegurar el abastecimiento a los ciudadanos europeos en cantidad y calidad.

*Contribuir al equilibrio alimentario global.

*Preservar los necesarios equilibrios de las zonas rurales, manteniendo la agricultura en la UE, como instrumento de cohesión social, económica y territorial.

*Desempeñar un papel activo en la contribución a la sostenibilidad de las áreas rurales, a través de la mitigación del cambio climático y la promoción del medio ambiente.

2.4.4. El “Chequeo Médico” en España

La palabra que mejor define el modo en que la reforma de la PAC se ha ido aplicando a la agricultura española es “cautela”. Algunos piensan que la reforma del gasto público agrario debería ser más rápida para que éste fuera más selectivo. Otros consideran que la disociación en sí misma es lo más parecido a una reforma radical de la política agraria, y que España hace bien en utilizar las opciones de cambio gradual que admiten los Reglamentos de la Reforma Intermedia y del Chequeo Médico. Esta ha sido la posición española que desprende ciertas incertidumbres y desconfianza con respecto a la evolución de los mercados, especialmente de los correspondientes a las producciones más vulnerables. La estrategia española desprende, por tanto, una visión pragmática de la reforma.

Es claro que el Chequeo Médico supone una confirmación del proceso de disociación de las ayudas directas, por lo que supone en cierto modo “acabar la tarea” iniciada con la reforma de 2003. Así, aunque España está optando por utilizar el máximo período de acoplamiento de las ayudas, la disociación será total en 2010 para los cultivos herbáceos y olivar; y en 2012 para el ganado bovino, para las frutas y hortalizas, y para otros cultivos como las proteaginosas o las semillas que se integran en el sistema general del Pago Único. Así pues, el proceso de reforma avanza, y para 2013, excepto casos muy particulares y los programas específicos del Artículo 68, todas las ayudas estarán disociadas. Otro rasgo reformista del Chequeo Médico es la desaparición de la cuota láctea para 2015 aunque con una prolongada transición que incluye una ampliación gradual de las cuotas y dos evaluaciones de la comisión para 2010 y 2012.

Entre las posibilidades de reasignación de fondos de la PAC quedan como puertas abiertas para próximas reformas la modulación y las ayudas del Artículo 68. El acuerdo del Consejo sobre modulación es algo más tímido que las propuestas de la Comisión.

En cuanto al impacto del recorte adicional a las ayudas para las grandes explotaciones (un par de centenares en España y unas 4.000 en la UE), y también su escasa recaudación (unos 3 millones de euros en España). No será, por tanto, esta reforma la que neutralice de manera decidida la desigualdad en la distribución de las ayudas de la PAC en España. El límite inferior puede afectar a un 20 por ciento de los beneficiarios en España que perciben menos de 300 euros al año, lo cual implica una reducción en la renta de microexplotaciones (sin efectos probables sobre el nivel de empleo), con un impacto moderado en términos de recaudación (aproximadamente 25 millones de euros). De todos modos, la progresividad y los límites introducidos representan un precedente para próximas reformas para la simplificación de la PAC y, sobre todo, asimilar la idea de que las ayudas deben concentrarse en estratos de explotaciones familiares donde la agricultura sea una actividad básica generadora de ingresos.

Otra posibilidad mencionada para reasignar fondos para “reconectar” las ayudas a objetivos ambientales, de calidad, o de comercialización, es el Artículo 68 del nuevo Reglamento. El desacoplamiento puede conllevar cierto riesgo de abandono de la actividad productiva en sistemas agrarios poco competitivos. La reforma de 2003 y el Chequeo Médico proporcionaron instrumentos para que los Estados miembros traten de evitar el abandono de la producción en las áreas más sensibles. Unas ayudas acopladas, otorgadas caso por caso, pueden contribuir a disminuir dicho riesgo. La incógnita es como utilizar estos fondos de manera eficiente dado el amplio abanico de necesidades del agricultor. La redacción del antiguo Artículo 69 restringía el trasvase de fondos entre sectores o hacia regiones que necesiten especial apoyo dadas sus desventajas competitivas o a los beneficios ambientales que generan. La redacción del Artículo 68 del nuevo Reglamento es más flexible y permite financiar un amplio conjunto de medidas en aquellas zonas o sectores que puedan necesitar apoyos específicos. Las ayudas reguladas por el nuevo Artículo 68 que se mantengan acopladas a la producción (serían “caja ámbar⁵”) tienen una limitación de gasto del 3,5 por ciento de la dotación

⁵ “caja ámbar”: medidas vinculadas con el nivel de producción o con el precio de venta, se considera que causan distorsiones en los mercados (Viñas, 1996).

inicial. El Artículo abre la posibilidad de diseñar programas que no se vean referidos a ese límite si se refieren a actividades que reporten mayores beneficios agro-ambientales; zonas sujetas a programas de reestructuración y/o desarrollo para evitar el abandono de la tierra; y contribuciones a primas de seguros de cosechas, animales y plantas contra pérdidas por condiciones climáticas adversas.

2.4.5. Los cambios en el Régimen del Pago Único

- **El Pago Único**

El instrumento principal del que se dota la PAC para tratar de alcanzar el objetivo de simplificación de la gestión administrativa de la política es el denominado “Pago Único”, introducido inicialmente en la Reforma de 2003. Según un informe de la Comisión (dictamen sobre la Agricultura del grupo Stoiber emitida en la primavera de 2009), el Chequeo Médico de la PAC podría suponer una reducción de los gastos de gestión de las explotaciones del orden de los 135 millones de euros como consecuencia de la eliminación de una serie de regímenes de ayuda específicos.

Además, esta ayuda desacoplada de la producción representa la combinación del proceso de reforma iniciado también en 1992. El pago único proporciona unas ayudas estables a los agricultores, lo que les permite adoptar decisiones guiadas por las señales del mercado. Para poder acogerse a este régimen el agricultor debe poseer derechos de ayuda.

Los Estados miembros, en la aplicación de la Reforma de 2003, podían elegir entre el modelo histórico (derechos de pago calculados sobre cantidades de referencia individual) o el modelo regional (se calcula sobre la base del número de hectáreas admisibles con que cuente el agricultor el primer año de aplicación de este régimen), o bien un sistema mixto entre ambos modelos. En el caso español, el hecho generador del derecho a ayuda es la referencia histórica.

Los derechos de pago único se pueden clasificar en función de sus características y de su origen. En función de sus características pueden ser:

*Normales: los obtenidos por los agricultores o ganaderos en base a los pagos directos recibidos en el período de referencia por algún régimen de ayuda en el cual sea necesario declarar superficies.

*Especiales: los obtenidos por los agricultores en base a los pagos directos recibidos en el período de referencia por alguno de los regímenes de ayuda que se citan en el artículo 47 del Reglamento 1782/2003, y en los casos en los que el agricultor tenga derecho a recibir derechos de pago.

Según su origen:

* Derechos procedentes de la asignación inicial.

* Derechos procedentes de la Reserva Nacional.

- **El avance hacia un modelo regional**

La Comisión Europea proponía en mayo de 2008 una simplificación del sistema de ayudas directas, invitando a los Estados miembros a pasar hacia ayudas totalmente desacopladas. Finalmente el paso del modelo basado en referencias históricas a otro regional, basado en una ayuda uniforme por superficie, tendrá exclusivamente carácter voluntario, ya que en ciertas regiones las ayudas acopladas podrían tener utilidad. Así, el Chequeo Médico “consagra de facto el denominado régimen regional de pagos únicos como horizonte de referencia” (Massot, 2009). Según García-Azcárate (2009), la legitimidad futura de las ayudas se basará justamente en la compensación, que tendrá que ser a tanto alzado, de los costes adicionales impuesto por la sociedad a los agricultores europeos. Por esta razón, la Comisión Europea reconoce que el llamado “modelo regional” es el que más y mejor se adapta a esta definición, tal y como propone el citado Chequeo Médico.

- **El avance en el desacoplamiento de los pagos**

El Chequeo Médico supone un avance en el desacoplamiento de las ayudas agrarias, no sólo de la producción, sino de cualquier otra función de la agricultura (Compés y García Álvarez-Coque, 2009). Como aspecto positivo puede señalarse que permite a los agricultores tomar decisiones en función de las señales del mercado, contribuye a reducir el riesgo así como a proporcionar recursos para financiar las inversiones. Se pone en cuestión su legitimidad social

ya que los pagos no tienen ninguna funcionalidad ni vínculo con las actuales demandas sociales. El Chequeo Médico propone, como norma general, que los pagos que hasta entonces no estén disociados, se desacoplarán y se transferirán al Régimen de Pago Único, excepto determinadas ayudas en las que los Estados miembros podrán mantener los niveles actuales de acoplamiento.

- **La simplificación de la condicionalidad de los pagos**

Al defender la condicionalidad de las ayudas se defiende también la continuidad del apoyo público a la agricultura europea, lo que demuestra que es un pilar esencial sobre el cual descansará toda la PAC del futuro (García-Azcárate, 2009). La simplificación va encaminada fundamentalmente a facilitar el sistema de control y a la eliminación de normas no relevantes o no dependientes de la responsabilidad directa del agricultor. Cuando no respeten los requisitos legales de gestión, las buenas condiciones agrarias y medioambientales, o los requisitos mínimos de utilización de abonos y productos fitosanitarios, para los beneficiarios de ayudas agroambientales, y el incumplimiento sea consecuencia de una acción u omisión directamente atribuible a la persona que solicitó la ayuda, se reducirá o anulará el importe total de los pagos directos.

- **El avance en la modulación de las ayudas**

Se aprobó proceder, respetando la franquicia de 5.000 euros, a un incremento anual hasta alcanzar el 5 por ciento de la modulación de las ayudas directas en el año 2012. Además, se aplicará también un nuevo instrumento de progresividad en el recorte de los importes más altos, con una reducción adicional del 4 por ciento para las ayudas superiores a 300.000 euros. La introducción de la progresividad contribuye al fortalecimiento de la legitimidad al reforzar el principio de equidad en la asignación de ayudas.

Con los fondos procedentes de la aplicación de la modulación adicional, los Estados miembros decidirán las medidas a aplicar, dentro de sus respectivos Programas de Desarrollo Rural para hacer frente a los nuevos retos:

- Cambio climático.
- Diversidad.
- Gestión del agua.

- Energías renovables.
- Innovación ligada a los cuatro primeros retos.
- Medidas de acompañamiento para reestructuración del sector lácteo.

- **El establecimiento de límites inferiores**

Se invita a la introducción de límites individuales en la percepción de ayudas directas. Finalmente, el Chequeo Médico establece nuevos requisitos para la percepción de pagos, ya que a partir de 2010 los Estados miembros no concederán pagos directos a un agricultor en los siguientes supuestos:

- *Cuando el importe total de los pagos sea inferior a 100 euros.
- *Si la superficie subvencionable de la explotación es inferior a 1 ha.

Según los datos del Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino (MARM), afectaría en España a unos 58.000 productores solicitantes de ayudas. España, también puede aumentar los límites hasta 300 euros o 2 ha. Los fondos así recaudados se destinarán a la reserva nacional.

2.4.6. Principales elementos de la Reforma

El Chequeo Médico de la PAC puede considerarse como un reajuste de la PAC reformada en profundidad en 2003, ya que no ha tenido nunca vocación de reformar los fundamentos y los mecanismos de la PAC (Massot, 2008). En realidad, como señalan, Compés y García Álvarez-Coque (2009), el Chequeo Médico “tiene bastante de intento de apuntalar el *statu quo*”. El Chequeo Médico ha supuesto un avance en la aplicación de los instrumentos diseñados en 2003 y un avance también en el proceso de simplificación de la PAC. En el contexto de la simplificación destaca la aplicación del Régimen de Pago Único y de la condicionabilidad, retirando aquellas normas no relevantes o no dependientes de la responsabilidad en la agricultura. Finalmente, debe señalarse el incremento de porcentaje de modulación para las explotaciones que reciben más de 5.000 euros, la introducción de un mecanismo de progresividad así como de un límite inferior en los pagos. Los montantes resultantes pueden destinarlos los Estados miembros a reforzar los programas de desarrollo rural y abordar lo que se ha denominado como los “nuevos retos”: lucha contra el cambio climático, conservación de la biodiversidad, gestión del agua, energías renovables e innovación.

El debate sobre el Chequeo Médico de la PAC fue lanzado por la comisión el 20 de noviembre de 2007 mediante la Comunicación al Consejo y al Parlamento Europeo “Preparándose para el Chequeo de la Reforma de la PAC”. Posteriormente, en el Consejo de Agricultura de la Unión Europea de 20 de noviembre de 2008 se alcanzó un acuerdo político sobre el Chequeo Médico de la PAC y el Consejo de Agricultura y Pesca del 19 de enero de 2009 aprobó los correspondientes textos legislativos definitivos, que se publicaron en el DOUE el 31 de enero de 2009 (ver Tabla 2.3).

Tabla 2.3. Resumen de fechas y hechos del proceso.

RESUMEN DE FECHAS Y HECHOS DEL PROCESO	
FECHA	ACONTECIMIENTO/DOCUMENTO LEGISLATIVO
20/11/2007	Comunicación inicial de la Comisión "Preparándose para el cheque de la reforma de la PAC" COM (2007)722
20/05/2008	Nueva Comunicación de la Comisión acompañada de las propuestas legislativas. COM (2008)396
20/11/2008	Acuerdo Político en el Consejo de Ministros sobre la Reforma del "Chequeo Médico"
19/01/2009	Acuerdo Formal del Consejo de Ministros: aprobación de los textos legislativos
23/01/2009	PROPUESTA del Mº de MARM de Aplicación en España del "Chequeo Médico" de la PAC
03/04/2009	El Consejo de Ministros aprueba el Real Decreto 486/2009, de 3 de abril, sobre aplicación de la condicionalidad en España
08/04/2009	Real Decreto 560/2009, de 8 de abril, por lo que se modifica el Real Decreto 1612/2008, de 3 de octubre, sobre la aplicación de los pagos directos a la agricultura y a la ganadería
20/04/2009	ACUERDO de Aplicación en España del "Chequeo Médico" de la PAC. Texto consolidado como consecuencia de la decisión adoptada por la Conferencia Sectorial de Agricultura y Desarrollo Rural de 20 de abril de 2009
13/11/2009	Real Decreto 1680/2009, de 13 de noviembre, sobre la aplicación el Régimen de Pago Único en la agricultura y la integración de determinadas ayudas agrícolas en el mismo a partir del año 2010
30/01/2010	Real Decreto 66/2010, de 29 de enero, sobre la aplicación en los años 2010 y 2011 de los pagos directos a la agricultura y a la ganadería.

Fuente: 'Chequeo Médico de la PAC', García Álvarez-Coque y Gómez-Limón (2010).

De entre estos textos destaca el **Reglamento (CE) nº 73/2009 del Consejo**, por el que se establecen disposiciones comunes aplicables a los regímenes de ayuda directa a los agricultores en el marco de la PAC. **El Real Decreto 560/2009**, de 8 de abril, modifica el **Real Decreto 1612/2008**, de 3 de octubre, sobre la aplicación de los pagos directos a la agricultura y a la ganadería. También se aprueba el **Real Decreto 486/2009**, de 3 de abril, por el que se establecen los requisitos legales de gestión y las buenas condiciones agrarias y medioambientales que deben cumplir los agricultores que reciban pagos directos en el marco de la PAC. Posteriormente, el **Real Decreto 1680/2009**, de 13 de

noviembre, sobre la aplicación de Régimen de Pago Único en la agricultura y la integración de determinadas ayudas agrícolas en el mismo a partir del año 2010, que deroga definitivamente el **Real Decreto 1612/2008**, de 3 de octubre. Por último, se publica el **Real Decreto 66/2010**, sobre la aplicación en el año 2010 y 2011 de los pagos directos a la agricultura y a la ganadería, así como el **Real Decreto 1680/2009**, a efectos de facilitar la aplicación en 2009 de las normas que el **Reglamento (CE) n°73/2009** declara aplicables ya para el dicho año 2009.

2.4.7. Ventajas e inconvenientes del Pago Único

Los efectos del pago único se irán notando con el paso del tiempo por sus efectos sobre el comportamiento de los empresarios agrarios. Con este sistema, agricultores y ganaderos reciben ayudas independientemente del nivel de producción presente o futura, de su rendimiento o de los precios mundiales. El pago único admite un gran margen para que los productores puedan tomar decisiones. Algunos agricultores podrán abandonar la producción utilizando los ingresos generados por las ayudas para abrir otros negocios. Otros podrán seguir empleando las ayudas para reinvertirlas en sus explotaciones.

Una ventaja del pago único es que hace compatible la defensa de las rentas agrarias con una mayor liberalización del comercio, evitando algunos de los efectos indeseables sobre la estabilidad y el nivel de precios internacionales. Las ayudas directas, y en especial el pago único, representan la última etapa del proceso de reformas iniciado en 1992 con el desmantelamiento progresivo del modelo previo de apoyo vía precios vigente hasta entonces. El principal objetivo del citado proceso fue reducir las distorsiones externas generadas por la PAC. Sin embargo, las ayudas directas de la PAC pueden ser criticadas por varios motivos:

*Las ayudas calculadas según el modelo “histórico” trasladan la inercia y las desigualdades de los sistemas anteriores de apoyo a los tiempos actuales. Es decir, lo que se percibe en el presente en función de lo que se percibía en el pasado. En sus propuestas para el Chequeo Médico, la comisión invitaba a avanzar hacia un modelo de ayuda única por superficie pero el Consejo acordó que este paso tendría un carácter voluntario.

*Un riesgo del desacoplamiento de las ayudas es la degradación medioambiental que los pagos disociados pueden acarrear derivados del

abandono de ciertas regiones. La reforma de 2003 y el Chequeo Médico han vinculado la percepción de los pagos al cumplimiento de determinados requisitos de “ecocondicionalidad”, incluyendo el mantenimiento de la tierra en adecuadas condiciones de conservación. Sin embargo, el pago único no promueve ninguna de las funciones atribuidas a la agricultura en el marco de la multifuncionalidad: no garantiza ni el abastecimiento de alimentos, ni la estabilidad de los mercados, y no incide en la conservación del paisaje agrario, la biodiversidad y el medioambiente.

