





# APOYO PÚBLICO A LA AGRICULTURA ESPAÑOLA 2003-2010

Coordinadores:

*José María García Álvarez-Coque*

*Francisco Sineiro García*



Madrid, 2011



## MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE Y MEDIO RURAL Y MARINO

**Secretaría General Técnica:** Alicia Camacho García. **Subdirector General de Información al Ciudadano, Documentación y Publicaciones:** José Abellán Gómez. **Directora del Centro de Publicaciones:** Cristina García Fernández. **Jefa del Servicio de Edición:** M.<sup>a</sup> Dolores López Hernández.

### Edita:

© Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino  
Secretaría General Técnica  
Centro de Publicaciones

### Distribución y venta:

P<sup>o</sup> de la Infanta Isabel, 1  
Teléfono: 91 347 55 41  
Fax: 91 347 57 22

### Maquetación, impresión y encuadernación:

V.A. Impresores, S.A.

Plaza San Juan de la Cruz, s/n

Teléfono: 91 597 61 87

Fax: 91 597 61 86

NIPO: 770-11-376-1

ISBN: 978-84-491-1166-2

Depósito Legal: M-49379-2011

Catálogo General de Publicaciones Oficiales:

<http://www.060.es>

(servicios en línea/oficina virtual/Publicaciones)

Tienda virtual: [www.marm.es](http://www.marm.es)  
[centropublicaciones@marm.es](mailto:centropublicaciones@marm.es)

**Datos técnicos:** Formato: 17 x 24 cm. Caja de texto: 13,6 x 19,8 cm. Composición: una columna. Tipografía: GoudySt BT con cuerpo 11 al 14. Papel: Interior en estucado con certificación FSC<sup>®</sup> de 115 g. Cubierta en Symbol Card de 300 g. con certificación FSC<sup>®</sup>. Tintas: 4/4. Encuadernación: rústica.

El certificado FSC<sup>®</sup> (Forest Stewardship Council<sup>®</sup>) asegura que la fibra virgen utilizada en la fabricación de este papel procede de masas certificadas con las máximas garantías de una gestión forestal social y ambientalmente responsable y de otras fuentes controladas. Consumiendo papel FSC<sup>®</sup> promovemos la conservación de los bosques del planeta y su uso responsable.



# ÍNDICE

GLOSARIO DE ACRÓNIMOS .....	17
PRÓLOGO .....	19

## CAPÍTULO 1

### EVOLUCIÓN DE LA PAC Y EVALUACIÓN DE LAS PROPUESTAS LEGISLATIVAS PARA LA REFORMA DE 2013

Raúl Compés López, Edelmiro López Iglesias y Víctor Martínez Gómez

1.1. La evolución de la PAC .....	25
1.1.1. La PAC clásica .....	25
1.1.2. La reforma Mac Sharry y la Agenda 2000: el inicio de la PAC moderna.....	30
1.1.3. La PAC actual: la Revisión Intermedia y el Chequeo Médico .....	34
1.1.4. Análisis de la evolución de las transferencias debidas a la PAC .....	38
1.2. La Reforma de la PAC del 2013. Propuestas legislativas para el primer pilar .....	44
1.2.1. Antecedentes .....	44
1.2.2. Principales elementos de las propuestas legislativas en el primer pilar .....	49
1.2.3. Reacciones y breve análisis de las propuestas del primer pilar .....	54
1.3. La reforma de la PAC post-2013. Segundo pilar .....	58
1.3.1. El punto de partida: la política de desarrollo rural vigente en el período 2007-2013 .....	58
1.3.2. Las propuestas de la Comisión para el período 2014-2020; principa- cipales novedades .....	60
1.3.3. La dotación presupuestaria de la política de desarrollo rural; perspec- tivas para España .....	64
BIBLIOGRAFÍA .....	67

## CAPÍTULO 2

### ADAPTACIÓN DE LA METODOLOGÍA DE LA OCDE AL CASO ESPAÑOL

Silvia Andrés González-Moralejo y José María García Álvarez-Coque

2.1. Antecedentes .....	73
2.2. Conceptos de apoyo al sector agrario según la OCDE .....	74
2.3. Metodología y fuentes .....	76
2.3.1. Apoyo al precio de mercado .....	76
2.3.2. Transferencias presupuestarias .....	77
2.4. Una primera mirada a los países de la OCDE .....	82
ANEXO 1. Reseña algebraica de la metodología de medición del apoyo a la agricultura ..	83
BIBLIOGRAFÍA .....	93

**CAPÍTULO 3****UNA COMPARACIÓN INTERNACIONAL***Silvia Andrés González-Moralejo y José María García Álvarez-Coque*

3.1. Estimación del Apoyo al Productor (PSE) .....	97
3.2. Estimación del Apoyo a los Servicios Generales a la Agricultura (GSSE) .....	99
3.3. Estimación del Apoyo Total (TSE) .....	101
3.4. Composición del apoyo total .....	102
3.5. Conclusiones .....	104

**CAPÍTULO 4****TRANSFERENCIAS A LAS CC.AA. DERIVADAS DE LA PAC***Silvia Andrés González-Moralejo y José María García Álvarez-Coque*

4.1. El apoyo al precio de mercado (MPS) .....	109
4.2. Estimación del Apoyo al Productor (PSE) .....	109
4.3. Estimación del Apoyo a los Servicios Generales (GSSE) .....	113
4.4. Estimación del Apoyo Total (TSE) .....	114
4.5. Información bibliográfica.....	116

**CAPÍTULO 5****EL APOYO NACIONAL A LA AGRICULTURA ESPAÑOLA***Silvia Andrés González-Moralejo y José María García Álvarez-Coque*

5.1. Introducción .....	121
5.2. Transferencias estatales, autonómicas y cofinanciación del desarrollo rural .....	122
5.3. Regionalización de las transferencias estatales y cálculo del apoyo nacional que reciben las CC.AA. ....	124
5.4. Las transferencias totales .....	127
5.5. Discusión sobre la adaptación de la metodología de la OCDE al cálculo regional de las ayudas nacionales .....	129
5.6. Conclusiones .....	132

**CAPÍTULO 6****ESTUDIO DE PRESUPUESTOS AGRARIOS DE LAS CC.AA.***Amparo Navarro Muñoz y Virginia Vega Carrero*

6.1. Visión general .....	144
6.1.1. Resultados comparados Ministerio, CC.AA. y PAC .....	143
6.2. Metodología .....	145
6.3. Resultados globales .....	148
6.4. Resultados por Comunidades Autónomas .....	150

6.4.1. Gasto agrario por Capítulos .....	151
6.4.2. Gasto agrario por Destinatario .....	152
6.4.3. Gasto agrario por Objetivos .....	153
6.5. Análisis de indicadores .....	155

## CAPÍTULO 7

### DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DE LAS AYUDAS

Francisco Sineiro García, Roberto Lorenzana Fernández, Ibán Vázquez González

7.1. Introducción .....	159
7.2. Ayuda provincial total .....	160
7.3. Ayuda media provincial por beneficiario .....	169
7.4. Estimaciones de las ayudas provinciales con respecto a la superficie, a los ocupados y al valor generado por la agricultura .....	173
7.4.1. Las ayudas provinciales por superficie .....	173
7.4.2. Las ayudas provinciales por UTA .....	179
7.4.3. Las ayudas provinciales con respecto al valor generado por la agricul- tura .....	182
7.5. Las ayudas en la escala municipal: total, por beneficiario y por superficie	185
7.6. Conclusiones .....	191
ANEXOS .....	193
BIBLIOGRAFÍA .....	198

## CAPÍTULO 8

### DISTRIBUCIÓN SOCIAL, TERRITORIAL Y POR ORIENTACIONES PRODUCTIVAS DEL APOYO PÚBLICO A NIVEL DE EXPLOTACIÓN

Francisco Sineiro García, Roberto Lorenzana Fernández, Edelmiro López Iglesias

8.1. Introducción .....	201
8.2. Datos globales para el conjunto de España: las subvenciones a las explo- taciones de la RICA en 2008 y los cambios respecto a 2003 .....	202
8.3. Diferencias por estratos de tamaño .....	205
8.4. Magnitud de las subvenciones por orientaciones productivas .....	207
8.5. Datos por estratos de tamaño y orientaciones productivas .....	211
8.6. Distribución territorial; las diferencias entre Comunidades Autónomas	215
8.7. Análisis comparativo con las explotaciones de Francia e Italia .....	222
8.7.1. Magnitud de las subvenciones por estratos de tamaño .....	223
8.7.2. Datos por orientaciones productivas; el caso de los cultivos herbáceos y el bovino de leche .....	227
8.8. Conclusiones .....	235
BIBLIOGRAFÍA .....	237

## ÍNDICE DE TABLAS

TABLA 1.1. El PSE de la UE y de EE.UU. comparados. Año 2009 .....	42
TABLA 1.2. Aplicación en España de la política europea de desarrollo rural; gasto público en los períodos 2000-2006 y 2007-2013 (millones de euros corrientes) .....	66
TABLA 2.1. Clasificación de las transferencias del FEOGA según la OCDE ....	79
TABLA 2.2. Principales indicadores de política agraria en UE, EE.UU. y el conjunto de la OCDE (millones de euros) .....	82
TABLA 2.3. Clasificación de las transferencias del FEOGA según el nuevo criterio de la OCDE .....	90
TABLA 4.1. Estimación del MPS regional (millones de euros corrientes) .....	110
TABLA 4.2. Estimación del Apoyo al Productor por CC.AA. (millones de euros corrientes) .....	111
TABLA 4.3. Estimación del Apoyo a los Servicios Generales por CC.AA. (millones de euros) .....	113
TABLA 4.4. Estimación del Apoyo Total por CC.AA. (millones de euros) .....	115
TABLA 5.1. Principales indicadores de la OCDE en España para transferencias de la PAC y transferencias nacionales (millones de euros corrientes)	128
TABLA 5.2. Factores determinantes de la distribución regional en España del apoyo ejecutado desde la PAC .....	129
TABLA 5.3. Gasto público agrícola en España financiado con fondos propios en 2008 (millones de euros) .....	130
TABLA 5.4. Gasto público agrícola en la CV financiado con fondos propios en 2008 (millones de euros) .....	131
TABLA 5.5. Clasificación de las transferencias nacionales en España según la OCDE (2005-2008) .....	132
TABLA 6.1. Gasto público en “agricultura, pesca y alimentación”. Millones de euros .....	144
TABLA 6.2. Gasto Agrario de las CC.AA.. Presupuestos del año 2008 (miles de euros) .....	150
TABLA 8.1. Importe y estructura de la subvención media por explotación. España 2003- 2008 .....	203



TABLA 8.2. Características de las explotaciones incluidas en la RICA. España 2003, 2008 .....	204
TABLA 8.3. Subvenciones por hectárea de SAU, por UTA y peso en la renta de las explotaciones. España 2003, 2008 .....	204
TABLA 8.4. Subvenciones según el tamaño de las explotaciones (en UDE). España 2003- 2008 .....	206
TABLA 8.5. Subvenciones por hectárea de SAU, por UTA y peso en la renta según tamaño de la explotación. España 2003- 2008 .....	206
TABLA 8.6. Subvenciones por explotación según orientaciones productivas. España 2003- 2008 .....	209
TABLA 8.7. Subvenciones por hectárea de SAU, por UTA y peso en la renta según orientaciones productivas. España 2003 y 2008 .....	210
TABLA 8.8. Subvención media y dimensión económica de las explotaciones por Comunidades Autónomas. España 2003 y 2008 .....	218
TABLA 8.9. Magnitud de las subvenciones a las explotaciones en España, Francia e Italia 2008 .....	222
TABLA 8.10. Características de las explotaciones de la RICA en España, Francia e Italia 2008 .....	223
TABLA 8.11. Subvenciones percibidas y características de las explotaciones por estratos de tamaño en España, Francia e Italia 2008 .....	224
TABLA 8.12. Subvenciones percibidas por estratos de tamaño en las explotaciones especializadas en cultivos herbáceos. España, Francia e Italia 2008 .....	228
TABLA 8.13. Subvención media por estratos de tamaño en las explotaciones especializadas en bovino de leche. España, Francia e Italia 2008 .....	232

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1.1. Evolución de los gastos anuales de la PAC y de los totales de la UE, 1965-2009 .....	38
GRÁFICO 1.2. Participación en el gasto de diversas categorías de instrumentos en la PAC. Años diversos .....	39
GRÁFICO 1.3. Evolución del porcentaje PSE, promedios bianuales, 1986 a 2010 .....	41
GRÁFICO 1.4. Evolución de los tipos de medida incluidos en el PSE de la UE, 1986-2010, participación sobre el total del PSE calculado .....	43
GRÁFICO 1.5. Distribución del presupuesto de la PAC entre el primer y el segundo pilar .....	60
GRÁFICO 1.6. Evolución histórica del gasto de la PAC y cifras previstas en la propuesta de Marco Financiero Plurianual 2014-2020 (euros corrientes) .....	65
GRÁFICO 3.1. Estimación del Apoyo al Productor (PSE) por país (años 2003 y 2006) .....	98
GRÁFICO 3.2. Estimación del Apoyo al Productor (PSE) por país: porcentaje del ingreso de los productores (años 2003 y 2006) .....	99
GRÁFICO 3.3. Estimación de los Servicios Generales a la Agricultura (GSSE) por país (año 2006) .....	100
GRÁFICO 3.4. Estimación de los Servicios Generales a la Agricultura (GSSE): porcentaje sobre el TSE (año 2006) .....	100
GRÁFICO 3.5. Estimación del Apoyo Total (TSE) por país (años 2003 y 2006) ....	101
GRÁFICO 3.6. Estimación del Apoyo Total (TSE) por país: porcentaje del PIB (años 2003 y 2006) .....	102
GRÁFICO 5.1. Composición de las transferencias nacionales (promedio 2005-2009 en millones de euros corrientes) .....	124
GRÁFICO 5.2. Evolución de la composición del $TSE_{nacional}$ en España en el período 2005-2009 (millones de euros corrientes) .....	125
GRÁFICO 5.3. Composición porcentual del $TSE_{nacional}$ por regiones (promedio 2005-2009) .....	126
GRÁFICO 6.1. Gasto Agregado Agrario por Capítulos. Año 2008 .....	148
GRÁFICO 6.2. Gasto Agregado Agrario por Destinatario. Año 2008 .....	149
GRÁFICO 6.3. Gasto Agregado Agrario Por Objetivos. Año 2008 .....	149

GRÁFICO 6.4. Gasto Agrario de las CC.AA. Capítulos I al VIII Año 2008 ....	151
GRÁFICO 6.5. Gasto Agrario de las CC.AA. (total de los capítulos 4, 6 y 7). Año 2008 .....	152
GRÁFICO 6.6. Gasto agrario autonómico por destinatarios. Año 2008 (en miles de €) .....	153
GRÁFICO 6.7. Gasto agrario autonómico por objetivos. Año 2008 (en miles de €)..	154
GRÁFICO 8.1. Subvenciones por explotación según orientaciones productivas. España 2003-2008 .....	208
GRÁFICO 8.2. Subvenciones por explotación según tamaño y orientación productiva. España 2008 .....	212
GRÁFICO 8.3. Importe de las subvenciones por ocupado (UTA) según tamaño y orientación productiva. España 2008 .....	213
GRÁFICO 8.4. Subvenciones por hectárea de SAU según tamaño y orientación productiva. España 2008 .....	215
GRÁFICO 8.5. Porcentaje de las subvenciones sobre la renta familiar según tamaño y orientación productiva. España 2008 .....	216
GRÁFICO 8.6. Subvenciones por UTA; datos por Comunidades Autónomas. España 2008 .....	219
GRÁFICO 8.7. Porcentaje de las subvenciones en la renta de las explotaciones por Comunidades Autónomas. España 2008 .....	220
GRÁFICO 8.8. Subvenciones por hectárea de SAU; datos por Comunidades Autónomas. España 2008 .....	221
GRÁFICO 8.9. Magnitud relativa de las subvenciones por explotación por estratos de tamaño en España, Francia e Italia 2008 .....	225
GRÁFICO 8.10. Magnitud relativa de las subvenciones por UTA por estratos de tamaño en España, Francia e Italia 2008 .....	225
GRÁFICO 8.11. Magnitud relativa de las subvenciones por hectárea de SAU por estratos de tamaño en España, Francia e Italia 2008 .....	226
GRÁFICO 8.12. Valores relativos del peso de las subvenciones en la renta familiar por estratos de tamaño en las explotaciones de España, Francia e Italia 2008 .....	227
GRÁFICO 8.13. Magnitud relativa de la subvención/ explotación en las explotaciones de cultivos herbáceos (COP) por estratos de tamaño en España, Francia e Italia 2008 .....	229

GRÁFICO 8.14. Magnitud relativa de las subvenciones por UTA por estratos de tamaño en las explotaciones especializadas en cultivos herbáceos de España, Francia e Italia 2008 .....	229
GRÁFICO 8.15. Magnitud relativa de las subvenciones por hectárea de SAU por estratos de tamaño en las explotaciones especializadas en cultivos herbáceos de España, Francia e Italia 2008 .....	230
GRÁFICO 8.16. Peso de las subvenciones en la renta familiar por estratos de tamaño (en UDE) en las explotaciones especializadas en cultivos herbáceos de España, Francia e Italia 2008 .....	231
GRÁFICO 8.17. Magnitud relativa de las subvenciones por explotación por estratos de tamaño en las explotaciones especializadas en bovino de leche de España, Francia e Italia 2008 .....	233
GRÁFICO 8.18. Magnitud relativa de las subvenciones por UTA por estratos de tamaño (en UDE) en las explotaciones especializadas en bovino de leche de España, Francia e Italia 2008 .....	233
GRÁFICO 8.19. Magnitud relativa de las subvenciones por hectárea de SAU por estratos de tamaño en las explotaciones especializadas en bovino de leche de España, Francia e Italia 2008 .....	234
GRÁFICO 8.20. Peso de las subvenciones en la renta familiar por estratos de tamaño (en UDE) en las explotaciones especializadas en bovino de leche de España, Francia e Italia 2008 .....	235

## ÍNDICE DE MAPAS

MAPA 4.1. Estimación del Apoyo al Productor ( $PSE_{pac}$ ) por CC.AA.: porcentaje de los ingresos de los productores (promedio 2005-2009) ..	112
MAPA 4.2. Estimación del Apoyo Total ( $TSE_{pac}$ ) por CC.AA.: porcentaje del PIB (promedio 2005-2009) .....	116
MAPA 5.1. $PSE_{nacional}$ por CC.AA.: porcentaje de los ingresos de los productores (promedio 2005-2009) .....	127
MAPA 6.1. Gasto Agrario gestionado por las CC.AA. en relación a la Produc- ción Final Agraria. (en porcentaje) .....	155
MAPA 6.2. Gasto Agrario autonómico por UTA (en €). Año 2008 .....	156
MAPA 7.1. Distribución provincial por cuartiles del total de ayudas. Año 2008	162
MAPA 7.2. Distribución provincial por cuartiles del total de ayudas. Año 2003	163
MAPA 7.3. Distribución provincial por cuartiles de las ayudas directas. Año 2008	164
MAPA 7.4. Distribución provincial por cuartiles de las ayudas directas. Año 2003	165
MAPA 7.5. Distribución provincial por cuartiles de la ayuda al desarrollo rural. Año 2008 .....	167
MAPA 7.6. Distribución provincial por cuartiles de la ayuda al desarrollo rural. España 2003 .....	168
MAPA 7.7. Distribución provincial por cuartiles de la ayuda total media por beneficiario. Año 2008 .....	170
MAPA 7.8. Distribución provincial por cuartiles de la ayuda directa media por beneficiario. Año 2008 .....	171
MAPA 7.9. Distribución provincial por cuartiles de la ayuda directa media por perceptor. Año 2003 .....	172
MAPA 7.10. Distribución provincial por cuartiles de la ayuda media al desarrollo rural. Año 2008 .....	174
MAPA 7.11. Distribución provincial por cuartiles de las ayudas directas por SAU. Año 2008 .....	176
MAPA 7.12. Distribución provincial por cuartiles de la ayuda al desarrollo rural por SAU. Año 2008 .....	177
MAPA 7.13. Distribución provincial por cuartiles de las ayudas directas por superficie total. Año 2008 .....	178

MAPA 7.14. Distribución provincial por cuartiles de la ayuda media de pagos directos por UTA. España 2008 .....	180
MAPA 7.15. Distribución provincial por cuartiles de la ayuda al desarrollo rural por UTA. Año 2008 .....	181
MAPA 7.16. Distribución provincial por cuartiles del peso relativo de las ayudas directas sobre el margen bruto. Año 2008 .....	183
MAPA 7.17. Distribución provincial por cuartiles del peso relativo de las ayudas al desarrollo rural sobre el margen bruto. Año 2008 .....	184
MAPA 7.18. Distribución municipal por cuartiles del total de ayudas. Año 2008 ..	186
MAPA 7.19. Distribución municipal por cuartiles de las ayudas con respecto a la superficie total. Año 2008 .....	187
MAPA 7.20. Distribución municipal por cuartiles de las ayudas directas. Año 2008 .....	188
MAPA 7.21. Distribución municipal por cuartiles de ayuda al desarrollo rural. Año 2008 .....	189
MAPA 7.22. Distribución municipal por cuartiles de la ayuda total por beneficiario. Año 2008 .....	190
MAPA 7.23. Distribución provincial por cuartiles de la ayuda total por SAU. Año 2008 .....	193
MAPA 7.24. Distribución provincial por cuartiles de la ayuda total por SAU. Año 2003 .....	194
MAPA 7.25. Distribución provincial por cuartiles de la ayuda total por UTA. Año 2008 .....	195
MAPA 7.26. Distribución provincial por cuartiles de la ayuda total por UTA. Año 2003 .....	196
MAPA 7.27. Distribución municipal por cuartiles de las ayudas directas por beneficiario. Año 2008 .....	197
MAPA 7.28. Distribución municipal por cuartiles de las ayudas al desarrollo rural por beneficiario. Año 2008 .....	198

## ÍNDICE DE RECUADROS

RECUADRO 1.1. Objetivos de la PAC según el Art. 39 del Tratado de Lisboa (antiguo art. 33 del Tratado de Roma) .....	26
RECUADRO 2.1. El apoyo a la agricultura según la OMC .....	84
RECUADRO 2.2. Comparación entre las medidas del PSE y de la MGA .....	86





## GLOSARIO DE ACRÓNIMOS

AsA	Acuerdo sobre Agricultura
CA	Comunidad Autónoma
CC.AA.	Comunidades Autónomas
CEE	Comunidad Económica Europea
CIUS	<i>European Sugar Users Association</i>
CM	Chequeo Médico
CSE	<i>Consumer Support Estimate</i>
Cultivos COP	cereales, oleaginosas y proteaginosas
DR	Desarrollo rural
EAP	Estimación de Apoyo al Productor
ECU	<i>European Currency Unit</i>
EE.UU	Estados Unidos
EEB	Encefalopatía Espongiforme Bovina
EIP	<i>European Innovation Partnership</i>
EUROSTAT	Oficina estadística de la Unión Europea
FAOSTAT	Base de datos de estadísticas de la FAO
FC	Fondo de Cohesión
FEADER	Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural
FEAGA	Fondo Europeo Agrícola de Garantía
FEDER	Fondo Europeo de Desarrollo Regional
FEGA	Fondo Español de Garantía Agraria
FEMP	Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca
FEOGA	Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola
FSE	Fondo Social Europeo
GATT	<i>General Agreement on Tariffs and Trade</i>
GSSE	<i>General Services Support Estimate</i>
INE	Instituto Nacional de Estadística
LEADER	<i>Liaisons Entre Activités de Developement de L'Economie Rural</i>
LEIT	<i>Leadership in Enabling and Industrial Technologies</i>
MAPA	Ministerio de Agricultura Pesca y Alimentación
MARM	Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino
MBT	Margen Bruto Total
MCA	Marco comunitario de Apoyo
MEC	Marco Estratégico Común

MGA	Medida Global de la Ayuda
MPS	<i>Market Price Support</i>
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OCM	Organización Común de los Mercados agrícolas
OECD	Véase OCDE
OMC	Organización Mundial de Comercio
OTE	Orientaciones Técnico Económicas
PAC	Política Agrícola Común
PDR	Programas de Desarrollo Rural
PECO	Países de Europa Central y Oriental
PIB	Producto Interior Bruto
POSEICAN	Programa de Opciones Específicas por la Lejanía e Insularidad de las Islas Canarias
PSE	<i>Producer Support Estimate</i>
PU	Pago Único
RI	Revisión Intermedia
RICA	Red de Información Contable Agraria
RU	Ronda Uruguay
SAU	Superficie Agrícola Útil
TSE	<i>Total Support Estimate</i>
UE	Unión Europea
UGM	Unidad Ganadera Mayor
UTA	Unidad de Trabajo Agrario

## PRÓLOGO

En 2005, el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación puso en marcha un sistema de indicadores de seguimiento de las formas y los niveles de apoyo a la agricultura española. Los trabajos se realizaron en el marco de un Convenio de Colaboración entre la Subsecretaría del Ministerio, la Universitat Politècnica de València y la Universidad de Santiago de Compostela. Su objetivo se centró en el diseño y puesta en marcha de una herramienta de información que constituyó un pilar del Observatorio de legislación y apoyo a los sectores agrario, pesquero y alimentario, como una parte de la Plataforma de conocimiento para el medio rural y pesquero del Ministerio.

Es grato para los editores de este libro presentar un resumen de los resultados alcanzados en el proyecto. Esta obra ofrece una fotografía de los niveles de ayuda a las agriculturas españolas correspondientes a buena parte de la pasada década.

Los indicadores permiten evaluar los cambios en los niveles de ayuda a la agricultura derivados de las reformas de las políticas agrarias. Este sistema manifiesta su utilidad a la hora de cuantificar el impacto sobre los niveles de ayuda relacionados con procesos de reforma recientes, como han sido la Revisión Intermedia con la aplicación del pago único a partir de 2006. Así mismo, constituyen una referencia para reformas en curso de aplicación como el Chequeo Médico, las negociaciones sobre reforma del Acuerdo de Agricultura en el marco de la Ronda Doha de la OMC y la reforma actualmente en debate para una PAC post-2013.

El estudio estima las transferencias a la agricultura relacionadas con las políticas de precios y mercados y otros sistemas de ayuda. En todo momento se sigue una metodología homologada, la que aplica la OCDE en sus estudios *Monitoring and Outlook*, por lo que permite comparar los niveles de apoyo a la agricultura española con los otorgados a otros países como Estados Unidos, Brasil, Japón y el conjunto de la Unión Europea, entre otros. Además se aportan estimaciones de ayudas a la agricultura con detalles a nivel de sector o de zona geográfica, con algunos resultados disponibles a nivel de municipio. La estimación de la ayuda a la agricultura se realiza para cada una de las Comunidades Autónomas, denotando las diferencias regionales en los grados y formas de apoyo.

Se suministra información de diversas fuentes, incluidas el FEGA, los presupuestos de las Comunidades Autónomas y el MARM. Queremos en este sentido agradecer sincera-

mente la colaboración recibida por la Secretaría General Técnica y, en particular por la Subdirección General de Información al Ciudadano, la Subdirección General de Relaciones Internacionales y Asuntos Comunitarios, así como al FEGA por facilitarnos la base de datos anonimizada de las ayudas.

Este examen global a la ayuda a la agricultura permite identificar el peso de cada administración (europea, central y autonómica) en la financiación de las ayudas a la agricultura. También es un examen de instrumentos de política agraria que han variado sustancialmente en un período breve de tiempo. Hemos ido asistiendo a una verdadera revolución en las formas de apoyo a la agricultura y en cómo se financian. Hasta 2006, todavía una parte importante de las transferencias procedían de políticas financiadas por consumidores a través de los mecanismos de intervención y de protección en frontera. Este escenario ha ido cambiando aceleradamente en años más recientes con los cambios en los mercados internacionales y con una tendencia hacia la reducción del apoyo a la agricultura en el conjunto de los países de la OCDE. Por otro lado, en España se constata la sustitución de los apoyos vinculados a la producción y de los pagos por hectárea y cabeza de ganado, por el pago único. El análisis desagregado de las ayudas permite examinar la desigual distribución de las mismas entre estratos de explotación, orientaciones productivas y área geográfica.

La fase actual del proyecto finalizó en 2010. Los autores siguen confiando en la idea de que actualizar sistemas de información sobre el grado y las formas de apoyo a la agricultura puede fortalecer el debate y la toma de decisiones relacionadas con un sector estratégico como la agricultura, pensando en sus funciones comerciales y no comerciales, y en los cientos de miles de personas que en nuestro país siguen apostando por la producción de alimentos como medio de vida.

La obra se estructura en los siguientes capítulos, elaborados por profesores y profesoras de la Universitat Politècnica de València y la Universidad de Santiago de Compostela que han colaborado en sintonía en este estimulante proyecto. El capítulo 1 aporta una visión general de la PAC, incluyendo su evolución hasta las últimas propuestas de la Comisión. El capítulo 2 es metodológico y describe los principales indicadores de apoyo de la OCDE. El capítulo 3 suministra una comparación internacional de las ayudas a la agricultura, que nos permite situar a España en un contexto amplio. El capítulo 4 ofrece resultados de niveles de apoyo a la agricultura en las Comunidades Autónomas procedente de la PAC, con base en los mismos indicadores de la OCDE. El capítulo 5 acomete una extensión de dichos indicadores para incorporar a los mismos las ayudas nacionales. El capítulo 6 se centra en el gasto público y aborda un estudio comparativo de los presupuestos agrarios, pesqueros y alimentarios del Ministerio y de las Comunidades Autónomas.

El capítulo 7 presenta la distribución territorial de las ayudas a la escala provincial, tanto en importe total y medio como con respecto a superficie utilizada, los ocupados y el valor generados, realizando además una aproximación a la escala municipal.

Por último el capítulo 8 estudia las ayudas recibidas por las explotaciones, según su dimensión económica, las orientaciones productivas y la localización territorial, incluyendo además una comparación con las recibidas por explotaciones francesas e italianas del mismo tamaño y orientación productiva.

José María García Álvarez-Coque  
*Universitat Politècnica de València*

Francisco Sineiro García  
*Universidad de Santiago de Compostela*



# CAPÍTULO 1

## EVOLUCIÓN DE LA PAC Y EVALUACIÓN DE LAS PROPUESTAS LEGISLATIVAS PARA LA REFORMA DE 2013

---

*Raúl Compés López, Edelmiro López Iglesias y Víctor Martínez Gómez\**

---

\* Raúl Compés López y Víctor Martínez Gómez son profesores del Departamento de Economía y Ciencias Sociales de la Universitat Politècnica de València. Edelmiro López Iglesias es profesor del Departamento de Economía Aplicada de la Universidad de Santiago de Compostela.





Tras más de 50 años de Política Agrícola Común (PAC), se hace complicado abordar un capítulo que trate de manera original acerca de la evolución de la misma. Numerosos trabajos (ver referencias bibliográficas al final del capítulo) han tratado este aspecto, especialmente en las épocas de reformas de esta política vital en la construcción europea.

Como se verá más adelante, uno de los elementos condicionantes, y en varias ocasiones desencadenante, de las sucesivas reformas de la PAC ha sido el elemento financiero. En efecto, las tensiones presupuestarias han sido uno de los elementos básicos en la conformación de la PAC. Por ello, la evolución de la PAC, y de sus presiones presupuestarias, resulta relevante para entender la lógica de los apoyos públicos a la agricultura, cuya cuantificación iremos mostrando en los próximos capítulos.

De esta forma, el hilo conductor de las primeras partes de este capítulo son las transferencias presupuestarias debidas a la PAC, y después se abordan las primeras reacciones a la propuesta de reforma de la PAC acontecida en las fechas de redacción del capítulo, sin olvidar el elemento presupuestario. De esta manera, el capítulo se divide en tres secciones diferenciadas. La primera trata de la evolución de la PAC, y comienza aportando una perspectiva sobre las distintas épocas de la PAC desde su inicio hasta el “Chequeo Médico”, con especial énfasis en los elementos desencadenantes de la misma y subrayando el papel del factor presupuestario en las distintas épocas de la PAC. También se abordan los cambios en la composición del apoyo a los agricultores, vinculando esta evolución con las distintas épocas descritas anteriormente. Para ello se utilizan tanto las transferencias presupuestarias efectivas como algunos de los indicadores internacionales disponibles para cuantificar el apoyo. Las dos secciones finales del capítulo se centran en la PAC post-2013, dedicándose cada una de ellas a cada pilar en los que se conforma la PAC. Ambas comparten una estructura similar: en primer lugar, aportando los antecedentes que permitan enlazar la PAC actual con las propuestas post 2013 de la Comisión, que son descritas a continuación. Finalmente, se ofrece una primera evaluación de las propuestas legislativas para la Reforma de 2013.

## 1.1. LA EVOLUCIÓN DE LA PAC

### 1.1.1. *La PAC clásica*

La PAC nació a la vez que la Comunidad Económica Europea (CEE). El Título II del Tratado de Roma de 1957 está dedicado exclusivamente a la agricultura y se indica que

se debe establecer una política agrícola común. Este hecho muestra que la PAC formó parte del núcleo básico establecido en la creación de las Comunidades Europeas. Como se muestra más adelante, el peso presupuestario de la PAC incidió aún más en esta dirección, ya que ha absorbido la mayor parte del presupuesto comunitario durante prácticamente todos los ejercicios presupuestarios. Sólo desde 2004 su peso ha sido inferior al 50% del total del presupuesto europeo.

En este mismo Tratado se establecieron los objetivos de la PAC, objetivos que han permanecido inalterados incluso hasta el Tratado de Lisboa firmado en 2007. Un primer elemento a tener en consideración es que el establecimiento de estos objetivos se realizó en un contexto de relativa escasez en los aprovisionamientos en Europa, de forma que se configuró una PAC con un fuerte apoyo a la producción.

#### RECUADRO 1.1.

##### Objetivos de la PAC según el Art. 39 del Tratado de Lisboa (antiguo art. 33 del Tratado de Roma)

Los objetivos de la política agrícola común serán:

- 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, en particular, de la mano de obra;
- b) garantizar así un nivel de vida equitativo a la población agrícola, en especial, mediante el aumento de la renta individual de los que trabajan en la agricultura;
- c) estabilizar los mercados;
- d) garantizar la seguridad de los abastecimientos;
- e) asegurar al consumidor suministros a precios razonables.

Los equilibrios y soluciones de compromiso han sido una constante en el devenir de la PAC, y esta situación ya se mostraba desde la formulación de estos objetivos, que pueden incluso resultar contradictorios entre sí. Un segundo elemento aparecido en el Tratado de Roma fue que se estableció que los objetivos anteriores se debían cumplir mediante Organizaciones Comunes de Mercado (OCM), que agrupan el conjunto de normas establecidas para estos fines.

El desarrollo de la PAC a partir de estos objetivos prosiguió con la Conferencia de Stressa, en 1958, que agrupó a gobiernos y a organizaciones profesionales agrarias de los 6 Estados miembros fundadores. De aquí salieron los principios fundamentales que debían regir los mercados agrarios europeos. Son los siguientes:

- **La unidad de mercado**, indicando la libre circulación de mercancías entre los Estados miembros.

- **La preferencia comunitaria**, que implica la protección frontera común frente a las producciones exteriores y que implica la confianza en la capacidad productiva propia como principal garantía de acceso a los aprovisionamientos.
- **La solidaridad financiera**, indicando que los gastos de la PAC se deben financiar del presupuesto común europeo. Para ello se creó el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria (FEOGA).

A partir de ahí se adoptaron las primeras OCM (la primera fue la de los cereales en 1962), que constituyen el núcleo del llamado “primer pilar de la PAC”<sup>1</sup>, que agrupa las políticas de precios y mercados. La mayoría de los productos agrarios están cubiertos por OCM. Básicamente, la estructura típica de estas OCM de la PAC clásica era la siguiente:

**Precio indicativo:** se fijaba campaña a campaña y constituía una orientación del precio que podrían recibir los productores europeos. En caso de que las condiciones del mercado provocaran que los precios cayesen por debajo de este nivel indicativo, se desencadenan compras de intervención al precio de intervención fijado de antemano.

**Precio de intervención:** Al alcanzar los precios este nivel, los agricultores tenían el derecho a vender su producto a las agencias públicas de intervención creadas a tal efecto. Este precio estaba en general bastante por debajo del nivel indicativo y constituía una suerte de red de garantía para los productores europeos.

**Los aranceles variables o “prélèvement”:** a fin de permitir que el mecanismo de precios de intervención garantizados funcionase de manera adecuada, las importaciones eran gravadas con un arancel cuyo importe dependía de la diferencia entre el precio mundial y el precio umbral (equivalente del precio indicativo para las importaciones). Cuanta mayor fuera esta diferencia, mayor era la carga en frontera para la mercancía importada. De esta forma, se evitaba la entrada de producciones externas a precios muy competitivos que provocaran caídas notables de los precios internos.

**Las restituciones a la exportación:** de manera complementaria, como forma de favorecer la salida de productos europeos a los mercados internacionales, el presupuesto comunitario pagaba una subvención a la exportación. Esta subvención compensaba el hecho de que los precios mundiales eran inferiores a los precios internos en la Comunidad.

Tras unos años de funcionamiento de este sistema, se comenzó a constatar que se estaban superando los problemas de autoabastecimiento e incluso la oferta de alimentos su-

---

<sup>1</sup> La diferenciación en “pilares” se hizo formal tras la Agenda 2000, como se mostrará más adelante.

peraba a la demanda a causa de la buena respuesta de la producción a los generosos incentivos otorgados por la PAC. El ejemplo más evidente de esta constatación fue el llamado Plan Mansholt de 1968 (en alusión al entonces comisario de agricultura Sicco Mansholt, que fue el responsable final del informe). En él, se constataban los notables aumentos de productividad conseguidos a la vez que se proponían reducciones de la superficie cultivada y del número de cabezas de ganado. También se planteaba la congelación de los precios garantizados para los productos cuyos excedentes comenzaban a ser estructurales.

Como se puede suponer, el sector productor agrario no acogió muy favorablemente las propuestas del Plan y éste tuvo una incidencia práctica menor. Entre los pocos elementos emanados del Plan que se implantaron, cabe destacar el inicio en 1972 de la política de estructuras implementada en el seno de la PAC. En efecto, aunque en Stressa se había consensuado que alrededor de un tercio del presupuesto de la PAC debía dedicarse a las medidas estructurales y de modernización de explotaciones, en la práctica apenas había existido actuación común en este ámbito<sup>2</sup>.

En 1972 se promulgaron las directivas de capacitación profesional de los agricultores, la de incentivos al cese anticipado y la de modernización de explotaciones. Se trataba de disposiciones de carácter modernizador y que seguían el paradigma productivista original de la PAC; sin embargo nuevos elementos ligados a la incorporación del Reino Unido y a la constatación de que en determinadas zonas el paradigma productivista iba a ser de difícil consecución, llevaron a la aprobación de la directiva de zonas de montaña y desfavorecidas en 1975. Otra medida socioestructural posterior fue la de agrupaciones de productores de 1978.

Tras unos años, la política socioestructural cristalizó en el reglamento 797/85, que reemplazaba y reorganizaba las medidas anteriores. Además, añadía la ayuda a la instalación de jóvenes agricultores, que tuvo una utilización bastante amplia. Asimismo, comenzaban a aparecer elementos que se consolidarían en la PAC futura: limitaciones en las ayudas por explotación (para las medidas de modernización y la indemnización compensatoria para zonas de montaña y desfavorecidas), algunas medidas de control de la oferta como las ayudas a la reforestación de determinadas superficies cultivadas, y finalmente la posibilidad de requerir la introducción de sistemas de producción compatibles con el medio ambiente.

Alrededor de dos décadas después su inicio, el balance la PAC era ciertamente positivo en lo relacionado con varios de los objetivos iniciales, pues se había incrementado sus-

---

<sup>2</sup> Amalte (2003) llamó a la política socioestructural la "hermana menor" de la PAC por la debilidad de los instrumentos contenidos en la misma, tanto a nivel de alcance real como de dotación presupuestaria.

tancialmente la productividad agraria y ello había asegurado los aprovisionamientos en la Comunidad<sup>3</sup>. Pero estos elementos se habían logrado a costa de un gran esfuerzo financiero. En 1979, los gastos del FEOGA llegaron a superar los 10.000 millones de ECU, duplicando los gastos de 1975 y triplicando los de 1970. Las compras de excedentes por los organismos de intervención y las restituciones a las exportaciones eran responsables de esos grandes incrementos.

Es cierto que se habían comenzado a introducir elementos de corresponsabilidad en el sector lácteo (1977 y 1981), implicando reducciones del precio de intervención para financiar la salida de los excedentes comprados. Sin embargo, los gastos en el capítulo agrícola se mantenían elevados y desde principios de la década de los 80 se aprobaron una serie de medidas para controlar los gastos agrícolas, mediante prácticas de restricción de la producción. Entre 1982 y 1988 se aprobaron:

- Los umbrales de producción garantizada para cereales, diversas frutas y hortalizas, colza y girasol, entre otros productos. La superación de los umbrales suponía caídas en los precios de intervención.
- La destilación obligatoria de los excedentes de vinos de mesa.
- Las cuotas lácteas, basadas en la producción histórica.
- Las cantidades máximas garantizadas con derecho al precio de intervención íntegro para oleaginosas y tabaco, mecanismo más riguroso que los umbrales de producción garantizada a los que sustituyeron.
- La voluntariedad de la retirada de tierras del cultivo efectivo.
- El colofón a estas medidas fue la introducción de la llamada “línea directriz agrícola” en 1988, que constituyó una limitación en el incremento anual del gasto agrario de la Comunidad. El Consejo decidió que los recursos destinados a financiar la PAC crecerían anualmente el 74% de la tasa de aumento anual del PIB de la Comunidad, más la inflación anual.

Con estos cambios la Comunidad respondió en primera instancia a los incrementos de gasto debido a las exitosas medidas de estímulo de la producción emprendidas. Pero nuevos factores, en este caso de orden externo, vinieron a requerir cambios de mayor calado en la PAC.

---

<sup>3</sup> Alrededor de 1980, la CEE había alcanzado la autosuficiencia en cereales, azúcar y carne de temera.

### 1.1.2. La reforma Mac Sharry y la Agenda 2000: el inicio de la PAC moderna

En 1992 las negociaciones del GATT (Acuerdo General Sobre Aranceles y Comercio) estaban en curso. En ellas se había decidido acabar con la llamada “excepción agrícola” (Compés *et al.*, 2002) de forma que el comercio de productos agroalimentarios iba a estar sujeto a la disciplina multilateral. Para la CEE, ello suponía la necesidad de reformar de manera sustancial la PAC, pues sus disposiciones chocaban con los principios multilaterales que se estaban diseñando. El ejemplo más claro eran las cuantiosas restituciones a la exportación, que distorsionaban el comercio internacional al posibilitar la venta de grandes cantidades de producción europea en los mercados internacionales.

Con este contexto, la Comisión propuso un cambio radical en las medidas de apoyo interno. La reforma Mac Sharry de 1992 –llamada así por el comisario de agricultura que la propuso– consistió en una reducción sustancial de los precios de intervención en los mercados europeos. Con esta medida se pretendía aumentar el consumo interno (especialmente de cereales) a la vez que se rebajaba la producción doméstica. De esta forma, las compras de intervención disminuirían y se utilizarían las restituciones a la exportación en menor medida, ya que los precios europeos se alineaban más con los mundiales.

Para compensar la caída de ingresos experimentada por los productores, se introdujo un sistema de pagos directos a los productores, por hectárea y por cabeza de ganado. El montante final percibido por cada explotación dependía de los rendimientos históricos regionales, y compensaba totalmente por la caída de los precios de intervención. Los sectores afectados por esta reforma fueron los cereales, oleaginosas y proteaginosas (cultivos COP o “grandes cultures”) y la carne de bovino.

Otro elemento crucial de la reforma fue que en estos sectores se estableció un freno adicional a la capacidad productiva, al imponerse el “*set aside*” o retirada de cultivo de una parte de la superficie de la explotación y una carga ganadera máxima como condiciones para percepción del pago directo. Además, la Comisión había constatado en su análisis que el enfoque productivista e intensivo seguido hasta la fecha tenía consecuencias negativas para el medio ambiente. Las limitaciones impuestas también podrían tener un efecto positivo en esta dirección.

Además de estos cambios en la política de precios y mercados, la reforma Mac Sharry introdujo tres “medidas de acompañamiento” integradas en el FEOGA Garantía. Dos de ellas eran reformulaciones de las medidas socioestructurales antiguas: la reforestación de tierras marginales y las medidas de retirada de agricultores, ligada a la instalación de jóvenes o al aumento de tamaño de otras explotaciones. La última medida eran los progra-

mas agroambientales, que permitían la remuneración de los agricultores que realizaran prácticas de cultivo respetuosas con el entorno.

Tras esta reforma, la PAC pudo acomodarse sin mayores contratiempos a los compromisos adquiridos dentro del Acuerdo sobre Agricultura de la Organización Mundial de Comercio, a implementarse paulatinamente en el período 1995-2000 y cuyos tres capítulos fundamentales fueron:

- i) La reducción de las subvenciones a la exportación tanto en importe como en cantidad afectada;
- ii) La transformación en aranceles de las distintas medidas no arancelarias –como los “prélèvement”, la consolidación y posterior reducción arancelaria; y
- iii) La creación de tres compartimentos para la ayuda interna otorgada por los países en función de su influencia sobre los mercados internacionales. Las medidas con precios administrativos (como los precios de intervención) se computan en la “caja ámbar” cuyo nivel máximo se consolidó y hubo un compromiso de reducción paulatina, al tratarse de las medidas que generan mayor distorsión en los mercados internacionales. Los nuevos pagos directos de la PAC se encuadraron dentro de la “caja azul”, entendiéndose que su efecto distorsionador era menor a causa de las limitaciones en el uso de insumos que implicaban. Finalmente, las medidas con un grado de distorsión más bajo se agrupan en la “caja verde” (como por ejemplo, las ayudas a la investigación agraria, las infraestructuras o la lucha contra enfermedades o epizootias). Estas dos cajas se consideraron exentas de compromisos de reducción.

Además, en los mercados internos europeos, la reforma también fue satisfactoria. Se incrementó el uso de cereales en la alimentación animal desde 83 millones de toneladas en 1992 a 107 millones de toneladas en 1998; se estimó también que la provisión de retirada de tierras de cultivo disminuyó la producción en el entorno de 20 millones de toneladas anuales. En conjunto, los excedentes públicos de cereales se vieron reducidos. También se redujeron los excedentes públicos de carne de bovino.

Así pues, los siguientes pasos en la reforma de la PAC tenía sentido que fueran en esta dirección. La siguiente reforma fue incluida en el documento de reflexión “Agenda 2000” de 1997. Durante la génesis de este documento, hubo una serie de elementos que condicionaron las propuestas en él contenidas.

En los mercados europeos, existían sectores con frecuentes desequilibrios, como el porcino y la carne de ave. También, las previsiones para el sector lácteo apuntaban a un

incremento de los excedentes. Además, las medidas de control de oferta establecidas en el vino habían erosionado la competitividad de los vinos de mesa europeos frente a sus rivales de los países emergentes.

Emergía un nuevo enfoque del desarrollo rural –visible a partir de la Conferencia de Cork de 1996. Este nuevo enfoque proponía reforzar las medidas socioestructurales de acompañamiento, a la vez que se consideraban las posibilidades de diversificación de rentas de las familias del medio rural mediante actividades ajenas a la agricultura. Fue crucial en este ámbito la experiencia de los programas LEADER (creados en 1991) en los cuales se promovía el desarrollo endógeno, apoyado en las comunidades rurales, caracterizado por su enfoque ascendente multisectorial y territorial (Atance, 2003). Asimismo, se tenían en cuenta los efectos ambientales (negativos) que había conllevado la actividad agraria intensiva en determinadas áreas.

El estallido de la crisis de las “vacas locas” supuso la puesta de manifiesto que los modelos productivistas habían alcanzado su límite y las medidas de control de mercados mediante cantidades, precios y ayudas no eran suficientes. La sociedad europea comenzaba a demandar alimentos seguros desde el punto de vista sanitario (“*food safety*”) una vez se había alcanzado la seguridad en los aprovisionamientos (“*food security*”).

La propuesta final fue aprobada en el Consejo Europeo de Berlín de 1999. En esta ocasión, los ajustes en la política de precios y mercados continuaron en la forma de reducciones en los precios de intervención. A diferencia de lo ocurrido en la reforma Mac Sharry, la compensación debida a los pagos directos no complementó totalmente la caída de precios institucionales<sup>4</sup>. Con ello se pretendió profundizar en la mejora de la competitividad de la agricultura europea. Para el sector lácteo se adoptaron leves rebajas de precios de intervención y moderados aumentos paulatinos de las cuotas. No se abordó una reforma en profundidad por falta de recursos presupuestarios (García, 2003).

Se creó el “segundo pilar” de la PAC, que agrupa un conjunto de medidas orientadas al desarrollo rural, en oposición al “primer pilar” que agrupa las medidas de precios y mercados. Las medidas del segundo pilar se agruparon en un reglamento horizontal que suponía un conjunto diverso de medidas. En primer lugar, las medidas socioestructurales, como las ayudas a la modernización, la primera instalación o el cese anticipado, diseñadas para mejorar la competitividad de las explotaciones. En segundo lugar, las medidas de tipo ambiental como la indemnización compensatoria en zonas de montaña y desfavore-

---

<sup>4</sup> No todos los sectores recibieron compensación total de la caída de rentas tras la reforma Mac Sharry. Las OCM de frutas y hortalizas en 1996 y el vino y el aceite de oliva (1999) fueron reformadas atendiendo al “equilibrio financiero”, es decir, evitando aumentos de gasto que sí se dieron en los COP y el bovino.



cidas, la ayudas agroambientales o los programas de reforestación. Finalmente, las medidas de mejora y diversificación del medio rural, como las ayudas al fomento del turismo rural o ayudas a la renovación y conservación del patrimonio rural. En paralelo se mantuvo la iniciativa LEADER.

En el plano discursivo, la creación del segundo pilar fue acompañada de la puesta de largo del concepto de la multifuncionalidad. La idea de partida es que la actividad agraria, conjuntamente con la producción de alimentos y fibras, provee a la sociedad de determinados bienes demandados por la sociedad. En estos bienes, dada su característica de bienes “públicos”, no existe un mercado que remunere suficientemente a sus productores, así que se producen en menor medida que lo demandado por la sociedad y existe justificación para que los poderes públicos apoyen la actividad agraria<sup>5</sup>. En el caso de la actividad agraria, se trata de bienes de tipo social-territorial (ordenación y ocupación del territorio, mantenimiento de población en el ámbito rural,...) y ambiental (prevención de la erosión, mantenimiento de ecosistemas,...). Por ello, en el segundo pilar se incluyeron ejes específicos para estos dos bienes, además de la política socioestructural. En esencia, a través del concepto, la Comisión argumentaba la necesidad de seguir prestando niveles de apoyo relativamente elevados al sector agrario. En el ámbito multilateral, la traslación de este concepto se llamó “preocupaciones no comerciales” de la agricultura y suscitó tanto adhesiones como fuertes críticas por parte de otros países.

Otro elemento novedoso incluido fue la llamada “modulación” de las ayudas. Consistiría en la reducción de los pagos directos a las explotaciones hasta en un 20% en función del montante total percibido, incluyendo criterios relacionados con el empleo creado y el tamaño de la explotación. Los fondos así generados se mantendrían en el Estado Miembro, y debían ser dedicados a las ayudas agroambientales, pasando pues fondos del primer al segundo pilar. El carácter voluntario para los Estados miembros de la medida implicó una escasa incidencia práctica al sólo ponerlo en funcionamiento el Reino Unido y Francia. Además de esta transferencia de fondos, otro objetivo de la medida era mitigar las enormes desigualdades observadas en el reparto de las ayudas<sup>6</sup>.

Otro elemento que tuvo inicio en esta reforma fue el de la eco-condicionalidad. Los Estados miembros podían condicionar la percepción de los pagos directos al cumplimiento de unos requisitos ambientales. El no cumplimiento podía significar la reducción o pérdida completa de las ayudas, dedicándose los fondos así ahorrados a programas agroambienta-

---

<sup>5</sup> Los bienes públicos son aquéllos que tienen las características de “no rival” (porque una persona los disfrute no priva de su disfrute al resto) y “no excluyentes” (porque es muy difícil excluir a nadie de su uso).

<sup>6</sup> La famosa expresión del 80%-20% (el 80% de los productores recibe el 20% de las ayudas) acuñada por la propia Comisión en 1992 continúa en vigor. El análisis de la distribución de las ayudas directas de 2009 refleja exactamente la misma distribución (Comisión Europea, 2010). Para conocer más detalles, se puede consultar Oxfam (2005).

les o al desarrollo rural. Aunque su aplicación fue menor, significó un esfuerzo de legitimar la percepción de ayudas al cumplimiento de objetivos multifuncionales.

Los acuerdos incluidos en la propia Agenda 2000 preveían una revisión intermedia de los cambios aprobados en la misma, con el fin de incorporar las eventuales correcciones. Esa revisión tuvo más profundidad de la esperada inicialmente y fue el punto de partido de la PAC en vigor actualmente.

### *1.1.3. La PAC actual: la Revisión Intermedia y el Chequeo Médico*

En lugar del ajuste esperado, la Revisión Intermedia (RI) de 2003 supuso la segunda gran reforma sustancial de la PAC. Antes de hacer un recorrido por los cambios adoptados, conviene detenerse en las razones que impulsaron a la Unión Europea (UE) a adoptar cambios de calado.

En primer lugar, conviene destacar las preocupaciones presupuestarias en esos años. El gasto de la PAC había superado los 30.000 millones de ECU por primera vez en 1991, y en 1996 ya había rebasado los 40.000 millones de ECU (cierto que con 3 Estados miembros más). Los países contribuyentes netos de la EU venían reclamando mayor eficiencia en el gasto de los presupuestos de la UE, y la reducción de la partida agraria podría entrar en los planes.

El Consejo Europeo de octubre de 2002 estableció un mecanismo de disciplina financiera. En virtud del mismo, el gasto agrario en su rúbrica de precios y mercados (el primer pilar) no podría superar anualmente durante el período presupuestario siguiente (2007-2013) la cuantía fijada para 2006, más un punto porcentual para compensar la inflación. Si se preveía que el gasto iba a superar ese nivel, los pagos directos podían ser reducidos. Este acuerdo suponía una congelación del presupuesto, pero, por otro lado, permitía asegurar un nivel de financiación relativamente elevado para la PAC. El debate presupuestario se complicó en este caso por la inminente adhesión de los Países de Europa Central y Oriental (PECO).

En efecto, en algunos ámbitos agrarios de la UE-15 se contemplaba a los PECO como una amenaza<sup>7</sup>. No se trataba únicamente de una amenaza ligada a la competencia de sus productos en los mercados. Se trataba de que, supuesto el potencial productivo de los nuevos socios, pudieran desestabilizar los mercados y los costes presupuestarios ligados a la intervención en los mismos se disparasen. Por otro lado, a medio plazo los PECO po-

---

<sup>7</sup> Compés et al. (2002) analizan los retos y oportunidades de la adhesión de los PECO para la agricultura española y comunitaria.

drían ir “acaparando” las ayudas de la PAC y desplazando a los Estados miembros anteriores. Se trataba de encontrar, pues, una solución que evitase ambas circunstancias teniendo en cuenta la congelación presupuestaria prevista para la PAC.

En paralelo a las tensiones presupuestarias y derivadas de la Ampliación al Este, el frente multilateral seguía presionando a la PAC. Los pagos directos de la reforma de 1992 se habían conseguido ubicar en la “caja azul” que no se debía reducir, aun entendiéndose que distorsionaban en alguna medida; pero el transcurso de las negociaciones la presión del resto de socios para limitar y reducir esta caja era patente. La UE necesitaba fortalecer su posición negociadora a la vez que debía evitar oposiciones internas a las concesiones realizadas.

La fórmula elegida para conjugar todos estos objetivos enunciados fue la transformación del pago directo en un pago único por explotación totalmente desvinculado de la producción. Con ello, la UE cambiaba de la “caja azul” a la “caja verde” y obtenía margen de maniobra en la OMC. En el ámbito interno, la fórmula elegida para minimizar la oposición a la reforma y para consolidar los apoyos recibidos por los productores de la UE-15 fue establecer el montante de los pagos en base a derechos históricos. Para los PECO se negoció un régimen especial que establecía, de facto, un apoyo menor que gradualmente convergería (en 2013) con el apoyo a los países “antiguos”.

El pago único suponía el derecho a percibir las ayudas sin requisito de producción alguna. Ello conllevaba dos elementos destacables e interrelacionados: i) la decisión de cultivo se realizaría en base a consideraciones exclusivamente de mercados, en lugar de depender del nivel de apoyo público, y ii) también conllevó que desde algunos Estados miembros (como España) y sectores (ovino y caprino, secanos mediterráneos) se temiera por un progresivo abandono de la actividad agraria en determinadas regiones, lo que podría crear desajustes en el ámbito territorial y ambiental. Por ello, se establecieron algunas condiciones de flexibilidad, consistentes en el mantenimiento transitorio de una parte de las ayudas (parcialmente) acopladas a la hectárea o cabeza de ganado en determinados sectores<sup>8</sup>.

Aportando más condiciones de flexibilidad, se permitió a los Estados miembros decidir el primer año de aplicación de este nuevo sistema. Como último elemento de configuración “a la carta”, se establecieron tres sistemas para la aplicación del pago único. Una primera alternativa la constituyó el modelo histórico en el que las ayudas directas reci-

---

<sup>8</sup> La ayuda parcialmente acoplada al trigo duro, a los frutos secos y al forraje desecado se mantuvo en toda la UE. Otras ayudas similares para cultivos herbáceos, algunas producciones ganaderas o frutas y hortalizas fueron voluntarias para los Estados miembros. España mantuvo inicialmente al máximo nivel de acoplamiento posible.

das por cada agricultor en un período de referencia histórico se dividían entre la superficie que había dado lugar a percibirla. Se obtenía así un derecho al pago único individualizado. Entre otros, España, Francia e Italia optaron por este modelo.

La segunda alternativa fue el modelo regionalizado. En él se calculó el total de las ayudas directas en una región, distribuyéndose ese importe total entre todos los perceptores en base a la superficie. Para los PECO se estableció un modelo similar, en el que la dotación a repartir fue negociado en las negociaciones de adhesión.

Una tercera alternativa está constituida por los modelos híbridos. En ellos, el componente de redistribución entre perceptores que supone el modelo regionalizado se suaviza al calcularse parte del pago único en base a criterios históricos y el resto según el modelo regionalizado. Además, el importe calculado según esta modalidad podía permanecer fijo en el período de implementación (modelo híbrido estático, como en el caso de Suecia) o variable, tendiendo a restar peso al componente histórico individual (híbrido dinámico, caso de Alemania).

Otro elemento destacado de la reforma fue pasar de facultativo a obligatorio el cumplimiento de la condicionalidad para la percepción de las ayudas, sea el pago único o las ayudas acopladas aún en vigor. Se trata de que los agricultores no tengan la obligación de producir, pero sí de cumplir con unas condiciones agronómicas y ambientales satisfactorias –definidas por cada Estado miembro– que eviten los efectos ambientales negativos del abandono del cultivo. También deben cumplir una serie de normas –definidas a nivel europeo– de tipo ambiental, de sanidad vegetal y animal, de seguridad de los alimentos y de bienestar de los animales.

También se comenzó a introducir –a partir de 2005– un sistema de auditoría externa voluntaria de las explotaciones, como forma de aportar consejo externo y servicios más intensivos en conocimiento que mejoren el rendimiento ambiental, y económico de las explotaciones. Las primeras evaluaciones del sistema apuntan a que su uso ha sido más amplio en las explotaciones grandes que ya contrataban servicios externos de este tipo (ver ADE *et al.*, 2009) y ha sido utilizado por algo más del 5% de los productores.