*El sistema de apoyo apunta a un modelo de agricultura poco competitivo, muy dependiente de ayudas públicas.

La PAC del futuro tendrá que ser más selectiva en la concesión de ayudas públicas, orientándose hacia objetivos de interés comunitario, de carácter ambiental, de calidad de los alimentos, de lucha contra el cambio climático, de mantenimiento de un tejido social y económico en las zonas agrarias más vulnerables y de una mayor competitividad internacional. El debate se abre en el futuro en relación con lo que la OCDE contempla como la “reconexión” de las ayudas. Ello, supondría trabajar en dos direcciones, una en lograr una ayuda selectiva basada en criterios territoriales, prestando atención a sistemas de cultivo extensivo y de alto valor natural, y la otra, incorporando una lógica de proyecto con énfasis en la diversificación económica, la generación de valor añadido y la ganancia de competitividad del sector agrario.

2.4.8. Consideraciones finales

El Chequeo Médico “supone más desacoplamiento, menos ayudas específicas, más libertad y más responsabilidad para el empresario agrícola”, lo que no es equivalente a la ausencia de políticas públicas.

En el caso de España, como segundo país receptor de transferencias en concepto de pagos agrarios, no le beneficia apostar sistemáticamente por el mantenimiento a ultranza del statu quo, que además se ve agravado al tratar de reproducir a escala esta referencia negociadora a nivel de Comunidades Autónomas. A España le interesa especialmente un modelo que fomente y financie las funciones no productivas de la agricultura, y que además, potencie una cultura innovadora que empuje al agricultor hacia la competitividad. Pero para alcanzar esos objetivos, se deben asumir reformas en el actual

diseño del Régimen de Pago Único, que sin duda serán incorporadas en el próximo rediseño de la PAC en 2013. Sería necesario incorporar una lógica de enfoque territorial, que supondría un aumento de los fondos asignados al segundo pilar para impulsar la diversificación e innovación de actividades en un medio rural sostenible y competitivo desde sus tres ejes: económico, ambiental y social.

Dado que es más que previsible una reducción, o, cuando menos, una congelación del presupuesto comunitario en materia agraria, además de reforzar la imprescindible legitimidad de la política, se hace necesario avanzar en la eficiencia y en la eficacia de la misma. Ello, significa reflexionar sobre la “selectividad” de las ayudas y las diferentes necesidades de apoyo a las distintas agriculturas. Por lo que no es un reto sólo para los agricultores, sino también para la Administración, que deberá mejorar la eficacia en su gestión y tramitación para favorecer al máximo las oportunidades de negocio de esas explotaciones más competitivas. Para ello, debe desarrollar una política “facilitadora” y “dinamizadora” de los procesos de inserción en los mercados para aquellas explotaciones más eficientes.

En estos momentos hay una gran incertidumbre sobre el futuro de la PAC, así como de su evolución, pues ésta puede tomar cualquier dirección que la Unión Europea estime conveniente. La cita más importante que tenemos sobre este aspecto es en 2013, cuando la Comisión se reúna de nuevo para tomar decisiones en torno a la PAC. En este contexto, vamos a basar nuestro trabajo en esa incertidumbre que hay sobre el futuro de la PAC a partir de 2013, definiendo varios posibles escenarios de conversión de los actuales pagos regionales y estimando tanto sus consecuencias económicas como su apropiada implantación ante un escenario de crisis mundial y en particular de la Unión Europea.

CAPÍTULO 3

METODOLOGÍA

CAPITULO 3. METODOLOGÍA

3.1. Introducción

En el presente capítulo vamos a explicar la metodología utilizada para el desarrollo de nuestros objetivos del TFC. Nos apoyaremos, a través del MARM, en el Observatorio de Apoyo a la Agricultura, estudiaremos los indicadores de apoyo a la agricultura reconocidos por la OCDE, así como la adaptación de la metodología de la misma OCDE para el cálculo de dichos indicadores al caso español; todo ello con el objetivo de poder trabajar en el siguiente capítulo con estos datos y poder establecer las relaciones conclusivas entre las variables explicativas que entonces se detallarán.

3.2. Revisión de la literatura existente

En la tarea de la documentación sobre este TFC, nos hemos basado en todos los aspectos que hemos considerado importantes, desde el origen de la PAC en el Tratado de Roma hasta los acuerdos referentes a las últimas inclusiones de los nuevos estados miembros, así como también las recientes reformas que ha sufrido para contextualizar debidamente las situaciones referidas. Una parte importante de la información sobre la PAC actual ha sido obtenida de dos libros de texto: *“La reforma de la Política Agraria Común: preguntas y respuestas en torno al futuro de la agricultura”* (2006), con José María Álvarez-Coque como coordinador de la obra, y *“Chequeo Médico de la PAC. Perspectivas de la Política Agraria Común tras 2013”* (2010), con José María Álvarez-Coque y José Antonio Gómez-Limón como coordinadores de la misma. Sobre cómo será la PAC en el período 2013/2020, Massot (2009) recoge y comenta las principales contribuciones publicadas. Más escasos son en la literatura los análisis prospectivos; en este sentido nos ha sido útil para este trabajo el informe de Compés (2010), que plantea una estrategia para la agricultura valenciana ante la próxima reforma de la PAC prevista para 2013.

Por otra parte, la medición del apoyo recibido por el sector agrícola se ha institucionalizado por la OCDE en sus publicaciones anuales (en años alternativos, versión larga y versión corta) *Agricultural Policies in OECD Countries: Monitoring and Evaluation* y *Agricultural Policies in OECD Countries: At a Glance*. Ambos informes examinan las políticas agrarias y su desarrollo, en respuesta a los

requerimientos de los países miembros de realizar el seguimiento y la evaluación de la aplicación de los principales principios que rigen la reforma de la política agraria. Los informes más recientes, que datan de los años 2010 y 2009 respectivamente, pueden consultarse en línea en la dirección

http://www.oecd.org/document/54/0,3343,en_2649_33773_43202422_1_1_1_37401,00.html.

La metodología utilizada por la OCDE para la medida del apoyo a la agricultura consiste en el cálculo e interpretación de un amplio sistema de indicadores basados en el concepto de Producer Support Estimate (PSE). El *PSE Manual* contiene una explicación de los conceptos, cálculo, interpretación y uso de cada indicador, incluyendo cómo identificar, distinguir y clasificar las políticas y estimar cuantitativamente las transferencias que generan; se accede a él en línea a través de la dirección

http://www.oecd.org/document/43/0,3343,en_2649_33773_41106667_1_1_1_1,00.html.

Las series estadísticas referidas a la estimación del apoyo a la agricultura en cada uno de los países miembros (la UE se considera en conjunto), más Brasil, Chile, China, la Federación Rusa, Sudáfrica y Ucrania, se recogen en OECD Database 1986-2009, base de datos que complementa al informe anual; se accede a ella en línea a través de la dirección

http://www.oecd.org/document/59/0,3343,en_2649_33797_39551355_1_1_1_1,00.html

3.3. La Base de Datos

3.3.1. El Observatorio del Apoyo Público a la Agricultura

Los datos numéricos que hemos tomado como punto de partida para la realización de los cálculos que se incluyen en este trabajo proceden del Observatorio del Apoyo Público a la Agricultura.

El Observatorio del Apoyo Público a la Agricultura es un organismo dependiente del MARM y constituido por la Universidad Politécnica de Valencia y la Universidad de Santiago de Compostela, entidades encargadas de ejecutar sus trabajos y estudios. Entre los objetivos principales del Observatorio destacan los siguientes:

- Evaluar anualmente el nivel global de apoyo a la agricultura en España y en cada una de sus CCAA.
- Analizar para el conjunto de España y en cada una de las CCAA el tipo de

ayuda concedida y las fuentes de financiación.

- Examinar la distribución de las ayudas y establecer indicadores sobre los efectos estructurales, sociales y territoriales de las políticas agrarias.
- Realizar un seguimiento anual sobre la evolución del apoyo público al sector agrario a nivel regional.

Durante el período de puesta en marcha del Observatorio en los ejercicios 2005 y 2006 se abordó el análisis del apoyo público al sector agrario en España, referido en un principio a los años 2002-2003, estableciéndose un sistema de seguimiento del apoyo público a la agricultura regional. Con el estudio realizado hasta el año 2006 se consiguió confeccionar una metodología contrastada para el cálculo de la Estimación del Apoyo al Productor (PSE) y de la Estimación del Apoyo Total (TSE), según los criterios de la OCDE, aplicable a las transferencias derivadas de la ejecución de la PAC en España que posteriormente se ha ido actualizando hasta disponer de una serie completa para el período 2002-2009. Además en el pasado ejercicio 2010 se introdujo, en los cálculos a nivel español y para el período 2005-2009, el gasto público agrario financiado desde otros niveles de la Administración: Administración Central y Gobiernos Autonómicos. En consecuencia, ya han sido regionalizadas por el Observatorio y están disponibles las ayudas financiadas desde la UE, organizadas según metodología de la OCDE.

Los principales resultados del Observatorio, junto a una detallada descripción metodológica y de las fuentes de datos utilizadas, se encuentran consignados en los informes que los responsables del mismo han elaborado para el MARM bajo el título *Observatorio del Apoyo Público a la Agricultura. Estudio del apoyo público, presupuestos autonómicos, sistema de seguimiento, ejercicio 2006, 2007, 2008, 2009 y 2010*.

Además, los resultados específicos obtenidos a partir de la aplicación de la metodología de la OCDE se han plasmado en una serie de artículos de investigación, publicados en revistas de Economía, que se pueden consultar en Andrés y García (2007, 2009a y 2009b). Del contenido de las referencias que acabamos de citar hemos extraído los datos numéricos imprescindibles para continuar nuestro trabajo.

3.3.2. Metodología de la OCDE para la medición del apoyo a la agricultura regional española.

El presente epígrafe tiene como objetivo analizar la base metodológica planteada por la OCDE para el cálculo de indicadores de apoyo a la agricultura y su adaptación al caso regional español.

Hemos de ser conscientes de la importancia de elegir un método adecuado de medición del apoyo a la agricultura, que posibilite la clasificación y cuantificación de los diversos mecanismos formalmente reconocidos para transferir recursos al sector con el fin de evaluar la evolución que han seguido los mismos a lo largo del tiempo. En este contexto, se ha optado por el amplio sistema de indicadores de apoyo a la agricultura propuesto por la OCDE por dos motivos fundamentales: En primer lugar, porque se trata de un método de medición reconocido y aceptado mundialmente; y en segundo lugar porque permite disponer para cada año (comenzando su base de datos en 1986) de un entramado de indicadores que calcula la citada organización para sus Estados miembros, lo que facilita, aunque no sin ciertas reservas, la comparación entre países y regiones.

Según el informe recientemente publicado por la OCDE *Agricultural Policies in OECD Countries 2009: Monitoring and Evaluation*, el apoyo total al sector agrícola (TSE), que se compone de las transferencias directas al productor individual (PSE), las transferencias a los servicios generales para la agricultura (GSSE), como son investigación, infraestructuras, inspección, comercialización y promoción, y las transferencias al primer consumidor, ascendió a 271.000 millones de euros anuales en el período 2006-2008 para el conjunto de países OCDE, lo que supone un 0,9 por ciento del PIB de la OCDE, porcentaje que viene reduciéndose desde el período 1986-1988 (cuando alcanzaba valores del 2,5 por ciento) a medida que la agricultura pierde peso en el conjunto de la economía.

Esta disminución en el nivel de apoyo relativo, característica en todos los países de la OCDE, ha venido acompañada de un cambio llamativo en las formas en que se proporciona dicho apoyo, de tal manera que el apoyo se relaciona cada vez menos con la producción de bienes o con el uso de inputs variables, mientras que se basa cada vez más en otros parámetros, como la superficie o el número de cabezas, y en niveles fijos o

históricos de estos parámetros. Incluso algunos instrumentos de política agraria recientes, como el Régimen de Pago Único de la UE (SPS), todavía van más lejos en cuanto a desligar el apoyo de la producción, posibilitando que las transferencias que reciben los agricultores no condicionen su producción actual (en el período 2006-2008 aproximadamente una cuarta parte de las transferencias a los productores en el área de la OCDE surgió de políticas que no obligaban a los agricultores al cultivo de un producto específico para recibir el apoyo).

Las nuevas políticas de apoyo exigen sin embargo, que los agricultores adopten determinadas prácticas de producción en busca de la consecución de objetivos más amplios, relacionados con la conservación del medio ambiente, el bienestar de los animales o la inocuidad de los alimentos. Las transferencias que implican este tipo de requisitos, durante el período 1986-1988, sólo abarcaban un 4 por ciento del apoyo al productor de la OCDE, mientras que han alcanzado un 32 por ciento en el período comprendido entre 2006 y 2008.

A pesar de la reducción en el nivel del apoyo vinculado a la producción, en la mayoría de los países de la OCDE continúan predominando los instrumentos de política agraria considerados más distorsionantes de la producción y el comercio. Así, las transferencias basadas en la producción y en el uso de *inputs* variables todavía representan el 56 por ciento del apoyo al productor en la OCDE en el período 2006-2008. Y se constata que la velocidad de adaptación al proceso de reforma de las políticas agrarias no es la misma en todos los casos, ya que algunos países han avanzado en mayor medida implantando un apoyo más desligado de la producción, mientras otros apenas se encuentran en el inicio de este proceso.

3.3.3. Conceptos de apoyo al sector agrario según la OCDE.

- **3.3.3.1. La Estimación del Apoyo Total y su composición**

La Estimación del Apoyo al Productor es un indicador adoptado por la OCDE para medir la ayuda a la agricultura. Denotamos el indicador mediante las siglas PSE (*Producer Support Equivalent*). El PSE es un indicador del valor anual de las transferencias brutas a nivel de explotación agraria, originadas por políticas de apoyo a la agricultura, independientemente de su naturaleza, objetivo o impacto en la producción agraria, las rentas o el medioambiente. El PSE se

calcula para productos individuales y puede ser sumado a los efectos de obtener un PSE nacional o regional.

El PSE es un indicador discutido, cuyo método de cálculo debe ser interpretado con reservas. Las críticas tienen que ver con tres aspectos principalmente. En primer lugar, en el plano conceptual el PSE asume que la oferta agraria no varía con respecto a los cambios en los precios, de este modo, el PSE no es una medida exacta de las modificaciones en el bienestar de los productores (excedente del productor). En segundo lugar, las transferencias derivadas de las políticas de protección comercial dependen de estimaciones de costes de oportunidad del comercio internacional basados en precios de mercados representativos que pudieran a su vez, estar distorsionados por el efecto de las medidas comerciales de los grandes productores (aranceles, subsidios a la exportación). En último lugar, el PSE mide la transferencia total a los productores, pero no aporta detalles sobre la distribución de dicha transferencia entre los propietarios de los distintos factores de producción, por ejemplo, una parte de dichas transferencias pudiera capitalizarse en mayores precios de la tierra o concentrarse en determinados sistemas productivos. No obstante, entendemos que el PSE es un indicador cuya utilidad se basa en su sencillez metodológica y en la posibilidad de realizar comparaciones internacionales. Reconociendo sus limitaciones, es importante observar que el énfasis del PSE radica no sólo en su cuantía total, sino en su evolución y distribución entre los distintos instrumentos de apoyo, cuyo grado de distorsión del mercado es variable.

Tan importante como la magnitud de la transferencia lo son “las formas de transferencia”. Hay formas de ayuda que distorsionan más el comercio internacional que otras. Así, el PSE recoge dos tipos de transferencias:

- Las que mantienen precios internos a los productores más altos (y ocasionalmente más bajos) que los mundiales, formando el componente denominado *apoyo al precio de mercado (MPS)*.
- Las que proporcionan pagos a los productores, basados en criterios como el volumen producido, la superficie cultivada o el número de cabezas, entre otros, conformando el componente denominado *transferencias*

presupuestarias (BP).

La OCDE considera también la Estimación del Apoyo a los Servicios Generales (GSSE, *General Services Support Estimate*), que recoge el valor monetario de las transferencias anuales a la agricultura (que siendo gasto público no está incluido en el PSE porque no tiene carácter individual) proporcionadas para la provisión de servicios de investigación, desarrollo rural, inspección, marketing, promoción, etc. El GSSE porcentual expresa el peso de la ayuda estructural como porcentaje del apoyo total. A partir de PSE y GSSE, la OCDE obtiene la Estimación del Apoyo Total (TSE, *Total Support Estimate*). Se trata de un indicador del valor monetario anual de todas las transferencias, derivadas de medidas de política, que apoyan al sector agrícola. El TSE es la suma de las transferencias a productores individuales (PSE), las actuaciones de carácter estructural (GSSE) y las transferencias de los contribuyentes a los consumidores. El TSE porcentual expresa el apoyo total como porcentaje del PIB. A continuación, ofrecemos una reseña algebraica sobre la metodología aplicada para la obtención de los indicadores PSE, GSSE y TSE:

$$PSE = MPS + BP_1$$

$$TSE = PSE + BP_2 \text{ (GSSE)} + BP_3$$

Siendo:

MPS: Apoyo a Precios de Mercado

BP: Pagos con Cargo a Presupuestos

BP₁: Transferencias presupuestarias directas al productor individual

BP₂: Transferencias presupuestarias de carácter estructural o GSSE

BP₃: Transferencias de contribuyentes a consumidores

Para el cálculo correcto es fundamental la distinción entre medidas de política agraria en función del grupo económico receptor de la transferencia: el productor individual (PSE), el sector en conjunto (GSSE) o el consumidor de materias primas agrícolas (BP₃).

• **3.3.3.2. La Estimación del Apoyo al Productor y las categorías de ayuda que incluye**

El indicador PSE se desglosa en siete categorías de ayuda. Los criterios para efectuar la clasificación de una medida de política agraria dentro de una de las siete categorías que componen el PSE se basan en *cómo están aplicadas* las políticas, y no en objetivos o impacto de las políticas, distinguiendo:

- Transferencias basadas en: apoyos vinculados a la producción (categoría A), a los niveles de *inputs* (categoría B), a la superficie cultivada/número de cabezas/rendimientos/ingresos (categorías C, D y E), y a criterios distintos al producto (categoría F).
- Transferencias vinculadas a valores corrientes (categorías A, B, C y F) o históricos (categorías D, E y también F, dependiendo de las condiciones de implementación).
- Transferencias que requieren producción (categorías C y D) o no (categoría E).