Finalmente, la RI reforzó la transferencia de fondos desde el primer hacia el segundo pilar por medio de la modulación. En efecto, la modulación se convirtió en obligatoria, con reducciones de todas las ayudas directas inicialmente del 3% hasta el 5% de 2007 en adelante, estando exentas las inferiores a 5.000 euros. Las estimaciones de la Comisión indican un trasvase de unos 1.000 millones de euros anuales hacia el segundo pilar.

Las disposiciones de la RI continuaron en varias OCM aprobadas con posterioridad: tabaco, aceite de oliva, lúpulo y algodón en 2004, azúcar en 2006 y 2007, plátano en 2006,

frutas y hortalizas en 2007 y vino en 2008. Además, en 2007 se creó la OCM única con el afán de simplificar y reunir en una normativa una serie de OCM similares para distintos productos.

El último hito de esta fase iniciada en 2003 fue la puesta al día de la RI a través del Chequeo Médico de 2008. En ella, la UE avanza en las direcciones mencionadas con anterioridad, ya que incorpora al pago único la mayoría de los pagos directos parcialmente acoplados que todavía permanecían en vigor (excepto las primas al ovino y caprino y la ayuda a la vaca nodriza)<sup>9</sup>. Con ello, la UE busca un refuerzo adicional a sus posiciones en la OMC, dado el *impasse* en el que llevan estancadas las negociaciones de la Ronda de Doha. A lo largo de las mismas, los diversos países participantes han estado acusándose mutuamente de ser los culpables del fracaso, y la PAC ha sido señalada en diversas ocasiones, incluso después de las reformas acometidas.

Otro elemento de la RI que se ha reforzado ha sido la modulación, con recortes progresivamente mayores a las explotaciones receptoras de cantidades más elevadas, y a su vez la eliminación de los pagos directos de muy baja cuantía. De nuevo, los ahorros conseguidos con esta medida se deben dedicar al desarrollo rural, específicamente a los “nuevos retos” a los que se enfrenta el sector agrario. Se trata de elementos relativamente novedosos que pueden tener una marcada incidencia en el desarrollo de la actividad agraria y en los que a su vez ésta puede influir. Por ello, merecen una consideración especial pese a ser contemplados de manera transversal a lo largo de las distintas medidas de la PAC. De acuerdo con la definición normativa, los nuevos retos son:

- a) Cambio climático,
- b) Biodiversidad,
- c) Gestión del agua,
- d) Energías renovables,
- e) Innovación ligada a los cuatro anteriores, y
- f) Medidas de acompañamiento para la estructuración del sector lácteo.

En la misma línea de mejorar las provisiones establecidas en la RI, diversos ajustes han estado dirigidos a aumentar la flexibilidad en poder de los Estados miembros para determinadas producciones desfavorecidas<sup>10</sup>, o a la supresión de la retirada obligatoria de tierras –lógica dado el contexto de los mercados mundiales.

---

<sup>9</sup> Los detalles en la “letra pequeña” (o no tan pequeña) de los cambios en el régimen de pago único pueden consultarse en Gallardo y Ramos (2010).

<sup>10</sup> A través del Art. 68 del Reglamento (CE) 73/2009. Ver Gómez (2010) para una detallada descripción de estos elementos de flexibilidad y de su aplicación en España.

Por lo que se refiere a los elementos presupuestarios, las presiones sobre la PAC continuaban en las fechas de negociación del Chequeo Médico, y la continuidad en las disposiciones del mismo se puede interpretar como un movimiento conservador: tras la continuidad en el presupuesto de la PAC conseguida en 2003, no convenía abrir un gran debate sobre los fundamentos de la PAC para evitar poner en entredicho lo ya conseguido (Massot, 2009).

#### 1.1.4. Análisis de la evolución de las transferencias debidas a la PAC

La manera más inmediata de analizar las transferencias debidas a la PAC consiste en analizar los gastos totales anuales ejecutados en el seno de la UE conjuntamente con los gastos anuales de la PAC. La evolución conjunta de ambas series aparece en el gráfico siguiente:

GRÁFICO 1.1.

Evolución de los gastos anuales de la PAC y de los totales de la UE, 1965-2009



Nota: los gastos de la PAC no incluyen las partes cofinanciadas por los Estados miembros, y son indicativos a causa de los cambios en los epígrafes de los presupuestos comunitarios  
Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Comisión Europea.

Como se puede observar en el gráfico anterior, en los años de la PAC clásica, ésta prácticamente absorbía todo el presupuesto comunitario, mientras que a partir de finales de los años 70 del siglo pasado, ambas series tienden a divergir. Esas divergencias iniciales corresponden más a desarrollo y consolidación de otras políticas que a la contención en el gasto agrario. Un ejemplo puede ser la reforma de los Fondos Estructurales a partir de 1988.

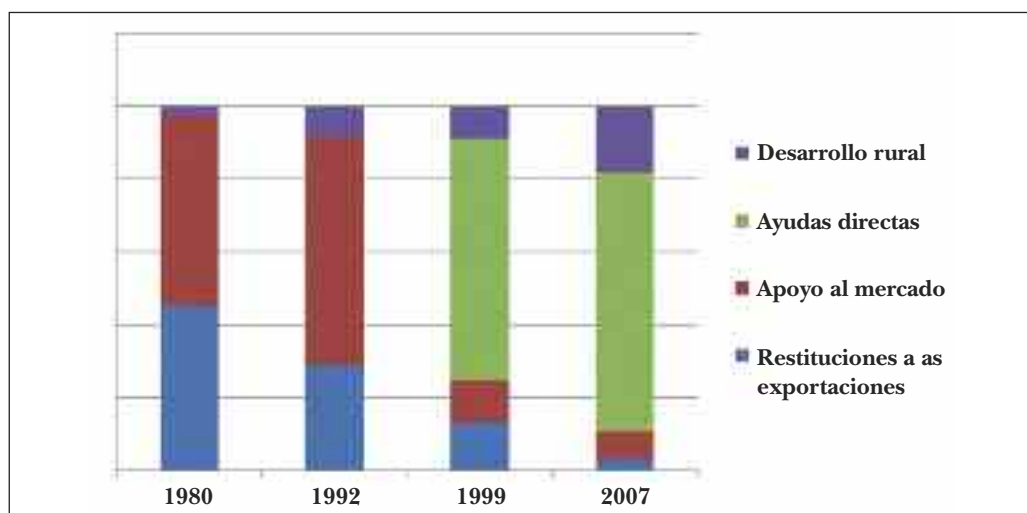
Además, si se vincula la serie de los gastos agrarios con las etapas de la PAC descritas en los epígrafes anteriores, se puede observar la escasa incidencia de las medidas de

control de gasto de mediados de los 80. Incluso la reforma Mac Sharry supuso sólo un leve descenso del ritmo de crecimiento del gasto agrario inicialmente. Sí que se observa una cierta estabilización en el entorno de los 42.000 millones de Euros entre 1996 y 2002, con un nuevo repunte posterior. Conviene recordar que en 2004 se produjo la ampliación al Este, y uno de los objetivos de la RI fue evitar que el gasto se disparase a causa del potencial agrario de los nuevos Estados miembros.

Otra forma de analizar las transferencias de la PAC es observar qué parte de las transferencias totales corresponde a distintos tipos de instrumento. Para esta perspectiva, utilizamos dos visiones complementarias. En primer lugar, analizando el peso presupuestario de los grandes grupos de instrumentos utilizados en la PAC a lo largo de su historia. El gráfico 1.2 compara esos diversos pesos en cuatro años indicativos.

GRÁFICO 1.2.

Participación en el gasto de diversas categorías de instrumentos en la PAC. Años diversos



Fuente: elaboración propia a partir de cifras de la Comisión Europea.

Como la gráfica muestra, y tal como se ha descrito en el texto, los instrumentos de apoyo al mercado y las restituciones eran las partidas predominantes de gasto en la PAC “clásica”, y han sido sustituidos paulatinamente a partir de las reformas de 1992 y 2003 por los pagos directos parcialmente acoplados y luego por los pagos únicos desacoplados de la producción. En la actualidad, las restituciones a las exportaciones prácticamente han desaparecido y la intervención en los mercados también se ha visto reducida sustancialmente. Simultáneamente, la proporción de gastos destinados al desarrollo rural ha crecido lentamente a lo largo del tiempo.

En segundo lugar, se va a utilizar un enfoque complementario al uso de cifras de gasto. Se trata de la utilización de la Estimación del Apoyo al Productor (PSE por sus siglas en inglés), uno de los indicadores de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), que se calculan de manera sistemática y están disponibles desde 1986. Mientras en este capítulo nos limitamos al conjunto de la UE, en los capítulos siguientes se utiliza este indicador para mostrar la evolución del apoyo a la agricultura española.

El PSE computa las transferencias a los agricultores individuales (explotaciones) debidas a la existencia de política agraria. El interés de utilizar este indicador estriba en que computa en términos monetarios no sólo las transferencias presupuestarias, sino también las transferencias implícitas de los consumidores (a través de diferenciales de precios) y las exenciones fiscales. Por ello, en este contexto, transferencia no es equivalente a gasto público<sup>11</sup>. Además, la composición del indicador aporta información respecto a dos elementos de interés:

- i) Los distintos componentes del PSE lo separan en distintos tipos de medidas, que pueden ser susceptibles de ser ordenadas en función de su grado de *acoplamiento* y por tanto de distorsión a los mercados mundiales.
- ii) De la misma forma, existen diferencias en cuanto a la *eficiencia* de los distintos tipos de instrumento, en términos de qué porcentaje de Euro transferido incrementa la renta final de los agricultores individuales<sup>12</sup>.

El PSE de la UE en los últimos años está en torno a los 100.000 millones de Euros corrientes, un valor ligeramente superior al del período 1986-1988. En términos relativos, un primer elemento a destacar es que ello implica que algo más de la quinta parte de los ingresos brutos de las explotaciones europeas proviene de las transferencias debidas a la política agraria. Como muestra el gráfico siguiente, la UE está en la zona intermedia entre los países de la OCDE en ese porcentaje. También conviene destacar que ese valor se ha

---

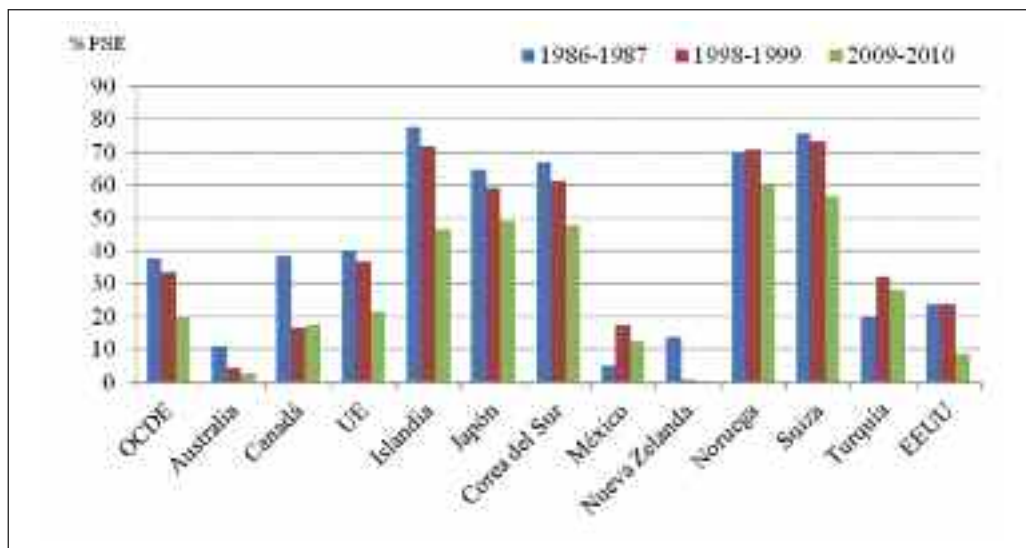
<sup>11</sup> La utilización de este indicador como patrón de comparación es controvertida sobre todo a causa de los supuestos simplificadores en su cálculo (ver Oskam y Meester, 2006). Con estas limitaciones, el indicador tiene utilidad para realizar comparaciones intertemporales y también entre países, así como para mostrar las variaciones en los tipos de instrumentos utilizados por las diversas políticas agrarias.

<sup>12</sup> Por lo que hace al acoplamiento, los pagos basados en el uso de insumos y el apoyo basado en la producción están entre las medidas más acopladas, mientras que los pagos que no requieren producción o basados en criterios distintos de la producción agraria son los menos acoplados. La evidencia empírica indica que las medidas más eficientes para sostener la renta de los agricultores son estas últimas, mientras que en los pagos basados en el uso de insumos o en el apoyo basado en la producción, las posibilidades de "distribución" en forma de mayores costes marginales de producción son más elevados (ver por ejemplo Guyomard et al., 2004). No obstante, estas afirmaciones deben ser entendidas en términos generales. La propia OCDE matiza aportando "etiquetas" clarificadoras para cada instrumento. Así, no es igualmente distorsionador un gasto por compras de intervención a unas cantidades limitadas que si las compras de intervención se realizan para todos los excedentes de mercado.



reducido hasta la mitad del valor observado 25 años atrás. Esta tendencia al aumento de peso de la orientación al mercado de entre los ingresos de las explotaciones es común a la práctica totalidad de los países industrializados, si bien subsisten importantes diferencias entre países.

**GRÁFICO 1.3.**  
**Evolución del porcentaje PSE, promedios bianuales, 1986 a 2010**



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la OCDE.

¿Es el nivel europeo un nivel elevado? A la vista del gráfico anterior, en la actualidad sí está ligeramente por encima de la media de los países desarrollados, y claramente por encima de la media de otros países como Australia o EE.UU. donde las transferencias debidas a las políticas agrarias suponen menos del 10% de los ingresos brutos. Adicionalmente, los datos se pueden relacionar también con la superficie agraria del país o con el número de explotaciones. La tabla siguiente compara los niveles actuales de PSE de la UE con los de Estados Unidos, y muestra claramente que la hectárea europea recibe en transferencias casi el décuplo que la estadounidense, y en cambio cada explotación agraria de EE.UU. recibe casi el doble más de transferencias que cada explotación europea, a causa de su mayor tamaño medio.

Una segunda apreciación, en la que la UE también sigue las mismas tendencias en general que el resto de países de la OCDE, son los cambios en los tipos de instrumentos utilizados. Como se ha comentado anteriormente, partiendo de sistemas basados en las compras de intervención, las restituciones a la exportación y los aranceles elevados, la

TABLA 1.1.  
El PSE de la UE y de EE.UU. comparados. Año 2009

	UE-27	EE.UU.
PSE (M€)	76.534,8	19.292,5
Superficie Agrícola Útil (000 ha)	178.443	373.170
Nº explotaciones (000)*	13.700	2.076
PSE/ha SAU (€/ha)	428,9	51,7
PSE/explotación (€/expl.)	5.586,5	9.293,1

*Nota: el número de explotaciones corresponde a 2007 en ambos casos.*

*Fuente: elaboración propia a partir de datos de la OCDE y de la Comisión Europea.*

UE cambió a los pagos directos parcialmente desacoplados en 1992, con rebajas arancelarias desde 1995, y desde la RI pasó al sistema de pago único, totalmente desvinculado de la producción.

El gráfico siguiente muestra esa transición. En los años finales de la PAC clásica, prácticamente el 40% de la renta de las explotaciones provenía únicamente de las medidas basadas en la producción (intervención y subvenciones a la exportación ligadas a elevada protección en frontera), con escasa incidencia de otras medidas. A partir de ese año y hasta 2004, la significatividad de estas medidas decrece (aun manteniéndose muy relevantes) y en su lugar cobra fuerza el pago directo, responsable de un 10% de los ingresos de las explotaciones. A partir de la RI, este pago directo se va transformando en el pago único por explotación, en sus distintas modalidades de implementación. En la actualidad, este pago único tiene un nivel de relevancia en los ingresos totales de los productores agrarios superior a las medidas basadas en la producción, quedando las medidas parcialmente acopladas tipo pago directo (como los pagos a la cabeza de ganado o a la hectárea todavía existentes) con una trascendencia menor. La progresiva desaparición de casi todos los pagos directos prevista en el Chequeo Médico hará que, previsiblemente, este componente continúe perdiendo peso.

La última reflexión de esta panorámica histórica de la PAC hasta el Chequeo Médico cabe hacerla a la luz de los elementos de acoplamiento y eficiencia ya indicados. Por lo que respecta al grado de acoplamiento, se ha mostrado que uno de los elementos desencadenantes de las distintas reformas de la PAC ha sido reducirlo, de forma coherente con la filosofía imperante en la OMC. De la gráfica anterior, que refleja las progresivas reducciones de los precios de intervención, de los aranceles y de las subvenciones a la exportación, cabe observar que la UE está avanzando hacia medidas que no aportan

estímulos a la producción más allá de los precios de mercado. Por ello, sus medidas de apoyo interno y de protección al sector cada vez perjudican menos a los productores de países terceros.

GRÁFICO 1.4.  
Evolución de los tipos de medida incluidos en el PSE de la UE, 1986-2010, participación sobre el total del PSE calculado



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la OCDE.

En referencia a la eficiencia de las medidas de apoyo, también parece que la UE está avanzando hacia medidas que son más eficientes en el sostén de las rentas de las explotaciones agrarias, y el apoyo no se “disipa” hacia otros agentes como los proveedores de insumos. Los pagos directos y el pago único han contribuido decisivamente en esa dirección.

No obstante, las sucesivas reformas han trasladado gradualmente el apoyo desde los consumidores a los contribuyentes. Y ello hace que el apoyo sea más transparente ante la opinión pública, y que el elemento de legitimidad se incluya cada vez con más fuerza entre los condicionantes de las propuestas. De esta manera, la Comisión debe acentuar las soluciones de compromiso y equilibrio entre los distintos agentes –productores, sociedad, ambientalistas,...– y elementos de discusión como el presupuesto y las posiciones en la OMC.

El persistente desequilibrio en la distribución de las ayudas a las explotaciones, el paulatino despegue del segundo pilar, por detrás en la práctica de la carga discursiva que sustenta, y las mantenidas presiones sobre los sistemas de apoyo europeos en el ámbito

multilateral son algunas de las cuestiones que permanecen abiertas en la formulación de la PAC. Por ello, la Comisión presentó, en octubre de 2011 un conjunto de propuestas para discutir acerca de una nueva PAC. En los próximos apartados se analizan con más detenimiento las repercusiones en los dos pilares de la PAC de la reciente propuesta de reforma de la PAC.

## 1.2. LA REFORMA DE LA PAC DEL 2013. PROPUESTAS LEGISLATIVAS PARA EL PRIMER PILAR

### 1.2.1. Antecedentes

La historia de la PAC desde 1992 se caracteriza por el cambio continuo. Si bien las diferentes reformas que jalonan este proceso de cambio tienen una explicación en clave interna y externa, dificultan la adaptación y la formación de expectativas tanto para las administraciones públicas que la aplican como para los agricultores. A modo de ejemplo, el día 19 de enero de 2009 los ministros de agricultura de la UE aprobaban, sin discusión, y con una mayoría calificada, los textos legales correspondientes al acuerdo al que habían llegado el 20 de noviembre de 2008 sobre el denominado chequeo de la PAC. Pocos meses antes, la presidencia francesa, iniciada el 1 de julio de 2008, había iniciado el debate sobre el futuro de la PAC a partir de 2013, con una reflexión global sobre los retos venideros en una coyuntura caracterizada por la elevación de los precios de los alimentos y la amenaza de una crisis alimentaria.

Desde ese momento, la dinámica de cambio gradual y permanente en la que está inmersa la PAC ha ido alimentando el debate con declaraciones, documentos y acuerdos parciales. En 2009, las presidencias de turno checa y sueca prosiguieron la senda iniciada por Francia, en particular en relación con el presupuesto agrícola, en el marco de los preparativos para la negociación de las nuevas perspectivas financieras. El 11 de diciembre de ese mismo año, Francia, siempre Francia, en su papel de primera potencia agrícola europea y *alma mater* de la PAC, conseguía que 22 Estados acudiesen a su llamamiento a favor de una PAC fuerte, plasmado en el denominado “Llamamiento de París», quedando fuera los cinco países más partidarios de recortar severamente los pagos públicos a favor de la agricultura –Gran Bretaña, Dinamarca, Suecia, Holanda y Malta–.

En el primer semestre del año siguiente, 2010, la presidencia española dio un impulso a la consolidación de la PAC<sup>13</sup>; bajo el lema “*La agricultura y la alimentación, un sector es-*

---

<sup>13</sup> Para preparar su posición, se daba a conocer un informe del MARM con fecha 2 de diciembre de 2009 titulado ELEMENTOS CLAVE PARA LA CONFIGURACIÓN DE LA PAC DEL FUTURO. “HORIZONTE 2020” Contribución Española.

*tratégico para Europa*”, el gobierno español promovió la discusión sobre problemas importantes como el porvenir de las medidas de gestión de los mercados agrícolas, la situación del sector lácteo, el funcionamiento de la cadena de distribución alimentaria, los márgenes comerciales o la competitividad del sector agroalimentario; destacando la necesidad de reforzar el papel de las organizaciones de productores e interprofesionales agrarias para estabilizar las rentas a los agricultores y resolver de forma rápida las crisis graves generalizadas en los mercados.

A comienzos de ese mismo año 2010 se produjo un hecho que, a la postre, ha significado un giro en los planteamientos de la Comisión en materia de política agrícola. La Comisaria de Agricultura, la danesa de orientación liberal, Marianne Fischer Boel, fue sustituida por el rumano Dacian Cioloș, cuya candidatura había sido apadrinada por Francia, por algo su orientación estaba bastante más próxima a la filosofía tradicional francesa en materia de apoyo público a la agricultura. Una de las primeras medidas del nuevo Comisario fue lanzar un debate público sobre el futuro de la PAC, para que pudieran participar tanto los agentes económicos y sociales directamente involucrados como los ciudadanos en general. Entre el 12 de abril y el 11 de julio se recibieron aproximadamente 5.700 contribuciones.

Por otro lado, en marzo de 2010 la Comisión Europea lanzó la estrategia Europa 2020<sup>14</sup> para salir de la crisis y preparar la economía de la UE de cara a la década siguiente, intentando no repetir los errores de la fracasada Estrategia de Lisboa. En ella se defiende un modelo económico, tanto a nivel nacional como comunitario, basado en un crecimiento inteligente, –centrado en el conocimiento y la innovación–, sostenible –fomentando una actividad de bajo nivel de carbono y eficiente en términos de recursos– e integrador –estimulando el empleo, la cohesión social y territorial–.

Lamentablemente, entre las iniciativas previstas en la estrategia Europa 2020 no se hacía apenas mención al papel que la agricultura y la PAC podían jugar en el éxito de la misma, ni como potencial beneficiaria de su puesta en práctica ni como parte de las soluciones que puede aportar de cara a los objetivos que plantea. Este olvido fue corregido en el Consejo Europeo de 25 y 26 marzo de 2010 donde, bajo presidencia española<sup>15</sup>, se estableció que “*todas las políticas comunes, en particular la política agrícola común y la política de cohesión, apoyarán la estrategia. Un sector agrícola sostenible, pro-*

---

<sup>14</sup> Bruselas, 3.3.2010 COM(2010) 2020.

<sup>15</sup> El acercamiento en este punto entre Francia y España había quedado escenificado en la declaración conjunta realizada por el Presidente de la República francesa, Nicolás Sarkozy y el Presidente del Gobierno español, José Luis Rodríguez Zapatero, en los Campos Elíseos el 23 de marzo de 2010, en la que se expresaba la necesidad de que la agricultura ocupara un lugar prioritario en la Estrategia Europa 2020.

*ductivo y competitivo contribuirá de forma importante a la nueva estrategia, teniendo en cuenta el potencial de crecimiento y empleo de las zonas rurales, al tiempo que garantiza la competencia*<sup>16</sup>.

El 14 de septiembre de 2010, y para responder a los ataques que seguía recibiendo la PAC, los ministros de Agricultura de Francia y Alemania hacían público un acuerdo en el que manifestaban su rechazo a la renacionalización de la PAC y a la "cofinanciación" de las ayudas directas que reciben los agricultores; además, apoyaban el mantenimiento de los instrumentos de gestión del mercado vigentes como una red de seguridad, a la que deberían sumarse nuevos mecanismos para hacer frente a la volatilidad de los precios, como los seguros o los fondos mutuos destinados a estabilizar los ingresos de los agricultores; asimismo, mostraban sus disposición a establecer contratos-tipo en el sector agroalimentario para lograr un mayor equilibrio entre los distintos actores de la cadena alimenticia<sup>17</sup>.

Como principales beneficiarios de la PAC, y siendo conscientes de que el alcance redistributivo de la futura reforma les afectaría negativamente, fijaron su oposición al establecimiento de una ayuda uniforme para toda Europa, argumentando que esa medida supondría ignorar las condiciones económicas dispares de los distintos Estados miembros, y proponiendo que fuera la contribución de los gobiernos al presupuesto europeo uno de los criterios a considerar en el nuevo reparto de los fondos. Adicionalmente, franceses y alemanes suscribían la necesidad de mejorar el posicionamiento de las producciones europeas frente a las importaciones de países terceros, poniendo en marcha medidas en materia de promoción, etiquetado y de reforzar los controles sobre los importados. Finalmente, los ministros se mostraban partidarios de mantener la estructura de la PAC en dos pilares, pero con una mayor coordinación entre la política de Desarrollo Rural y la estrategia seguida en los fondos estructurales<sup>18</sup>.

Con todos estos antecedentes, el de 18 de noviembre de 2010 apareció la Comunicación de la Comisión sobre la PAC hacia el 2020<sup>19</sup>. En ella establecía que los tres grandes retos de la futura PAC debían ser a) preservar el potencial de producción alimentaria

---

<sup>16</sup> Párrafo 5 g) de las conclusiones del Consejo Europeo.

<sup>17</sup> *La colaboración franco-alemana para la reforma de la PAC no se ha limitado a este acuerdo, denominado "Posición franco-alemana para una política agrícola común fuerte más allá de 2013" Así, el jueves 3 de febrero de 2011, por primera vez, las delegaciones de la Asamblea Nacional, del Senado y del Bundestag alemán se reunieron en París para debatir de la reforma de la PAC más allá de 2013, como continuación a la comunicación de la Comisión Europea del 18 de noviembre de 2010.*

<sup>18</sup> *Ese mismo mensaje a favor de lograr una mayor coherencia entre el segundo pilar y los fondos estructurales ha sido planteado por varios comisarios europeos, Dacian Cioloș, entre otros, en una carta dirigida al presidente del Ejecutivo comunitario, José Manuel Barroso. Los comisarios de Empleo y Asuntos Sociales (Lászlo Andor), Pesca (María Damanaki), Política Regional (Johannes Hahn) y el mismo Cioloș solicitaron la puesta en marcha de un marco estratégico común que elimine la actual disgregación existente en la programación financiera del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) el Fondo Social Europeo (FSE), el Fondo de Desarrollo Regional (FEDER) y el Fondo Europeo de la Pesca (FEP).*

<sup>19</sup> *Comunicación de 18 de noviembre de 2010 sobre la PAC hacia el 2020 (COM (2010)-672).*

(seguridad alimentaria), b) apoyar a las comunidades agrícolas que suministran a los ciudadanos europeos productos variados, valiosos, de calidad y producidos de manera sostenible (la protección de los bienes ambientales generados por la agricultura, el uso sostenible de los recursos naturales y la lucha contra el cambio climático) y c) mantener comunidades rurales viables, en las que la agricultura es una actividad económica importante creadora de empleo local (desarrollo territorial equilibrado). De estos tres grandes retos u objetivos estratégicos se derivan toda una serie de fines u objetivos específicos que determinan el tipo de instrumentos necesarios para alcanzarlos.

En su Comunicación, la Comisión contempla tres grandes opciones de política agraria, lo cual resulta a priori razonable, aunque no lo es tanto que se pretenda que con las medidas incluidas en cada una de ellas sea posible alcanzar los objetivos estratégicos de la reforma: la opción de reforma *radical/verde*, de futuro tan improbable como poco consistente con los retos de la reforma recogidos en el propio documento, la opción intermedia –moderadamente reformista– y la opción conservadora, que tan sólo incorpora los ajustes necesarios para reducir los problemas de equidad en la distribución de los pagos directos entre los Estados miembros. De las tres, es la intermedia la que más visos tiene de orientar las propuestas legislativas.

Esta vez, a diferencia de otras reformas, va a ser posible negociar la PAC junto con el presupuesto comunitario, lo que seguramente es un signo de madurez en la forma de diseñar políticas en la UE. En su DOC de 29 de junio de 2011<sup>20</sup>, el Presidente de la Comisión Europea reconoce que la PAC es una auténtica política europea común de importancia estratégica, y constituye el 70% del apoyo público a las agriculturas de los países miembros, lo que constituye una financiación más eficiente que lo que costarían 27 políticas agrícolas nacionales. A juicio del Señor Barroso la política agrícola común se debe modernizar para producir alimentos sanos y seguros, proteger el medio ambiente y beneficiar a las pequeñas explotaciones.

La Comisión estima que la propuesta de financiación prevista para la PAC, la integra en la estrategia Europa 2020 y garantiza unos niveles de renta estables para los agricultores europeos. Del mismo modo, reconoce que además de alcanzar los objetivos clásicos de la PAC –incrementar la productividad agrícola, garantizar un nivel de vida justo para la comunidad agrícola, estabilizar los mercados, garantizar las disponibilidad de suministros y ponerlos a disposición del consumidor a precios razonables–, servirá para mejorar la gestión sostenible de los recursos naturales y lograr un desarrollo territorial equilibrado en toda Europa.

---

<sup>20</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones “Un presupuesto para Europa 2020”, COM(2011) 500 final, Bruselas, 29.6.2011.

La Comisión señala también que los cambios propuestos pretenden alcanzar un sistema más justo y equitativo de ayudas en toda la UE, integrar las políticas agrícola y medioambiental en la gestión sostenible del campo y garantizar que la agricultura siga contribuyendo a una economía rural floreciente. Reconociendo que con el paso del tiempo se han incluido en la PAC una serie de obligaciones y tareas que corresponden a otros ámbitos, la Comisión pretende aprovechar el nuevo marco financiero plurianual que más bien corresponden a otros ámbitos. Para ello pretende trasladar a otras rúbricas del presupuesto los fondos destinados a seguridad alimentaria (rúbrica 3) y la ayuda alimentaria para las personas más desfavorecidas (rúbrica 1), donde encaja mejor con el objetivo de reducción de la pobreza de la estrategia Europa 2020. Adicionalmente, la Comisión propone ampliar el ámbito de aplicación del Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización para incluir la asistencia a los agricultores cuyas condiciones de vida puedan verse afectadas por la globalización.

En concreto, el documento propone asignar, en precios constantes de 2011, 281.800 millones de euros al primer pilar de la Política Agrícola Común (que suponen el 27,5% de los compromisos de gasto totales y el 76% del gasto de la PAC) y 89.900 millones EUR al segundo (suponen el 8,77% y el 24% respectivamente) para el conjunto del período 2014-2020. Estas cantidades se complementan con una serie de medidas por un importe adicional de 15.200 millones EUR que se reparten de la siguiente manera:

- 4.500 millones de euros para la investigación y la innovación en seguridad alimentaria, bioeconomía y agricultura sostenible (en el Marco Estratégico Común para la Financiación de la Investigación y la Innovación);
- 2.200 millones para la seguridad alimentaria (en la rúbrica 3);
- 2.500 millones para la ayuda alimentaria destinada a los más desfavorecidos (en la rúbrica 1);
- 3.500 millones para una nueva reserva para las crisis en el sector agrícola;
- hasta 2.500 millones para el Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización.

De todas estas partidas, es reseñable que el presupuesto comunitario para innovación e investigación dedicada a la agricultura aumenta más del doble, lo que convierte esta medida en prioritaria en el horizonte 2010. De ella se beneficiarán el programa “*Food Security, sustainable agriculture, marine and maritime research and the bio-economy*” (4.020 millones de euros), la actividad biotecnológica del *Leadership in Enabling and Industrial Technologies* (LEIT) (350 millones de euros) y la financiación del *European Institute of Innovation and Technology* (130 millones).

En el momento de escribir estas líneas (noviembre de 2011), el último hito del proceso de reforma ha sido la presentación por parte de la Comisión, el día 12 de octubre, de



las propuestas legislativas, lo que realmente marca el inicio del proceso negociador entre Estados miembros y las instituciones comunitarias: A las que conciernen al primer pilar nos vamos a referir en el siguiente apartado.

### **1.2.2. Principales elementos de las propuestas legislativas en el primer pilar**

El devenir de la PAC desde la reforma de 1992 ha reducido el primer pilar a dos grandes líneas de apoyo: los pagos directos al productor, que para el período 2010-2013 suponen el 69% de los gastos (de los cuales el 92% estará desconectado de la producción en 2013), y la gestión de los mercados. Las propuestas legislativas de la Comisión para el primer pilar siguen esta estructura: por un lado, crean una serie de pagos directos en sustitución del pago único y, por otro, establecen una serie de medidas de desarrollo de los mercados agrarios.

En el ámbito de los pagos directos, la Comisión establece una serie de pagos directos, unos obligatorios y otros voluntarios para los Estados, para cuya percepción los agricultores, que tendrían acceso a un sistema de asesoramiento agrícola, deberían cumplir la condicionalidad. Adicionalmente, establece un régimen especial para los pequeños agricultores<sup>21</sup>. Los nuevos pagos serían los siguientes<sup>22</sup>:

#### 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<sup>23</sup>. 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<sup>24</sup>.

Las reglas relativas a la gestión de los derechos y a la reserva nacional se inspiran en las reglas del vigente pago único. Para lograr un reparto más equitativo del apoyo se considera que es deseable que el valor de los derechos converja a nivel nacional

<sup>21</sup> Adicionalmente, el Reglamento mantiene la posibilidad de pagos directos nacionales complementarios en favor de Bulgaria y Rumanía y prevé una ayuda específica al algodón.

<sup>22</sup> Bruselas, el 19.10.2011 COM(2011) 625 final/2 2011/0280 (COD), que anula y reemplaza el documento COM(2011) 625 final de 12 octubre 2011.

<sup>23</sup> Se fija 2014 como el período de referencia para establecer el área elegible, pero se establece una relación con los beneficiarios de los pagos en los años anteriores para evitar la especulación.

<sup>24</sup> De una forma tal que requerirá algún tipo de clarificación o ajuste adicional, la Comisión ha incluido en el texto final del Art. 29.2 la obligatoriedad de las prácticas del pago verde para los agricultores con pago básico.

o regional hacia un valor uniforme, proceso que debe ser progresivo para evitar perturbaciones graves<sup>25</sup>.

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<sup>26</sup>.

**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 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<sup>27</sup>–,
- 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–.

La agricultura ecológica se beneficia automáticamente de este pago –sin requerimientos adicionales ya que se considera que ha demostrado sus beneficios ecológicos– mientras que, en las zonas incluidas en la Red Natura 2000, los agricultores deberán satisfacer las exigencias aplicables en la medida en que estas son compatibles con la legislación relativa a Natura 2000.

La Comisión ha insistido en la importancia en que sean medidas sencillas, no contractuales, anuales, que vayan más allá de la condicionalidad y que sean fáciles de

---

<sup>25</sup> En lo que se refiere a la distribución del apoyo entre Estados miembros, se prevé que aquellos cuyos pagos directos sean inferiores al 90% de la media comunitaria UE-27 (por hectárea de tierra elegible) reciban un tercio de la diferencia; procediendo los fondos necesarios, en cuantía proporcional, de los países cuyos pagos directos están por encima de la media. Por ejemplo, los pagos situados en el 75% de la media comunitaria –un 15% menos del 90%– se incrementarán gradualmente hasta alcanzar el 80%. Los Estados miembros deberán alcanzar un pago uniforme por hectárea a nivel nacional o regional en 2019, y la Comisión está comprometida a lograr la “convergencia completa” de los pagos en la UE en las perspectivas financieras a partir de 2020.

<sup>26</sup> Sin embargo, para simplificar su cumplimiento, el número de requerimientos de gestión pasa de 18 a 13, y las reglas de buenas prácticas agrícolas y ambientales de 15 a 8, excluyendo elementos que no son relevantes para el agricultor. Por otro lado, se ha propuesto incorporar a la condicionalidad la Directiva Marco sobre el Agua y la Directiva sobre uso sostenible de plaguicidas una vez que se haya comprobado que los Estados miembros las aplican correctamente y se hayan identificado claramente las obligaciones de los agricultores.

<sup>27</sup> Ninguno de los tres cultivos deberá cubrir menos del 5% de las tierras cultivables y el principal no deberá superar el 70% de esas tierras.

controlar para la Administración y de implementar para los agricultores si no están utilizándolas. Por ejemplo, cubierta vegetal, que estaba dentro de la propuesta de noviembre de 2010 como una propuesta posible, se ha quedado fuera, y por el contrario se incorpora la superficie ecológica.

**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. De esta forma se pretende contribuir a mejorar la competitividad del sector agrícola de la UE, facilitando la instalación y adaptación de su explotación, una vez que se han instalado. 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. El pago está limitado a un máximo de la superficie media de una explotación en cada Estado miembro. Donde el tamaño medio es pequeño, el límite es 25 hectáreas<sup>28</sup>.

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 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; el nivel de apoyo concedido debe ser el necesario para mantener los niveles de producción actuales<sup>29</sup>. Adicionalmente, con este pago la Comisión pretende simplificar los pagos acoplados actuales (regulados en el artículo 68) reemplazando las modalidades de pagos existentes y reduciendo el número de sistemas de ayuda acoplada existentes.

**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

---

<sup>28</sup> El importe del pago se calcula multiplicando una cifra correspondiente al 25% del valor medio de los derechos de pago que posea el agricultor por el número de derechos que haya activado.

<sup>29</sup> El límite del 5% del sobre nacional aplica si el Estado miembro si el nivel de apoyo acoplado actual se sitúa entre el 0 y el 5% y el del 10% si es superior al 5%.

rural<sup>30</sup>); 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 qué modelo prefieren<sup>31</sup>– 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) y debería servir para simplificar los costes de gestión de las ayudas tanto para los agricultores como para la administración<sup>32</sup>. El pago anual en el régimen de pequeños agricultores podrá ser a) una cantidad que no exceda el 15% del pago medio nacional por beneficiario o b) una cantidad correspondiente al pago medio nacional por hectárea multiplicado por un número correspondiente al número de hectáreas con un máximo de tres, sin que la cantidad resultante sea menor de 500 € ni mayor de 1.000 €, independientemente del tamaño de la explotación<sup>33</sup>.

Otra de las innovaciones de las propuestas legislativas del primer pilar se refiere a la incorporación de la figura del agricultor activo con el objetivo de acotar mejor el perfil de los titulares que ejercen realmente una actividad agrícola y aumentar la legitimidad del apoyo que reciben, excluyendo a aquellos que no tienen una actividad agrícola real y tangible. Para ello se excluye del pago directo a las personas o grupos de personas físicas o jurídicas cuyo montante anual de pagos directos sea inferior al 5% de los ingresos totales provenientes de actividades no agrícolas en el ejercicio fiscal más reciente –se excluye a los agricultores que perciban menos de 5.000 euros de pagos directos en el año anterior– o que, disponiendo de superficies agrícolas naturalmente conservadas y adaptadas para los pastos o el cultivo, no ejercen la actividad mínima establecida por los Estados miembros.

Para reducir los grandes desequilibrios entre explotaciones –la cuarta parte de las más grandes reciben aproximadamente el 75% de los pagos– los pagos directos, exceptuando los verdes, se limitan por arriba y se someten a una reducción progresiva. Con ello se re-

---

<sup>30</sup> Como respuesta a las críticas del Tribunal de Cuentas Europeo, se ha ajustado la definición de Zonas menos favorecidas utilizando criterios objetivos (ver Resolución del Parlamento Europeo, de 5 de mayo de 2010, sobre la agricultura en zonas con dificultades naturales: una revisión específica (2009/2156(INI)).

<sup>31</sup> Las solicitudes para participar en este régimen deberán ser presentadas antes del 15 de octubre de 2014.

<sup>32</sup> Aunque la definición de pequeño agricultor puede variar de un país a otro, como criterio general se puede considerar el cobro de menos de 100 euros o una demanda de apoyo para superficies admisibles inferiores a una hectárea. Un tercio de las explotaciones que reciben fondos de la PAC tienen menos de 3 hectáreas y suponen aproximadamente el 3% del total de superficie agrícola de la UE-27.

<sup>33</sup> Las pequeñas explotaciones podrán beneficiarse de servicios de asesoramiento para el desarrollo financiados con fondos de desarrollo rural y de ayudas para la reestructuración en regiones donde sean muchos.

ducen las desigualdades entre explotaciones y se pone un techo al nivel de apoyo directo a la renta que reciben las grandes explotaciones, teniendo en cuenta que éstas pueden beneficiarse de economías de escala y menores costes. Cada Estado miembro podrá transferir los fondos ahorrados a sus programas de desarrollo rural con el fin de fomentar las inversiones e innovaciones de los agricultores y la iniciativa *European Innovation Partnership* (EIP) para mejorar la productividad y sostenibilidad.

El pago máximo para una explotación individual se fija en 300.000 euros y la cantidad recibida se reducirá un porcentaje variable dependiente del tramo en el que se encuentre<sup>34</sup>:

- un 20% entre 150.000€ y 200.000 €;
- un 40% entre 200.000 y 250.000 €;
- un 70% entre 250.000 y 300.000 €;

En lo que se refiere a los instrumentos de regulación de mercados, y OCM única, las medidas adoptadas están muy influenciadas por la crisis láctea de los años 2008 y 2009, cabe destacar<sup>35</sup>:

- Clarificación del régimen existente de distribución de alimentos para las personas más necesitadas.
- Incremento y clarificación de de la financiación de los programas de fomento del consumo de frutas y leche para niños en la escuela, y regímenes de ayuda para organizaciones de operadores de aceite de oliva y aceitunas de mesa, frutas y hortalizas, vino y apicultura.
- Apoyo de acciones comunes para mejorar la posición de los agricultores en la cadena de oferta de alimentos mediante la facilitación del reconocimiento de Organizaciones de Productores (OPs), asociaciones de OPs y Organizaciones Interprofesionales a todos los productos de la OCM única, la clarificación de las reglas de la competencia y la posibilidad de financiar la creación de estas organizaciones con fondos de desarrollo rural. El apoyo a la puesta a punto de OPs en el sector de frutas y hortalizas se transfiere al desarrollo rural.
- Continuar la orientación al mercado de las últimas reformas de la PAC acabando con los programas menores de ayuda a la leche en polvo –para su incorporación a los piensos–, lúpulo y gusanos de seda y con los regímenes de control de la oferta de la producción de leche, azúcar (30 de septiembre de 2015) y las nuevas plantaciones de vid.

---

<sup>34</sup> Para calcular los pagos recibidos se deberán restar los salarios, las cargas sociales y los impuestos relativos al empleo del montante total de los pagos inicialmente debidos al agricultor.

<sup>35</sup> Bruselas, 19.10.2011 COM(2011) 626 final/2 2011/0281 (COD).

- Mejorar la red de seguridad para situaciones de crisis mediante la posibilidad de adoptar medidas excepcionales, simplificación y dotando de mayor capacidad de respuesta a los regímenes de intervención pública y almacenamiento privado, y estableciendo una cláusula de salvaguardia aplicable a todos los sectores que permita adoptar medidas de urgencia en caso de perturbaciones generales del mercado y crisis.
- Fijar las condiciones de bases si los Estados hacen obligatorios los contratos escritos en aras de fortalecer el poder de negociación de los productores en la cadena alimentaria<sup>36</sup>.
- En materia de normas de calidad, se recoge el concepto de “lugar de producción”.

En lo que respecta a las posibilidades de transferir fondos entre pilares, las propuestas legislativas abren la posibilidad de que los Estados miembros puedan transferir hasta el 10% de sus límites nacionales máximos a los programas de desarrollo rural, y de que una serie de países –entre los que se encuentra España– puedan transferir el 5% de sus fondos de desarrollo rural a los pagos directos del primer pilar.

### *1.2.3. Reacciones y breve análisis de las propuestas del primer pilar*

Las propuestas legislativas de la Comisión para reformar la Política Agrícola Común han llegado en el peor momento posible, con una UE sumida en una profunda crisis económica –financiera, de deuda soberana y de crecimiento–, política –por la necesidad de cambiar las reglas de juego comunitarias para hacer frente al desafío de salvar el euro y social –por el aumento de paro y el descontento social–. Las grandes reformas, que suelen acarrear cambios significativos en el *statu quo* y una reducción de apoyo público, requieren cierto sosiego político y una coyuntura económica relativamente favorable. A este respecto, aunque las propuestas de la Comisión no sean revolucionarias ni supongan ninguna refundación de la PAC<sup>37</sup>, contienen algunas disposiciones que implican un nuevo modelo de política agraria.

Adicionalmente, las propuestas legislativas apuestan por un modelo de reforma de intensidad moderada, lo que es muy propio de la UE, pero que se sitúan a la PAC en un

---

<sup>36</sup> Se fijan contratos escritos obligatorios en el sector lácteo.

<sup>37</sup> En el capítulo presupuestario, que no es aún definitivo, no es fácil establecer una comparación entre el período 2006-2013 y las propuestas del 29 de junio de 2011 para el período 2014-2020 ya que, si bien se produce una reducción en términos reales en el presupuesto de la PAC, la incorporación de los nuevos fondos da un total de 386.900 millones de euros, cifra ligeramente inferior al gasto previsto para el período 2007-2013, que se puede cifrar en 401.800 millones, teniendo en cuenta que el gasto en pagos directos en los nuevos estados miembros alcanzará su nivel pleno en 2013 (2016 en Rumanía y Bulgaria). En cualquier caso, las propuestas del Marco Financiero Plurianual 2014-2020 están basadas en una congelación nominal de los gastos de la PAC (ambos pilares) a niveles del 2013.

punto intermedio, entre el pasado y el futuro, entre los intereses creados y los nuevos objetivos de la política agraria, que no acaba de satisfacer a casi ningún actor político ni profesional europeo en una agricultura enormemente heterogénea –uno de los pocos en pronunciarse a favor ha sido la *European Sugar Users Association (CIUS)*–. Todo ello hace previsible que en la fase de negociaciones entre el Parlamento y el Consejo se introduzcan algunas modificaciones que pueden ser significativas.

En España han reaccionado negativamente tanto las organizaciones agrarias como la ministra del ramo, Rosa Aguilar, y los representantes del PP, el partido que acaba de ganar las elecciones del 20 de noviembre y se dispone a formar gobierno. En las críticas se combinan inconsistencias e insuficiencias objetivas de las propuestas con el legítimo temor a perder ayudas y ver amenazadas las producciones más vulnerables.

Dicho esto, poner en primer lugar el temor a perder ayudas, si no va acompañado además de medidas alternativas, supone un planteamiento reduccionista de política agraria. No se puede estar criticando a la PAC por las intensas asimetrías que genera en la distribución del apoyo y cuando, por primera, vez se intenta atacar este flanco criticar de plano el intento para evitar alterar el *statu quo* y poner en peligro la paz del criterio histórico. En esta misma línea, tampoco tiene sentido rasgarse las vestiduras ni aferrarse a las ayudas como el bálsamo de Fierabrás cuando éstas ni han logrado ni lograrán paliar la crisis agraria. En el mejor de los casos, han constituido un complemento a la renta y una ayuda para un ajuste o reconversión suave del sector agrario, pero si esto es lo que se desea de ellas es mejor plantearlo abiertamente y canalizarlo a través de programas específicos para ello.

La sustitución de los pagos de derecho único por un nuevo sistema de pagos es seguramente el núcleo duro y el gran reto de la reforma, y la fórmula empleada para superarlo lo logra sólo a medias. El primer problema es que mientras el resto de pagos están dirigidos claramente a objetivos bien definidos –aunque puedan ser cuestionables tanto en su elección como en su tratamiento–, el pago base queda en una posición ambigua, ya que no se asocia claramente a ningún fin de política agraria y aparece como un derecho para todos los agricultores activos. El problema con este pago es que en realidad no se puede adjetivar, ya que constituye el cordón umbilical entre la vieja y la nueva PAC, y es el principal instrumento para moderar el impacto redistributivo de la reforma. Se le podría denominar a la renta, o a la producción, o a la seguridad alimentaria; pero ninguna de estas fórmulas, aún teniendo cierta pertinencia, se corresponde ni es fiel a su contenido.

Sustituir el Pago Único por un conjunto de pagos multifuncionales se parece a resolver un Sudoku cuya solución no es fácil de encontrar, pero algunas ideas si se pueden aportar. Para empezar, sería una buena ocasión para dejar de hablar de derechos, que re-

cuerda demasiado a los derechos de pago único (PU); derechos, en última instancia, que siempre tienen una reminiscencia histórica, que se sostienen más en un pasado que comienza a ser remoto que en las aportaciones presentes. En este sentido, la reforma de la PAC debería servir para romper del todo con el PU, que nunca ha sido un verdadera medida de política agraria, sino más bien un instrumento para contribuir a dismantlar la política de apoyo vía precios y salvar el escollo de las negociaciones de la OMC que, por otro lado, están en punto muerto. Adicionalmente, es necesario clarificar el concepto y el alcance de la convergencia del importe de las ayudas; ya que no es lo mismo la valoración de una ayuda en un modelo como el del Pago Único que en otro multifuncional en el que los pagos están asociados a objetivos sociales; tampoco es lo mismo una convergencia de ayudas por beneficiario –que tiene toda la lógica si se prioriza el ingreso– que por hectárea –que la tiene si se prioriza el territorio–. En función del criterio que se elija, el diseño del techo de las ayudas y el alcance de la modulación deberían ser revisados.

En este punto, el desarrollo de las propuestas de la Comisión se revela insuficiente. La pregunta que debería hacerse es si, por ejemplo, debería recibir lo mismo una hectárea de cereal en cualquier país de la UE, suponiendo que pertenece a una explotación situada en una zona equivalente desde el punto de vista ambiental y de condicionantes naturales. Finalmente, no hay que dejar de señalar que, con la introducción de los límites máximos nacionales, las propuestas consolidan el concepto de sobre nacional, lo cual resulta comprensible en la dialéctica presupuestaria comunitaria pero chirría con la idea de convergencia, aunque sea a largo plazo.

Los pagos verdes son una innovación de la Comisión que hay que aplaudir, pero su tratamiento no es consistente con su filosofía, por lo que es lógico que haya generado tantas frustraciones, lo cual no significa que todas las críticas sean pertinentes. Así, por ejemplo, se les ha intentado deslegitimar señalando que todas las explotaciones ya hacen un gran esfuerzo para cumplir con la normativa medioambiental comunitaria, una de las más exigentes del mundo. Siendo esto cierto, también lo es que no todos los sistemas agrarios ni todas las prácticas agronómicas tienen el mismo impacto sobre el medio ambiente y los recursos naturales, y que desde una lógica multifuncional y de bien público se premie o debe recompensar a todas aquellas explotaciones que practican una agricultura más eficiente ambientalmente.

Es cierto que definir y precisar ese tipo de agricultura no es tarea fácil, pero también que si se da el paso de establecer un pago verde hay que ser consecuente y permitir que en cada territorio se establezcan con criterios objetivos –agronómicos y ambientales– las características que deben cumplir esas explotaciones. Lo que queda claro es que la propuesta de la Comisión en este punto es reduccionista, rígida y compleja, en un ámbito en el que está especialmente indicada la flexibilidad y la simplificación. El diseño del pago



verde que se hace en las propuestas legislativas no está pensado para las agriculturas minifundistas ni de cultivos leñosos ni de producciones mediterráneas. Adicionalmente, es incoherente que para recibir el pago básico también se requiera el cumplimiento de las condiciones del pago verde. Todo esto hace que el diseño del pago verde haya resultado fallido y deba ser profundamente redefinido. En cuanto al resto de pagos, si bien es pertinente su inclusión, su formulación y aplicación práctica resulta excesivamente compleja.

La crisis de los mercados es el tercer gran asunto de las propuestas legislativas en relación con el primer pilar. A este respecto hay que señalar que las crisis estructurales no van a resolverse ni con medidas de intervención ni con nuevos instrumentos de reducción de riesgo. Por el contrario, estas crisis requieren medidas estructurales que incidan en la adaptación de la oferta a la demanda y en la lucha contra sus causas más que contra sus consecuencias. La denominada gestión de crisis sólo puede ser eficaz en caso de caídas de precio bruscas y coyunturales, causadas por fenómenos relativamente imprevisibles, y en esta caso lo que hay que hacer es evitar la cadena de errores cometidos durante la crisis del *E. coli* en Alemania. Dicho de otra forma, las crisis de mercado a medio y largo plazo sólo se pueden evitar con profesionalización, organización y reestructuración de la cadena de oferta agrícola. En este punto, la posición de la Comisión, y de algunos países miembros, es relativamente tímida, lo que puede resultar comprensible en la medida en la que cuenten con un sector más sólido, pero la de España debe ser más ambiciosa, dadas nuestras importantes debilidades en materia organizativa. Incorporar una cláusula general de urgencia y nuevos instrumentos de gestión de crisis para los agricultores es necesario pero no suficiente, ya que la clave es reforzar el poder de negociación de los productores con incentivos estructurales.

A modo de conclusión, las propuestas legislativas de la Comisión son importantes porque suponen un punto de inflexión en la historia de la PAC de una importancia comparable a la que tuvo la reforma de 1992. Si con ésta se inició el desmantelamiento progresivo del apoyo vía precios y su sustitución por un apoyo directo a las rentas, las propuestas del 12 de octubre de 2011 contiene el germen de un nuevo modelo de política agraria basado en el reconocimiento de la multifuncionalidad de la agricultura. Se trata de un primer paso, pequeño e imperfecto, pero loable, si se desea iniciar un nuevo paradigma de intervención pública en la cadena agroalimentaria. Su desarrollo es sin embargo impredecible, porque en la situación actual es muy difícil hacer una auténtica política agraria en la UE, dado el elevado peso de los intereses presupuestarios nacionales y particulares en su diseño.

En resumen, al margen de las insuficiencias señaladas, es de justicia destacar que del conjunto de propuestas de la Comisión puede emerger la estructura de un nuevo paradigma de política agraria que recupera el sentido teleológico de la filosofía fundacional de

la PAC, poniendo en el centro del debate dos cuestiones cruciales –una política común: ¿para qué? y ¿para quién?–, y establece una relación más clara entre fines y medios, lo que supone reconocer explícitamente la multifuncionalidad de la agricultura y los bienes públicos que genera, una demanda largo tiempo formulada y esperada.

### 1.3. LA REFORMA DE LA PAC POST-2013. SEGUNDO PILAR

#### 1.3.1. *El punto de partida: la política de desarrollo rural vigente en el período 2007-2013*

Recapitulando las notas ya expuestas con anterioridad, podemos diferenciar tres grandes períodos en la evolución de lo que hoy conocemos como política de desarrollo rural de la Unión Europea (Arnalte *et al.* 1998; Ramos y Gallardo, 2009; Pérez Fra y López Iglesias, 2007):

1964-1984. Durante estas dos primeras décadas, y esencialmente a partir de las tres Directivas aprobadas en 1972, lo que se configuró fue una política de estructuras agrarias como elemento secundario de la PAC clásica, una política estructural sectorial.

1985-1999. En un contexto marcado por el inicio de las reformas de PAC y el reforzamiento de la política de cohesión, durante estos 15 años asistimos a la transición de la antigua política de estructuras agrarias a una política de desarrollo rural. Lo que se reflejó en tres aspectos: incorporación de nuevos objetivos y medidas (conservación del medio ambiente, diversificación de la economía rural,...); peso creciente de la perspectiva territorial frente a la sectorial; progresiva regionalización de las actuaciones e integración de las mismas en la programación global de los Fondos Estructurales.

El resultado fue la configuración de una política de desarrollo rural, que encontramos plenamente conformada en el período 1993-1999, de la que caben destacar dos notas: ésta aparecía como una yuxtaposición de distintos tipos de medidas, aprobadas en sucesivas etapas; en cuanto a su ubicación dentro de las políticas comunitarias, se trataba de una política “a caballo” entre la PAC y la política regional.

2000-2013. El tercer período arranca con la Agenda 2000 y aparece definido por la consolidación de la política de desarrollo rural como “segundo pilar” de la PAC. En este proceso cabe diferenciar dos etapas:

- 2000-2006. Con las reformas de la Agenda 2000 tiene lugar la integración de todas las medidas de desarrollo rural en un único texto legal (Reglamento de desarrollo

rural) y la extensión de su ámbito de aplicación a la totalidad del territorio comunitario. Pero se mantiene una segmentación en la implementación de las medidas, entre diversos instrumentos de programación, sistemas de gestión y control y fuentes de financiación (FEOGA-Garantía, FEOGA-Orientación).

- 2007-2013. En esta etapa culmina el proceso anterior, de tal modo que todas las medidas de desarrollo rural pasan a ser aplicadas, en cada Estado o región, a través de un único programa financiado por un solo fondo (el nuevo Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural, FEADER); produciéndose al mismo tiempo la desvinculación de la política de desarrollo rural de la programación de los Fondos Estructurales.

Pues bien, si ponemos en relación esos cambios con la evolución del peso presupuestario de esta política, podemos resumir así el panorama:

1964-1984. Con su contenido restringido a una política estructural sectorial, los recursos con los que contaba se limitaban al 5% o menos del presupuesto total de la PAC.

1985-1999. La diversificación de los objetivos y medidas se acompañó de un notable incremento de los fondos: éstos aumentaron del 5% a cerca del 20% del total de la PAC, en un contexto de significativa expansión del presupuesto comunitario.

2000-2013. La consolidación de la política de desarrollo rural como “segundo pilar” de la PAC va asociada, de modo llamativo, a un estancamiento en términos presupuestarios: su peso relativo tiende a estabilizarse en torno al 20% del presupuesto de la PAC, viéndose incrementado tan sólo en los años más recientes como consecuencia del aumento de la modulación de las ayudas directas aprobado en el Chequeo Médico.

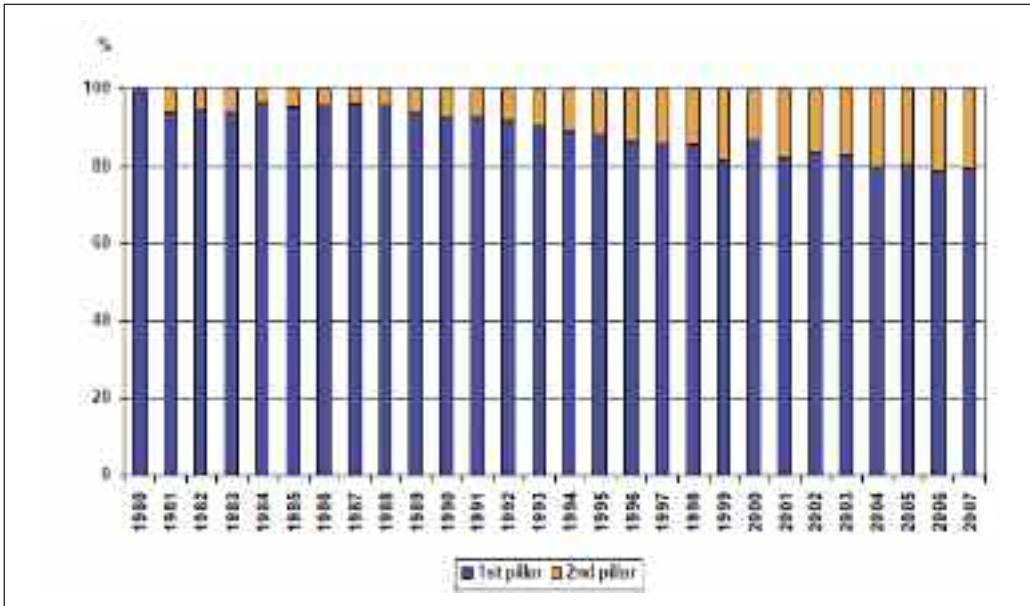
Centrándonos en el actual período de programación 2007-2013, la aplicación de la política de desarrollo rural se ha articulado a través de un único programa para cada Estado o región, en el que se integran todas las medidas disponibles, incluida la antigua iniciativa comunitaria Leader. Un programa que deja de formar parte del marco de los Fondos Estructurales, siendo financiado por el nuevo fondo agrario FEADER.