Además, la clasificación incluye subcategorías, tal y como se refleja en el Tabla 3.1.

Para el cálculo del PSE español se aplicaría la siguiente ecuación:

$$PSE_e = MPS_e + \sum BP_1 = \sum PSE_e (\text{categorías})$$

Siendo:

PSE_e : PSE para España

MPS_e : es el valor del apoyo al precio de mercado nacional

BP_1 : son las transferencias presupuestarias directas al productor individual

PSE_e (categorías): representa la suma de las medidas de política agraria clasificadas dentro de la categoría A hasta la categoría G.

Tabla 3.1. Categorías de ayuda que componen el PSE

<p>A. Ayuda basada en la producción A.1. Ayuda a precios de mercado (MPS) A.2. Pagos basados en la producción</p> <p>B. Pagos basados en el uso de inputs B.1. Uso de inputs variable B.2. Formación de capital fijo B.3. Servicios agrarios</p> <p>C. Pagos basados en A/An/R/I* actuales, producción requerida C.1. De un único producto C.2. De un grupo de productos C.3. De todos los productos</p> <p>D. Pagos basados en A/An/R/I* no actuales, producción requerida</p> <p>E. Pagos basados en A/An/R/I* no actuales, producción no requerida E.1. Tasas variables E.2. Tasas fijas</p> <p>F. Pagos basados en criterios distintos al productor F.1. Retirada de recursos a largo plazo F.2. Producción de productos no comerciales F.3. Otros criterios diferentes del producto</p> <p>G. Pagos diversos</p>

Fuente: OCDE (2007).

*Nota: A (superficie), An (número de cabezas), R (rendimientos), I (ingresos).

• **3.3.3.3. La Estimación del Apoyo a los Servicios Generales y las categorías que incluye**

Las transferencias contenidas dentro del indicador GSSE son pagos destinados a la financiación de servicios privados o públicos proporcionados al sector agrícola en general, por consiguiente no se adjudican a productores individuales ni afectan directamente a su nivel de renta. La definición de las categorías que componen el GSSE, la encontramos en la Tabla 3.2., y la ubicación de las medidas de política agraria dentro de esas categorías se hace de acuerdo a la naturaleza de los servicios.

El GSSE nacional puede ser estimado como:

$$GSSE_e = \sum GSSE_e (\text{categorías})$$

Siendo:

GSSE_e: GSSE para España

GSSE_e (categorías): La suma de las medidas de política agraria clasificadas dentro de la categoría H hasta la categoría N.

Tabla 3.2. Categorías de ayuda que componen el GSSE.

<p>H. Investigación y desarrollo Transferencias presupuestarias para la financiación de instituciones de investigación relacionada con las tecnologías agrícolas y los métodos de producción.</p> <p>I. Centros de capacitación agraria Transferencias presupuestarias para la financiación de centros públicos de formación dirigida específicamente al sector agrícola.</p> <p>J. Servicios de inspección Transferencias presupuestarias para la financiación de instituciones de control de calidad, seguridad alimentaria, salud animal...</p> <p>K. Infraestructura Transferencias presupuestarias para financiar el desarrollo de infraestructuras de producción colectivas en áreas rurales.</p> <p>L. Promoción y comercialización Transferencias presupuestarias para financiar actividades de mejora de la competitividad del sector, incremento de ventas, ferias, exhibiciones, campañas de promoción...</p> <p>M. Almacenamiento público Transferencias presupuestarias para la financiación del coste y la depreciación en el almacenamiento público de productos agrícolas</p> <p>N. Otros servicios Transferencias presupuestarias para financiar otros servicios generales que no puedan ser ubicados en las categorías anteriores.</p>
--

Fuente: OCDE (2007).

- **3.3.3.4. Los indicadores porcentuales**

Tres indicadores relativos de apoyo se derivan a partir de los valores absolutos de PSE, GSSE y TSE. El %PSE refleja la importancia del apoyo individual que recibe el productor dentro de sus ingresos brutos; así, se calcula dividiendo el PSE entre los ingresos brutos del productor (representados para el caso español a través del Valor de la Producción de la Rama Agraria (VP)) y multiplicando el resultado por 100:

$$\%PSE = \frac{PSE}{VP} \times 100$$

El %GSSE indica la importancia del apoyo a los servicios generales dentro del apoyo total; en consecuencia, se calcula como porcentaje del TSE:

$$\%GSSE = \frac{GSSE}{TSE} \times 100$$

El %TSE indica el nivel de apoyo total a la agricultura en comparación con el PIB. Se calcula como un porcentaje del valor del PIB:

$$\%TSE = \frac{TSE}{PIB} \times 100$$

3.3.4. Adaptación de la metodología de la OCDE al caso español. Transferencias comunitarias: aplicación y fuentes de información

- **Apoyo al precio de mercado**

Para la estimación del componente de apoyo al precio de mercado de cada región española, el Observatorio ha considerado inicialmente el MPS calculado por la OCDE para el conjunto de productos de la UE. Una vez disponemos de dichos resultados agregados a nivel de Unión Europea, se supone que ese apoyo al precio de mercado interno se distribuye entre las regiones europeas de manera proporcional a su participación final agraria de la Unión (se trata de estimar de qué parte del MPS total que recibe cada producto de la UE se están beneficiando los productores de las distintas CCAA). Para el cálculo de los coeficientes de participación de las CCAA se requiere conocer los niveles de producción comunitario y regional para cada producto. Para la producción comunitaria se han tomado los datos empleados por la OCDE procedentes de la EUROSTAT (garantizando así la máxima coherencia de los cálculos de la OCDE), y para la producción regional se han usado los datos ofrecidos en el Anuario de Estadística Agroalimentaria del MARM (por supuesto, se han comprobado previamente que las distintas fuentes, OCDE y el MARM, son coherentes con los resultados que EUROSTAT ofrece a nivel nacional).

- **Transferencias presupuestarias**

En el ejercicio de regionalización de los apoyos de la PAC a las agriculturas regionales de España, la valoración de las transferencias distintas del MPS se ha abordado a partir de los Informes de Actividad del Fondo Español de Garantía Agrícola (FEGA), donde se recogen todas las transferencias del FEOGA-Garantía a las CCAA.

Para completar, se han incorporado, hasta el año 2006, las transferencias del FEOGA-Orientación y las transferencias de carácter agrícola programadas en los Programas Operativos Regionales 2000-2006. En la estimación de las transferencias del FEOGA-Orientación (cofinanciación nacional no incluida) se empleó el promedio anual del gasto público asociado a dicha sección del FEOGA para el período de programación 2000-2006. Para los años 2007 y 2008, las medidas de desarrollo se han extraído de la información suministrada por los Programas de Desarrollo Rural financiados por el FEADER para cada CA (importe FEADER), añadiendo de nuevo las transferencias de carácter agrícola programadas en los Programas Operativos Regionales 2007-2013.

3.3.5. Los datos de partida

En base a todas las explicaciones anteriores, a continuación presentamos los datos con los cuales vamos a trabajar en el desarrollo del trabajo. Han sido calculados por el Observatorio y se trata de los indicadores de apoyo al sector agrario, estimados para cada CA y correspondientes al año 2009. Se incluyen en la Tabla 3.3.

Tabla 3.3. Indicadores PSE, %PSE, GSSE, %GSSE, TSE y %TSE según metodología OCDE (año 2009, en miles de euros).

	PSE	% PSE	GSSE	% GSSE	TSE	% TSE
GALICIA	362.468,6	20,63	91.915,9	20,22	454.503,41	0,83
ASTURIAS (P. de)	102.612,0	23,92	29.821,5	22,51	132.471,93	0,58
CANTABRIA	79.732,9	30,53	3.934,1	4,70	83.684,22	0,62
PAÍS VASCO	82.017,1	17,42	4.793,8	5,47	87.571,12	0,13
NAVARRA (C.F. de)	173.775,2	20,17	8.017,8	4,28	187.184,23	1,03
LA RIOJA	56.155,8	10,07	5.863,1	9,23	63.547,80	0,81
ARAGÓN	539.613,3	18,57	25.210,4	4,21	598.261,49	1,84
CATALUÑA	707.471,5	16,56	35.636,3	4,71	757.046,75	0,39
BALEARES (Islas)	45.516,9	12,13	1.474,1	3,13	47.088,17	0,18
CASTILLA Y LEÓN	1.257.849,2	24,96	53.576,3	4,03	1.329.160,70	2,37
MADRID (Com.)	133.248,5	36,41	3.957,7	2,87	137.993,20	0,07
CASTILLA LA MANCHA	1.053.388,9	28,32	86.744,6	7,44	1.165.359,26	3,33
COM. VALENCIANA	319.424,4	11,03	100.209,7	23,87	419.758,52	0,41
MURCIA (R. de)	179.914,3	9,80	61.360,9	25,42	241.353,12	0,89
EXTREMADURA	702.285,3	34,13	86.012,0	10,88	790.687,33	4,49
ANDALUCIA	2.645.403,2	26,42	356.891,4	11,87	3.007.552,25	2,11
CANARIAS	192.590,4	26,27	85.337,4	28,59	298.534,15	0,72
TOTAL ESPAÑA	8.633.467,5	22,39	1.040.756,9	10,62	9.801.757,65	0,93

Fuente: Observatorio del Apoyo Público a la Agricultura. Estudio del apoyo público, presupuestos autonómicos, sistema de seguimiento, ejercicio 2010.

3.3.6. Planteamiento de escenarios de futuro

La penúltima columna de la Tabla 3.3. muestra el TSE o subvención total recibida por la agricultura en cada comunidad autónoma y en el año 2009. Por ejemplo, el sector agrario de la Comunidad Valenciana recibió de la UE la cantidad de 419.758 miles de euros, que se componen de la suma de una apoyo directo al productor (PSE) que asciende a 319.424 euros, más un apoyo a los servicios generales (GSSE) que asciende a 100.209 euros, más una pequeña ayuda al primer consumidor (que en la Tabla 3.3. no aparece directamente reflejada pero sí que está incluida en el indicador TSE).

En general, compararemos el valor del TSE actual en las CCAA con el resultado obtenido en los escenarios de futuro que planteamos en este trabajo.

CAPÍTULO 4

RESULTADOS

CAPITULO 4. RESULTADOS

4.1. Introducción

En el presente capítulo se realiza un ejercicio de simulación consistente en evaluar el impacto económico de un cambio en el modelo de apoyo de la PAC, siguiendo los criterios que se derivan de los últimos documentos emitidos desde Bruselas (Comisión Europea, 2010) y del debate político sobre la reforma de la PAC en curso (Massot, 2009).

A partir del documento de la Comisión que acabamos de citar es posible atreverse a anticipar que la reforma de la PAC se orientará probablemente hacia:

- * La continuidad de los pagos directos a todos los agricultores, pero con unas bases revisadas que no hagan referencia a los rendimientos históricos, y con pagos posiblemente reducidos con respecto a su nivel actual.
- * Una mayor igualdad entre los niveles de pagos entre los agricultores de distintas áreas, lo que implicará una redistribución de las ayudas.
- * Un planteamiento progresivo de las ayudas directas con mayores niveles de apoyo a las pequeñas explotaciones. Condicionalidad de buenas prácticas de cultivo, con niveles de pago incrementados de acuerdo con el cumplimiento de objetivos ambientales.
- * Territorialidad, es decir, un apoyo a zonas agrarias especialmente vulnerables o desfavorecidas.

Estas son las bases sobre las que se apoya la presente evaluación de cuatro distintos escenarios de reforma, que pretenden cumplir con algunos de los principios anteriores. Como se verá a continuación, el análisis toma como punto de partida la completa desaparición de la PAC, situación que parece poco creíble pero que a su vez resulta interesante de estudiar para valorar cual sería el impacto más profundo en las distintas CCAA. El segundo escenario recoge la desaparición de la regulación de mercados y otras ayudas vinculadas a la producción. Posteriormente, el tercero plantea la hipótesis general de un pago básico por hectárea. Por último, el cuarto escenario considera la conversión de los pagos directos en un pago básico, considerado como una ayuda a la renta, más un pago multifuncional, orientado a fomentar y retribuir las funciones

ambientales de la agricultura. En el presente capítulo examinamos con detalle el impacto económico de los distintos sistemas de ayuda propuestos con respecto a la situación en 2009.

4.2. Planteamiento de escenarios de futuro: Cálculo, análisis y comparación.

4.2.1. Escenario 1: La PAC de “coste cero” (desaparición de la PAC)

Si bien todavía es pronto para aventurar cómo y cuándo va a acabar la reforma, todos los documentos revisados para la realización de este trabajo apuntan al continuismo, o al menos a que la reforma va a ser menos radical de lo que en un principio se podía esperar. Este hecho aleja el fantasma de la desaparición de la PAC. A pesar de ello, nuestro primer escenario valora el impacto económico de dicha desaparición, pues aunque la probabilidad de que desaparezca la PAC es prácticamente nula, al menos durante el próximo período de programación en la UE (2014-2020), pensamos que es interesante considerar esta situación extrema para analizar lo que pasaría en este caso en las distintas CCAA de España.

La Tabla 4.1. muestra el impacto económico derivado de este primer escenario. La primera fila de la tabla (fila A) muestra los datos de referencia, es decir, la transferencia total que ha recibido cada comunidad autónoma en 2009 desde Bruselas (representada a través del indicador TSE, cuyo significado y cálculo fue explicado en el capítulo anterior). Evidentemente, los datos de referencia serán los mismos en los cuatro escenarios. En la segunda fila de la tabla (fila B) aparece la transferencia que le correspondería a cada comunidad autónoma si se diesen las condiciones que plantea el escenario; por tanto, en este caso dicha transferencia es nula. Por último, la fila C representa el impacto económico generado como consecuencia de este escenario, que calculamos para cada comunidad autónoma restando la fila B menos la fila A.

Como se observa, las CCAA pierden el apoyo total que reciben de la PAC. Indudablemente, este escenario es el menos probable de los cuatro que vamos a plantear, pero ayuda a valorar la cantidad de dinero que dejarían de ingresar las CCAA, que en total son 9.801.757.650 €, cantidad importante, cuya desaparición tendría que ser

compensada, al menos en parte, con cargo a los presupuestos nacionales y autonómicos si España quisiera continuar subvencionando su agricultura. Aunque en un entorno de crisis económica como el que nos encontramos, estos hechos contribuirían al profundo debate sobre a qué dedicar unos recursos cada vez más escasos.

Dado el tamaño de sus sectores agrarios, las CCAA más perjudicadas son Andalucía, Castilla y León y Castilla La Mancha, que juntas reciben un 56 por ciento del montante global; más concretamente Andalucía dejaría de percibir 3.007.552.250 €, el 30 por ciento del total, y Castilla y León y Castilla La Mancha más de 1.000.000.000 de €, un 14 y 12 por ciento del total. Por el lado de las menos perjudicadas están Baleares, La Rioja, Cantabria y el País Vasco, pues ninguna de ellas llega a percibir más de un 1 por ciento de la subvención total española.

Tabla 4.1. Escenario 1: La PAC de “coste cero” (desaparición de la PAC) (en miles de €).

	GALICIA	ASTURIAS	CANTABRIA	PAÍS VASCO	NAVARRA	LA RIOJA	ARAGÓN	CATALUÑA	BALEARES
A. Transferencia TSE PAC 2009	454.503,41	132.471,93	83.684,22	87.571,12	187.184,23	63.547,80	598.261,49	757.046,75	47.088,17
B. Transferencia Escenario 1	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
C. Impacto Económico (pérdida)	454.503,41	132.471,93	83.684,22	87.571,12	187.184,23	63.547,80	598.261,49	757.046,75	47.088,17

Fuente: Elaboración propia a partir de la de la Metodología OCDE.

Tabla 4.1. (Continuación) Escenario 1: La PAC de “coste cero” (desaparición de la PAC) (en miles de €).

	CAST. Y LEÓN	MADRID	CAST. LA MANCHA	C. VALENCIANA	MURCIA	EXTREMADURA	ANDALUCIA	CANARIAS	TOTAL ESPAÑA
A. Transferencia TSE PAC 2009	1.329.160,70	137.993,20	1.165.359,26	419.758,52	241.353,12	790.687,33	3.007.552,25	298.534,15	9.801.757,65
B. Transferencia Escenario 1	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
C. Impacto Económico (pérdida)	1.329.160,70	137.993,20	1.165.359,26	419.758,52	241.353,12	790.687,33	3.007.552,25	298.534,15	9.801.757,65

Fuente: Elaboración propia a partir de la Metodología OCDE.

4.2.2. Escenario 2: Desaparece la regulación de mercados y otras ayudas vinculadas a la producción

Como decíamos anteriormente, todos los documentos consultados durante la realización de este trabajo apuntan a que la reforma va a ser menos radical de lo que en un principio se podía esperar. Por ello, algunas de las demandas más ambiciosas parecen quedarse fuera de la agenda. Lo que sí es posible, es que la distribución de los pagos, todavía vinculada al producto, sea cuestionada, y que la desconexión sea revisada, todo ello en aras de una conexión mayor de las ayudas a las funciones externas de la agricultura. Esto significa que la política de precios mínimos garantizados y otras ayudas a la producción van a quedar fuera de la agenda política. A este punto se ha llegado, aparentemente, por los elevados costes internos y externos de estos instrumentos de política agraria, pero lo que en realidad subyace detrás de esta situación es que ya no es necesario estimular la producción de alimentos en los países desarrollados, ya que pueden realizarla de modo más eficiente los países en desarrollo.

En consecuencia, este segundo escenario plantea el desmantelamiento de la red de seguridad a los precios agrarios, es decir, desaparecen la regulación de mercados y otras ayudas vinculadas directamente a la producción.