Los programas de desarrollo rural aparecen organizados en cuatro ejes, tres de carácter temático y uno transversal: eje 1- aumento de la competitividad de los sectores agrario y forestal; eje 2- mejora del medio ambiente y el entorno rural; eje 3- mejora de la calidad de vida en las zonas rurales y diversificación de la economía rural; eje 4- LEADER. Fijando la normativa comunitaria un porcentaje mínimo de fondos que debe ser dedicado a cada eje (25% para el eje 2, 10% para cada uno de los ejes 1 y 3, 5% para el eje Leader). Con esa restricción, cada Estado o región dispuso de una notable autonomía a la hora de

decidir su “menú” de medidas y los fondos asignados a cada una de ellas (introducción de un “enfoque estratégico”).

GRÁFICO 1.5.

Distribución del presupuesto de la PAC entre el primer y el segundo pilar



Fuente: Comisión Europea.

En el caso de España, al igual que en otros Estados miembros (como Alemania o Italia), se optó por un modelo de programación regionalizado. Lo que se ha plasmado en la aprobación de 18 Programas de Desarrollo Rural (PDR): 17 regionales, uno por Comunidad Autónoma, más el Programa de la Red Rural Nacional. Estando eso precedido de la elaboración del Plan Estratégico Nacional de Desarrollo Rural 2007-2013 (que establece los objetivos y prioridades para el conjunto de España) y el Marco Nacional de Desarrollo Rural 2007-2013 (que fija las medidas horizontales y otros elementos comunes que deben introducirse obligatoriamente en todos los PDR regionales).

### 1.3.2. Las propuestas de la Comisión para el período 2014-2020; principales novedades

La nueva reforma de la PAC que va a ponerse en práctica en el período 2014-2020 comenzó a configurarse con la Comunicación de la Comisión *La PAC en el horizonte de 2020*, presentada en noviembre de 2010, y sobre todo con las propuestas legislativas publicadas en octubre de 2011. A ello hay que unir la propuesta sobre el Marco Financiero

Plurianual 2014-2020 que la Comisión Europea hizo pública en junio de 2011, donde se recogen los fondos previstos para las diferentes políticas comunes, entre ellas la PAC. Es importante recalcar que por el momento se trata solo de propuestas y que, como indica la experiencia, el contenido de la reforma finalmente aprobada puede diferir significativamente. Pero, aun así, esos textos han comenzado a perfilar el horizonte previsible.

Las propuestas de la Comisión contemplan de entrada el mantenimiento de la actual organización de la PAC en dos pilares, con un segundo pilar referido al desarrollo rural que se aplicará, al igual que sucede hoy, mediante programas plurianuales elaborados y cofinanciados por los Estados miembros. Para esa PAC renovada, y también para su segundo pilar, se establecen tres objetivos que, aunque con alguna novedad en su formulación exacta, se corresponden en esencia con los asignados en el actual período 2007-2013: lograr una producción agraria viable (competitividad de la agricultura), gestión sostenible de los recursos naturales y adaptación y mitigación del cambio climático, desarrollo territorial equilibrado.

De acuerdo con el esquema de la Comisión, ambos pilares deben contribuir a los diferentes objetivos de la PAC. Por lo tanto, los dos pilares no se diferencian por sus objetivos sino únicamente por el tipo de instrumentos: medidas anuales (ayudas directas y medidas de mercado) financiadas íntegramente con fondos europeos, en el caso del primer pilar; programas plurianuales, con un enfoque contractual y un régimen de cofinanciación, en el segundo. Esta arquitectura de la PAC, con los dos pilares contribuyendo a los mismos objetivos, no es nueva pero se verá acentuada en el período 2014-2020 sobre todo por la introducción dentro de las ayudas directas del primer pilar de pagos ligados a objetivos ambientales (“Pago verde”) y territoriales (ayuda –voluntaria– a zonas con limitaciones naturales), al mismo tiempo que subsisten las ayudas con una finalidad similar que se venían aplicando en la política de desarrollo rural. Esa evolución tiene la ventaja de mejorar la sintonía de fondo entre los dos pilares, pero puede originar dos problemas: una mayor complejidad (contraria a la simplificación), al multiplicarse las líneas de ayuda; un aumento del riesgo de solapamiento entre medidas de uno y otro pilar.

Partiendo de esa continuidad en su concepción general, las novedades en la política de desarrollo rural se centran en dos ámbitos: el marco de la programación y las medidas que podrán ser incluidas en los programas (financiarse con cargo al FEADER). Vamos a resumir los principales cambios en esos dos aspectos, dejando para el final una referencia a las cuestiones presupuestarias.

**El marco general para la elaboración de los programas de desarrollo rural** va a experimentar importantes modificaciones, que tratan de dar respuesta a dos problemas detectados en el actual período 2007-2013 (Mantino, 2010):

- La deficiente coordinación entre la política de desarrollo rural y las acciones financiadas por los Fondos Estructurales y otros fondos europeos (Fondo Europeo de la Pesca), que se ha visto acentuada por la salida de esta política de la programación global de los Fondos Estructurales.
- La excesiva rigidez de la organización de los programas de desarrollo rural en ejes y medidas, que han funcionado en la práctica como compartimentos o “cajones” separados, sobre la base del supuesto de que cada eje agrupaba un conjunto coherente de medidas enfocadas a un único objetivo (lo que no se corresponde en muchos casos con la realidad).

Con el fin de solventar esos problemas la Comisión propone un nuevo marco de programación con dos elementos principales:

- a) Cada Estado deberá elaborar un Marco Estratégico Común (MEC) para todos los fondos plurianuales de la UE; Marco en el que las acciones apoyadas por el FEADER se integrarán junto con las del FEDER, FSE, Fondo de Cohesión y Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca (FEMP), definiendo las prioridades para cada uno de ellos. Lo que se persigue es mejorar la coherencia entre las intervenciones de los diversos fondos y reforzar su orientación hacia los objetivos de la Estrategia Europa 2020 (crecimiento inteligente, sostenible e inclusivo).
- b) Ello se acompaña de la introducción de un esquema más flexible y enfocado a los resultados en lo que respecta a la estructura de los programas de desarrollo rural. Concretamente, el esquema vigente en el período 2007-2013, basado en una distribución de las medidas en cuatro ejes con una asignación mínima de fondos a cada eje, será sustituido por otro en el que los programas se articularán en torno a una serie de prioridades, poniendo el acento en el cumplimiento de objetivos cuantificados y dejando casi total autonomía para que cada Estado (o región) decida las combinaciones de medidas más adecuadas para alcanzar esos resultados.

Con algo más de detalle, podemos resumir así el esquema propuesto para el período 2014-2020:

- Los programas de desarrollo rural se articularán en torno a seis prioridades, establecidas a nivel europeo:
  - Fomentar la transferencia de conocimientos y la innovación.
  - Mejorar la competitividad de todos los tipos de agricultura y la viabilidad de las explotaciones.
  - Fomentar la organización de la cadena alimentaria y la gestión de riesgos en el sector agrario.

- Restaurar, preservar y mejorar los ecosistemas.
  - Promover la eficiencia de los recursos y alentar el paso a una economía baja en carbono y capaz de adaptarse al cambio climático.
  - Fomentar la inclusión social, la reducción de la pobreza y el desarrollo económico en las zonas rurales.
- Vinculados a esas prioridades, deberán fijarse objetivos cuantificados en cada programa.
  - Los Estados miembros o regiones (según el modelo de programación elegido) podrán decidir con casi total autonomía las combinaciones de medidas que integrarán en sus programas con el fin de alcanzar esos objetivos, partiendo para ello de la lista de medidas recogida en el nuevo Reglamento de desarrollo rural. Únicamente se establecen dos restricciones, que conectan con la asignación mínima para los ejes 2 y 4 aplicada en el período 2007-2013: cada programa deberá destinar al menos el 25% de los recursos del FEADER a acciones relacionadas con la gestión de tierras y el cambio climático, y el 5% de los fondos a Leader.
  - El esquema se completa con la introducción de una reserva de eficacia: 5% del presupuesto de cada fondo incluido en el MEC quedará en reserva al principio del período; después del examen de eficacia previsto para cada programa en 2019 esa reserva será atribuida (en cada Estado) a aquellos programas o prioridades que hayan alcanzado en mayor medida los objetivos fijados.

En lo que respecta a **las medidas incluidas en la política de desarrollo rural**, lo primero a señalar es que su lista experimenta una notable simplificación, al pasar de las alrededor de 40 existentes en el actual período 2007-2013 a menos de 20 que figuran en la propuesta de nuevo Reglamento de desarrollo rural. Eso se corresponde con la eliminación de alguna de ellas, como el cese anticipado de agricultores, y con un reajuste o refundición de otras.

Esa simplificación es compatible con la incorporación de una serie de medidas nuevas, vinculadas a algunas de las prioridades antes citadas. Medidas entre las que podemos resaltar: el apoyo a los instrumentos de gestión de riesgos en la agricultura, incluyendo un nuevo instrumento de estabilización de rentas; ayudas para la creación de Organizaciones de Productores y Asociaciones de Organizaciones de Productores; acciones relacionadas con la nueva Asociación Europea para la Innovación en materia de productividad y sostenibilidad agrarias; reforzamiento, como línea transversal, del apoyo a proyectos de cooperación entre diferentes agentes en los ámbitos tecnológico, ambiental y comercial; creación de una medida específica relativa a la agricultura ecológica (hasta ahora incluida dentro de las ayudas agroambientales).

La otra novedad es el reforzamiento del enfoque Leader, al extender éste su ámbito más allá de los fondos de desarrollo rural. En el período 2014-2020 Leader pasará a con-

vertirse en una estrategia común de apoyo al desarrollo local desde la UE; de tal modo que, además de los recursos del FEADER, los grupos Leader podrán canalizar recursos de los restantes fondos integrados en el Marco Estratégico Común (FEDER, FSE, FC y FEMP).

### *1.3.3. La dotación presupuestaria de la política de desarrollo rural; perspectivas para España*

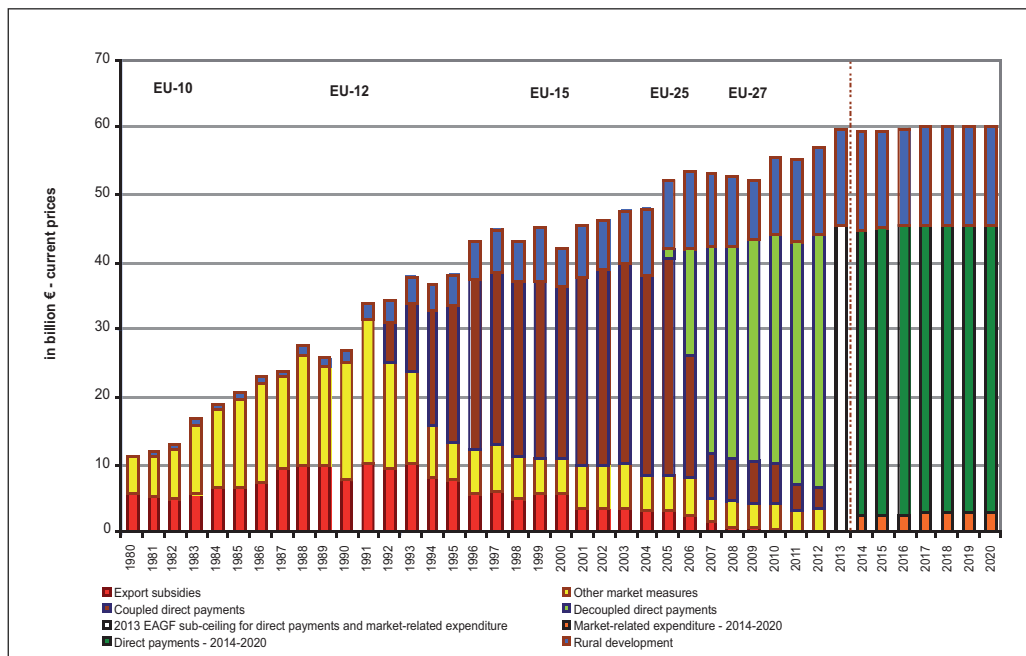
Si en lo referido al contenido de la política de desarrollo rural es probable que la reforma que finalmente se apruebe no se aparte demasiado de las propuestas de la Comisión que acabamos de resumir, el actual contexto de crisis económica hace que sea mucho mayor la incertidumbre sobre el futuro marco presupuestario. En todo caso, vamos a sintetizar lo que propone la Comisión.

Las cifras recogidas en la propuesta de Marco Financiero Plurianual 2014-2020 implican que tanto el presupuesto global de la PAC como el dedicado en concreto al segundo pilar se mantendrían durante esos 7 años en un nivel casi idéntico en euros corrientes al de 2013; originando una reducción en euros constantes respecto al período 2007-2013 ligeramente superior al 10%. Concretamente, comparando las cifras de 2020 con las de 2013 (año final de los dos períodos de perspectivas financieras), los fondos europeos destinados a desarrollo rural sufrirían una caída en términos reales del 12,9%, similar o algo por encima de la experimentada por el presupuesto total de la PAC (Adinolfi *et al.*, 2011). Ello significa que el peso relativo del segundo pilar se estabilizaría en torno al 24% de la PAC.

Es cierto que esa dotación se verá incrementada con el trasvase de fondos desde el primer pilar derivado del nuevo mecanismo de limitación de las ayudas directas (si éste es finalmente aprobado). Pero ello no altera sustancialmente las cifras. Concretamente, para el período 2014-2020, al mismo tiempo que desaparece la modulación de las ayudas directas que venía aplicándose desde 2005 (a los pagos por encima de 5.000 euros), la Comisión propone introducir un recorte progresivo de las ayudas superiores a 150.000 euros hasta alcanzar una tasa del 100% para el tramo de más de 300.000 euros; siendo esos fondos transferidos a medidas de desarrollo rural relacionadas con la innovación en el mismo Estado miembro. Sin embargo, de acuerdo con los propios cálculos de la Comisión, los recursos así generados únicamente permitirán incrementar en un 1% los fondos de desarrollo rural: a los 101.185 millones de euros corrientes previstos para el FEADER en el conjunto del período 2014-2020 se sumarían 1.078 millones más. Por otro lado, es digno de señalar que la redistribución de fondos entre todos los Estados miembros en base a criterios de cohesión que se estableció inicialmente para los recursos procedentes de la modulación, y que ya fue abandonada para la modulación adicional aprobada en el Chequeo Médico, desaparece en este nuevo mecanismo: los fondos recaudados en cada país quedarán en el propio país.



GRÁFICO 1.6.  
Evolución histórica del gasto de la PAC y cifras previstas en la propuesta de Marco Financiero Plurianual 2014-2020 (euros corrientes)



Fuente: Comisión Europea.

Partiendo de esa dotación global a nivel europeo, que en el mejor de los casos se mantendrá estable en euros corrientes, la Comisión ha adelantado su intención de efectuar algunos ajustes en el reparto del FEADER entre los 27 Estados miembros “para basarlo en criterios más objetivos”. Pero por ahora no está planteada ninguna fórmula concreta, limitándose a considerar varios escenarios posibles en el análisis de impacto que acompaña las propuestas de reforma.

Finalmente, esas propuestas introducen la posibilidad de una transferencia bidireccional de fondos entre los dos pilares de la PAC dentro de cada país: todos los Estados podrán transferir hasta el 10% de su dotación nacional para pagos directos del primer pilar al presupuesto de desarrollo rural; en sentido inverso, aquellos Estados cuyos pagos directos por hectárea sean inferiores al 90% de la media comunitaria podrán transferir hasta el 5% de los fondos de desarrollo rural a ayudas del primer pilar.

Las perspectivas que ese horizonte presupuestario dibuja para España deben partir de lo sucedido en el actual período 2007-2013. Las cifras que recogemos en la tabla siguiente ponen de manifiesto que:

- La dotación inicial del FEADER asignada a España en este período supuso una reducción en torno al 20% respecto a los fondos europeos de desarrollo rural recibidos en el anterior período 2000-2006. Ello en euros corrientes, implicando por lo tanto una caída más pronunciada en términos reales.
- Ese recorte de los fondos europeos fue compensado aproximadamente por el incremento de la cofinanciación aportada tanto por la Administración General del Estado como por las Comunidades Autónomas.
- De tal modo que la dotación global de los programas de desarrollo rural (el total de gasto público cofinanciado) se mantuvo en unos niveles similares, en euros corrientes, a los del período 2000-2006: alrededor de 14.000 millones de euros para los 7 años.

TABLA 1.2.  
Aplicación en España de la política europea de desarrollo rural; gasto público en los períodos 2000-2006 y 2007-2013 (millones de euros corrientes)

	A	B	C	Variación (en %)	
	2000-2006	2007-2013 PDR aprobados inicialmente	2007-2013 PDR actuales (2)	B-A	C-A
UE (1)	8.957,0	7.213,9	8.053,1	-19,5%	-10,1%
AGE	2.256,2	3.051,7	3.051,6	35,3%	35,3%
CC.AA.	2.823,1	3.731,6	3.850,3	32,2%	36,4%
<b>Total gasto público</b>	14.036,3	13.997,2	14.955,0	-0,3%	6,5%

(1) FEADER en 2007-2013; FEOGA-Orientación y FEOGA-Garantía en 2000-2006.

(2) Dotación de los Programas de Desarrollo Rural una vez incorporados los fondos derivados del Chequeo Médico, el Plan Europeo de Recuperación Económica y la reforma de la OCM del vino.

Fuente: elaboración propia a partir de datos del MARM.

- La financiación de los Programas de Desarrollo Rural 2007-2013 se ha incrementado posteriormente (en 2009), básicamente mediante trasvases adicionales de fondos del primer pilar, como consecuencia del Chequeo Médico (aumento de la modulación), las reformas de la Organización Común de Mercado en diversos sectores (vino, frutas y hortalizas) y el Plan Europeo de Recuperación Económica aprobado para 2009-2010. Pero, aun después de eso, la financiación europea continúa siendo un 10% inferior a la del período 2000-2006. En tanto que el gasto público total sí supera ahora al de ese período, alcanzando casi los 15.000 millones de euros; si bien el incremento (6,5%) es claramente inferior a la inflación acumulada.

Con ese punto de partida, las perspectivas para el período 2014-2020, con la información actualmente disponible, apuntan a que la dotación que España recibe del FEADER se va a mantener, en el mejor de los casos, en unos niveles similares en euros corrientes a los de 2007-2013. Lo que, de producirse, representaría una evolución menos desfavorable que en el actual período. Todo dependerá de la cantidad global que se asigne al segundo pilar de la PAC en el Marco Financiero Plurianual que se apruebe finalmente. Ya que, en lo que respecta a la posible modificación del reparto del FEADER entre países que anuncia la Comisión, todos los escenarios manejados en el análisis de impacto dan como resultado un aumento de los recursos para España; por lo que no cabe esperar un saldo negativo para nuestro país. Integrando los (escasos) fondos que puedan transferirse desde el primer pilar por la aplicación de la limitación de las ayudas directas, y dando por supuesto (en base a la experiencia histórica) que España no va a hacer uso de la posibilidad de transferir al desarrollo rural hasta el 10% de su dotación para ayudas directas, la conclusión es que la evolución del FEADER en nuestro país será similar a la que se produzca en el conjunto de la UE: estabilidad o moderada reducción.

En lo que se refiere a la cofinanciación aportada por la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas, la normativa comunitaria va a obligar, en principio, a incrementar esa cofinanciación en las tres Comunidades Autónomas que previsiblemente abandonarán la condición de región objetivo convergencia (Andalucía, Castilla-La Mancha y Galicia), dado que en ellas el porcentaje mínimo de cofinanciación nacional ascenderá hasta el 50%. Si bien los datos del período 2007-2013 apuntan a que ese ajuste solo sería importante en el caso de Andalucía, puesto que tanto Galicia como Castilla-La Mancha ya registran en el período 2007-2013 un porcentaje próximo a ese 50%.

De todos modos, en un plano general, las tasas de cofinanciación nacional aportadas en los PDR del actual período 2007-2013 se sitúan en casi todas las Comunidades Autónomas muy por encima del mínimo exigido. Por ello es posible que la delicada situación por la que atraviesan las finanzas públicas tanto en la AGE como en las Comunidades Autónomas acabe llevando a que se reduzca ese esfuerzo de cofinanciación; lo que podría provocar una clara disminución del volumen total de fondos de los nuevos programas de desarrollo rural.

## BIBLIOGRAFÍA

- ADE-ADAS-AGROTEC- Evaluators. EU (2009). *Evaluation of the Implementation of the Farm*.  
ADINOLFI, F.; LITTLE, J. y MASSOT, A. (2011). *The CAP in the Multiannual Financial Framework 2014/2020*, Dirección General de Estudios del Parlamento Europeo, Estrasburgo.  
<http://www.europarl.europa.eu/studies>

- Advisory System. *Commissioned by the DG Agriculture and Rural Development of the European Commission*, December 2009.
- ARNALTE, E. (2003). La política socioestructural comunitaria: una vieja política en un nuevo contexto. En "Agricultura familiar en España", Ed. Fundación de Estudios Rurales.
- ARNALTE, E. *et al.* (1998). El desarrollo rural: políticas aplicadas situación actual del debate y perspectivas del futuro a nivel europeo. Working Document, AGRI-106, Dirección General de Estudios del Parlamento Europeo, Estrasburgo.
- ATANCE, I. (2003). El Desarrollo Rural. En "La reforma de la Política Agrícola Común", MAPA-Eumedia, pp. 131-153.
- CASTILLO VALERO, J.S. y RAMOS REAL, E. (2010). "El nuevo Desarrollo Rural y el futuro de la política rural en la Unión Europea". En García Álvarez-Coque, J.M. y Gómez Limón, J.A. (coord.): Chequeo médico de la PAC y perspectivas de la política agraria común tras 2013, Eumedia. Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, Madrid, pp. 177-212.
- COMISIÓN EUROPEA (2010). *Annex 2. Report on the distribution of direct aids to the producers* (financial year 2009). Disponible en [http://ec.europa.eu/agriculture/fin/directaid/2009/annex2\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/fin/directaid/2009/annex2_en.pdf)
- COMPÉS, R.; GARCÍA, J.M. y REIG, E. (2002). Agricultura, comercio y alimentación: (la Organización Mundial del Comercio y las negociaciones comerciales multilaterales). MAPA, Serie Estudios.
- COMPÉS, R.; GARCÍA, J.M. y MARTÍNEZ, V. (2002). El reto agrícola de la Ampliación al Este. Lecciones de la experiencia española. *Economía Industrial*, 344, pp. 87-98.
- GARCÍA, J.M. (2003). La Política Agraria Común y su evolución. En "La reforma de la Política Agrícola Común", MAPA-Eumedia, pp. 19-34.
- GARCÍA, T. (sin fecha). Diversos apuntes relacionados con la PAC y su evolución. Disponibles en <http://tomasgarciaazcarate.eu/es/university/209-notes>
- GARCÍA, T. (2009). Apuntes sobre la Política Agraria Común de la próxima década, En "El nuevo sistema agroalimentario en una crisis global", *Mediterráneo Económico*, 15, Fundación Cajamar, pp. 353-374.
- GUYOMARD, H.; LE MOUËL, C. y GOHIN, A. (2004). *Impacts of alternative agricultural income support schemes on multiple policy goals*. *European Review of Agricultural Economics*, 31 (2), pp. 125-148.
- MANTINO, F. (2010). *The Reform of EU Rural Development Policy and the Challenges ahead*, *Notre Europe*, Policy Paper 40. <http://www.notre-europe.eu>
- MASSOT, A. (2008). La PAC tras el *Health Check*, Papeles de Economía Española, monográfico dedicado a la "Economía agroalimentaria. Nuevos enfoques y perspectivas", 117/2008, pp. 210-226.
- MASSOT, A. (2009). España ante la refundación de la Política Agrícola Común de 2013. Documento de trabajo DT 35/2009. Real Instituto Elcano. Disponible en [http://www.realinstituto-elcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/europa/dt35-2009#\\_ftnref13](http://www.realinstituto-elcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/europa/dt35-2009#_ftnref13)
- OSKAM, A. y MEESTER, G. (2006). 'How useful is the PSE in determining agricultural support?', *Food Policy*, 31, pp. 123-141.

- OXFAM, 2005. Goliat contra David. Quién gana y quién pierde con la PAC en España y en los países pobres.
- PÉREZ FRA, M. y LÓPEZ IGLESIAS, E. (2007). “*Evolución das medidas socio-estruturais agrarias: a progresiva configuración da política de desenvolvemento rural*”, Recursos Rurais, Vol. 7, pp. 1-7.
- RAMOS, E. y GALLARDO, R. (2009). El futuro de la PAC tras 2013: la reforma de la Política de Desarrollo Rural, Dirección General de Estudios del Parlamento Europeo, Estrasburgo. <http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies/download.do?language=en&file=28851>



# CAPÍTULO 2

## ADAPTACIÓN DE LA METODOLOGÍA DE LA OCDE AL CASO ESPAÑOL

---

*Silvia Andrés González-Moralejo y José María García Álvarez-Coque\**

---

\* Profesores del Departamento de Economía y Ciencias Sociales de la Universitat Politècnica de València





## 2.1. ANTECEDENTES

Como antecedentes relativos a la estimación del apoyo a la agricultura a escala regional podemos citar los trabajos emprendidos por la Comisión Europea tras las reformas de los 90, con resultados para 1994 y 1996 (European Commission, 2001) y para 1991 y 1995 (Tarditi y Zañas, 2001). Estos trabajos utilizan el concepto de Estimación del Apoyo al Productor (*Producer Support Estimate*) introducido por la OCDE como también lo hace el artículo de Zañas (2002) orientado al cálculo de las transferencias al nivel de Estado miembro. El proyecto *European Spatial Planning Observation Network* analizó los impactos territoriales de la PAC para 1999, aunque sólo tiene en cuenta los productos continentales y el cálculo de las transferencias del “primer pilar” de la PAC (ayudas a precios y mercados). Otros estudios han analizado las transferencias en países con organización administrativa federal, como son los casos de Suiza (Walkenhorst, 2003), Alemania (Anders *et al.*, 2004; Hansen, 2005) y Estados Unidos (Sumner y Brunke, 2003).

Para el caso de España, un antecedente del estudio del gasto público en las agriculturas de las CC.AA. fue realizado en García Álvarez-Coque *et al.* (1994). En ese mismo año, otro antecedente es el esfuerzo realizado para la elaboración del Libro Blanco de la Agricultura y el Desarrollo Rural elaborado por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAPA, 2004). Los resultados de estos estudios han permitido realizar análisis sobre la repercusión de los apoyos públicos de las distintas administraciones en las agriculturas regionales españolas, como es el caso de los efectos de la reforma de la PAC y la Ampliación (Compés y García Álvarez-Coque, 2005).

Un antecedente directo del presente estudio se encuentra en García Álvarez-Coque y Andrés (2007), en el que se realizó un ensayo de estimación del apoyo de la PAC a las distintas regiones españolas mediante la aplicación de los indicadores de la OCDE<sup>38</sup>. En este ejercicio, el período objeto de estudio se limitó a los años 2002-2003, pero se discutían distintas opciones de cálculo de productos no incluidos en las estimaciones de la OCDE. El presente libro ofrece una actualización de la regionalización de los apoyos públicos a la agricultura, extendiendo la estimación a un período más amplio y revisando el contexto internacional en que dicha estimación se encuadra.

---

<sup>38</sup> Véase también Andrés y García-Álvarez-Coque (2009).

Este estudio toma como referencia las bases metodológicas planteadas por la OCDE para el cálculo de indicadores de apoyo a la agricultura<sup>39</sup>. Hemos partido de esta base para plantear una estimación del apoyo a la agricultura en España que sea comparable con las estimaciones realizadas por la OCDE para sus Estados miembros. Una descripción de estos indicadores y su aplicación a la UE se encuentran en los documentos que la propia OCDE ofrece en su página web<sup>40</sup> (OECD, varios años).

## 2.2. CONCEPTOS DE APOYO AL SECTOR AGRARIO SEGÚN LA OCDE

La Estimación del Apoyo al Productor es un indicador adoptado por la OCDE para medir la ayuda a la agricultura. Denotaremos el indicador mediante las siglas PSE (*Producer Support Estimate* sería el término anglosajón). El PSE es una medida agregada de ayuda anual a los agricultores establecida para incluir, junto a los impuestos o las subvenciones (explícitos o implícitos) al producto final, todas las subvenciones o impuestos indirectos a los insumos y cualquier otra forma de ayuda directa a los productores. El PSE equivale al valor monetario de todas las transferencias a los productores resultantes de políticas que implican obstáculos al comercio, apoyo a los precios, programas de productos básicos, apoyo a la comercialización, subvenciones a los insumos, exenciones fiscales y asistencia a las inversiones de largo plazo, incluyendo tanto las medidas de ayuda a productos específicos como las no referidas a productos específicos.

A los efectos de poder comparar los niveles de la ayuda en diversos países o regiones, el valor monetario total de estas formas de ayuda se expresa normalmente en términos de ratios, como el PSE por Unidad de Trabajo Agrario (UTA), por Hectárea cultivada, o en términos de porcentaje del margen bruto total o del valor bruto de los ingresos de la agricultura. El PSE se calcula para productos individuales y puede ser sumado a los efectos de obtener un PSE total, o al nivel regional.

El PSE es un indicador discutido, cuyo método de cálculo debe ser interpretado con reservas (Berthelot, 2004; Wise; 2004; Tangermann, 2005). 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 los cambios en el bienestar de los productores (exce-

---

<sup>39</sup> A su vez, los indicadores de la OCDE se basan en el concepto de *Equivalente de Subsidio al Productor* propuesto por Corden (1971) e introducido por primera vez como medida del apoyo a la agricultura por Josling (1979). Véase Reig (1991) para una discusión de las aplicaciones del concepto.

<sup>40</sup> <http://www.oecd.org>

dente del productor). En segundo lugar, las transferencias derivadas de las políticas de protección comercial se basan en estimaciones de coste 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 tercer lugar y último, 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. A ese respecto, 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 no es más que un indicador cuya utilidad se basa, en su sencillez metodológica y en la posibilidad de realizar comparaciones internacionales. Reconociendo sus limitaciones, es importante notar 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 (Blandford, 2005). En general, se tiende a aceptar que las transferencias vía precios comportan un mayor grado de distorsión. La metodología de la OCDE permite clasificar las ayudas por tipos, considerando por un lado las transferencias derivadas de intervenciones de precios, y por el otro, los grupos de transferencias relacionadas con desembolsos o pagos directos a los productores. Así, el PSE recoge dos tipos de transferencias, cuyo cálculo para este trabajo se explica en los siguientes sub-epígrafes:

- Las que mantienen precios internos a los productores más altos (y ocasionalmente más bajos) que los mundiales, conformando el componente denominado apoyo al precio de mercado;
- Las que proporcionan pagos a los productores, basados en criterios como el volumen producido, la cantidad de inputs usada, el número de animales, el área cultivada o la renta recibida, conformando el componente denominado transferencias presupuestarias.

La OCDE considera también la Estimación de los Servicios Generales a la Agricultura (GSSE, *General Services Support Estimate* sería el término anglosajón), 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. A partir de los indicadores definidos anteriormente, la OCDE obtiene la Estimación de la Ayuda Total (TSE, *Total Support Estimate* sería el término anglosajón). Se trata de un in-

dicador del valor monetario anual de todas las transferencias, derivadas de medidas de política, que apoyan al sector agrícola. Incluye las transferencias a productores (PSE), los servicios generales prestados a la agricultura (GSSE) y las transferencias de los contribuyentes a los consumidores. El TSE porcentual expresa el apoyo general en porcentaje del PIB.

## 2.3. METODOLOGÍA Y FUENTES<sup>41</sup>

### 2.3.1. Apoyo al precio de mercado

Para la estimación del componente de apoyo al precio de mercado (MPS, *Market Price Support*) se calcula el MPS para un conjunto de productos individualizados, que llamaremos estándar, que incluye a los productos de carácter continental (cereales, oleaginosas, azúcar, carnes, lácteos y huevos) así como patatas, tomates, flores y plantas y vino. Para la regionalización de los apoyos a los precios de mercado hemos tomado inicialmente los resultados del componente de apoyo al precio de mercado en la UE calculado por la OCDE en los 19 productos estándar. Una vez disponemos de los resultados agregados a nivel de Unión Europea, hemos supuesto que el apoyo al precio de mercado interno se distribuye entre las CC.AA. de manera proporcional a su participación en la producción final agraria de la Unión. Para el cálculo de dichos coeficientes de participación se requiere conocer el nivel de producción comunitario y regional de cada producto. Para la producción comunitaria hemos tomado los datos empleados por la OCDE procedentes de EUROSTAT (garantizando así la máxima coherencia con los cálculos de la OCDE), y para la producción regional hemos usado los datos ofrecidos en el Anuario de Estadística Agroalimentaria del MAPA. Para las producciones regionales, hemos recurrido a las estimaciones que ofrecen los Avances de Superficies y Producciones de Cultivos y las Encuestas de Sacrificio de Ganado del MAPA. Por supuesto, hemos comprobado previamente que las distintas fuentes, OCDE y MAPA, son coherentes con los resultados que EUROSTAT ofrece a nivel nacional. Con objeto de armonizar las unidades de medida utilizadas por las distintas fuentes hemos traducido las estimaciones de producción en valores. Para ello, hemos empleado los mismos precios al productor que utiliza la OCDE en sus cálculos, salvo en un producto, flores y plantas, que hemos tenido que recurrir a los precios que publica el MAPA porque la OCDE no suministra el dato<sup>42</sup>. Por producto estándar se obtiene el apoyo al precio de mercado de cada CC.AA. aplicando los coeficientes de participación regional en el apoyo al precio de mercado comunitario calculado por la OCDE.

<sup>41</sup> Un detalle algebraico de la metodología puede encontrarse en el Anexo 1.

<sup>42</sup> Un ejercicio exploratorio de cálculo del PSE para frutas y hortalizas puede encontrarse en Nucifora y Sarri (1997).

La OCDE no suministra información para aceite de oliva, tabaco, algodón, frutas y hortalizas. Para subsanar este problema, la OCDE realiza una extrapolación para el cálculo del MPS total a través del incremento del MPS estándar en virtud de la participación de los productos no estándar en la producción final agraria total. Este supuesto no es inmune a la crítica pues se está suponiendo que los productos no estándar, típicamente mediterráneos en el caso de España, se benefician de un nivel de apoyo al precio de mercado porcentual idéntico al promedio del conjunto de productos estándar. En nuestro caso, y para mantener coherencia con estas orientaciones de la OCDE, hemos optado por calcular el porcentaje que los productos estándar representan en el valor de la producción de la rama agraria de cada CC.AA., llegando así a unos coeficientes de corrección regionales con el objetivo de tener en cuenta el efecto de la especialización productiva de cada CC.AA.. Después se ha dividido el apoyo al precio de mercado estándar de cada CC.AA. entre su correspondiente coeficiente de corrección para obtener los valores totales de apoyo al precio de mercado.

### 2.3.2. Transferencias presupuestarias

Los países miembros de la OCDE han consensuado desde 2007 cambios significativos en la clasificación de las categorías de ayuda que componen el PSE. Con estos cambios se pretende disponer de un desglose del PSE en categorías que sean coherentes con los instrumentos actuales de política agraria, para reflejar mejor la evolución y la reforma de dicha política en los países miembros. Así, OCDE incorporó la nueva clasificación en su informe *Agricultural Policies in OECD Countries: Monitoring and Evaluation*. El concepto y cálculo del PSE permanece idéntico y se mantiene el desglose del resto de indicadores. Los criterios para efectuar la clasificación de las nuevas 7 categorías, que se ordenan según su grado de desacoplamiento, se basan en cómo están aplicadas las políticas (¿por kg?, ¿por ha?, ¿requiere producción?... ) y no en los objetivos o impacto de dichas políticas, distinguiéndose:

- Transferencias basadas en: apoyos vinculados a la producción (categoría A), a los niveles de inputs (categoría B), al área cultivada/número de animales/ingresos/rentas (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 nueva clasificación incluye subcategorías, que serán aplicadas a las políticas individuales para proporcionar una mayor especificación en función de cómo estén implementadas: con o sin límite de producción, con o sin restricciones sobre los inputs, tasas fijas o variables.

En el ejercicio de regionalización de los apoyos derivados de la PAC a las agriculturas regionales de España, la valoración de las transferencias distintas del apoyo al precio de mercado se ha abordado a partir de los Informes de Actividad del Fondo Español de Garantía Agraria (FEGA), donde se recogen todas las transferencias del FEOGA-Garantía a las CC.AA. Como toda la información debe ser suministrada de manera congruente con los conceptos utilizados por la OCDE para el cálculo de los indicadores, hemos procedido a clasificar todas las transferencias según se propone en la nueva metodología para el cálculo del PSE. Para completar, hemos incorporado las transferencias del FEOGA-Orientación<sup>43</sup>. En la estimación de las transferencias del FEOGA-Orientación se empleó el promedio anual del gasto público asociado a fondos de la UE en las regiones dentro y fuera del Objetivo N<sup>o</sup> 1. La Tabla 2.1 clasifica las transferencias públicas directas de la UE a la agricultura española. Siguiendo la clasificación de la OCDE, dichas transferencias del presupuesto público se han estimado y agrupado como:

- a) Apoyos directos a los productores (a incluir en el cálculo del PSE).
- b) Servicios generales a la agricultura (que son gasto público que no está incluido en el PSE por no suponer una transferencia directa al productor, pero sí en el TSE).
- c) Ayudas directas al primer consumidor (que son gasto público que no está incluido en el PSE por no suponer una transferencia directa al productor, pero sí en el TSE).

Debemos advertir que en una primera aproximación estimamos las transferencias derivadas fundamentalmente de la PAC y que el indicador resulta por fuerza incompleto puesto que no recoge algunas de las transferencias nacionales implícitas como pueden ser las derivadas del coste del factor agua o del régimen fiscal especial para la agricultura. De todos modos, el indicador calculado para el conjunto de la UE por la OCDE tampoco recoge estos elementos por lo que nuestras estimaciones siguen siendo válidas a título de comparación.

---

<sup>43</sup> Hay que apuntar que a partir del 1 de enero de 2007 la clasificación de Fondos agrícolas ha variado con la clasificación de los gastos de política agraria en un Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) y un Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER).

TABLA 2.1.  
Clasificación de las transferencias del FEOGA según la OCDE

ESTIMACIÓN DEL APOYO AL PRODUCTOR (PSE)	
<b>A. Ayuda basada en la producción</b>	
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)	
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>B. Pagos basados en el uso de inputs</b>	
B.1. Uso de inputs variables	
B.2. Formación de capital fijo	
Acciones reestructuración reconversión viñedo (vinos y alcoholes)	
Inversión en explotaciones agrícolas (desarrollo rural)	
Modernización de las explotaciones (FEOGA-Orientación)	
Instalación jóvenes agricultores (desarrollo rural)	
Instalación jóvenes agricultores (FEOGA-Orientación)	
B.3. Servicios agrarios	
Formación (desarrollo rural)	
<b>C. Pagos basados en A/An/R/I actuales, producción requerida</b>	
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)	
Ayuda a la producción (lúpulo)	
Prima láctea (leche y productos lácteos)	
Pagos suplementarios a los productores de leche (leche y productos lácteos)	
Importe adicional (leche y productos lácteos)	
Prima a la vaca nodriza (vacuno)	
Prima al ternero (vacuno)	
Prima por extensificación (vacuno)	
Pagos adicionales de las primas (vacuno)	
Apicultura	
C.2. De un grupo de productos	
Ayuda por superficie de cultivos herbáceos (cultivos herbáceos)	
Ayuda por superficie de cereales (cultivos herbáceos)	

## Continuación

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)

**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)

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

Selvicultura y repoblación forestal (desarrollo rural)

**F.2. Producción de productos no comerciables**

Programa LEADER (FEOGA-Orientación)

**F.3. Otros criterios diferentes del producto****G. Pagos diversos**

Otras medidas a productores (frutas y hortalizas)

Otros gastos (lino textil y cáñamo)

Medidas especiales de apoyo a productores (vacuno)

Ayudas a productores (POSEICAN)

**ESTIMACIÓN DEL APOYO A LOS SERVICIOS GENERALES (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)



## Continuación

**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)
- Ayuda plan de mejora frutos de cáscara (frutas y hortalizas)
- Medidas de promoción (frutas y hortalizas)
- Ayuda a la utilización de mostos (vinos y alcoholes)
- 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 (huevo y aves)
- Mejora de la transformación y comercialización de productos agrícolas (desarrollo rural)

**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)

**ESTIMACIÓN DEL APOYO AL CONSUMO (CSE)****O. Transferencias a los consumidores de los contribuyentes**

- Ayuda a la producción de fécula de patata (almidón y fécula de patata)
- Prima a la fécula de patata (almidón y fécula de patata)
- Ayuda a la utilización de almidón y fécula de patata (almidón y fécula de patata)
- Ayuda a la producción de aceituna de mesa (aceite de oliva)
- Ayuda a la utilización de aceite de oliva en conservas (aceite de oliva)
- Ayuda al consumo (aceite de oliva)
- Compensación por retirada de cítricos (frutas y hortalizas)
- Compensación por retirada de frutas (frutas y hortalizas)
- Compensación por retirada de hortalizas (frutas y hortalizas)
- Ayuda a la transformación de cítricos (frutas y hortalizas)
- Ayuda a la transformación de tomates (frutas y hortalizas)
- Ayuda a la transformación de frutas (frutas y hortalizas)
- Distribución gratuita (frutas y hortalizas)
- Otras medidas a industrias (frutas y hortalizas)
- Ayuda a la utilización en industria química (azúcar e isoglucosa)
- Ayuda a la transformación de fibras de lino y cáñamo (lino textil y cáñamo)
- Ayuda a la producción (algodón)
- Ayuda a la producción de forrajes desecados (leguminosas de grano y forrajes)
- Destilación obligatoria de subproductos de la vinificación (vinos y alcoholes)
- Destilación de vinos de mesa (vinos y alcoholes)
- Destilación de vinos no de mesa (vinos y alcoholes)
- Ayuda a la manteca con destino repostería y otros (leche y productos lácteos)
- Ayuda leche desnatada en polvo para alimentación animal (leche y productos lácteos)
- Leche para escolares (leche y productos lácteos)
- Ayudas a industrias y operadores (POSEICAN)

Fuente: elaboración propia.

## 2.4. UNA PRIMERA MIRADA A LOS PAÍSES DE LA OCDE

Esta última sección del capítulo repasa el contexto internacional en el que se enmarcan las políticas agrarias, que luego desarrollaremos en el próximo capítulo. Disponer de una perspectiva internacional nos permitirá, por un lado, calibrar las reformas de las políticas agrarias de los países de la OCDE en la dirección del desacoplamiento, desde que comenzaron en la década de los 80 al someterse la agricultura a las disciplinas del GATT en el marco de la Ronda Uruguay, y por otro, posicionar los resultados que caractericemos para nuestro país (y que se ofrecerán en el capítulo siguiente) en dicho contexto internacional.

TABLA 2.2.  
Principales indicadores de política agraria en UE, EE.UU. y el conjunto de la OCDE  
(millones de euros)

UE	1986-88	2003-05	2006-08
Estimación del Apoyo al Productor (PSE)	90.536	108.991	101.999
% PSE	40	34	27
Estimación del Apoyo a los Servicios Generales (GSSE)	8.272	10.989	11.403
% GSSE	8	9	10
Estimación del Apoyo Total (TSE)	103.251	123.796	115.218
% TSE	2,7	1,2	0,9
EE.UU.	1986-88	2003-05	2006-08
Estimación del Apoyo al Productor (PSE)	33.118	33.057	21.858
% PSE	22	15	10
Estimación del Apoyo a los Servicios Generales (GSSE)	15.712	30.745	31.542
% GSSE	27	37	43
Estimación del Apoyo Total (TSE)	57.998	82.846	73.310
% TSE	1,3	0,8	0,7
OCDE	1986-88	2003-05	2006-08
Estimación del Apoyo al Productor (PSE)	218.064	225.678	192.402
% PSE	37	29	23
Estimación del Apoyo a los Servicios Generales (GSSE)	36.284	57.871	56.448
% GSSE	13	19	21
Estimación del Apoyo Total (TSE)	272.200	306.677	270.890
% TSE	2,5	1,1	0,9

Fuente: OECD Database 1986-2008.

La Tabla 2.2 mide los cambios en el nivel de apoyo a la agricultura en los países de la OCDE, entre los años 1986-1988 (que se tomaron como referencia en la Ronda Uruguay) y los datos disponibles más recientes correspondientes a los períodos 2003-2005 y 2006-2008, mediante las cifras nominales del PSE, GSSE y TSE (que siendo insuficientes como medida de los cambios en la práctica resultan de utilidad para establecer los niveles de partida del gasto para financiar al sector agrario<sup>44</sup>) y sus respectivos indicadores porcentuales. En el caso del conjunto de la OCDE, un 37% de los ingresos de los productores provenía de las medidas de apoyo en 1986-1988; dicho porcentaje se ha reducido hasta el 23% en 2006-2008. La mayor parte de los países de la OCDE, incluida la UE y EE.UU., han experimentado la misma evolución, aunque los diferentes puntos de partida dan lugar a reducciones de diferente intensidad. Otra diferencia llamativa se encuentra en la evolución del GSSE. Las transferencias estadounidenses en materia de Servicios Generales a la Agricultura, que con sus 30.000 millones de euros triplican a las europeas, denotan el peso que tienen dentro del gasto federal las políticas de promoción del consumo, la investigación y la transferencia de tecnología. Recuérdese que dichas políticas no se consideran dentro del PSE. En términos generales, la UE y EE.UU. han seguido una trayectoria parecida, que les ha llevado a cifrar su apoyo al sector en porcentajes muy similares a los de la media de la OCDE, si bien la ayuda estadounidense se sitúa en niveles de partida más reducidos y con reformas que se adelantan a las europeas.

## ANEXO 1. Reseña algebraica de la metodología de medición del apoyo a la agricultura

A continuación ofrecemos un detalle algebraico sobre la metodología de cálculo aplicada para la obtención de los principales indicadores (PSE, GSSE y TSE). En el siguiente apartado se explica con mayor profundidad cómo han sido estimados u obtenidos los ítems MPS y BP.

- **MPS:** Apoyo a Precios de Mercado (**estimación**)
- **BP:** Pagos con Cargo a Presupuestos (**obtención directa a partir del FEGA (varios años) y del MCA<sup>45</sup> 2000-2006**)
  - BP<sub>1</sub>:** Transferencias directas al productor
  - BP<sub>2</sub>:** Transferencias de carácter estructural o GSSE
  - BP<sub>3</sub>:** Transferencias de contribuyentes a consumidores

$$\text{PSE} = \text{MPS} + \text{BP}_1$$

<sup>44</sup> Recuérdese que la comparación internacional debe realizarse con cautela, entre otras cosas porque la dimensión del sector agrario y sus características son diferentes en cada país.

<sup>45</sup> Marco Comunitario de Apoyo 2000-2006.

$$\text{TSE} = \text{PSE} + \text{BP}_2 (\text{GSSE}) + \text{BP}_3$$

La ayuda a la agricultura también se mide en el contexto de las negociaciones comerciales multilaterales. En el marco del Acuerdo sobre Agricultura de la Ronda Uruguay (AsA) toda ayuda interna en favor de los productores agrícolas está sujeta a normas. El AsA implica dos tipos de compromisos en materia de ayuda interna: uno cualitativo y el otro cuantitativo. El compromiso cualitativo establece una definición de las políticas de ayuda interna exceptuadas de los compromisos de reducción, mientras que el compromiso cuantitativo establece listas de compromisos que limitan las subvenciones a los productos agropecuarios. A expensas de los acuerdos que se adopten en la actual Ronda Doha de negociaciones multilaterales de la Organización Mundial de Comercio, el indicador utilizado desde la Ronda Uruguay (RU) ha sido la Medida Global de la Ayuda (MGA). Adicionalmente, existe un tipo de pagos directos exentos de compromisos de reducción, en el marco del llamado “compartimento azul” de la RU<sup>46</sup>. El Recuadro 2.1 explica con mayor detalle los compartimentos de ayuda interna de la RU. El Recuadro 2.2 recoge una comparación entre los indicadores PSE y MGA.

#### RECUADRO 2.1.

##### El apoyo a la agricultura según la OMC

###### *Medidas no sujetas a compromisos de reducción*

**La Caja Verde.** Las medidas de la “Caja Verde” figuran en el Anexo 2 del AsA. El requisito fundamental para que queden exceptuadas de los compromisos de reducción es que no tengan efectos de distorsión del comercio ni efectos en la producción o, a lo sumo, que los tengan en grado mínimo. La ayuda en cuestión debe prestarse por medio de programas gubernamentales financiados con fondos públicos (incluyendo ingresos fiscales sacrificados) que no impliquen transferencias de los consumidores, y no debe tener el efecto de prestar ayuda en materia de precios a los productores. En el marco de la OMC, los desembolsos en estas medidas eximidas pueden ser aumentados sin limitación alguna. La Caja Verde se aplica tanto a los Miembros que son países desarrollados como a los países en desarrollo. La lista de la Caja Verde incluye las siguientes medidas:

- servicios de apoyo, tales como investigación, lucha contra plagas y enfermedades, formación, divulgación, inspección, servicios de comercialización y promoción, y servicios de infraestructura;
- constitución de existencias públicas con fines de seguridad alimentaria;
- ayuda alimentaria interna; y

<sup>46</sup> En las negociaciones actuales de la Ronda de Doha se está considerando otro indicador más general: Ayuda Total con Efectos de Distorsión al Comercio, que englobaría la MGA (incluidas las ayudas denominadas de minimis) más la caja azul.

- pagos directos a los productores tales como la ayuda a los ingresos desconectada, programas de seguro de los ingresos y de red de seguridad de los ingresos, socorro en casos de desastres naturales, programas de retiro de productores y de detracción de tierras y otros recursos, ayudas a la inversión, programas ambientales, y programas de asistencia regional.

### *Medidas sujetas a compromisos de reducción*

**La Caja Ámbar.** La ayuda prestada en el marco de políticas no exceptuadas está sujeta a los compromisos de reducción. Los compromisos de reducción se expresan en términos de la “Medida Global de la Ayuda Total o MGA Total”, que es la suma de los gastos en ayuda interna no exenta correspondiente a todos los productos y las políticas. Para estimar el nivel de la ayuda prestada al sector agropecuario, el AsA menciona cuatro medidas de ayuda diferentes, que son:

- MGA referida a productos específicos: la cuantía total de la ayuda otorgada a cada producto agropecuario de base (por ejemplo, sostenimiento de los precios, pagos directos, etc.).
- MGA no referida a productos específicos: la cuantía total de la ayuda otorgada por políticas dirigidas al sector agropecuario en conjunto, excluida la ayuda a productos específicos.
- Medida de la ayuda equivalente (MAE): ayuda referida a productos específicos cuyo cálculo con arreglo a la metodología de la MGA no es factible.
- MGA Total: es la suma de toda la ayuda interna no exenta otorgada a los productores agropecuarios, obtenida sumando todas las MGA correspondientes a los productos específicos, todas las MGA no referidas a productos específicos y todas las medidas de la ayuda equivalentes.

### *El compartimento azul*

**La Caja Azul.** Los pagos directos efectuados en el marco de programas de limitación de la producción (clasificados a veces como medidas de la “Caja Azul”) están eximidos de los compromisos de reducción de la ayuda interna si:

- se basan en superficies y rendimientos fijos; o
- se realizan con respecto al 85% o menos del nivel de base de la producción; o
- los pagos relativos al ganado se realizan sobre un número fijo de cabezas.

En la Unión Europea, la inclusión en la caja azul de los pagos directos a cereales y oleaginosas, así como de las primas al vacuno, introducidos en la reforma de 1992, permitió que la Medida Global de Ayuda de la Unión Europea se viera muy reducida ya que los nuevos pagos quedaban fuera del compromiso de reducción. Gracias a la definición sectorial de la MGA, esos “ahorros” se han podido utilizar para apoyar otros productos agrarios de la UE, aunque el apoyo a productos concretos no puede superar el concedido en 1992 como condición para que la UE se beneficie de la cláusula de paz.

### RECUADRO 2.2.

#### Comparación entre las medidas del PSE y de la MGA

- El PSE incluye toda transferencia monetaria de los consumidores y contribuyentes a los productores.
- La MGA excluye algunas de las transferencias tanto de los consumidores como de los contribuyentes.
- El PSE incluye todos los pagos directos a los productores (es decir las transferencias monetarias de los contribuyentes).
- La MGA excluye algunos de éstos, por ejemplo los pagos directos (de los contribuyentes) derivados de la Caja Verde y la Caja Azul.
- El PSE incluye las transferencias monetarias implícitas de los consumidores que resultan de los obstáculos a la importación.
- La MGA, no: el sostenimiento de los precios de mercado sólo ocurre cuando existe un precio administrado.
- El PSE utiliza los precios externos corrientes (es decir, los precios vigentes cuando se calcula el PSE).
- La MGA utiliza un período de referencia fijo (1986-1988) para todos los cálculos de la MGA: de Base y Corriente.
- El PSE varía según los cambios de los precios mundiales, los tipos de cambios y los “volúmenes de ayuda”.
- La MGA varía sólo según el volumen de ayuda.
- El PSE puede medir transferencias negativas a los productores, y éstas son tomadas en cuenta cuando se calcula el PSE total para el sector agrícola.
- La MGA ignora las transferencias negativas en el cálculo de la ayuda total.
- El PSE permite registrar una ayuda significativa a los cereales forrajeros como ayuda negativa para el ganado.
- La MGA no lo permite.

Fuente: elaboración propia.

## Aplicación empírica para España: metodología y fuentes

### Apoyo al precio de mercado (MPS)

Para la estimación del componente de apoyo al precio de mercado (MPS, *Market Price Support*) consideramos el MPS calculado por la OCDE para un conjunto de productos individualizados, que llamaremos *estándar*<sup>47</sup>, que incluye a los productos de carácter continental (cereales, oleaginosas, azúcar, carnes, lácteos y huevos) así como patatas, toma-

<sup>47</sup> Trigo, maíz, cebada, avena, arroz, soja, colza, girasol, azúcar, patatas, tomates, flores y plantas, vino, vacuno, porcino, pollo, ovino, leche y huevos.

tes, flores y plantas y vino. Para la regionalización de los apoyos a los precios de mercado hemos tomado inicialmente dichos resultados del componente de apoyo al precio de mercado en la UE calculado por la OCDE en los productos *estándar*. Una vez disponemos de los resultados agregados a nivel de Unión Europea, hemos supuesto que ese apoyo al precio de mercado interno se distribuye entre las regiones europeas de manera proporcional a su participación en la producción final agraria de la Unión<sup>48</sup>. Para el cálculo de dichos coeficientes de participación se requiere conocer el nivel de producción comunitario y regional de cada producto. Para la producción comunitaria hemos tomado los datos empleados por la OCDE procedentes de EUROSTAT (garantizando así la máxima coherencia con los cálculos de la OCDE), y para la producción regional hemos usado los datos ofrecidos en el Anuario de Estadística Agroalimentaria del MAPA (2003, 2004, 2005, 2006). Para las producciones regionales del año 2006 hemos recurrido a las estimaciones que ofrecen los Avances de Superficies y Producciones de Cultivos (2006, 2007) y las Encuestas de Sacrificio de Ganado (2006) del MAPA<sup>49</sup>. Con objeto de armonizar las unidades de medida utilizadas por las distintas fuentes hemos traducido las estimaciones de producción en valores. Para ello, hemos empleado los precios al productor que utiliza la OCDE en sus cálculos, salvo en un producto, flores y plantas, que hemos tenido que recurrir a los precios que publica el MAPA porque la OCDE no suministra el dato<sup>50</sup>. Por producto *estándar* se obtiene el apoyo al precio de mercado de cada CC.AA. aplicando los coeficientes de participación regional en el apoyo al precio de mercado comunitario calculado por la OCDE. Algebraicamente, para cálculo del MPS *estándar* regional por producto usamos las fórmulas que siguen:

$$\text{MPS}_{\text{EST REG}} = (\text{CP} * \text{MPS}_{\text{EST UE}})/100, \text{ siendo}$$

$$\text{CP} = \text{VTP REG}/(\text{VTP UE} * 10.000), \text{ de donde}$$

MPS<sub>EST REG</sub>: Apoyo al precio de mercado *estándar* regional (millones de euros)

MPS<sub>EST UE</sub>: Apoyo al precio de mercado *estándar* en la UE (millones de euros)

CP: Coeficiente de participación (en porcentaje)

VTP REG: Valor total de la producción regional (en euros)

VTP UE: Valor total de la producción en la UE (en millones de euros)

La OCDE no suministra ninguna información para aceite de oliva, tabaco, algodón, frutas y hortalizas. Para subsanar este problema, la OCDE realiza una extrapolación para el cálculo del MPS total a través del incremento del MPS *estándar* en virtud de la parti-

<sup>48</sup> Se trata de estimar de qué parte del MPS total que recibe cada producto en la UE se están beneficiando los productores de las distintas CC.AA.

<sup>49</sup> Por supuesto, hemos comprobado previamente que las distintas fuentes, OCDE y MAPA, son coherentes con los resultados que EUROSTAT ofrece a nivel nacional.

<sup>50</sup> Un ejercicio exploratorio de cálculo del PSE para frutas y hortalizas puede encontrarse en Nucifora y Sarri (1997).

cipación de los productos *no estándar* en la producción final agraria total. Este supuesto no es inmune a la crítica pues se está suponiendo que los productos *no estándar*, típicamente mediterráneos en el caso de España, se benefician de un nivel de apoyo al precio de mercado porcentual idéntico al promedio del conjunto de productos *estándar*. En nuestro caso, y para mantener coherencia con estas orientaciones de la OCDE, hemos optado por calcular el porcentaje que los productos *estándar* representan en el valor de la producción de la rama agraria de cada CC.AA., llegando así a unos coeficientes de corrección regionales con el objetivo de tener en cuenta el efecto de la especialización productiva de cada CC.AA. Después se ha dividido el apoyo al precio de mercado *estándar* de cada CC.AA. entre su correspondiente coeficiente de corrección para obtener los valores totales de apoyo al precio de mercado. El detalle algebraico que utilizamos sería:

$$\text{MPS}_{\text{TOTAL REG}} = (\text{MPS}_{\text{EST REG}} * 100) / \text{CC}, \text{ siendo}$$

$$\text{CC} = (\text{VTP}_{\text{EST REG}} * 100) / \text{PRA REG}, \text{ de donde}$$

$\text{MPS}_{\text{TOTAL REG}}$ : Apoyo al precio de mercado total en la región (incluyendo todos los productos, en millones de euros)

$\text{MPS}_{\text{EST REG}}$ : Apoyo al precio de mercado *estándar* en la región (incluyendo los productos *estándar*, en millones de euros)

CC: Coeficiente de corrección regional (en porcentaje)

$\text{VTP}_{\text{EST REG}}$ : Valor total de la producción regional (incluyendo los productos *estándar*, en millones de euros)

PRA REG: Producción de la Rama Agraria regional (millones de euros)

### **Pagos con cargo a presupuestos (BP)**

Los países miembros de la OCDE acaban de consensuar cambios significativos en la clasificación de las categorías de ayuda que componen el PSE. Con estos cambios se pretende disponer de un desglose del PSE en categorías que sean coherentes con los instrumentos actuales de política agraria, para reflejar mejor la evolución y la reforma de dicha política en los países miembros. Desde septiembre de 2007, la OCDE ha incorporado la nueva clasificación en su informe *Agricultural Policies in OECD Countries: Monitoring and Evaluation*. El concepto y cálculo del PSE permanece idéntico y se mantiene el desglose del resto de indicadores. Los criterios para efectuar la clasificación de las nuevas 7 categorías, que se ordenan según su grado de desacoplamiento, se basan en *cómo están aplicadas* las políticas (¿por kg?, ¿por ha?, ¿requiere producción?... ) y no en los objetivos o impacto de dichas políticas, distinguiéndose:

- Transferencias basadas en: apoyos vinculados a la producción (categoría A), a los niveles de inputs (categoría B), al área cultivada/número de animales/ingresos/rentas (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 nueva clasificación incluye subcategorías, que serán aplicadas a las políticas individuales para proporcionar una mayor especificación en función de cómo estén implementadas: con o sin límite de producción, con o sin restricciones sobre los inputs, tasas fijas o variables.