En el capítulo anterior explicamos las categorías de ayuda que forman parte del PSE (ver Tabla 3.1.), y una de ellas, específicamente la categoría A, es la categoría que incluye al conjunto de ayudas vinculadas a la producción. Por lo tanto, para hallar el valor de la transferencia correspondiente al escenario 2, al indicador TSE calculado para 2009 le restaremos la categoría A de ayudas vinculadas a la producción de ese mismo año. Así obtendremos la subvención comunitaria que percibiría cada comunidad autónoma si se suprimen las ayudas conectadas, que se muestra en la Tabla 4.2.

Tabla 4.2. Escenario 2: Desaparece la regulación de mercados y otras ayudas vinculadas a la producción (en miles de €).

	GALICIA	ASTURIAS	CANTABRIA	PAÍS VASCO	NAVARRA	LA RIOJA	ARAGÓN	CATALUÑA	BALEARES
A. Transferencia TSE PAC 2009	454.503,41	132.471,93	83.684,22	87.571,12	187.184,23	63.547,80	598.261,49	757.046,75	47.088,17
B. Ayudas vinculadas a la producción 2009	167.522,85	25.901,09	10.463,34	31.582,40	54.885,24	21.687,89	103.625,80	336.061,64	19.291,97
C. Transferencia Escenario 2: A-B	286.980,56	106.570,84	73.220,88	55.988,72	132.298,99	41.859,91	494.635,69	420.985,11	27.796,20
D. Impacto Económico (pérdida)	167.522,85	25.901,09	10.463,34	31.582,40	54.885,24	21.687,89	103.625,80	336.061,64	19.291,97
E. % Impacto Económico (pérdida)	37%	20%	13%	36%	29%	34%	17%	44%	41%

Fuente: Elaboración propia a partir de la Metodología OCDE.

Tabla 4.2. (Continuación) Escenario 2: Desaparece la regulación de mercados y otras ayudas vinculadas a la producción (en miles de €).

	CAST. Y LEÓN	MADRID	CAST. LA MANCHA	C. VALENCIANA	MURCIA	EXTREMADURA	ANDALUCIA	CANARIAS	TOTAL ESPAÑA
A. Transferencia TSE PAC 2009	1.329.160,70	137.993,20	1.165.359,26	419.758,52	241.353,12	790.687,33	3.007.552,25	298.534,15	9.801.757,65
B. Ayudas vinculadas a la producción 2009	248.810,16	66.376,06	149.438,57	200.939,92	97.246,47	141.282,98	491.756,52	16.790,81	2.183.663,71
C. Transferencia Escenario 2: A-B	1.080.350,54	71.617,14	1.015.920,69	218.818,60	144.106,65	649.404,35	2.515.795,73	281.743,34	7.618.093,94
D. Impacto Económico (pérdida)	248.810,16	66.376,06	149.438,57	200.939,92	97.246,47	141.282,98	491.756,52	16.790,81	2.183.663,71
E. % Impacto Económico (pérdida)	19%	48%	13%	48%	40%	18%	16%	6%	22%

Fuente: Elaboración propia a partir de la Metodología OCDE.

La Tabla 4.2. ofrece el impacto económico derivado de este segundo escenario. La primera fila de la tabla (fila A) muestra los datos de referencia, es decir, la transferencia total que ha recibido cada comunidad autónoma en 2009 desde Bruselas (representada a través del indicador TSE, cuyo significado y cálculo fue explicado en el capítulo anterior). En la segunda fila de la tabla (fila B) aparece el valor de la ayuda vinculada a la producción que ha recibido cada comunidad autónoma (valor correspondiente a la categoría A del PSE). En la tercera fila (fila C) vemos la transferencia que le correspondería a cada comunidad autónoma si se diesen las condiciones que plantea el escenario, que se obtiene de restar la fila A menos la fila B. Por último, la fila D representa el impacto económico generado como consecuencia de este escenario, que calculamos para cada comunidad autónoma restando la fila C menos la fila A, cuya repercusión porcentual encontramos en la fila E.

Según los resultados obtenidos podemos afirmar que España dejaría de percibir un total de 2.183.663.710 €, pérdida que se repartiría por cada CA tal y como se muestra en la fila D de la Tabla 4.2. Este valor absoluto representa a nivel nacional un 22 por ciento del total de las ayudas, lo que implica que este es el peso del apoyo directamente vinculado a la producción. Pero a nivel regional, las distintas especializaciones productivas dan lugar a situaciones dispares. Por un lado, destacan un conjunto de CCAA en las que el impacto porcentual del escenario 2 (fila E de la Tabla 4.2.) supera el 30 por ciento. Se trata de Galicia, País Vasco, Navarra y La Rioja en el norte, Madrid en el centro peninsular, y Cataluña, Islas Baleares, Comunidad Valenciana y Murcia en el litoral mediterráneo. Estos territorios mantienen todavía una parte importante de la subvención total recibida (casi la mitad de la misma en algunos casos) directamente vinculada a la producción; esto es debido a la especialización láctea (como en Galicia) y hortofrutícola (en especial el litoral mediterráneo) de la producción, que conlleva el predominio de medidas de protección en frontera y al sostenimiento de precios internos que pervive en productos como el arroz y los derivados lácteos.

Por otro lado, en Asturias, Cantabria, Aragón, las dos Castillas, Extremadura, Andalucía y Canarias, la pérdida asociada al escenario 2 no alcanzaría ni el 20 por ciento de la ayuda que reciben. Este grupo de CCAA se distingue por el reducido peso del apoyo basado en la producción, que se compensa con porcentajes más elevados en los pagos

directos por hectárea y cabeza de ganado o en el *pago único*, en función de su especialización en cultivos herbáceos, ganadería u olivar.

Estos hechos hacen pensar que, en España, el ritmo de adaptación al proceso de reforma de la PAC es más rápido en unas regiones que en otras. De esta manera, los resultados que acabamos de comentar para este escenario, al posicionar cada comunidad autónoma en su lugar frente a la corriente transformadora de ayudas a los precios en ayudas conectadas y de las ayudas conectadas en desconectadas, alertan de los lugares donde los procesos de ajuste social asociados a la liberalización pueden ser más dolorosos a medida que la UE siga modificando y desmantelando sus mecanismos de apoyo a la agricultura, especialmente los directamente vinculados a la producción.

4.2.3. Escenario 3: Un pago “fijo” por hectárea

Aunque la propuesta de la Comisión de reforma de la PAC descarta prácticamente la aplicación de un pago uniforme o ayuda plana para toda la superficie agrícola de la UE, esta ha sido exactamente la propuesta española del MARM en su contribución al debate europeo sobre la reforma de la PAC. Según el MARM, las nuevas ayudas directas que sustituirían al sistema actual partirían de unos pagos directos territoriales de un mínimo de 100 euros/ha y unos pagos contractuales ligados a obligaciones suplementarias a las buenas prácticas de cultivo. La suma de ambas cantidades estimada por el MARM para España alcanzaría una media de 300 euros/ha. (Vinuesa, 2010).

En consecuencia, en este tercer escenario, la situación que vamos a plantear se basa en un pago fijo por cada hectárea cultivada, igual para todos los agricultores, que supondría una profunda reforma del sistema y posiblemente, un hipotético paso hacia la adopción de un sistema regional, con el abandono progresivo del modelo llamado histórico; un nivel de apoyo básico de pagos desacoplados que supone un nivel de apoyo obligatorio a todos los agricultores dentro de un Estado miembro, en nuestro caso España. Por lo tanto, podemos afirmar que cuantas más hectáreas tenga una comunidad autónoma, más ayuda total recibirá. Siguiendo las estimaciones del MARM, el pago fijo lo hemos fijado en 300 € por hectárea cultivada. Para este escenario debemos hacer un apunte, y es que el número de hectáreas que vamos a considerar es menor que el total, debido a que nuestros datos sólo incluyen la superficie cultivada y no el total de hectáreas. Por lo tanto, no se han tenido en cuenta ni los prados ni pastizales, ni terrenos forestales ni otras superficies. Este dato lo hemos obtenido del Anuario Estadístico publicado por el MARM, en su apartado sobre *Distribución de la superficie según grandes usos y aprovechamientos del suelo (2009)*.

Con todo ello, la transferencia del escenario 3 sería el importe resultante de multiplicar el número de hectáreas por el pago fijo de 300 € por hectárea.

La Tabla 4.3. nos muestra cómo quedaría el reparto de las ayudas de la PAC si se basarán en un pago fijo por hectárea de 300 euros. La primera fila de la tabla (fila A) muestra la transferencia total que ha recibido cada comunidad autónoma en 2009 desde Bruselas (indicador TSE, cuyo significado y cálculo fue explicado en el capítulo

anterior). En la segunda fila de la tabla (fila B) aparece el valor del pago fijo por hectárea. En la tercera fila (fila C) vemos el número de hectáreas cultivadas. La fila D representa el impacto numérico de este escenario, es decir, el número de hectáreas de cada CA multiplicado por los 300 euros/ha de pago fijo. La fila E muestra la pérdida económica de cada CA aplicando este pago fijo, restando la fila A menos la D. Por último, la pérdida económica porcentual se representa en la fila F.

Según los resultados obtenidos en este escenario, todas las CCAA sin excepción quedan perjudicadas respecto a la situación actual. La pérdida económica total española se cuantificaría en 4.636.870.490 €, lo que supone un 47% respecto de la ayuda que actualmente se recibe, lo que implica que una ayuda fija de 300 euros/ha es indudablemente inferior a la ayuda media con la que actualmente se subvenciona cada hectárea, que considerando la totalidad de los pagos de la PAC (indicador TSE referido en la fila A de la Tabla 4.3) se acerca a los 600 euros/ha. Por lo tanto, podemos afirmar que si la Comisión se decanta por esta opción del pago fijo, la agricultura española perdería casi la mitad de la transferencia actual.

Si analizamos regionalmente, observamos que hay unas cuantas CCAA que superan el 50 por ciento de pérdida. Estas son: Galicia, Asturias, Cantabria, País Vasco, Cataluña, Madrid, Comunidad Valenciana, Extremadura, Andalucía y Canarias. Las razones que lo explican son que se trata de CCAA con una superficie agraria reducida (especialmente Asturias, Cantabria o Canarias) y/o que son receptoras en la actualidad de montante de ayudas relativamente elevadas (como sería el caso de Andalucía). Algunos de estos casos son tan extremos, que la pérdida supondría más del 90% de la transferencia, como sería el caso de Asturias, Cantabria y Canarias, todas ellas con menos de 100.000 hectáreas. Este conjunto de diez CCAA perderían la mayor parte de la transferencia si el pago se basara en 300 euros/ha, siendo la más perjudicada Cantabria, perdiendo el 97% de su transferencia recibida en 2009.

Tabla 4.3. Escenario 3: Un pago “fijo” por hectárea.

	GALICIA	ASTURIAS	CANTABRIA	PAÍS VASCO	NAVARRA	LA RIOJA	ARAGÓN	CATALUÑA	BALEARES
A. Transferencia TSE PAC 2009 (Miles €)	454.503,41	132.471,93	83.684,22	87.571,12	187.184,23	63.547,80	598.261,49	757.046,75	47.088,17
B. Pago fijo por hectárea (€)	300,00	300,00	300,00	300,00	300,00	300,00	300,00	300,00	300,00
C. Número hectáreas cultivadas	415.110	20.044	8.671	84.620	366.882	157.463	1.794.240	846.804	155.798
D. Transferencia Escenario 3: n° Has X 300 (Miles €)	124.533,00	6.013,20	2.601,30	25.386,00	110.064,60	47.238,90	538.272,00	254.041,20	46.739,40
E. Impacto económico (Miles €) (pérdida)	329.970,41	126.458,73	81.082,92	62.185,12	77.119,63	16.308,90	59.989,49	503.005,55	348,77
F. % Impacto económico (pérdida)	73%	95%	97%	71%	41%	26%	10%	66%	1%

Fuente: Elaboración propia a partir de la Metodología OCDE.

Tabla 4.3. (Continuación) Escenario 3: Un pago “fijo” por hectárea.

	CAST. Y LEÓN	MADRID	CAST. LA MANCHA	C. VALENCIANA	MURCIA	EXTREMADURA	ANDALUCIA	CANARIAS	TOTAL ESPAÑA
A. Transferencia TSE PAC 2009 (Miles €)	1.329.160,70	137.993,20	1.165.359,26	419.758,52	241.353,12	790.687,33	3.007.552,25	298.534,15	9.801.757,65
B. Pago fijo por hectárea (€)	300,00	300,00	300,00	300,00	300,00	300,00	300,00	300,00	
C. Número hectáreas cultivadas	3.463.544	209.785	3.705.436	688.382	483.076	1.155.901	3.607.816	52.719	17.216.291
D. Transferencia Escenario 3 : nº Has X 300 (Miles €)	1.039.063,20	62.935,38	1.111.630,76	206.514,60	144.922,80	346.770,30	1.082.344,82	15.815,70	5.164.887,16
E. Impacto económico (Miles €) (pérdida)	290.097,50	75.057,82	53.728,50	213.243,92	96.430,32	443.917,03	1.925.207,42	282.718,45	4.636.870,49
F. % Impacto económico (pérdida)	22%	54%	5%	51%	40%	56%	64%	95%	47%

Fuente: Elaboración propia a partir de la Metodología OCDE.

En el resto de CCAA, con pérdidas que no superan el 40 por ciento, encontramos regiones que se caracterizan por disponer de grandes superficies dedicadas a la agricultura, como Aragón y las dos Castillas, o bien porque reciben en la actualidad un montante de subvención relativamente bajo, como sucede en Navarra, La Rioja o Murcia. En el grupo de análisis formado por Navarra, La Rioja, Castilla y León y Murcia, las pérdidas, todavía importantes, oscilarían entre el 22 y el 41 por ciento; mientras que en Aragón, Baleares y Castilla-La Mancha se cuantificarían entre el 1 y 10 por ciento, lo cual sería apenas relevante dentro de la coyuntura española. Por tanto en este escenario, Baleares no se vería apenas afectado con un 1%, mientras que Cantabria perdería casi la totalidad de la transferencia.

A modo general, los resultados arrojan una conclusión clara, y es que si el reparto de las ayudas se basara en la cantidad de hectáreas cultivadas multiplicada por un pago fijo de 300 euros/ha, la economía española se vería especialmente afectada, perdiendo como media un 47% de la subvención agrícola, lo que supone más de cuatro mil millones y medio de euros. En un escenario como el que acabamos de caracterizar, la agricultura española no saldría beneficiada hasta que los pagos fijos alcancen volúmenes cercanos a los 600 euros/ha.

4.2.4. Escenario 4: Conversión de los pagos directos en un “pago básico más un pago multifuncional”.

En este cuarto y último escenario, vamos a plantear la conversión de los pagos directos en dos tipos de pagos, un pago básico por hectárea para todos los agricultores (considerado una ayuda a la renta) en función de parámetros que explicaremos más adelante, y un pago multifuncional (orientado a retribuir las funciones medioambientales de la agricultura), en base a unos criterios establecidos. La importancia de este pago multifuncional y las diferentes posibilidades en su diseño son tales que hemos decidido desglosar este cuarto escenario en tres subescenarios con distintos criterios. La justificación de los subescenarios que proponemos viene dada por la Comunicación de la Comisión Europea sobre reforma de la PAC tras 2013, que incorpora una mayor orientación de la PAC hacia objetivos multifuncionales, lo cual se refleja a través de los siguientes principios:

- Un componente “verde” en los pagos directos que respalden objetivos ambientales en el conjunto del territorio comunitario.
- La promoción del desarrollo sostenible en áreas con hándicaps naturales en la forma de pagos directos por hectárea. Estos pagos posiblemente sustituyan a las actuales indemnizaciones a zonas desfavorecidas (“low favoured areas”).
- Pagos voluntarios acoplados a determinados sistemas productivos vulnerables con una importancia económica y social.
- Un apoyo especial a las pequeñas explotaciones asegurando un nivel mínimo de pagos directos a las mismas.

Los principios anteriores definen lo que se podría denominar “criterios multifuncionales”. La base del cálculo que vamos a simular en este escenario es la siguiente: el pago directo medio nacional recibido en 2009 se repartirá al 50 por ciento entre el pago básico y el pago multifuncional. Es decir, una vez aplicados el pago básico, la reforma que proponemos apunta a que el volumen restante de fondos del sobre nacional se distribuya en función de parámetros coherentes con dichos criterios multifuncionales.

Por ello, hemos definido algunos indicadores de multifuncionalidad siguiendo las prioridades que la Comisión subraya para la próxima Reforma de la PAC: el papel

medioambiental de la agricultura, el apoyo a pequeñas explotaciones agrarias “activas” y las zonas agrícolas vulnerables. Así pues, los indicadores que se emplean para simular la distribución de los sobres nacionales para la aplicación de pagos multifuncionales son los siguientes:

- Valor actual de los fondos asignados al Eje 2 del Programa de Desarrollo Rural. Se trata de un indicador ambiental de la PAC. En la simulación tomamos el valor ejecutado correspondiente a 2009 y ofrecido por el FEGA.
- Valor actual de los fondos asignados a pagos a zonas desfavorecidas. El criterio prioriza las LFA (“low favoured areas”). Tomamos de nuevo el valor de 2009, ofrecido por el FEGA.
- Numero de pequeñas explotaciones, según la Encuesta de Estructura sobre las Explotaciones Agrarias (INE; 2007). Se considera el criterio de manera selectiva: sólo se contemplan las explotaciones que emplean al menos 1 UTA y aportan un margen bruto de como máximo 40 UDEs (Unidades de Dimensión Económica = 1200 euros de margen bruto).

Antes de pasar a desarrollar cada subescenario, vamos a plantear la distribución del “pago básico” por hectárea, que es común para todos ellos. Así pues, primero calcularemos el total de pagos directos que recibe España. Para ello hemos sumado, siguiendo la clasificación de la OCDE, los apartados correspondientes a los pagos directos por hectárea y por cabeza de ganado y el pago único (ítems C y E de la Tabla 3.1.) de cada CA, lo cual nos da un total de 1.554,547 millones de euros para el punto C y 3.833,777 millones de euros para el E, dando un montante total de 5.388,324 millones de euros, correspondientes al total de los pagos directos recibidos en España en 2009.

Por otro lado, el total de tierras de cultivo en España en 2009 asciende a 17.216.291 hectáreas, dato obtenido del Instituto Nacional de Estadística (INE). De esta forma, si dividimos el total de los pagos directos entre el número de hectáreas, nos da un pago directo medio de 313 euros/hectárea en España. El 50 por ciento de este pago son 156,5 euros, por lo tanto ese será en nuestro ejercicio el pago básico por hectárea unitario, que se multiplicará en cada comunidad autónoma por del número de hectáreas cultivadas.

Para finalizar, nos faltaría obtener el montante que nos queda para repartir como pago multifuncional, que sería la mitad de los 5.388,324 millones de euros, es decir 2.694

millones de euros. Ahora vamos a pasar al análisis del reparto de estos 2.694 millones de euros en función de los criterios multifuncionales establecidos.

Y para concluir con esta introducción, tenemos que hacer una aclaración importante. En los escenarios anteriores (1, 2 y 3) analizamos la situación con la referencia de la transferencia total de la PAC (cuantificada a través del indicador TSE de la OCDE), por lo que el resultado medía el efecto recorte sufrido por cada CA. Si hacemos lo mismo en el escenario 4, donde proponemos una ayuda a la agricultura consistente en un pago básico más un pago multifuncional, la cantidad que se reparte dividida entre esos dos pagos es la cantidad actual que se recibe en España en concepto de pagos directos y que hemos calculado, tal y como se explicó anteriormente, sumando los pagos directos por hectárea y cabeza de ganado más el pago único. Estos pagos directos suponen en España aproximadamente un 55 por ciento de la ayuda total financiada desde los fondos comunitarios, por ello encontraríamos que España perdería un 45 por ciento (es decir, las otras ayudas distintas a los pagos directos: ayudas a la producción, a la compra de insumos, al desarrollo rural, al primer consumidor...). En consecuencia, los subescenarios 1, 2 y 3 incluirían un recorte medio de las ayudas de un 45 por ciento, que se sumaría al efecto de redistribución entre CCAA debido a la aplicación de los criterios multifuncionales. Para evitar esto, en los siguientes tres subescenarios (4.1., 4.2. y 4.3.), el montante que vamos a utilizar como referencia para la comparación no va a ser el total de la transferencia de la PAC, sino solo los pagos directos totales por comunidad autónoma (categorías C y E de Tabla 3.1.). De esta forma medimos solamente el efecto redistribución.

• **4.2.4.1. Pago multifuncional basado en zonas desfavorecidas**

En el primer subescenario nos vamos a centrar en el pago multifuncional basado en zonas desfavorecidas en el año 2009, que es el dato más reciente que hemos encontrado en el Observatorio del Apoyo Público a la Agricultura. Para la obtención de este dato, hemos seleccionado del apartado C3 de la Tabla 3.1., que comprende los pagos basados en superficie/nº de cabezas/rendimientos/ingresos actuales con producción requerida de todos los productos, las Ayudas a indemnizar a los agricultores por dificultades naturales en zonas de montaña y las Ayudas a indemnizar a los agricultores por dificultades en zonas distintas de montaña, que son ambas medidas de desarrollo rural, y las hemos sumado. Por lo tanto, en este primer subescenario del escenario 4 lo que hacemos es distribuir el pago multifuncional en función de la cantidad con la que en la actualidad se retribuye a las zonas desfavorecidas en cada comunidad autónoma.

La Tabla 4.4. nos indica cómo quedaría el reparto de la PAC si la conversión del pago directo se orientara hacia un pago básico más otro multifuncional, en este caso basado en zonas desfavorecidas. La fila A nos muestra, como hemos explicado anteriormente, la transferencia de los pagos directos de la PAC en 2009. En la segunda fila (fila B), se refleja el pago “básico” por hectárea al 50 por ciento, que hemos calculado en la introducción de este cuarto escenario y que es el mismo para todas las regiones. La fila C nos indica el número de hectáreas cultivadas por cada CA, dato obtenido del Anuario de Estadística Agraria, concretamente en *Distribución de la superficie según grandes usos y aprovechamientos del suelo, 2009*, y en el cual no están incluidos prados, pastizales, terrenos forestales ni otras superficies. En la cuarta fila (fila D), tenemos la cantidad de pago básico total que obtendría cada CA según su número de hectáreas cultivadas. La fila E nos da la ayuda actual por zonas desfavorecidas de las CCAA, según datos del FEGA (Fondo Español de Garantía Agraria), y la fila F nos muestra el porcentaje que cada región representa sobre el total español. La fila G nos cuantifica la parte de pago multifuncional que corresponde a cada CA, que se ha calculado aplicando el porcentaje de la fila anterior sobre el montante que debemos repartir como pago multifuncional (que como se ha explicado anteriormente asciende a 2.694 millones de euros). La fila H nos indica la suma total de este pago multifuncional más el pago básico de la fila D de cada CA, es decir recoge la transferencia asociada al escenario

4.1. Para finalizar, la fila I nos muestra la pérdida o ganancia, ya que en este escenario se dan ambos casos, de cada CA con este subescenario y la fila J el porcentaje de pérdida o de ganancia de cada CA con respecto a la situación de 2009 con la que comparamos (fila A).

A través del análisis de la Tabla 4.4. nos damos cuenta que hay tanto CCAA que obtienen una ganancia como CCAA que obtienen una pérdida debido a este planteamiento de redistribución. Por un lado, analizando las CCAA que obtienen ganancias, llama la atención el caso de Canarias, que obtiene una ganancia del 2102%. Canarias es un caso especial debido a las reducidas transferencias que le corresponden por pagos directos en los epígrafes de *Ayudas a indemnizar a los agricultores por dificultades naturales en zonas de montaña* y *Ayudas a indemnizar a los agricultores por dificultades en zonas distintas de montaña*, que provocan que cualquier aumento que experimenten las ayudas, por pequeño que sea, represente un porcentaje elevado. Esta situación se debe a que al ser Canarias una zona periférica ya recibe una ayuda a través del programa especial POSEICAN.

En total hay diez CCAA aparte de Canarias que obtienen beneficios. Por un lado están las que van a recibir más del 100 por ciento de la ayuda que reciben actualmente, que son por orden de mayor a menor ganancia: Asturias, Murcia y Galicia, cuyas ganancias oscilan entre el 284 por ciento de Asturias al 130 por ciento de Galicia. Podemos asegurar, por tanto, que a estas CCAA les beneficiaría y mucho este escenario consistente en un pago multifuncional basado en zonas desfavorecidas, puesto que recibirían más del doble que lo que reciben actualmente.

El resto de CCAA que salen beneficiadas, aunque en menor medida, son las siguientes, siguiendo el orden anterior: Cantabria, Comunidad Valenciana, Navarra, Baleares, Castilla y León, La Rioja y Castilla-La Mancha. Sus porcentajes de ganancia varían desde el 82 por ciento de Cantabria hasta el 18 por ciento de Castilla-La Mancha.

Tabla 4.4. Escenario 4.1: Conversión de los pagos directos en un “pago básico más un pago multifuncional basado en zonas desfavorecidas”.

	GALICIA	ASTURIAS	CANTABRIA	PAÍS VASCO	NAVARRA	LA RIOJA	ARAGÓN	CATALUÑA	BALEARES
A. Total pagos directos PAC 2009 (Miles €)	152.314,71	72.243,07	67.530,74	49.346,74	99.961,01	27.716,89	406.788,51	350.516,67	24.701,89
B. Pago “básico” unitario por hectárea al 50% (€/ha)	156,50	156,50	156,50	156,50	156,50	156,50	156,50	156,50	156,50
C. Número hectáreas cultivadas	415.110	20.044	8.671	84.620	366.882	157.463	1.794.240	846.804	155.798
D. Pago “básico” total al 50% (Miles €) : BxC	64.964,72	3.136,89	1.357,01	13.243,03	57.417,03	24.642,96	280.798,56	132.524,83	24.382,39
E. Ayuda a zonas desfavorecidas en 2009 (Miles €)	7.115,82	6.847,33	3.029,09	-13,94	2.353,22	240,95	1.347,66	2.455,99	302,68
F. % Zonas desfavorecidas sobre Total España	10,60%	10,20%	4,51%	-0,02%	3,50%	0,36%	2,01%	3,66%	0,45%
G. Pago multifuncional basado en zonas desfavorecidas (Miles €)	285.451,35	274.680,86	121.512,04	-559,20	94.399,50	9.665,72	54.061,42	98.522,12	12.142,02
H. Transferencia escenario 4.1 (Miles €): D+G	350.416,06	277.817,75	122.869,05	12.683,83	151.816,53	34.308,68	334.859,98	231.046,94	36.524,40
I. Impacto económico (Miles de €): H-A	198.101,35	205.574,68	55.338,31	-36.662,91	51.855,52	6.591,79	-71.928,53	-119.469,73	11.822,51
J. % Impacto económico	130%	285%	82%	-74%	52%	24%	-18%	-34%	48%

Fuente: Elaboración propia a partir de la Metodología OCDE.

Tabla 4.4. (Cont.) Escenario 4.1: Conversión de los pagos directos en un “pago básico más un pago multifuncional basado en zonas desfavorecidas”.

	CAST. Y LEÓN	MADRID	CAST. LA MANCHA	C. VALENCIANA	MURCIA	EXTREMADURA	ANDALUCIA	CANARIAS	TOTAL ESPAÑA
A. Total pagos directos PAC 2009 (Miles €)	922.631,52	64.191,55	589.021,59	94.755,34	60.258,72	490.256,50	1.915.713,80	374,67	5.388.349,54
B. Pago “básico” unitario por hectárea al 50% (€/ha)	156,50	156,50	156,50	156,50	156,50	156,50	156,50	156,50	
C. Número hectáreas cultivadas	3.463.544	209.785	3.705.436	688.382	483.076	1.155.901	3.607.816	52.719	17.216.291
D. Pago “básico” total al 50% (Miles €) : BxC	542.044,64	32.831,29	579.900,72	107.731,78	75.601,39	180.898,51	564.623,22	8.250,52	2.694.349,54
E. Ayuda a zonas desfavorecidas en 2009 (Miles €)	17.085,39	290,24	2.885,93	1.180,60	1.633,68	7.151,09	13.251,14	0,00	67.156,87
F. % Zonas desfavorecidas sobre Total España	25,44%	0,43%	4,30%	1,76%	2,43%	10,65%	19,73%	0,00%	100,00%
G. Pago multifuncional basado en zonas desfavorecidas (Miles €)	685.380,97	11.642,99	115.769,17	47.359,81	65.535,13	286.866,21	531.569,91	0,00	2.694.000,00
H. Transferencia escenario 4.1 (Miles €): D+G	1.227.425,61	44.474,27	695.669,89	155.091,59	141.136,52	467.764,71	1.096.193,12	8.250,52	5.388.349,54
I. Impacto económico (Miles de €): H-A	304.794,09	-19.717,28	106.648,30	60.336,25	80.877,80	-22.491,79	-819.520,68	7.875,85	0,00
J. % Impacto económico	33%	-31%	18%	64%	134%	-5%	-43%	2102%	0,00%

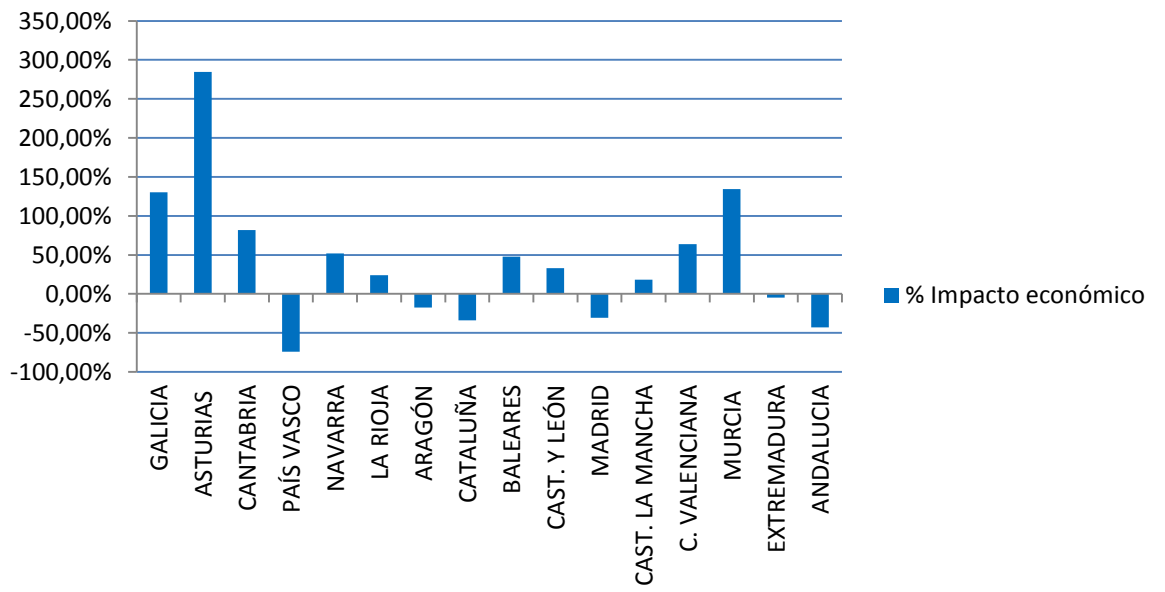
Fuente: Elaboración propia a partir de la Metodología OCDE.

En el lado de las pérdidas, tenemos a las seis CCAA restantes: País Vasco, Andalucía, Cataluña, Madrid, Aragón y Extremadura. Las pérdidas de estas CCAA oscilan entre el 74 por ciento del País Vasco al casi 5 por ciento de Extremadura. Cabe destacar que la cantidad que pierden Extremadura y Aragón es prácticamente insignificante, por lo que se quedarían como en la situación actual, mientras que el País Vasco, Andalucía, Cataluña y Madrid pierden más del 30 por ciento de la ayuda actual. Por lo tanto, concluimos destacando que este efecto redistributivo beneficia a algunas CCAA enormemente por tener una mayor presencia de zonas consideradas desfavorecidas, como Galicia y Asturias, así como perjudica de una forma excesiva a otras, como es el caso del País Vasco, que podría llegar a perder tres cuartas partes de la transferencia de pagos directos actuales ya que no dispone prácticamente de tierras clasificadas como tal.

Para finalizar el análisis, diremos que a modo general, España no obtendría ni pérdida ni beneficio, puesto que, como hemos explicado anteriormente, el análisis se basa en el estudio del efecto de redistribución de cada CA dentro de España, por lo tanto el impacto económico general sobre España es de 0 euros.

El siguiente Gráfico de columnas 4.1. pone de manifiesto cómo este subescenario afectaría de forma muy diferente a cada CA. No se incluye Canarias, que es un caso específico por las razones explicadas anteriormente.

Gráfico 4.1. Impacto económico del subescenario 4.1.



Fuente: Elaboración propia a partir de la Tabla 4.4.

- **4.2.4.2. Pago multifuncional basado en el número de pequeñas explotaciones**

En este segundo criterio del cuarto escenario, vamos a explicar el pago multifuncional en función del número de pequeñas explotaciones de cada Comunidad Autónoma. En relación con el número de pequeñas explotaciones, se considera el criterio de manera selectiva, de forma que sólo se contemplan las explotaciones que emplean al menos 1 UTA (Unidad de Trabajo Agrario, cuantifica el trabajo efectuado por una persona dedicada a tiempo completo durante una año a la actividad agraria) y aportan un margen bruto de como máximo 40 UDEs (Unidades de Dimensión Económica = 1200 euros de margen bruto). Esto puede ser discutible porque existen muchas definiciones de “pequeña explotación”. Se entiende que el criterio de multifuncionalidad debe estar vinculado a la creación de empleo, por lo que una manera de incorporar esa idea es mediante un requisito mínimo de empleo que defina la pequeña explotación como “explotación profesional”. Este criterio de “pequeña explotación profesional” es sólo ilustrativo y puede ser modificado de acuerdo con las prioridades políticas, de manera que el número de explotaciones podría ser ampliado con criterios menos estrictos. El dato relativo al número de pequeñas explotaciones se ha obtenido de la Encuesta sobre la Estructura de las Explotaciones Agrarias, a través del INE. El dato más actual que hemos encontrado es relativo al año 2007.

Por lo tanto, con este criterio se pretende favorecer a las pequeñas explotaciones, se intenta prestar un apoyo especial a estas pequeñas explotaciones asegurando un nivel de pagos directos a las mismas. En estos momentos, esto parece lograrse a través de la modulación, aunque una discriminación mayor hacia las pequeñas explotaciones podría tener lugar tras 2013.

Tabla 4.5. Escenario 4.2: Conversión de los pagos directos en un “pago básico más un pago multifuncional basado en el nº de pequeñas explotaciones”.

	GALICIA	ASTURIAS	CANTABRIA	PAÍS VASCO	NAVARRA	LA RIOJA	ARAGÓN	CATALUÑA	BALEARES
A. Total pagos directos PAC 2009 (Miles €)	152.314,71	72.243,07	67.530,74	49.346,74	99.961,01	27.716,89	406.788,51	350.516,67	24.701,89
B. Pago “básico” unitario por hectárea al 50% (€/ha)	156,50	156,50	156,50	156,50	156,50	156,50	156,50	156,50	156,50
C. Número hectáreas cultivadas	415.110	20.044	8.671	84.620	366.882	157.463	1.794.240	846.804	155.798
D. Pago “básico” total al 50% (Miles €): BxC	64.964,72	3.136,89	1.357,01	13.243,03	57.417,03	24.642,96	280.798,56	132.524,83	24.382,39
E. Número de pequeñas explotaciones en 2007 (al menos 1 UTA y máximo 40 UDES)	51.908,00	15.364,00	5.902,00	6.623,00	3.090,00	2.212,00	9.144,00	18.590,00	3.080,00
F. % número de pequeñas explotaciones sobre Total España	19,99%	5,92%	2,27%	2,55%	1,19%	0,85%	3,52%	7,16%	1,19%
G. Pago multifuncional basado en el número de pequeñas explotaciones (Miles €)	538.577,96	159.411,11	61.236,94	68.717,77	32.060,68	22.950,88	94.874,72	192.882,88	31.956,93
H. Transferencia escenario 4.2 (Miles €): D+G	603.542,68	162.547,99	62.593,95	81.960,80	89.477,72	47.593,84	375.673,28	325.407,70	56.339,31
I. Impacto económico (Miles €): H-A	451.227,97	90.304,92	-4.936,79	32.614,06	-10.483,29	19.876,95	-31.115,23	-25.108,97	31.637,42
J. % Impacto económico	296%	125%	-7%	66%	-10%	72%	-8%	-7%	128%

Fuente: Elaboración propia a partir de la Metodología OCDE.