En el ejercicio de regionalización de los apoyos derivados de la PAC a las agriculturas regionales de España, la valoración de las transferencias distintas del apoyo al precio de mercado se ha abordado a partir de los Informes de Actividad del Fondo Español de Garantía Agraria (FEGA, varios años), donde se recogen todas las transferencias del FEOGA-Garantía a las CC.AA. Como toda la información debe ser suministrada de manera congruente con los conceptos utilizados por la OCDE para el cálculo de los indicadores PSE, GSSE y TSE, hemos procedido a clasificar dichas transferencias según se propone en la nueva metodología para el cálculo de los indicadores. Para completar, hemos incorporado las transferencias del FEOGA-Orientación<sup>51</sup> que se asocian fundamentalmente con la financiación de acciones estructurales en el sector<sup>52</sup>. En la estimación de las transferencias del FEOGA-Orientación se empleó el promedio anual del gasto público asociado a dicha sección del FEOGA para el período de programación 2000-2006. La Tabla 2.3 clasifica este conjunto de transferencias públicas directas de la UE a la agricultura de las CC.AA. Siguiendo la clasificación de la OCDE, dichas transferencias del presupuesto público se han estimado y agrupado como:

- a) Apoyos directos a los productores (a incluir en el cálculo del PSE).
- b) Servicios generales a la agricultura o GSSE (que son gasto público que no está incluido en el PSE por no suponer una transferencia directa al productor, pero sí en el TSE).
- c) Ayudas directas al primer consumidor (que son gasto público que no está incluido en el PSE por no suponer una transferencia directa al productor, pero sí en el TSE).

Debemos advertir que en el presente trabajo estimamos las transferencias derivadas fundamentalmente de la PAC y que el indicador resulta por fuerza incompleto puesto que no recoge algunas transferencias nacionales implícitas como pueden ser las derivadas del coste del factor agua o del régimen fiscal especial para la agricultura. De todos modos, el indicador calculado para el conjunto de la UE por la OCDE tampoco recoge estos elementos por lo que nuestras estimaciones siguen siendo válidas a título de comparación.

---

<sup>51</sup> Hay que apuntar que a partir del 1 de enero de 2007 la clasificación de Fondos agrícolas ha variado con la clasificación de los gastos de política agraria en un Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) y un Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER).

<sup>52</sup> Los conceptos dentro de la PAC que se financian a cargo de la sección Orientación se relacionan principalmente con la modernización de explotaciones y la instalación de jóvenes agricultores.

TABLA 2.3.

## Clasificación de las transferencias del FEOGA según el nuevo criterio de la OCDE

ESTIMACIÓN DEL APOYO AL PRODUCTOR (PSE)	
<b>A. Ayuda basada en la producción</b>	
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)
	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>B. Pagos basados en el uso de inputs</b>	
B.1. Uso de inputs variables	
B.2. Formación de capital fijo	
	Acciones reestructuración reconversión viñedo (vinos y alcoholes)
	Inversión en explotaciones agrícolas (desarrollo rural)
	Modernización de las explotaciones (FEOGA-Orientación)
	Instalación jóvenes agricultores (desarrollo rural)
	Instalación jóvenes agricultores (FEOGA-Orientación)
B.3. Servicios agrarios	
	Formación (desarrollo rural)
<b>C. Pagos basados en A/An/R/I* actuales, producción requerida</b>	
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)
	Ayuda a la producción (lúpulo)
	Prima láctea (leche y productos lácteos)
	Pagos suplementarios a los productores de leche (leche y productos lácteos)
	Importe adicional (leche y productos lácteos)
	Prima a la vaca nodriza (vacuno)
	Prima al ternero (vacuno)
	Prima por extensificación (vacuno)
	Pagos adicionales de las primas (vacuno)
	Apicultura
C.2. De un grupo de productos	
	Ayuda por superficie de cultivos herbáceos (cultivos herbáceos)
	Ayuda por superficie de cereales (cultivos herbáceos)

\* A (área), An (número de animales), R (ingresos), I (renta).

## Continuación

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)

**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)

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

Selvicultura y repoblación forestal (desarrollo rural)

F.2. Producción de productos no comerciables

Programa LEADER (FEOGA-Orientación)

F.3. Otros criterios diferentes del producto

**G. Pagos diversos**

Otras medidas a productores (frutas y hortalizas)

Otros gastos (lino textil y cáñamo)

Medidas especiales de apoyo a productores (vacuno)

Ayudas a productores (POSEICAN)

**ESTIMACIÓN DEL APOYO A LOS SERVICIOS GENERALES (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)

## Continuación

**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)  
 Ayuda plan de mejora frutos de cáscara (frutas y hortalizas)  
 Medidas de promoción (frutas y hortalizas)  
 Ayuda a la utilización de mostos (vinos y alcoholes)  
 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)

**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)

**ESTIMACIÓN DEL APOYO AL CONSUMO (CSE)****O. Transferencias a los consumidores de los contribuyentes**

Ayuda a la producción de fécula de patata (almidón y fécula de patata)  
 Prima a la fécula de patata (almidón y fécula de patata)  
 Ayuda a la utilización de almidón y fécula de patata (almidón y fécula de patata)  
 Ayuda a la producción de aceituna de mesa (aceite de oliva)  
 Ayuda a la utilización de aceite de oliva en conservas (aceite de oliva)  
 Ayuda al consumo (aceite de oliva)  
 Compensación por retirada de cítricos (frutas y hortalizas)  
 Compensación por retirada de frutas (frutas y hortalizas)  
 Compensación por retirada de hortalizas (frutas y hortalizas)  
 Ayuda a la transformación de cítricos (frutas y hortalizas)  
 Ayuda a la transformación de tomates (frutas y hortalizas)  
 Ayuda a la transformación de frutas (frutas y hortalizas)  
 Distribución gratuita (frutas y hortalizas)  
 Otras medidas a industrias (frutas y hortalizas)  
 Ayuda a la utilización en industria química (azúcar e isoglucosa)  
 Ayuda a la transformación de fibras de lino y cáñamo (lino textil y cáñamo)  
 Ayuda a la producción (algodón)  
 Ayuda a la producción de forrajes desecados (leguminosas de grano y forrajes)  
 Destilación obligatoria de subproductos de la vinificación (vinos y alcoholes)  
 Destilación de vinos de mesa (vinos y alcoholes)  
 Destilación de vinos no de mesa (vinos y alcoholes)  
 Ayuda a la mantequilla con destino repostería y otros (leche y productos lácteos)  
 Ayuda leche desnatada en polvo para alimentación animal (leche y productos lácteos)  
 Leche para escolares (leche y productos lácteos)  
 Ayudas a industrias y operadores (POSEICAN)

## BIBLIOGRAFÍA

- ANDERS, S.; HARCHE, J.; HERRMANN, R. y SALHOFER, K. (2004). *Regional Income Effects of Producer Support under the CAP*. *Cahiers d'économie et sociologie rurales*. Vol. 73, 4, pp. 103-122.
- ANDRÉS GONZÁLEZ-MORALEJO, S. y GARCÍA ÁLVAREZ-COQUE, J.M. (2009). Distribución regional del apoyo de la PAC a la agricultura española tras la Revisión Intermedia Investigaciones Regionales, 14, pp. 27-59.
- BERTHELOT, J. (2004). *Ending Food dumping: taking the US and EU through the WTO disputes procedure after the expiry of the "peace clause"*, <http://solidarite.asso.fr>) May 2004.
- BLANDFORD, D. (2005). *Imposing WTO disciplines on domestic support: an assessment of the Doha Round Approach*, *Economía Agraria y Recursos Naturales*, Vol. 5, 9, pp. 3-26.
- COMPÉS, R. y GARCÍA ÁLVAREZ-COQUE, J.M. (2005). Las reformas de la política agrícola común en la Unión Europea ampliada: implicaciones económicas para España, *Papeles de Economía Española*, 103, pp. 230-244.
- CORDEN W.M. (1971). *The Theory of Protection*, Oxford.
- EUROPEAN COMMISSION (2001). *Study on the impact of community agricultural policies on economic and social cohesion*, Directorate- General for Regional Policy, Brussels.
- EUROPEAN SPATIAL PLANNING OBSERVATION NETWORK (2005). *ESPON Project 2.1.3: The Territorial Impact of CAP and Rural Development Policy*. Arkleton Institute for Rural Development Research, University of Aberdeen.
- FEGA (varios años). Informe de Actividad del Fondo Español de Garantía Agraria. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, [www.mapya.es](http://www.mapya.es).
- GARCÍA ÁLVAREZ-COQUE, J.M. et al. (1994). *Gasto Público y Sistema Autonómico. La política agraria autonómica a examen*. Conselleria d'Agricultura, Pesca i Alimentació de la Generalitat Valenciana. Serie Estudios.
- GARCÍA ÁLVAREZ-COQUE, J.M. y ANDRÉS GONZÁLEZ-MORALEJO, S. (2007). Estimación del apoyo comunitario a la agricultura de las Comunidades Autónomas, *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, 213, pp. 179-206.
- HANSEN, H. (2005). *Effects of agricultural policy measures on gross transfers to farmers: Intertemporal and interregional evidence from the CAP Paper prepared for presentation at the XIth Congress of the EAAE (European Association of Agricultural Economists) 'The Future of Rural Europe in the Global Agri-Food System' Copenhagen, Denmark August 24-27, 2005*.
- JOSLING, T. (1979). *Agricultural protection and stabilization policies: analysis of current neomercantilist practices*, in: *International Trade and Agriculture: Theory and Policy*, Hillman J.A., Schmitz A. (eds), (Westview Special Studies in International Economics and Business), Boulder, pp. 149-162.
- MAPA (varios años). Anuario de Estadística Agroalimentaria. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, [www.mapya.es](http://www.mapya.es)
- MAPA (varios años). Avances de Superficies y Producciones de Cultivos. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, [www.mapya.es](http://www.mapya.es).
- MAPA (2004). Territorialización de los apoyos públicos, en Libro Blanco sobre la Agricultura y el Desarrollo Rural, Capítulo 3, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, [www.mapya.es](http://www.mapya.es).

- MAPA (2006). Encuestas de Sacrificio de Ganado. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, [www.mapya.es](http://www.mapya.es).
- MAPA (2007). Observatorio del Apoyo Público a la Agricultura. Estudio del apoyo público, presupuestos autonómicos y sistema de seguimiento, ejercicio 2007. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Pp. 35-85.
- NUCIFORA, A. y SARRI, D. (1997). *Levels of protection for the fruit, vegetables, olive oil and wine sectors of the European Union*. Quaderno per discussione, 19, febrero. Centro Interdepartamental de Política Agroalimentaria-ambiental, Universidad de Siena.
- OCDE (varios años). *Agricultural Policies, Markets and Trade. Monitoring and Outlook*. París.
- OECD Database (2007). *Agricultural Policies in OECD countries: monitoring and evaluation 2007*. [http://www.oecd.org/document/59/0,3343,en\\_2825\\_494504\\_39551355\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/59/0,3343,en_2825_494504_39551355_1_1_1_1,00.html)
- REIG, E. (1991). "Hacia una valoración cuantitativa de las políticas agrícolas: la experiencia de la OCDE". *Información Comercial Española*, Vol. 700, pp. 61-70.
- SUMNER, D.A. y BRUNKE, H. (2003). "Commodity Policy and California Agriculture", en Jerome B. Siebert. Forthcoming in *California Agriculture: Issues and Challenges*. University of California, Giannini Foundation.
- TANGERMANN, S. (2005). "Is the Concept of the Producer Support Estimate in Need of Revision?", *OECD Food, Agriculture and Fisheries Working Papers*, 1, OECD Publishing. doi:10.1787/845314770374
- TARDITI S. y ZANIAS G. (2001). *Common agricultural policy*, in : *Competitiveness and Cohesion in EU Policies*, Hall R., Smith A. and Tsoukalis L. (eds.), Oxford University Press, pp. 179-216.
- WALKENHORST P. (2003). *Regional diversity, policy targeting and agricultural producer support in Switzerland*, *Jahrbuch für Regionalwissenschaft*, 23 (2), pp. 141-153.
- WISE, T. A. (2004). *The Paradox of Agricultural Subsidies: Measurement Issues, Agricultural Dumping, and Policy Reform*, Global Development and Environment Institute, Tufts University, Working paper N° 04-02, February 2004 (<http://ase.tufts.edu/gdae>).
- ZANIAS G.P. (2002). *The distribution of CAP benefits among member states and the impact of a partial re-nationalisation: a note*, *Journal of Agricultural Economics*, 53 (1), pp. 108-112.

# CAPÍTULO 3

## UNA COMPARACIÓN INTERNACIONAL

---

*Silvia Andrés González-Moralejo y José María García Álvarez-Coque\**

---

\* Profesores del Departamento de Economía y Ciencias Sociales de la Universitat Politècnica de València





En este capítulo se muestran para España los principales resultados obtenidos de una investigación realizada para comparar el apoyo que recibe nuestra agricultura por parte de la PAC con el apoyo recibido por la agricultura en otros países de la OCDE<sup>53</sup>. Después, para revisar el contexto internacional en que dichos indicadores se encuadran, hemos tomado los datos que proporciona la propia OCDE<sup>54</sup> para construir gráficos comparativos que ilustren las diferencias entre países. Debemos incidir de nuevo en las limitaciones de los indicadores de la OCDE, ya señaladas en el capítulo anterior, subrayando que su utilidad reside sobre todo en el seguimiento y la evaluación de las políticas, más que en una medida exacta del bienestar de los productores. En este ejercicio de comparación internacional los resultados llegan hasta 2006. Se trata, pues, de una visión del punto de partida en que se encontraba la política agraria, al inicio del proceso de reformas lanzadas con la aplicación del sistema de pago único por explotación. Cuando abordemos el detalle regional de los resultados por Comunidades Autónomas, en los próximos capítulos, se mostrarán resultados más actualizados para 2007, 2008 y en algún caso para 2009.

### 3.1. ESTIMACIÓN DEL APOYO AL PRODUCTOR (PSE)

El valor promedio del PSE en España ascendió a unos 11.350 millones de euros en el período 2002-2006. En 2003 experimentó un ligero incremento en términos nominales, para después reducirse paulatinamente hasta el 2006. Así, ha pasado de 11.800 millones en 2002 a menos de 10.500 en 2006, lo que implica una reducción aproximada del 12%. La cifra de 2006 representó el 9% del PSE total estimado para la UE-25 según informa la OCDE, participación que viene reduciéndose a lo largo de todo el período considerado a medida que aumenta el número de socios comunitarios.

A parte de otros socios comunitarios, como se ve en el Gráfico 3.1, sólo Corea, EE.UU. y Japón aglutinan un PSE superior al español. Destacan los altos valores obtenidos por los dos países asiáticos, 20.300 millones de euros para Corea y 32.400 para Japón, el doble y el triple, respectivamente, que en el caso español. El país más cercano a España respecto al PSE es Turquía, con 8.000 millones de euros. Ya por debajo del nivel español aparecen Canadá y México, con 6.000 millones, Suiza con 4.000, Noruega con 2.500 y Australia

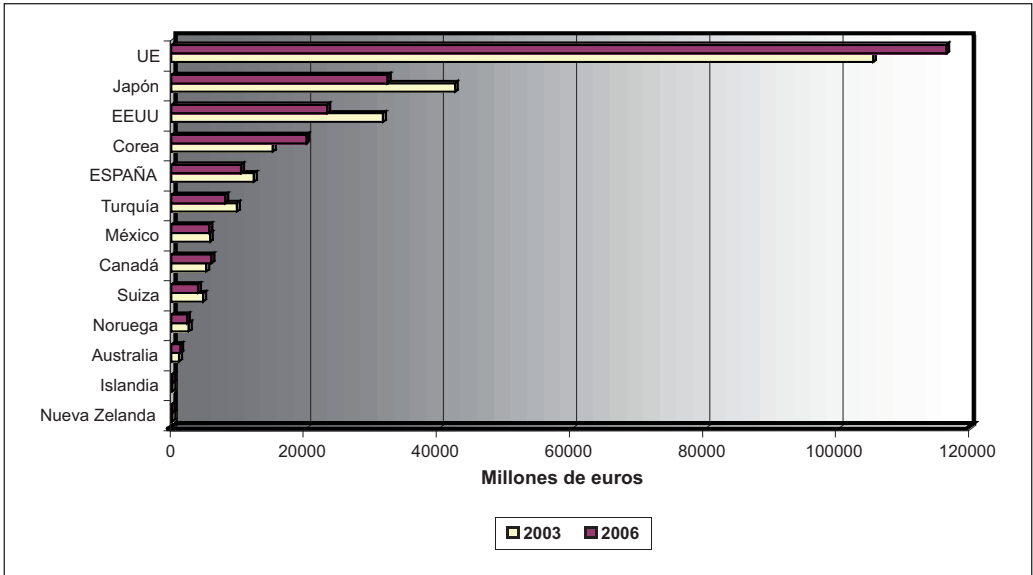
---

<sup>53</sup> Los resultados se desarrollan en el artículo de Silvia Andrés y José María García Álvarez-Coque titulado Indicadores de apoyo público a la agricultura: España y sus comunidades autónomas en el contexto de la OCDE, *Revista de Economía Mundial*, núm. 25, 2010, pp. 159-190.

<sup>54</sup> OCDE Database 1986-2007.

con 1.500. Testimonial es el caso de Islandia y Nueva Zelanda, con 180 y 70 millones de euros en concepto de PSE. El conjunto de la OCDE sumó un total de 220.500 millones en ese año.

GRÁFICO 3.1.  
Estimación del Apoyo al Productor (PSE) por país (años 2003 y 2006)

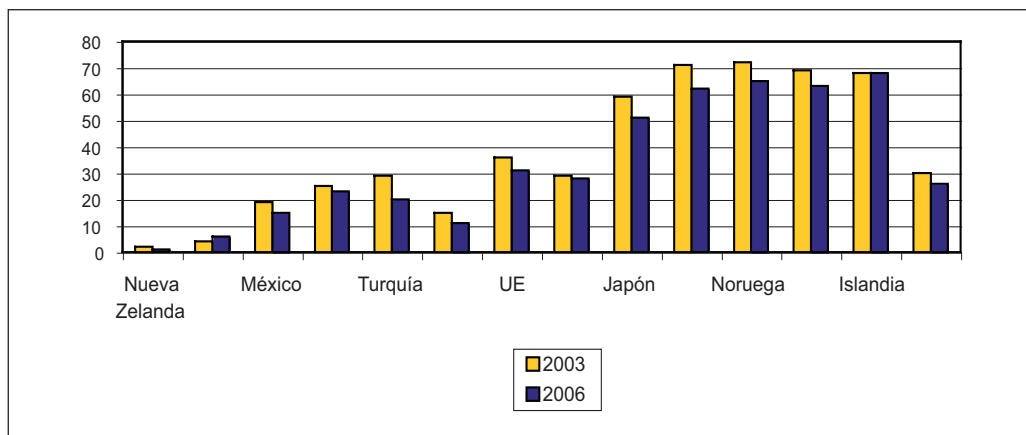


Fuente: elaboración propia a partir de OCDE Database 1986-2007.

El PSE porcentual para España es de un 28%. Aquí es interesante observar las diferencias regionales: la parte de los ingresos que procede de transferencias de la política agraria es mucho más elevada para los productores del norte y oeste que para los del sur y este de España, siendo la especialización productiva de cada región la responsable de dichas diferencias.

En el 2006, el PSE porcentual es idéntico al promedio de la OCDE y significativamente inferior al promedio de la UE-25, que fue del 34%, como se desprende del Gráfico 3.2. Sobre España y la UE destacan los porcentajes de los países altamente proteccionistas como Japón, Suiza, Corea, Noruega e Islandia, donde más del 50% de los ingresos de los productores proceden de la política agraria. En México, Turquía y Canadá las ayudas públicas generan una quinta parte del ingreso total. En EE.UU. el PSE porcentual es tan sólo del 11%; en Nueva Zelanda y Australia es testimonial, con un 1 y un 7% respectivamente.

GRÁFICO 3.2.  
Estimación del Apoyo al Productor (PSE) por país: porcentaje del ingreso de los productores  
(años 2003 y 2006)



Fuente: elaboración propia a partir de OCDE Database 1986-2007.

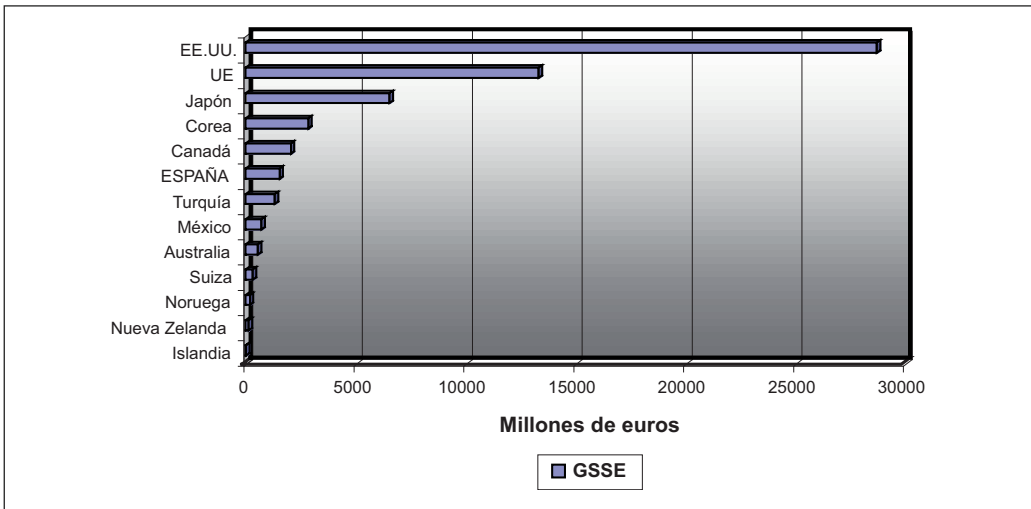
### 3.2. ESTIMACIÓN DEL APOYO A LOS SERVICIOS GENERALES A LA AGRICULTURA (GSSE)

El valor del Apoyo a los Servicios Generales a la Agricultura relacionado con las transferencias de la PAC (GSSE) ascendió en España a casi 1.600 millones de euros, como promedio del período estudiado. Es una cuantía que no tiende a aumentar (más bien hay una reducción promedio nominal del 1%), a pesar de que incluye medidas que no distorsionan el comercio, y por tanto, no están cuestionadas en la Agenda Doha para el Desarrollo. En 2006, las transferencias en materia de Servicios Generales a la Agricultura (GSSE) ascendieron en España a 1.500 millones de euros, lo que representa un 11,6% de los 13.300 millones que se dedican a este fin en la UE-25.

Como vemos en el Gráfico 3.3, por encima de España destacan en este sentido Canadá con 2.000 millones, Corea con 2.800, Japón con 2.500 y sobretodo EE.UU. con 29.000 millones, más del doble que en toda la UE, denotando el peso que tiene el gasto federal en políticas de promoción del consumo, investigación y transferencia de tecnología. El país más próximo a España resulta ser de nuevo Turquía, que dedica a servicios a la agricultura 1.300 millones de euros. México, Australia y Suiza invierten 700, 550 y 300 millones respectivamente, Nueva Zelanda y Noruega 140 y 200, y testimonial es el valor en Islandia con sólo 16 millones de euros. El conjunto de la OCDE sumó por este concepto un total de 56.800 millones.

GRÁFICO 3.3.

Estimación de los Servicios Generales a la Agricultura (GSSE) por país (año 2006)

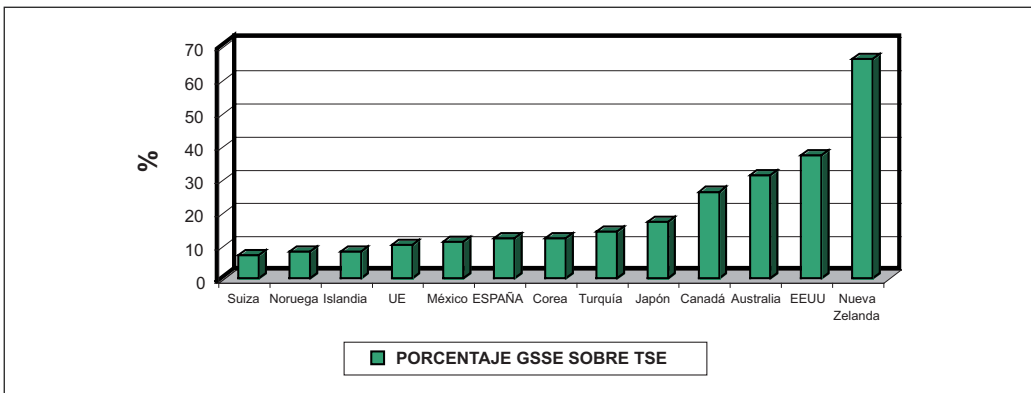


Fuente: elaboración propia a partir de OCDE Database 1986-2007.

Muy interesante es comentar el porcentaje que el GSSE representa sobre el apoyo total (TSE), que aparece en el Gráfico 3.4. En España es de un 12%, algo más que en la UE-25, donde sólo alcanza el 10%. Ambas cifras son inferiores al promedio del área OCDE, que ya alcanza el 19%. Lo habitual es que los servicios a la agricultura no lleguen a una quinta parte del apoyo total, situándose entre el 7% de Suiza y el 17% de Japón. En Canadá ocupan una cuarta parte del apoyo total y en Australia y EE.UU. algo más de un tercio. Como caso especial hay que citar a Nueva Zelanda, donde sus 140 millones de euros en materia de GSSE son el 66% del apoyo total.

GRÁFICO 3.4.

Estimación de los Servicios Generales a la Agricultura (GSSE): porcentaje sobre el TSE (año 2006)



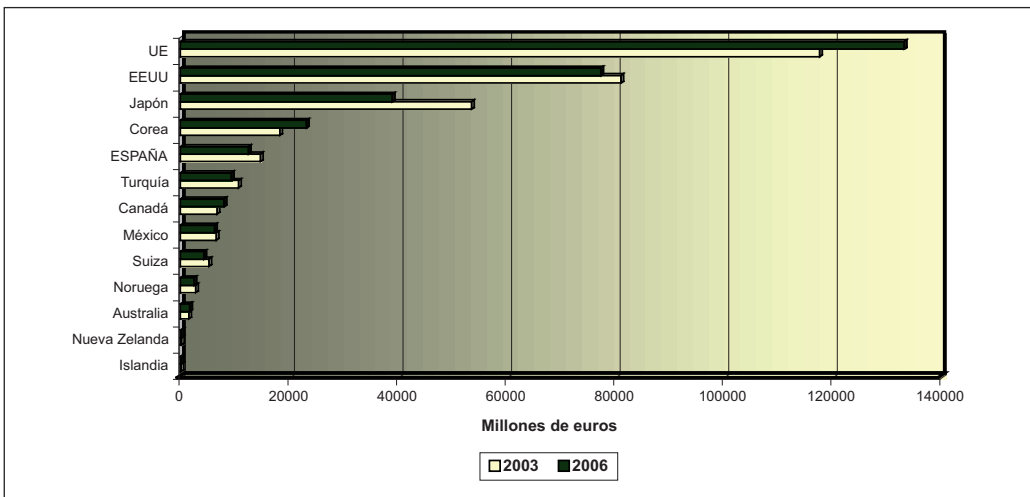
Fuente: elaboración propia a partir de OCDE Database 1986-2007.

### 3.3. ESTIMACIÓN DEL APOYO TOTAL (TSE)

El TSE para España arrojó un valor promedio anual de 13.700 millones de euros entre 2002 y 2006. La estimación del Apoyo Total (TSE) derivado de la PAC, que totalizó para España en el año 2006 los 12.600 millones de euros, representa el 9,4% del total estimado por la OCDE para la UE-25. Al igual que sucedía con el PSE, si exceptuamos a otros socios europeos, los países que superan el TSE español son Corea y Japón, que doblan y triplican el valor que hemos comentado, y EE.UU. que alcanza más de 77.000 millones de euros. En torno a España se encuentran Canadá y Turquía, con 8.000 y 9.500 millones. Entre 1.500 y 6.500 millones es lo que dedican a financiar la política agraria en Australia, Noruega, Suiza y México, y unos 200 millones se gastan en Islandia y Nueva Zelanda. El conjunto de la OCDE sumó un apoyo total que supera los 300.000 millones. Esta información se recoge en el Gráfico 3.5.

El crecimiento del PIB en España en el período de estudio, unido a la reducción del apoyo total en términos nominales, ha conllevado una caída significativa del TSE en España, en porcentaje del PIB, del 1,9% al 1,3%, situándose prácticamente en el nivel promedio de la UE (1,2%) y sólo un poco por encima de la media de la OCDE (1%). El TSE en porcentaje del PIB, para los países miembros de la OCDE y en el año 2006, se muestra en el Gráfico 3.6. La mayor parte de países se mueven en el intervalo comprendido entre el 0,3% que el TSE representa para Australia y Nueva Zelanda y el 1,5% de Suiza e Islandia. En España es del 1,3%, un poco por encima del promedio de la Unión que está situado en el 1,2 y del promedio de la OCDE que está en el 1%. En este sentido, destaca Turquía con el 2,9 y Corea con el 3,3.