Tabla 4.5. (Cont.) Escenario 4.2: Conversión de los pagos directos en un “pago básico más un pago multifuncional basado en el nº de pequeñas explotaciones”.

	CAST. Y LEÓN	MADRID	CAST. LA MANCHA	C. VALENCIANA	MURCIA	EXTREMADURA	ANDALUCIA	CANARIAS	TOTAL ESPAÑA
A. Total pagos directos PAC 2009 (Miles €)	922.631,52	64.191,55	589.021,59	94.755,34	60.258,72	490.256,50	1.915.713,80	374,67	5.388.349,54
B. Pago “básico” unitario por hectárea al 50% (€/ha)	156,50	156,50	156,50	156,50	156,50	156,50	156,50	156,50	
C. Número hectáreas cultivadas	3.463.544	209.785	3.705.436	688.382	483.076	1.155.901	3.607.816	52.719	17.216.291
D. Pago “básico” total al 50% (Miles €): BxC	542.044,64	32.831,29	579.900,72	107.731,78	75.601,39	180.898,51	564.623,22	8.250,52	2.694.349,54
E. Número de pequeñas explotaciones en 2007 (al menos 1 UTA y máximo 40 UDES)	24.928,00	1.960,00	20.707,00	15.110,00	5.900,00	16.232,00	52.149,00	6.748,00	259.647,00
F. % número de pequeñas explotaciones sobre Total España	9,60%	0,75%	7,98%	5,82%	2,27%	6,25%	20,08%	2,60%	100,00%
G. Pago multifuncional basado en el número de pequeñas explotaciones (Miles €)	258.643,59	20.336,23	214.848,07	156.775,70	61.216,19	168.417,15	541.078,49	70.014,72	2.694.000,00
H. Transferencia escenario 4.2 (Miles €): D+G	800.688,23	53.167,51	794.748,79	264.507,48	136.817,58	349.315,66	1.105.701,70	78.265,24	5.388.349,54
I. Impacto económico (Miles €): H-A	-121.943,29	-11.024,04	205.727,20	169.752,14	76.558,86	-140.940,84	-810.012,10	77.890,57	0,00
J. % Impacto económico	-13%	-17%	35%	179%	127%	-29%	-42%	20789%	0,00%

Fuente: Elaboración propia a partir de la Metodología OCDE.

La Tabla 4.5. muestra cómo quedaría el reparto de la ayuda de la PAC si el pago multifuncional estuviera basado en el número de pequeñas explotaciones. La fila A nos muestra, como en el escenario anterior, la transferencia de los pagos directos de la PAC en 2009 por cada CA. En la segunda fila (fila B), se refleja el pago “básico” por hectárea al 50 por ciento, que hemos calculado en la introducción de este cuarto escenario y que es el mismo para todas las regiones. La fila C nos indica el número de hectáreas cultivadas por cada CA, dato obtenido del Anuario de Estadística Agraria, concretamente en *Distribución de la superficie según grandes usos y aprovechamientos del suelo, 2009*, y en el cual no están incluidos prados, pastizales, terrenos forestales ni otras superficies. En la cuarta fila (fila D), tenemos la cantidad de pago básico total que obtendría cada CA según su número de hectáreas cultivadas. En la fila E cuantificamos el número de pequeñas explotaciones según los datos procedentes del INE (para el año 2007). La fila F incluye el porcentaje que el número de pequeñas explotaciones de cada comunidad autónoma representa sobre el total de esas explotaciones en España. La fila G nos indica el pago multifuncional que recibiría cada CA en función de su número de pequeñas explotaciones y que se ha calculado aplicando el porcentaje de la fila anterior sobre el montante que debemos repartir como pago multifuncional (que recordemos asciende a 2.694 millones de euros). En la fila H vemos el montante total de la transferencia que le corresponde a este escenario (esto es, el pago básico al 50 por ciento más el pago multifuncional). Y por último, las filas I y J contienen el impacto económico con el que este escenario repercutiría sobre cada CA, en términos absolutos y en términos relativos, respectivamente.

Analizando la Tabla 4.5., observamos que, como en el caso anterior, hay CCAA que salen beneficiadas y CCAA que salen perjudicadas. Antes de empezar el análisis, hay que mencionar el caso especial de Canarias, que obtiene un beneficio de casi un 21000 por ciento, pero este dato no refleja la realidad, como se ha explicado en el escenario anterior, porque Canarias recibe la subvención de la PAC principalmente a través del programa POSEICAN y no a través de pagos directos como sucede en las demás CCAA. Al ser tan reducido el montante que le corresponde como pago directo (fila A de la Tabla 4.5.), al hacer la comparación con la nueva distribución propuesta en este escenario se obtienen porcentajes muy elevados. Así pues, dejando Canarias aparte, las CCAA que obtienen un beneficio superior al 100 por ciento de

su actual transferencia, con este reparto del pago multifuncional basado en número de pequeñas explotaciones, son: Galicia, con un aumento de casi un 300 por ciento, Comunidad Valenciana con un beneficio del 179 por ciento, y Baleares, Murcia y Asturias, cuyo aumento está alrededor del 126 por ciento. Por lo tanto, las grandes beneficiadas en este caso son Galicia, Comunidad Valenciana y Asturias, principalmente por su número de pequeñas explotaciones, y Murcia y Baleares sobre todo por su reducido nivel de pagos directos actuales.

El resto de CCAA que saldrían ganando en caso de que este escenario se hiciera realidad son: La Rioja, País Vasco, Castilla-La Mancha, cuyos beneficios oscilarían entre el 71 y el 35 por ciento, sobre sus respectivas transferencias actuales.

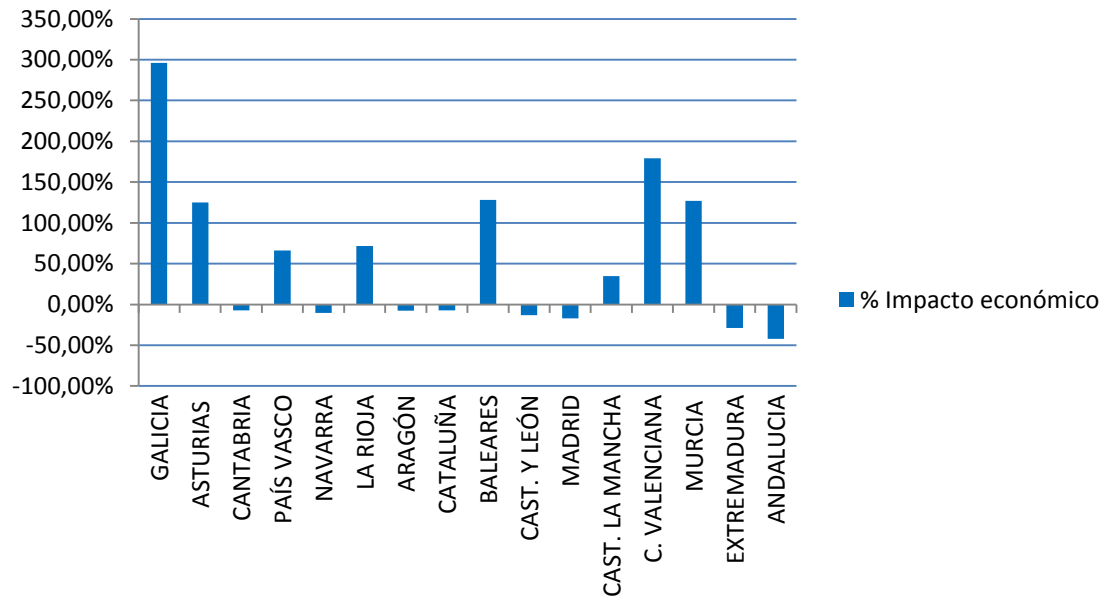
Por la parte de las pérdidas, con este nuevo escenario hay más CCAA que obtendrían una cantidad de transferencia menor, debido al efecto redistribución. Por este motivo conviene distinguir dos grupos de CCAA en función del nivel de pérdidas. El primer grupo lo forman: Andalucía, con unas pérdidas alrededor del 42 por ciento y Extremadura, cuyas pérdidas rondarían el 29 por ciento. Estas dos CCAA serían las que verían más afectadas negativamente con este nuevo efecto de redistribución.

El segundo grupo que se vería afectado de forma negativa lo forman: Madrid, Castilla y León, Navarra, Aragón, Cantabria y Cataluña. En este caso las pérdidas serían casi insignificantes, que estarían entre el 17 y el 7 por ciento.

Para finalizar con el análisis de este escenario, podemos decir que al igual que en el caso anterior, España no obtendría ni ganancia ni beneficio, puesto que lo que estamos haciendo es medir el efecto redistributivo entre las CCAA utilizando el montante total de los pagos directos en 2009.

A continuación, el Gráfico de columnas 4.2. refleja el impacto económico que sufriría cada CA si se diera el caso del subescenario 4.2. Como en el caso anterior, Canarias no está incluida en dicho gráfico.

Gráfico 4.2. Impacto económico del subescenario 4.2.



Fuente: Elaboración propia a partir de la Tabla 4.5.

- **4.2.4.3. Pago multifuncional basado en ayudas al desarrollo rural**

En el tercer y último subescenario, vamos a analizar el pago multifuncional desde otro punto de vista completamente distinto. Si bien antes nos centrábamos en zonas desfavorecidas o número de pequeñas explotaciones, ahora nos vamos a basar en la distribución actual de los pagos medioambientales (que forman parte de los programas de desarrollo rural). Para la obtención de este dato hemos acudido a la web del FEGA y considerado el valor de los fondos asignados al Eje 2 del Programa de Desarrollo Rural financiado por el FEADER, llamado Mejora del Medio Ambiente y el Medio Rural mediante Ayudas a la Gestión de las Tierras. Se trata de un indicador ambiental del segundo pilar de la PAC. Por consiguiente, en este último subescenario del escenario 4, hemos repartido el pago multifuncional en función de la cantidad con la que actualmente la PAC retribuye a cada CA en concepto de ayudas medioambientales. En la simulación se toma el valor ejecutado correspondiente a 2009.

La Tabla 4.6. indica cómo quedaría una nueva redistribución del montante directo de la PAC si el pago multifuncional estuviera orientado hacia la protección del medioambiente. Al igual que en los casos anteriores ensayados dentro del escenario 4, la fila A nos muestra la transferencia de los pagos directos de la PAC en 2009 por cada CA. En la segunda fila (fila B), se refleja el pago “básico” por hectárea al 50 por ciento, que hemos calculado en la introducción de este cuarto escenario y que es el mismo para todas las regiones. La fila C nos indica el número de hectáreas cultivadas por cada CA, dato obtenido del Anuario de Estadística Agraria, concretamente en *Distribución de la superficie según grandes usos y aprovechamientos del suelo, 2009*, y en el cual no están incluidos prados, pastizales, terrenos forestales ni otras superficies. En la cuarta fila (fila D), tenemos la cantidad de pago básico total que obtendría cada CA según su número de hectáreas cultivadas. La fila E nos cuantifica el valor de los fondos asignados al Eje 2 del Programa de Desarrollo Rural, estas son las ayudas al desarrollo medioambiental por cada CA, y la fila F nos muestra, en relación a estas ayudas medioambientales, el porcentaje que cada región representa sobre el total español.

Tabla 4.6. Escenario 4.3: Conversión de los pagos directos en un “pago básico más un pago multifuncional basado en ayudas medioambientales”.

	GALICIA	ASTURIAS	CANTABRIA	PAIS VASCO	NAVARRA	LA RIOJA	ARAGÓN	CATALUÑA	BALEARES
A. Total pagos directos PAC 2009 (Miles €)	152.314,71	72.243,07	67.530,74	49.346,74	99.961,01	27.716,89	406.788,51	350.516,67	24.701,89
B. Pago “básico” unitario por hectárea al 50% (€/ha)	156,50	156,50	156,50	156,50	156,50	156,50	156,50	156,50	156,50
C. Número hectáreas cultivadas	415.110	20.044	8.671	84.620	366.882	157.463	1.794.240	846.804	155.798
D. Pago “básico” total al 50% (Miles €) : BxC	64.964,72	3.136,89	1.357,01	13.243,03	57.417,03	24.642,96	280.798,56	132.524,83	24.382,39
E. Ayuda al desarrollo rural o medioambiental (Eje 2) en 2009 (Miles €)	33.084,76	6.376,00	6.072,69	1.503,54	5.408,35	1.888,68	24.330,85	11.992,75	682,51
F. % Ayudas al desarrollo rural o medioambiental sobre Total España	13,24%	2,55%	2,43%	0,60%	2,16%	0,76%	9,74%	4,80%	0,27%
G. Pago multifuncional basado en ayudas al desarrollo rural o medioambiental (Miles €)	356.771,33	68.755,92	65.485,15	16.213,53	58.321,30	20.366,68	262.373,04	129.324,46	7.359,86
H. Transferencia escenario 4.3 (Miles €): D+G	421.736,05	71.892,81	66.842,16	29.456,56	115.738,33	45.009,64	543.171,60	261.849,29	31.742,25
I. Impacto económico (Miles de €): H-A	269.421,34	-350,26	-688,58	-19.890,18	15.777,32	17.292,75	136.383,09	-88.667,38	7.040,36
J. % Impacto económico	177%	-1%	-1%	-40%	16%	62%	33%	-25%	28%

Fuente: Elaboración propia a partir de la Metodología OCDE.

Tabla 4.6. (Cont.) Escenario 4.3: Conversión de los pagos directos en un “pago básico más un pago multifuncional basado en ayudas medioambientales”.

	CAST. Y LEÓN	MADRID	CAST. LA MANCHA	C. VALENCIANA	MURCIA	EXTREMADURA	ANDALUCIA	CANARIAS	TOTAL ESPAÑA
A. Total pagos directos PAC 2009 (Miles €)	922.631,52	64.191,55	589.021,59	94.755,34	60.258,72	490.256,50	1.915.713,80	374,67	5.388.349,54
B. Pago “básico” unitario por hectárea al 50% (€/ha)	156,50	156,50	156,50	156,50	156,50	156,50	156,50	156,50	
C. Número hectáreas cultivadas	3.463.544	209.785	3.705.436	688.382	483.076	1.155.901	3.607.816	52.719	17.216.291
D. Pago “básico” total al 50% (Miles €) : BxC	542.044,64	32.831,29	579.900,72	107.731,78	75.601,39	180.898,51	564.623,22	8.250,52	2.694.349,54
E. Ayuda al desarrollo rural o medioambiental (Eje 2) en 2009 (Miles €)	11.117,30	3.356,14	24.450,62	13.105,36	1.358,53	32.419,97	72.677,16	-0,37	249.824,84
F. % Ayudas al desarrollo rural o medioambiental sobre Total España	4,45%	1,34%	9,79%	5,25%	0,54%	12,98%	29,09%	0,00%	100,00%
G. Pago multifuncional basado en ayudas al desarrollo rural o medioambiental (Miles €)	119.884,02	36.191,16	263.664,66	141.322,37	14.649,81	349.602,53	783.718,14	-3,97	2.694.000,00
H. Transferencia escenario 4.3 (Miles €): D+G	661.928,65	69.022,45	843.565,37	249.054,15	90.251,21	530.501,04	1.348.341,36	8.246,56	5.388.349,54
I. Impacto económico (Miles de €): H-A	-260.702,87	4.830,90	254.543,78	154.298,81	29.992,49	40.244,54	-567.372,44	7.871,89	0,00
J. % Impacto económico	-28%	7%	43%	163%	50%	8%	-30%	2101%	0,00%

Fuente: Elaboración propia a partir de la Metodología OCDE.

La fila G nos muestra la parte de pago multifuncional basado en el criterio medioambiental correspondiente a cada CA, esto es, el porcentaje de la fila F sobre el total a repartir como pago multifuncional, que asciende a 2.694 millones de euros tal y como hemos explicado en el apartado 4.1. La fila H nos indica la nueva transferencia según este subescenario, la suma total correspondiente a cada región del pago básico calculado en la fila D más el pago multifuncional obtenido en la fila G. Por último, la fila I nos muestra las pérdidas o las ganancias de cada CA, y la fila J el porcentaje del anterior resultado de cada una de estas regiones con respecto a la situación de 2009 con la que comparamos (fila A).

A modo general, tal y como sucedía en los subescenarios 4.4.1. y 4.4.2., recalcar que el dato de Canarias no es del todo “real”, por las razones que se han argumentado anteriormente.

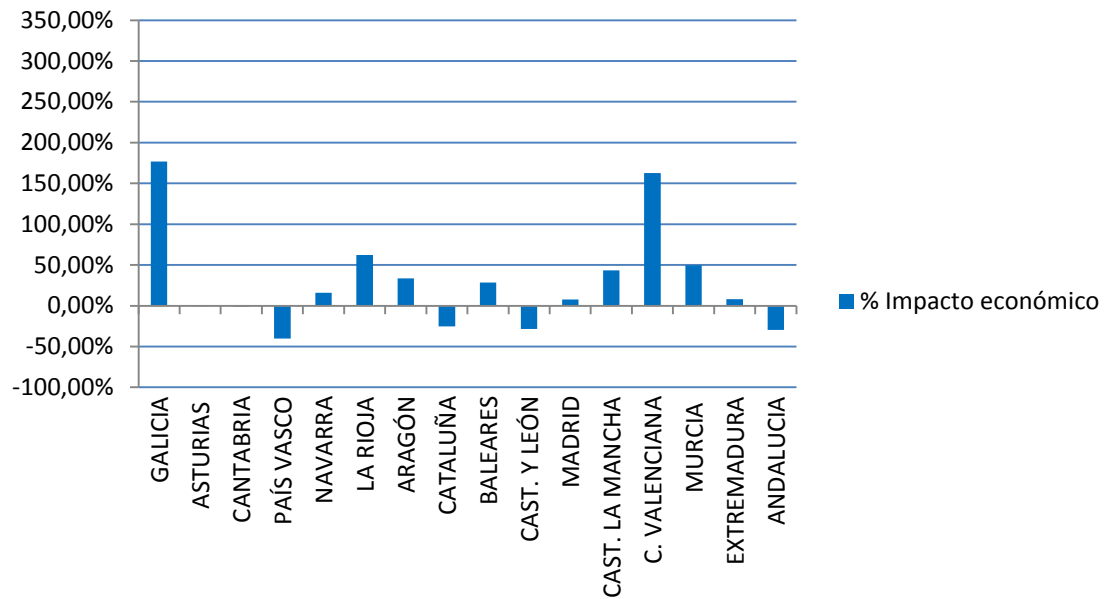
Las CCAA mejor situadas son Galicia y la Comunidad Valenciana, con unos beneficios relativos que ascienden al 177 por ciento y 163 por ciento, respectivamente. Les siguen La Rioja, Murcia, Castilla-La Mancha, Aragón, Baleares, Navarra, Extremadura y Madrid. En este grupo recaerían unos beneficios que oscilarían entre el 62 de La Rioja y el 8 por ciento de Madrid. Cabe destacar que las seis primeras CCAA mencionadas anteriormente tienen un beneficio de más del 15 por ciento, mientras que en Extremadura y Madrid, este porcentaje cae alrededor del 8 por ciento.

Por el lado de las pérdidas, hay que destacar que la CA que más le perjudicaría esta redistribución es al País Vasco, con una pérdida del 40 por ciento, seguido de Andalucía, Castilla y León y Cataluña, cuyas pérdidas se situarían alrededor del 29 por ciento para las dos primeras y del 25 por ciento en el caso catalán. Y el último grupo de pérdidas estaría formado por Cantabria y Asturias, con unos insignificantes porcentajes de 1 por ciento para Cantabria y un 0,5 por ciento en el caso asturiano.

Y para finalizar el análisis, al igual que en los dos escenarios anteriores, el total español asciende a 0 euros, debido a que lo que hemos estado midiendo en estos tres subescenarios ha sido el efecto de redistribución entre CCAA en función de los distintos criterios multifuncionales adoptados en cada caso.

Por último, el Gráfico 4.3. nos muestra cómo este tercer subescenario afectaría económicamente a cada CA. Al igual que en los subescenarios anteriores, Canarias queda fuera del gráfico.

Gráfico 4.3. Impacto económico del subescenario 4.3.



Fuente: Elaboración propia a partir de la Tabla 4.6.

CAPÍTULO 5

CONCLUSIONES

CAPITULO 5. CONCLUSIONES

En este quinto y último capítulo, vamos a realizar por un lado una síntesis de todo lo analizado anteriormente, y por otro, un resumen de las conclusiones obtenidas gracias a la elaboración y al estudio de los escenarios de futuro planteados.

Desde su introducción en 1992, los pagos directos de la PAC se han ido perfilando como uno de los principales instrumentos de apoyo al sector agrario, si bien su naturaleza ha cambiado sustancialmente a lo largo del tiempo. Con la reforma de 2003 de la PAC se inició un proceso de disociación de los pagos directos de las decisiones de producción y, por consiguiente, de una mayor orientación al mercado de los productores agrarios. El desacoplamiento de los pagos directos se vio reforzado en 2008 con la aprobación del Chequeo Médico de la PAC, pero aún existen algunos pagos acoplados y las diferencias interregionales e interestatales son aún considerables. La reducción y redistribución de las ayudas directas son algunos de los puntos clave en el actual proceso de debate sobre el futuro de la PAC a partir de 2013. En este contexto, este TFC pretende realizar un análisis prospectivo, basado en el planteamiento de ciertos escenarios de futuro para cada una de las regiones españolas que incluyan una conversión de los pagos actuales de la PAC hacia un tipo de pagos más reducidos y con diferente reparto que los actuales, con el fin de aventurarnos en la futura decisión de la PAC, así como de analizar sus posibles consecuencias sobre nuestro país y sobre cada una de nuestras CCAA.

Para ello, en primer lugar, hemos revisado la literatura teórica relacionada con la historia y la evolución de la PAC, realizando un trabajo de documentación desde el origen de la PAC en el Tratado de Roma hasta los acuerdos referentes a los últimos Estados miembros incluidos en la misma, teniendo en cuenta y profundizando sobre las reformas más recientes: Revisión Intermedia de 2003 y Chequeo Médico de 2008. Más tarde, apoyándonos en el Observatorio del Apoyo Público a la Agricultura del MARM, hemos recopilado la información cuantitativa relativa a los pagos recibidos desde la PAC en cada CA, siendo el último año disponible el 2009. Estos datos numéricos nos permiten evaluar entre otros parámetros, la Estimación del Apoyo al Productor (PSE) y de la Estimación del Apoyo Total (TSE), según los criterios de la OCDE. En tercer lugar, hemos planteado y desarrollado la definición de escenarios potenciales de futuro, en base a las opciones que deja entrever la Comunicación de la Comisión de 2010 sobre

la reforma de la PAC tras 2013, y que pensamos, tendrán mucho que ver con las futuras propuestas legislativas. Se trata de seis escenarios, de los cuales en los tres primeros desaparecen total o parcialmente algunas ayudas de la PAC, o nos basamos en un pago fijo por hectárea, y en los tres últimos, estudiamos la conversión de los pagos directos en un pago básico por hectárea más un pago multifuncional, en función de los siguientes parámetros: Ayudas a zonas desfavorecidas, Número de pequeñas explotaciones y Ayudas al desarrollo rural o medioambiental.

Por último, hemos calculado y estimado el impacto (pérdida o ganancia) que tendría en cada CA cada uno de los escenarios anteriores. Por lo tanto, apoyándonos en estos cálculos, somos capaces de analizar, comparar y estudiar las posibles consecuencias que podrían tener sobre las distintas regiones españolas.

Continuamos con la síntesis y valoración de los resultados obtenidos. Antes de comenzar, cabe señalar que el primer escenario, la PAC de “coste cero”, es de difícil comparación con las otras situaciones, puesto que la pérdida de transferencia que plantea es del 100 por ciento, al suponer que desaparece la ayuda total de la PAC. Aunque se trata de un escenario poco realista, la pérdida de 9.800 millones de euros provocaría un auténtico “desastre”, pues lo que está en juego es ni más ni menos la supervivencia de una agricultura diversa y activa sobre un territorio dispar.

Los escenarios 2 y 3, desaparición de la regulación de mercados y otras ayudas vinculadas a la producción y establecimiento de un pago “fijo” por hectárea, son escenarios de reducción del apoyo, por lo que todas y cada una de las diecisiete CCAA españolas obtienen pérdidas, ya sea en mayor o en menor medida. Para realizar este ejercicio de comparación, hemos agrupado las CCAA según el impacto que sufren en ellos.

.

En primer lugar destacamos a Galicia, Asturias y País Vasco, a las que les convendría más que se diera el escenario 2 de regulación de mercados que el de pago “fijo” por hectárea, puesto que con el primero pierden del 20 al 37 por ciento y con el segundo más del 71 por ciento. Esta diferencia se acentúa más si hablamos de Cantabria y Canarias, cuyas pérdidas en el escenario 2 son inferiores al 13 por ciento, mientras que en el escenario 3 son superiores al 95 por ciento, por lo tanto salen perjudicadas si la decisión de la PAC fuera en la dirección de establecer un pago “fijo” por hectárea. En la

misma línea, tenemos a Extremadura y Andalucía, cuyas pérdidas en el escenario 2 son ligeramente bajas, 18 por ciento, pero en el escenario 3 se incrementan, llegando hasta el 64 por ciento. En este mismo sentido de preferencia del escenario 2 frente al 3, pero con menor diferencia, tenemos también a Navarra y Cataluña.

En segundo lugar encontramos aquellas CCAA que les afecta tanto el escenario 2 como el 3 en la misma cantidad, por lo que su preferencia no se ve afectada por el criterio de recorte económico. El ejemplo más claro sería el de Murcia, cuyas pérdidas en ambos casos ascienden al 40 por ciento. A Madrid y a la Comunidad Valenciana, también les resultaría indistinto qué escenario se diera de estos dos, puesto que, aunque pierden algo más que Murcia, la diferencia de uno a otro oscila tan sólo entre un 3 y un 6 por ciento. Y siguiendo esta tendencia, también nos encontramos a Castilla y León, aunque con pérdidas bastante inferiores a las regiones anteriores, le sería indiferente que escenario se diera.

En la última línea del análisis, entre los escenarios 2 y 3, existe un grupo de CCAA que preferirían que se asignara un pago “fijo” por hectárea antes que desapareciera la regulación de mercados. El caso más claro son las Baleares, ya que si desapareciera la regulación de mercados, su transferencia se reduciría en un 40 por ciento, mientras que si se distribuyera un pago “fijo” por hectárea tan solo se reduciría en un 1 por ciento su ayuda recibida. Esta misma tendencia es la que siguen las regiones de Aragón y Castilla-La Mancha, porque aunque las pérdidas en ambos casos no sean muy significativas, ya que no llegan al 18 por ciento en ningún caso, también preferirían que se diera el escenario 3.

Por otro lado vamos a analizar y a sintetizar los resultados de los tres subescenarios en que hemos desglosado el cuarto escenario. Debemos empezar recalando que Canarias, debido a su condición de zona periférica, en lugar de los pagos directos recibe una ayuda especial a través del programa POSEICAN, por lo que los resultados que obtiene están desvirtuados.

Para empezar este análisis comparativo de los subescenarios que implican redistribución de las ayudas, diremos que las CCAA que les sería indiferente que criterio multifuncional se aplicara son: Galicia, La Rioja, Baleares, Castilla-La Mancha, Comunidad Valenciana y Murcia. Aunque obtendrían mayor impacto con el

subescenario 2, es decir, que el pago multifuncional se basara en el número de pequeñas explotaciones, también saldrían beneficiadas con los otros dos subescenarios restantes, puesto que con todos ellos obtienen en mayor o menor medida, una transferencia mayor a la actual. Por lo tanto, para estas seis CCAA, el efecto redistribución sería beneficioso en los tres casos.

En la parte contraria, Cataluña y Andalucía enfrentarían un impacto negativo con cualquiera de los subescenarios multifuncionales.

Tanto Aragón, como Madrid y Extremadura, obtendrían un beneficio con esta nueva redistribución si el pago multifuncional se basara en ayudas medioambientales, no así en los otros dos casos. Por otra parte, Cantabria y Castilla y León preferirían que el criterio de reparto se basara en las zonas desfavorecidas, puesto que obtendrían una mayor bonificación mientras que bajo los otros criterios esta bonificación sería más baja que la del año 2009.

Para finalizar, tenemos a Asturias, País Vasco y Navarra. En el caso asturiano, sus preferencias son un pago multifuncional basado en zonas desfavorecidas o en número de pequeñas explotaciones, no así respecto a ayudas medioambientales, con el que obtiene una pérdida tras el efecto redistribución. En el caso del País Vasco, su preferencia sería únicamente el subescenario 4.2 basado en el número de pequeñas explotaciones, ya que es el único con el que obtiene un efecto positivo tras la redistribución. Por último, para Navarra es indistinto que se dieran tanto el subescenario 4.1 (zonas desfavorecidas) como el 4.3 (ayudas medioambientales) puesto que con ambos recibe una mayor subvención que la que recibe actualmente.

Veamos con algo más de detalle el caso de la Comunidad Valenciana, ya que es nuestra comunidad autónoma. En el primer escenario está claro que la pérdida es del 100 por ciento de la ayuda, es decir, más de 400 millones de euros según el criterio de la OCDE. Los escenarios 2 y 3 tampoco le resultan beneficiosos. Si se plantea la desaparición de la regulación de los mercados y otras ayudas a la producción, la Comunidad Valenciana obtendría un 48 por ciento menos de subvención, lo que supondría una pérdida total de 200 millones de euros. Esto mismo, aunque más acentuado, sucedería con un pago fijo por hectárea de 300 euros, puesto que la pérdida representaría un 51 por ciento. En cuanto a los escenarios con pago multifuncional, resultan los tres positivos, aunque con

diferencias. Por ejemplo, la Comunidad Valenciana debería apostar por el subescenario con el pago básico más otro pago multifuncional relativo al número de pequeñas explotaciones, con el que obtiene el mayor efecto redistribución, ya que ingresaría casi 170 millones más de lo que ingresó en 2009 en concepto de pagos directos, lo que supone un 179 por ciento más. Si el pago multifuncional se basara en las ayudas medioambientales, la cifra respecto al año 2009 se vería incrementada en casi 155 millones de euros, lo que supone un aumento de la transferencia de más de un 162 por ciento. Por último, si el pago multifuncional fuera relativo al número de zonas desfavorecidas, la transferencia se vería aumentada en casi el 64 por ciento respecto al año 2009, esto es más de 60 millones de euros. Según los documentos oficiales conocidos hasta la fecha, la reforma de la PAC se orientará probablemente hacia un alejamiento progresivo del modelo histórico de distribución de las ayudas directas y la reasignación del gasto hacia los nuevos retos ambientales de la PAC y hacia las pequeñas explotaciones. Siguiendo esta línea, es probable que se adopte un sistema de pagos básicos que podría ser uniforme dentro de cada Estado miembro y completado por pagos basados en criterios de multifuncionalidad. Y todo esto será ventajoso para la Comunidad Valenciana.

En el momento de escribir este apartado de conclusiones ya se han presentado por parte de la Comisión las propuestas legislativas que marcan el inicio del proceso negociador entre los Estados miembros y las instituciones comunitarias. En el ámbito de los pagos directos, las propuestas legislativas de la Comisión establecen una serie de pagos directos, en sustitución del actual pago único, unos obligatorios y otros voluntarios para los Estados, para cuya percepción los agricultores deberían cumplir la condicionalidad. Adicionalmente, establece un régimen especial para los pequeños agricultores. Los nuevos pagos serían los siguientes:

a) Obligatorios para los Estados miembros:

a.1) Pago básico. Se establece un régimen único para toda la UE denominado régimen de pago base, en sustitución de los regímenes de pago único y de pago único por superficie a partir de 2014. Este régimen se basa en unos nuevos derechos de pago concedidos a nivel nacional o regional a todos los agricultores, en función de sus hectáreas admisibles en el curso del primer año de aplicación. De esta forma, el uso del modelo regional, que era opcional en el período actual, se generaliza incorporando todas

las tierras agrícolas al nuevo régimen. Para lograr un reparto más equitativo del apoyo se considera que es deseable que el valor de los derechos converja a nivel nacional o regional hacia un valor uniforme, proceso que debe ser progresivo para evitar perturbaciones graves. Los Estados miembros pueden decidir, antes del 1 de agosto de 2013, aplicar el régimen de pago básico a nivel regional, en cuyo caso podrán definir las regiones con criterios o bien agronómicos y económicos o bien según su estructura institucional o administrativa. Las explotaciones deberán cumplir la eco-condicionalidad.

a.2) Pago verde (30% del techo nacional anual) para los agricultores que realicen prácticas agrícolas beneficiosas para el clima –lucha contra el cambio climático– y el medio ambiente, lo que incluye:

- diversificación de cultivos –el agricultor debe cultivar al menos tres cultivos diferentes en las tierras arables cuando éstas cubran una extensión de más de 3 hectáreas y no sean dedicadas íntegramente a la producción de pasto, enteramente a barbecho o enteramente dedicadas a cultivos inundados durante una parte importante del año–,
- mantenimiento de los prados y praderas permanentes y,
- las superficies de interés ecológico en la explotación, de al menos el 7% de la tierra de cultivo, excluyendo los pastos permanentes –pueden ser tierras de barbecho, bancales, elementos paisajísticos, franjas de protección, y zonas forestadas–.

a.3) Pago para jóvenes agricultores (menores de 40 años): se puede destinar hasta el 2% del techo o límite nacional anual para efectuar pagos adicionales basados en la superficie a favor de la renta para los jóvenes agricultores que se instalen en la actividad agraria, pudiendo ser completado por una ayuda a la instalación en el marco del desarrollo rural. Podrán recibir el pago durante un tiempo máximo de cinco años que cubra el período inicial de vida de la explotación y no sea una ayuda al funcionamiento.

b) Optativos para los Estados miembros:

b.1) Pagos acoplados o ayudas asociadas. Se puede destinar hasta el 5% del techo anual nacional –este límite puede llegar al 10% o incluso ser superado en casos particulares debidamente justificados referidos a necesidades sensibles en una región– para apoyar tipos específicos de producción agraria o ciertos sistemas agrícolas que

tienen dificultades para sobrevivir y que son particularmente importantes por razones económicas o sociales.

b.2) Pago en zonas con limitaciones naturales. Los Estados –o regiones– pueden destinar hasta el 5% del techo o sobre nacional anual para efectuar pagos por superficie a los agricultores situados en zonas sometidas a condicionantes naturales específicas (delimitadas de la misma manera que para los objetivos del desarrollo rural); este pago reconoce la necesidad de un apoyo a la renta con el fin de mantener una actividad agrícola en las zonas sometidas a restricciones naturales específicas y completa el apoyo existente en el marco del desarrollo rural.

Se establece, además, un régimen de apoyo especial y simplificado para los pequeños agricultores (hasta el 10% del techo nacional anual), dejando que sean ellos quienes elijan que modelo prefieren, consistente en un pago que reemplaza todos los pagos directos, les exime de las prácticas agrícolas correspondientes a los pagos para prácticas agrícolas beneficiosas para el clima el medio ambiente y aligera los controles. Este régimen afecta aproximadamente a 2,3 millones de explotaciones (el 30% de los beneficiarios).

Como se acaba de ver, las propuestas legislativas contienen el germen de un nuevo modelo de política agraria basado en el reconocimiento de la multifuncionalidad de la agricultura y, en este contexto, los escenarios analizados son algunos de los más significativos. Aunque es indiscutible el interés que todos ellos suscitan, parece que los más oportunos son aquellos escenarios que implican una redistribución del presupuesto asignado a las ayudas directas. Y de ellos, el que más se asemeja a los nuevos pagos de las propuestas legislativas es sin duda el subescenario 4.3. basado en ayudas medioambientales, criterio que dispondría de hasta el 30 por ciento de los pagos directos actuales. Después, destacaríamos por su importancia, el subescenario 4.2., basado en el número de pequeñas explotaciones, pues hasta el 10 por ciento de los pagos directos actuales podrían dedicarse a los pequeños agricultores. Por último, al criterio basado en zonas desfavorecidas que analizamos en el subescenario 4.1. podría corresponderle hasta el 5 por ciento del reparto de los pagos directos actuales. Es importante recalcar que por el momento se trata sólo de propuestas y que es previsible que en la fase de negociaciones entre el Parlamento y el Consejo se introduzcan algunas

modificaciones al contenido, de manera que la reforma que finalmente se apruebe podría diferir significativamente de lo que acabamos de ver.

Concluimos, proponiendo una línea de investigación a partir de los resultados de este trabajo. Se trataría de realizar un ejercicio de simulación semejante al ejecutado en este trabajo, pero más exhaustivo y aplicado separadamente a cada una de las regiones españolas. Sus resultados serían muy útiles para orientar y ayudar a tomar decisiones políticas sobre la posición a adoptar para defender los intereses presupuestarios de cada región. Además del planteamiento de distintos escenarios de nuevos pagos, se podrían establecer varias hipótesis alternativas de distribución de los mismos en función de variables como:

- la superficie elegible: no es lo mismo que la base elegible sea toda la Superficie Agrícola Útil (SAU), que incluye pastizales, que si es sólo la superficie cultivada, o sea tierras de cultivo más prados.
- Diferenciación secano-regadío: se podría asignar al regadío un nivel de pagos superior a los del secano, ya que existe una diferencia porcentual en los rendimientos de uno y otro.
- Nivel del pago básico: se pueden ensayar distintos niveles entre el pago básico y el pago multifuncional: 40-60; 50-50 (como se ha elegido en los cálculos de este trabajo); 60-40; 70-30.

BIBLIOGRAFÍA

BIBLIOGRAFÍA

- **ANDRÉS, S. Y GARCÍA, J.M. (2007):** “Estimación del apoyo comunitario a la agricultura de las Comunidades Autónomas”. Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros, nº 212.
- **ANDRÉS, S. Y GARCÍA, J.M. (2009):** “Distribución regional del apoyo de la PAC a la agricultura española tras la Revisión Intermedia” Investigaciones Regionales, nº 14.
- **ANDRÉS, S. Y GARCÍA, J.M. (2010):** “Indicadores del apoyo público a la agricultura: España y sus comunidades autónomas en el contexto de la OCDE”. Revista de la Economía Mundial, nº25.
- **COMISIÓN EUROPEA (1997):** “Agenda 2000: Por una Unión más fuerte y más amplia”.
(http://europa.eu/legislation_summaries/enlargement/2004_and_2007_enlargement/160001_es.htm) (Consulta: 6 de julio de 2011).
- **COMISIÓN EUROPEA (2010):** “Comunicación de la Comisión Europea sobre la PAC del 2020”. COM (2010) 672 de 18.11.2011.
- **COMPÉS, R. (2010):** “La Comunitat Valenciana ante la reforma de la PAC 2013. Multifuncionalidad de su agricultura e intereses estratégicos de política agraria”. Grupo de economía internacional. Universidad Politécnica de Valencia.

- **COMPÉS, R. Y GARCÍA ÁLVAREZ-COQUE, J.M. (2009):** “La reforma de la PAC y la agricultura española: alternativas y oportunidades para España”. Fundación Alternativas.
(<http://www.falternativas.org/documentos>) (Consulta: 12 de julio de 2011).

- **FONDO ESPAÑOL DE GARANTÍA AGRARIA (FEGA) (2009):** Programas de Desarrollo Rural financiados por el FEADER.
(http://www.fega.es/PwfGcp/imagenes/es/FDRANOMED_OOPP_2009_tcm5-25337.xls) (Consulta: 28 de noviembre de 2011).

- **GARCÍA ÁLVAREZ-COQUE, J. M. (Coordinador, 2006):** “La reforma de la Política Agraria Común: preguntas y respuestas en torno al futuro de la agricultura”. Editorial: MAPA y EUMEDIA.

- **GARCÍA ÁLVAREZ-COQUE, J.M. Y GÓMEZ-LIMÓN, J.A. (Coordinadores, 2010):** “Chequeo Médico de la PAC. Y perspectivas de la Política Agraria Común tras 2013”. Editorial: MARM, Mundi-Prensa, EUMEDIA.

- **GARCÍA-AZCÁRATE, T. (2009):** “Apuntes sobre la PAC de la próxima década”. Colección Mediterráneo Económica, nº15.

- **INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (2002):** Censo agrario 1999. Explotaciones, ST y SAU según régimen de tenencia.
(http://www.ine.es/jaxi/tabla.do?path=/t01/p042/ccaa_prov/10/&file=010301.px&type=pcaxis) (Consulta: 12 de julio de 2011).

- **INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (2007):** Encuesta sobre la Estructura de las Explotaciones Agrarias.
(<http://www.ine.es/jaxi/menu.do?type=pcaxis&path=%2Ft01%2Fp044&file=inebase&L=>) (Consulta: 22 de noviembre de 2011).
- **MASSOT, A. (2008):** “Política Agraria Común: El Tratado de Roma y los cimientos de la PAC”. Parlamento Europeo.
(http://circa.europa.eu/irc/opoce/fact_sheets/info/data/policies/agriculture/article_7208_es.htm) (Consulta: 6 de julio de 2011).
- **MASSOT, A. (2008):** “La PAC tras el Health Check”. Papeles de Economía Española, nº117.
- **MASSOT, A. (2009):** “España ante la refundación de la PAC de 2013”. Real Instituto Elcano. Documento de trabajo 35/2009, boletín nº 116.
- **MINISTERIO DE AGRICULTURA, ALIMENTACIÓN Y MEDIO AMBIENTE (MARM) (2009):** Distribución de la superficie según grandes usos y aprovechamientos del suelo (2009).
(http://www.marm.es/estadistica/pags/anuario/2010/AE_2010_03_03.xls)
(Consulta: 14 de noviembre 2011).
- **OBSERVATORIO PÚBLICO DE APOYO A LA AGRICULTURA (2006, 2007, 2008, 2009, 2010):** “Estudio del Apoyo Público, presupuestos autonómicos y sistemas de Seguimiento. Ejercicios 2006, 2007, 2008,2009 y 2010”. Informe.

- **ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (OCDE) (2009):** “Agricultural Policies in OECD Countries 2009: Monitoring and Evaluation”
 (<http://www.oecd.org/dataoecd/21/14/43266863.pdf>) (Consulta: 27 de julio de 2011).
- **ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (OCDE) (2010):** “Agricultural Policies in OECD Countries: Monitoring and Evaluation y Agricultural Policies in OECD Countries: At a Glance”.
 (http://www.oecd.org/document/27/0,3746,en_2649_33773_45538523_1_1_1_1_00.html) (Consulta: 27 de julio de 2011).
- **SUMPSI, J. M. (1996):** “La agricultura española ante los nuevos escenarios de la PAC”. Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.
 (http://www.magrama.es/ministerio/pags/biblioteca/revistas/pdf_reea/r176_1_0.pdf) (Consulta: 12 de julio de 2011).
- **VINUESA, A. (2010):** “El futuro de la PAC más allá de 2013: Horizonte 2020”. Subdirección General de Apoyo y Coordinación del MARM.

ANEXO 1

MEDIDAS DEL ARTÍCULO 68

ANEXO 1: MEDIDAS DEL ARTÍCULO 68

Artículo 68: apoyo a los sectores en dificultades

El artículo 69 del reglamento de base de la reforma de 2003 pasará a ser el artículo 68 en el nuevo reglamento. En virtud del mismo, los Estados miembros podrán aplicar, a partir de 2010, una deducción por sector de hasta el 10% de sus sobres nacionales de ayudas para conceder, así como en zonas sometidas a programas de reestructuración o desarrollo para prevenir el abandono de las tierras agrícolas y compensar las desventajas específicas que padecen los productores de esas zonas.

Se destina a seis medidas:

- Favorecer cultivos importantes para la protección del medio ambiente, o la mejora de la calidad y la comercialización de los productos agrícolas.
- Compensar también las desventajas específicas de los sectores de la leche, la carne de vacuno, la carne de ovino y caprino y el arroz en zonas vulnerables económicamente o que sean medioambientalmente sensibles,
- Evitar el abandono de la tierra y/o para tratar las desventajas específicas en áreas sujetas a programas de reestructuración.
- Contribución financiera al pago de las primas de seguros de cosecha, animales y vegetales que cubran las pérdidas económicas provocadas por fenómenos climáticos desfavorables, enfermedades animales o vegetales o infecciones parasitarias.
- Contribuir a los fondos de mutualidades en caso de enfermedades animales o vegetales.
- Apoyar la mejora del bienestar de los animales.

No será obligatorio utilizar esos fondos en el mismo sector del que se han deducido.

Se permite aplicar a sectores que no estén totalmente desacoplados, aunque el presupuesto total en la nueva situación no puede ser superior al que había anteriormente.

Por otro lado, se incrementará al 3,5% (frente al 2,5% que proponía la Comisión) el límite presupuestario del sobre nacional para ayudas a sectores con problemas como el lácteo, el vacuno, el ovino-caprino o el arroz. Según el Ministerio, eso supone para España un margen de hasta 180 millones de euros.

Habrá un período transitorio de tres años (2010, 2011 y 2012) para las actuales ayudas del artículo 69 y se permite la revisión de las medidas cada año.

Como novedad se introduce que el artículo 68 se puede financiar con el presupuesto que no se utiliza cada año en la gestión de pagos directos. Según el Ministerio, esto supone alrededor de 200 millones de euros anuales por este concepto, que pasarán al artículo 68.

Se establecen los siguientes condicionantes a la concesión de este tipo de ayuda:

- El apoyo de ciertos tipos de agricultura importantes para la protección o mejora del medio ambiente sólo se autorizará si se respetan las normas agroambientales.
- El apoyo a la mejora de la calidad exigirá el respeto de las normas aplicables a las especialidades tradicionales garantizadas, a la protección de las indicaciones geográficas y las denominaciones de origen, a la producción biológica así como a las normas de comercialización y condiciones aplicables a la producción.
- El apoyo a la mejora de la comercialización de los productos agrarios sólo se autorizará si se respetan ciertos dispositivos relativos a las acciones de información y promoción.
- El apoyo a favor del medio ambiente, de la calidad y de la comercialización se limitar  a cubrir los costes suplementarios o la pérdida de renta.
- El apoyo para compensar las desventajas específicas de ciertos productores sólo se concederá si el régimen de pago único se aplica íntegramente en el sector en cuestión y se limitar  a fomentar el mantenimiento del nivel de producción actual.

Se mantendrá el actual artículo 44, relativo a las medidas excepcionales de apoyo al mercado en caso de enfermedad animal.

ANEXO 2

CATEGORÍAS DE AYUDAS DETALLADAS QUE COMPONEN EL PSE Y EL GSSE

ANEXO 2: CATEGORÍAS DE AYUDAS DETALLADAS QUE COMPONEN EL PSE Y EL GSSE

CATEGORÍAS DE AYUDAS QUE COMPONEN EL PSE

A. Ayuda basada en la producción

A.1. Apoyo al precio de mercado (MPS)

A.2. Pagos basados en la producción

Ayuda a la producción (aceite de oliva)

Ayuda al almacenamiento privado (aceite de oliva)

Reembolso de gastos de almacenamiento (azúcar e isoglucosa)

Ayuda a la producción de lino textil (lino textil y cáñamo)

Ayuda a la producción de cáñamo (lino textil y cáñamo)

Ayuda a la producción (gusanos de seda)

Ayuda a la producción (tabaco)

Pagos adicionales Reglamento (CE) 1782/2003 (tabaco)

Ayuda al almacenamiento privado de vinos y mostos (vinos y alcoholes)

Almacenamiento privado de mantequilla y nata (leche y productos lácteos)

Prima por sacrificio (vacuno)

Almacenamiento privado de carne de porcino (porcino)

B. Pagos basados en el uso de inputs

B.1. Uso de inputs variables

B.2. Formación de capital fijo

Fondo de reestructuración del azúcar (azúcar e isoglucosa)

Acciones reestructuración reconversión viñedo (vinos y alcoholes)

Inversión en explotaciones agrícolas (desarrollo rural)

Modernización de las explotaciones (FEOGA-Orientación)

Modernización de las explotaciones agrícolas (Medidas de DR)

Instalación jóvenes agricultores (desarrollo rural)

Instalación jóvenes agricultores (FEOGA-Orientación)

B.3. Servicios agrarios

Formación (desarrollo rural)

Asistencia Técnica (Medidas de DR)

C. Pagos basados en A/An/R/I actuales, producción requerida

C.1. De un único producto

Ayuda suplementaria al trigo duro (cultivos herbáceos)

Prima a la calidad del trigo duro (cultivos herbáceos)

Ayuda por superficie de lino no textil (cultivos herbáceos)

Ayuda por superficie (arroz)

Ayuda al olivar (aceite de oliva)

Ayuda a la producción de uvas para pasificación (frutas y hortalizas)

Medidas especiales de ayuda al espárrago (frutas y hortalizas)

Medidas especiales a favor de la producción de avellana (frutas y hortalizas)

Ayuda por superficie (algodón)

Pagos adicionales Reglamento (CE) 1782/2003 (algodón)

Ayuda a la producción (lúpulo)

Prima láctea (leche y productos lácteos)

Pagos suplementarios a los productores de leche (leche y productos lácteos)

Pago adicional Reglamento (CE) 1782/2003 (leche y productos lácteos)

Prima a la vaca nodriza (vacuno)

Prima al ternero (vacuno)

Prima por extensificación (vacuno)

Pagos adicionales de las primas (vacuno)

Pago adicional Reglamento (CE) 1782/2003 (vacuno)

Apicultura

C.2. De un grupo de productos

Ayuda por superficie de cultivos herbáceos (cultivos herbáceos)

Ayuda por superficie de cereales (cultivos herbáceos)
Ayuda por superficie de proteaginosas (cultivos herbáceos)
Prima a las proteaginosas (cultivos herbáceos)
Ayuda por superficie de oleaginosas (cultivos herbáceos)
Retirada de tierras (cultivos herbáceos)
Ayuda por superficie de leguminosas de grano (leguminosas de grano y forrajes)
Ayuda por superficie (cultivos energéticos)
Ayuda por superficie a los frutos de cáscara (frutas y hortalizas)
Cereales y arroz (semillas)
Gramíneas (semillas)
Leguminosas (semillas)
Oleaginosas (semillas)
Prima a la oveja y a la cabra (ovino y caprino)
Prima en zonas desfavorecidas y de montaña (ovino y caprino)
Pagos adicionales (ovino y caprino)

C.3. De todos los productos

Medidas agri-medioambientales (desarrollo rural)
Zonas desfavorecidas y sujetas a dificultades medioambientales (desarrollo rural)
Ayudas a indemnizar a los agricultores por dificultades naturales en zonas de montaña (Medidas de DR).
Ayudas a indemnizar a los agricultores por dificultades en zonas distintas de montaña (Medidas de DR).
Ayudas Agroambientales (Medidas de DR).

D. Pagos basados en A/An/R/I no actuales, producción requerida

E. Pagos basados en A/An/R/I no actuales, producción no requerida

E.1. Tasas variables

E.2. Tasas fijas

Pago único

F. Pagos basados en criterios distintos al producto

F.1. Retirada de recursos a largo plazo

Prima abandono definitivo de superficies plantadas de vid (vinos y alcoholes)

Régimen de arranque (vinos y alcoholes)

Abandono definitivo de la producción lechera (leche y productos lácteos)

Selvicultura y repoblación forestal (desarrollo rural)

Primera forestación de tierras agrarias (Medidas de DR).

F.2. Producción de productos no comerciables

F.3. Otros criterios diferentes del producto

G. Pagos diversos

Otros gastos (cultivos herbáceos)

Otras medidas a productores (frutas y hortalizas)

Otros gastos (lino textil y cáñamo)

Medidas especiales de apoyo a productores (vacuno)

Ayudas a productores (POSEICAN)

CATEGORÍAS DE AYUDAS QUE COMPONEN EL GSSE

H. Investigación y desarrollo agrario

I. Centros de capacitación agraria

J. Servicios de inspección

K. Infraestructura

Fomento de la adaptación y desarrollo de las zonas rurales (desarrollo rural)

Programas Operativos Región Objetivo nº 1 (FEOGA-Orientación)

Jubilación anticipada (desarrollo rural)

Infraestructuras relacionadas con el desarrollo y la adaptación de la agricultura y silvicultura (Medidas de DR)

L. Promoción y comercialización

- Programas de actividades de Organismos Operadores (aceite de oliva)
- Mejora de la calidad del aceite (aceite de oliva)
- Ayuda a la comercialización del plátano (frutas y hortalizas)
- Fondos Operativos de las Organizaciones de Productores (frutas y hortalizas)
- Medidas de promoción (frutas y hortalizas)
- Medidas de promoción (vinos y alcoholes)
- Medidas de apoyo al mercado: EEB (vacuno)
- Medidas de promoción (vacuno)
- Medidas de apoyo al mercado: peste porcina (porcino)
- Medidas excepcionales de apoyo al mercado (huevos y aves)
- Mejora de la transformación y comercialización de productos agrícolas (desarrollo rural)
- Participación de los agricultores en programas relativos a la calidad de los alimentos (Medidas de DR)
- Actividades de Información y promoción (Medidas de DR)

M. Almacenamiento público

- Gastos de almacenamiento público (cereales)
- Gastos de almacenamiento público (arroz)
- Gastos de almacenamiento público (aceite de oliva)
- Gastos de almacenamiento público (azúcar e isoglucosa)
- Gastos de almacenamiento público (vinos y alcoholes)
- Gastos de almacenamiento público (leche y productos lácteos)
- Gastos de almacenamiento público (vacuno)

N. Otros servicios

- Otros programas (desarrollo rural)