GRÁFICO 3.5.  
Estimación del Apoyo Total (TSE) por país (años 2003 y 2006)

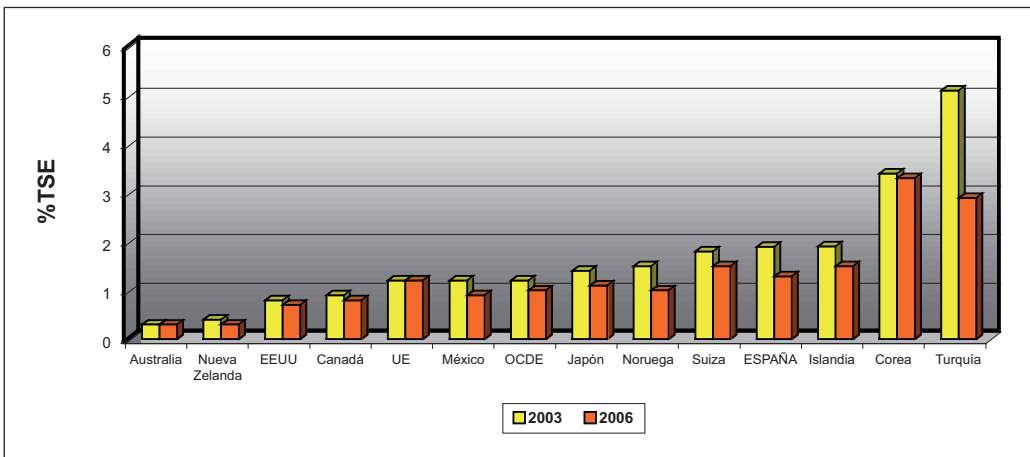


Fuente: elaboración propia a partir de OCDE Database 1986-2007.

Del análisis y comparación internacional de los indicadores de la OCDE se deduce la existencia de grupos de países con distintas características en relación a los niveles de protección que conceden a su agricultura. Así, destacan los países altamente proteccionistas encabezados por Japón y Suiza. En el otro extremo encontramos países muy liberales, como Australia y Nueva Zelanda, que basan buena parte de su apoyo al sector en ayuda estructural. Finalmente, entre ambos grupos quedan enmarcados los EE.UU. y la UE, todavía muy proteccionistas, aunque se encuentran en los últimos años comprometidos con una verdadera reforma de su política agraria. Si bien se observa, en general, una tendencia hacia una menor protección a la agricultura, lo cierto es que en el período estudiado los cambios no han sido muy radicales: sigue existiendo un apoyo importante a la agricultura. Pero esta situación podría alterarse sustancialmente a partir del año 2007 como efecto del aumento de los precios mundiales de los principales alimentos.

GRÁFICO 3.6.

Estimación del Apoyo Total (TSE) por país: porcentaje del PIB (años 2003 y 2006)



Fuente: elaboración propia a partir de OCDE Database 1986-2007.

### 3.4. COMPOSICIÓN DEL APOYO TOTAL

Una vez concluidos los cálculos del TSE resulta de mucho interés analizar, para España y las CCAA, la composición del apoyo al productor por tipos de medidas y su financiación por consumidores o contribuyentes, especialmente teniendo en cuenta que los cálculos realizados ya recogen algunos efectos de la “Revisión Intermedia” de la PAC que se empezó a aplicar en España en 2006. Es justo reconocer a la vista de los datos que hemos revisado que la intervención pública en la agricultura sigue siendo apreciable en el conjunto de España. Además, todavía se expresa en gran parte a través de políticas que

financian los consumidores y de instrumentos que generan precios internos superiores a los precios internacionales. Una actualización de las estimaciones para 2007 posiblemente recoja los efectos de reformas recientes (azúcar, frutas y hortalizas) y posiblemente también los cambios de tendencia en los mercados mundiales de productos básicos, que apuntan a una elevación de los precios internacionales, y por tanto, a una más que probable reducción del MPS. Además, la liberalización de las intervenciones de precios y la apertura gradual de los mercados exteriores han corrido paralelas a la creciente utilización del presupuesto público como mecanismo de apoyo. Así, los cambios introducidos tras la reforma MacSharry, en 1992, implicaron la utilización de pagos directos a los productores. Tras la Agenda 2000, la proporción del apoyo total a la agricultura en la UE financiada por los contribuyentes ya representaba más del 50% en 2003 y esa tendencia se ha acentuado tras la aplicación de la Revisión Intermedia, alcanzando el 63%. En España la proporción del apoyo financiada por los contribuyentes representa un 59% del apoyo total del año 2006, es decir, menor a su participación calculada para la UE en conjunto.

Por otra parte, la clasificación de las categorías de ayudas adoptada por la OCDE en 2007 permite ahondar más en la composición del apoyo total por tipo de medidas y reflejar mejor la evolución de las mismas. Este análisis se vuelve especialmente relevante en un contexto de reforma de la PAC, al proporcionar una evaluación de los primeros resultados de la última gran reforma.

Así, dentro del PSE, aún después de las reformas recientes de la PAC, siguen teniendo importancia las políticas de ayuda basadas en la producción, es decir, las medidas de apoyo a los precios más los pagos vinculados a la producción. Los apoyos basados en la producción originados en la PAC todavía representan en España el 54% del PSE, mientras este porcentaje es del 47% en la UE, y del 56% en promedio de la OCDE. Hay que tener en cuenta, por un lado, que el sistema de pago único por explotación está todavía en fase de implantación en nuestro país, y por el otro, el grueso del apoyo de algunos productos importantes (por ejemplo, frutas y hortalizas, lácteos) todavía se basa en la protección en frontera, es decir, en un tipo de apoyo vinculado a la producción.

Finalmente, vamos a referirnos a la composición del apoyo total que recibe el productor (TSE) incluyendo no sólo las transferencias a los agricultores (PSE) sino también la Estimación de Servicios Generales a la Agricultura (GSSE) y las ayudas al consumo. En casi todos los países el PSE domina con creces por encima de otras ayudas en el TSE. Así, el apoyo al productor originado en la PAC representa en España el 83% del TSE, mientras que este porcentaje es todavía mayor para el conjunto de la UE, un 87%, y del 72% en promedio de la OCDE. Destacan en la OCDE los casos de EE.UU. y Nueva Zelanda, donde el PSE no supera el 35% del TSE.

### 3.5. CONCLUSIONES

La política agraria en los países de la OCDE ha estado sujeta en los últimos años a cambios sustanciales, que han implicado profundas modificaciones en el nivel y los mecanismos de apoyo al sector, con aplicación diferenciada en las distintas regiones. El período considerado ha abarcado los años 2002-2006, pero su actualización es sencilla recurriendo a las mismas fuentes de información. El sistema incluye indicadores como la Estimación del Apoyo al Productor (PSE), que agrupa el apoyo al precio de mercado y las transferencias presupuestarias directas a los productores, la Estimación de los Servicios Generales a la Agricultura (GSSE), que recoge las medidas de desarrollo rural (que no comportan transferencias a los productores), y la Estimación del Apoyo Total (TSE), que suma los dos indicadores anteriores más las subvenciones al consumo.

La PAC supone un flujo de transferencias importante para España y sus CC.AA. En concreto, el PSE español ha ascendido en promedio a 11.350 millones de euros anuales, cifra que incluye tanto las transferencias tangibles del FEOGA, como las intangibles asociadas a la protección vía precios. En España, como en otros países de la OCDE y en la propia UE, se pudo constatar la tendencia a la reducción del apoyo, situándose el valor español en 2006 en un 28% de los ingresos de los productores, cifra idéntica al nivel promedio de la OCDE. Las transferencias en materia de Servicios Generales a la Agricultura (GSSE) representan en España un 12% del apoyo total a la agricultura, suponiendo una transferencia anual de 1.550 millones de euros. Este desequilibrio con respecto a las ayudas a los precios y las rentas es tradicional en la historia de la PAC. Por último, el TSE arroja para España un valor anual promedio de 13.700 millones de euros, lo que equivale a un 1,7% del PIB. La tendencia del TSE y el TSE porcentual es claramente a la reducción prácticamente en todas las regiones. Puede observarse que el crecimiento del PIB en España entre ambos años, unido a la reducción del apoyo total en términos nominales, ha conllevado una caída significativa del TSE en España, en porcentaje del PIB, del 1,9% al 1,3%, situándose prácticamente en el nivel promedio de la UE (1,2%) y sólo un poco por encima de la media de la OCDE (1%).

En comparación con la UE, España se aproxima mucho a la media europea, registrando en 2006 un apoyo total del 1,3% del PIB, frente al 1,2% del conjunto de la UE. En la Europa Ampliada, España representa en torno al 9% para el PSE y el TSE y el 11,6% para el GSSE.

Se puede entrever que la tendencia a la pérdida de importancia de los consumidores como financiadores se acentúa a lo largo de los años estudiados en todas las regiones. El alza de los precios de las materias primas agrícolas probablemente intensifiquen este menor papel de la protección vía precios.



En el conjunto de la OCDE, en general ha habido pocos cambios en el nivel de apoyo a los productores en el período objeto de estudio. Las fluctuaciones en el nivel de las ayudas reflejan fundamentalmente la adopción de medidas políticas tendentes a limitar que los precios del comercio internacional pasen a ser los de los mercados internos. La reforma política se ha centrado en modificar el modo en el que se hace llegar dicha ayuda a los productores, con un cambio importante en las medidas vinculadas a la producción. Mientras que dicho cambio es probable que continúe en los próximos años, las medidas relacionadas con la producción todavía dominan la ayuda a los productores en la mayoría de los países, fomentando la producción, distorsionando el comercio y contribuyendo a bajar los precios mundiales de los productos agrícolas. Además, algunos sectores productivos se han mantenido relativamente al margen de las reformas hasta la fecha y hace mucha falta subsanar esa deficiencia. A pesar de dicho desplazamiento de las ayudas vinculadas a la producción, el giro hacia las políticas que definen claramente los objetivos y los beneficiarios ha sido débil. Se necesitan aún más esfuerzos para asegurarse de que las políticas sean más transparentes a la hora de distribuirse y destinarse a soluciones específicas, y más flexibles para poder responder a las prioridades cambiantes. El proceso de reforma actual en la Unión, lanzado con el “*Health Check*” y consolidado con el debate actual sobre una PAC post-2013, apunta a esa dirección.



# CAPÍTULO 4

## TRANSFERENCIAS A LAS CC.AA. DERIVADAS DE LA PAC\*

---

*Silvia Andrés González-Moralejo y José María García Álvarez-Coque\*\**

---

\* Algunos resultados mostrados en este capítulo se presentan en un contexto más amplio de reforma de la PAC, en el trabajo de Silvia Andrés González-Moralejo, S. (2010): El cambio en el apoyo a la agricultura española. En *Chequeo Médico de la PAC, y Perspectivas de la Política Agraria Común tras 2013*, Cap. 9. Edita: Eumedia y MARM. Pp. 213-236

\*\* Profesores del Departamento de Economía y Ciencias Sociales de la Universitat Politècnica de València



## 4.1. EL APOYO AL PRECIO DE MERCADO (MPS)

En el ejercicio de regionalización de las ayudas que presentamos a continuación, abarcamos el período 2005- 2009, lo que permite evaluar los efectos que ha ido teniendo el desacoplamiento de los pagos directos. En este capítulo sólo reflejamos las transferencias derivadas de la PAC. Los apoyos nacionales centrarán la atención de los capítulos 5 y 6.

Tras el estudio de los resultados que aparecen en la Tabla 4.1 se pueden constatar dos hechos de carácter fundamental. En primer lugar se confirma que los principales valores de MPS se concentran en las regiones donde la especialización láctea (como en Galicia) y hortofrutícola (en especial el litoral mediterráneo) de la producción conlleva el predominio de medidas de protección en frontera. Por otra parte, las estimaciones para los años 2007, 2008 y 2009 recogen los cambios de tendencia en los mercados mundiales de productos básicos, con una pronunciada elevación de los precios internacionales, y por tanto, una más que destacable reducción del MPS, que se cifra en España en el 35% entre el período 2006-2009. Dicha reducción ha sido patente en muchas regiones, pero menos intensa en las mediterráneas, por su especialización en productos hortofrutícolas, cuyos precios no han experimentado incrementos de la misma intensidad que los productos de carácter continental (cereales, carne, leche y huevos). La evolución del MPS español en el citado período ha seguido fielmente la tendencia europea<sup>55</sup>, a pesar del predominio de medidas de protección en frontera en sectores como el lácteo y el hortofrutícola y el sostenimiento de precios internos que pervive en productos como el arroz y los derivados lácteos.

## 4.2. ESTIMACIÓN DEL APOYO AL PRODUCTOR (PSE)

La Tabla 4.2 muestra el indicador  $PSE_{pac}$  a lo largo del período considerado, su distribución regional promedio y su evolución entre principio y fin del período. Su análisis permite extraer interesantes conclusiones. El  $PSE_{pac}$  se reduce en la mitad norte peninsular, debido a la desmesurada elevación que han sufrido los precios de la leche, los cereales, carnes y huevos, pero aumenta en Andalucía, Castilla-La Mancha y Extremadura, regiones que destacan por la dimensión de su sector agrario, y sobre todo en Canarias, donde en el año 2009 han experimentado un crecimiento extraordinario las ayudas al productor rela-

<sup>55</sup> <http://www.oecd.org/dataoecd/32/5/45560751.xls?contentId=45560752>

cionadas con el programa POSEICAN. Por tanto, se deduce que el comportamiento del indicador se relaciona con la especialización productiva de las regiones y, en consecuencia, ha dependido en los últimos tiempos de cómo ha sido el incremento en los precios de las materias primas agrícolas. El  $PSE_{pac}$  porcentual, ilustrado en el Mapa 4.1, induce a pensar que la parte de los ingresos de los productores que procede de la política agraria es menos elevada en el Este peninsular y las islas, al ser la especialización productiva más orientada en el Norte y Oeste a los productos más apoyados por la PAC.

TABLA 4.1.  
Estimación del MPS regional (millones de euros corrientes)

MPS regional según metodología OCDE						MEDIA	%
	2005	2006	2007	2008	2009	2005-2009	2005-2009
GALICIA	367,6	326,7	226,2	189,5	163,0	254,6	8,5
ASTURIAS (P. de)	94,5	76,4	37,7	30,5	24,9	52,8	1,8
CANTABRIA	58,2	45,7	20,2	13,3	9,8	29,4	1,0
PAÍS VASCO	75,9	69,4	38,5	34,3	30,7	49,8	1,7
NAVARRA (C.F. de)	69,0	58,6	56,5	64,2	54,5	60,6	2,0
LA RIOJA	35,5	29,3	30,8	24,8	21,2	28,3	0,9
ARAGÓN	273,8	218,7	168,3	149,9	97,0	181,6	6,0
CATALUÑA	505,7	456,3	319,7	432,0	328,1	408,3	13,6
BALEARES (Islas)	28,1	38,3	27,9	24,1	19,0	27,5	0,9
CASTILLA Y LEÓN	693,1	449,0	320,8	291,5	238,4	398,6	13,3
MADRID (Com.)	129,2	129,4	88,4	83,7	65,7	99,3	3,3
CASTILLA-LA MANCHA	250,4	240,3	142,0	184,7	140,3	191,5	6,4
COMUNIDAD VALENCIANA	261,5	216,1	263,1	263,9	200,1	240,9	8,0
MURCIA (R. de)	170,4	151,4	143,9	200,6	95,8	152,4	5,1
EXTREMADURA	81,8	83,7	159,9	174,3	76,9	115,3	3,8
ANDALUCÍA	735,2	575,5	733,6	901,0	485,5	686,2	22,8
CANARIAS	34,9	27,3	23,2	38,9	16,8	28,2	0,9
TOTAL ESPAÑA	3.864,9	3.192,1	2.800,7	3.101,1	2.067,7	3.005,3	100,0

Fuente: elaboración de los autores.

TABLA 4.2.  
Estimación del Apoyo al Productor por CC.AA. (millones de euros corrientes)

	PSE SEGÚN METODOLOGÍA OCDE					MEDIA	%	2009/ 2005
	2005	2006	2007	2008	2009	2005- 2009	2005- 2009	2005 = 100
GALICIA	544,5	547,2	398,4	358,9	362,5	442,3	5,18	66,57
ASTURIAS (P. de)	171,1	150,5	110,7	99,5	102,6	126,9	1,49	59,96
CANTABRIA	104,8	80,9	59,4	54,4	79,7	75,9	0,89	76,06
PAÍS VASCO	128,1	105,3	108,6	84,0	82,0	101,6	1,19	64,03
NAVARRA (C.F. de)	175,6	172,5	154,9	163,2	173,8	168,0	1,97	98,96
LA RIOJA	62,9	69,3	77,5	59,5	56,2	65,1	0,76	89,33
ARAGÓN	683,0	687,7	589,1	591,4	539,6	618,2	7,24	79,01
CATALUÑA	799,0	645,9	593,4	713,1	707,5	691,8	8,10	88,54
BALEARES (Islas)	59,6	73,5	56,0	49,4	45,5	56,8	0,67	76,34
CASTILLA Y LEÓN	1.616,9	1.476,7	1.300,7	1.211,4	1.257,8	1.372,7	16,08	77,79
MADRID (Com.)	158,1	169,1	129,7	124,6	133,2	142,9	1,67	84,30
CASTILLA- LA MANCHA	927,3	940,2	966,4	925,0	1.053,4	962,5	11,27	113,59
COMUNIDAD VALENCIANA	388,0	299,0	345,8	347,5	319,4	340,0	3,98	82,32
MURCIA (R. de)	236,2	210,4	208,1	251,7	179,9	217,3	2,54	76,16
EXTREMADURA	623,8	645,4	753,5	736,7	702,3	692,4	8,11	112,58
ANDALUCÍA	2.134,3	1.966,4	2.472,7	2.558,8	2.645,4	2.355,5	27,59	123,95
CANARIAS	70,2	60,9	110,5	107,3	192,6	108,3	1,27	274,26
TOTAL ESPAÑA	8.883,6	8.301,0	8.435,3	8.436,6	8.633,5	8.538,0	100,00	97,18

Fuente: elaboración de los autores.

A continuación, consideramos la composición del PSE<sub>pac</sub> por tipo de medida, pues es ahí donde mejor se toma el pulso a la reforma de la política agraria. Este análisis es especialmente relevante en el actual contexto de reforma de la PAC, pues proporciona una evaluación del impacto de la Reforma Intermedia e identifica el punto de partida para la aplicación del Chequeo Médico de 2008. Enfocamos la atención en la evolución del porcentaje que la cuantía nominal de cada categoría representa sobre el valor total del indi-

cador. Tómese como referencia la información comparada que se ofrece en Andrés (2010), que ilustra muy bien en el conjunto de España, la UE y la OCDE los tres pilares del proceso de reforma: la intensa caída que sufren los apoyos vinculados a la producción (categoría A), la reducción más moderada en los pagos directos por hectárea y cabeza de ganado (categoría C) y la irrupción con fuerza de los pagos desacoplados (Categoría E). La mayor parte de CC.AA. se desenvuelven en esa línea, pero los diferentes puntos de partida y las diferentes especializaciones productivas dan lugar a que los cambios sucedan con distinta intensidad. Este hecho hace pensar que el ritmo de adaptación al proceso de reforma es más rápido en unas regiones que en otras, por lo que el impacto de la Reforma Intermedia ha sido dispar. Los impactos más contundentes se dan en Asturias, Cantabria, las dos Castillas, Aragón, Extremadura y Andalucía, donde destaca 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. La evolución más próxima a la media nacional la protagonizan Navarra, País Vasco y La Rioja, que mantienen su apoyo a la producción entre el 30-40%. Los impactos más tímidos acontecen en Galicia, Madrid y litoral mediterráneo, donde la especialización láctea y hortofrutícola promueve apoyos basados en la producción que aún fluctúan entre el 40-60%.

MAPA 4.1.  
Estimación del Apoyo al Productor ( $PSE_{pac}$ ) por CC.AA.: porcentaje de los ingresos de los productores (promedio 2005-2009)



Fuente: elaboración propia.



### 4.3. ESTIMACIÓN DEL APOYO A LOS SERVICIOS GENERALES (GSSE)

En la evolución del  $GSSE_{pac}$  son destacables dos hechos fundamentales. Por un lado, con el nuevo período de programación 2007-2013 seis regiones españolas abandonan su condición de Objetivo 1, lo que implica una merma en su asignación estructural. En este marco, (1) perviven como Objetivo 1 (denominado ahora Objetivo de Convergencia)

TABLA 4.3.

Estimación del Apoyo a los Servicios Generales por CC.AA. (millones de euros)

	GSSE SEGÚN METODOLOGÍA OCDE					MEDIA	%	2009/ 2005
	2005	2006	2007	2008	2009	2005- 2009	2005- 2009	2005= 100
GALICIA	160,1	154,9	88,5	88,3	91,9	116,8	9,62	57,41
ASTURIAS (P. de)	41,3	44,9	9,4	33,5	29,8	31,8	2,62	72,25
CANTABRIA	20,1	19,2	3,4	3,7	3,9	10,1	0,83	19,59
PAÍS VASCO	22,4	22,3	2,3	2,9	4,8	10,9	0,90	21,36
NAVARRA (C.F. de)	30,4	31,5	5,0	7,6	8,0	16,5	1,36	26,34
LA RIOJA	16,4	16,3	4,9	4,7	5,9	9,6	0,79	35,81
ARAGÓN	104,6	108,4	13,4	27,2	25,2	55,8	4,60	24,10
CATALUÑA	95,0	96,7	34,5	33,4	35,6	59,0	4,86	37,52
BALEARES (Islas)	12,8	12,1	1,9	2,1	1,5	6,1	0,50	11,54
CASTILLA Y LEÓN	230,6	227,9	32,9	41,7	53,6	117,3	9,67	23,23
MADRID (Com.)	24,5	24,9	0,5	0,3	4,0	10,8	0,89	16,18
CASTILLA- LA MANCHA	170,2	162,1	74,3	76,4	86,7	113,9	9,39	50,96
COMUNIDAD VALENCIANA	99,2	108,5	88,8	95,1	100,2	98,3	8,10	101,04
MURCIA (R. de)	80,7	90,2	55,3	50,0	61,4	67,5	5,56	76,00
EXTREMADURA	107,9	96,7	68,2	69,8	86,0	85,7	7,06	79,73
ANDALUCÍA	263,0	254,7	342,2	340,2	356,9	311,4	25,66	135,71
CANARIAS	84,9	79,6	53,0	156,2	85,3	91,8	7,56	100,57
TOTAL ESPAÑA	1.564,0	1.551,1	878,4	1.033,1	1.040,8	1.213,5	100,00	66,54

Fuente: elaboración de los autores.

Andalucía, Castilla-La Mancha, Extremadura y Galicia; (2) han entrado a formar parte de los Objetivos *Phasing-Out* y *Phasing-In* Asturias, Murcia, Castilla y León, Comunidad Valenciana y Canarias; y (3) se inscriben en el Objetivo 2 (denominado ahora Objetivo de Competitividad Regional y Empleo) Aragón, Baleares, Cantabria, Cataluña, Madrid, Navarra, País Vasco y La Rioja. La Tabla 4.3 refleja la reducción en la cofinanciación a la que estos hechos conducen y cómo algunas regiones (especialmente las que han pasado a formar parte del Objetivo de Competitividad) se han visto más afectadas que otras. Por otro lado, el porcentaje que el  $GSSE_{pac}$  representa sobre el apoyo total ( $TSE_{pac}$ , que se verá en el siguiente epígrafe) se cifra en España en algo más del 10,5% en 2009, en la línea de la UE-27, donde equivale al 12%. Ambas cifras son muy inferiores al promedio del área OCDE, que ya alcanza el 25%, y denotan que a nivel comunitario todavía no existe una apuesta firme por dotar de fondos al segundo pilar de la PAC. Y no es probable que se refuerce la financiación del desarrollo rural antes del 2013, pues el Consejo Europeo de Bruselas de octubre de 2002 estableció un marco de estabilidad mediante el cual el gasto agrícola para la UE-25 no puede superar entre 2007 y 2013 la cuantía fijada en el Consejo de Berlín (1999) para 2006, incrementado con el monto asignado a los nuevos socios más un 1% de aumento nominal anual para compensar la inflación. Este cuadro presupuestario descarta la opción de que el presupuesto de la Unión aumente significativamente para potenciar políticas de desarrollo rural<sup>56</sup>.

#### 4.4. ESTIMACIÓN DEL APOYO TOTAL (TSE)

Sin duda el sector agrario español es complejo y variado. La extensión geográfica española, su orografía y la presencia de climas marcadamente distintos hacen que las diferencias productivas entre regiones sean más que notables, dando lugar a diferentes modelos de agricultura. Es en esta variedad donde se originan las divergencias que la Tabla 4.4 evidencia en la distribución territorial del apoyo total procedente de la PAC. La concentración del apoyo total en Andalucía, Castilla y León, Cataluña, Aragón y Castilla-La Mancha denota el mayor peso relativo del apoyo en los subsectores del ovino-caprino, vacuno de carne, vino, cultivos herbáceos y aceite de oliva, diferenciándose así las regiones de agricultura más continental muy subvencionada de las regiones hortofrutícolas que no cuentan con tales transferencias directas. Otra diferencia fundamental subyace en la forma en que se proporciona ese apoyo total, con apoyos al precio de mercado especialmente relevantes en las regiones donde la especialización láctea (Galicia) y hortofrutícola (litoral mediterráneo) de la producción conlleva al pre-

---

<sup>56</sup> Con la Revisión Intermedia se ha estimado que un porcentaje de modulación del 5% permitiría destinar 1.200 millones de euros adicionales al desarrollo rural, cantidad que, sin ser despreciable, tampoco modifica sustancialmente el equilibrio entre ambos pilares.

dominio de medidas de protección en frontera, con el predominio de la financiación vía consumidor y de la resistencia al cambio, mientras que en otros lugares el apoyo se recibe a través de pagos directos más o menos desacoplados de la producción y financiados por el contribuyente.

TABLA 4.4.  
Estimación del Apoyo Total por CC.AA. (millones de euros)

	TSE SEGÚN METODOLOGÍA OCDE					MEDIA	%	2009/ 2005
	2005	2006	2007	2008	2009			
<b>GALICIA</b>	714,61	708,35	487,28	447,40	454,50	562,43	5,50	63,60
ASTURIAS (P. de)	215,54	197,88	120,68	133,26	132,47	159,97	1,56	61,46
<b>CANTABRIA</b>	125,98	100,75	62,87	58,19	83,68	86,30	0,84	66,43
PAÍS VASCO	152,06	128,78	111,98	87,61	87,57	113,60	1,11	57,59
NAVARRA (C.F. de)	216,47	223,17	169,24	179,16	187,18	195,04	1,91	86,47
LA RIOJA	82,93	88,59	84,47	66,15	63,55	77,14	0,75	76,63
<b>ARAGÓN</b>	828,69	865,97	647,46	656,32	598,26	719,34	7,03	72,19
CATALUÑA	943,43	799,62	667,35	778,87	757,05	789,26	7,72	80,24
BALEARES (Islas)	72,66	85,94	58,11	51,68	47,09	63,09	0,62	64,81
CASTILLA Y LEÓN	1.864,31	1.718,32	1.348,96	1.269,89	1.329,16	1.506,13	14,73	71,29
MADRID (Com.)	185,07	196,32	131,24	125,61	137,99	155,25	1,52	74,56
CASTILLA-LA MANCHA	1.278,54	1.271,97	1.183,83	1.120,74	1.165,36	1.204,09	11,78	91,15
COMUNIDAD VALENCIANA	547,86	460,61	510,73	497,85	419,76	487,36	4,77	76,62
MURCIA (R. de)	339,31	324,48	292,85	322,49	241,35	304,10	2,97	71,13
<b>EXTREMADURA</b>	819,48	795,90	856,64	835,16	790,69	819,57	8,02	96,49
ANDALUCÍA	2.682,11	2.293,21	2.862,13	2.941,45	3.007,55	2.757,29	26,97	112,13
CANARIAS	183,17	170,66	192,51	282,46	298,53	225,47	2,20	162,98
<b>TOTAL ESPAÑA</b>	11.252,23	10.430,52	9.788,34	9.854,29	9.801,76	10.225,43	100,00	87,11

Fuente: elaboración propia.

El crecimiento del PIB en el período de estudio, unido a la reducción del apoyo total en términos nominales, ha conllevado una caída del  $TSE_{pac}$ , en porcentaje del PIB, del 1,24% al 0,93%, situándose todavía por encima del nivel promedio de la UE (0,8%) pero en la media de la OCDE<sup>57</sup>. A nivel regional destacan los altos valores que caracterizan a Extremadura, las dos Castillas, Aragón y Andalucía, mientras que no llega al 1% en País Vasco, Cataluña, Baleares, Madrid, Comunidad Valenciana y Canarias. Como se ve en el Mapa 4.2, las regiones mediterráneas y la cornisa cantábrica presentan unos valores más bajos de  $TSE_{pac}$  porcentual que el sur y el centro de la península.

MAPA 4.2.

Estimación del Apoyo Total ( $TSE_{pac}$ ) por CC.AA.: porcentaje del PIB (promedio 2005-2009)



Fuente: elaboración propia.

#### 4.5. INFORMACIÓN BIBLIOGRÁFICA

La *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros* nº 213 (del año 2007) recoge el artículo, por los autores de este capítulo, titulado “Estimación del apoyo comunitario a la agricultura de las comunidades autónomas”, que incluye un ejercicio de adaptación de la metodología de la OCDE al caso español ofreciendo una estimación regionalizada del

<sup>57</sup> <http://www.oecd.org/dataoecd/31/38/45560193.xls?contentId=45560194>

apoyo derivado de la ejecución de la PAC en España, aunque limitada a los años 2002-2003. Una de las aportaciones contenidas en el mencionado trabajo radica en la discusión de distintas opciones de cálculo del apoyo al precio de mercado para productos no incluidos en las estimaciones de la OCDE (productos mediterráneos), ensayando para dichos productos un apoyo al precio de mercado mediante la medición de diferencias porcentuales entre los precios domésticos e internacionales y la medición del arancel frente a terceros países. Posteriormente, la revista *Investigaciones Regionales* en su número 14 publicó en 2009 el artículo, por los mismos autores, titulado “Distribución regional del apoyo de la PAC a la agricultura española tras la Revisión Intermedia”, que actualiza la regionalización del apoyo público a la agricultura hasta cubrir el período 2002-2006, evalúa la redistribución regional de los apoyos derivada de las reformas recientes de la PAC, e incluye una primera valoración de la Revisión Intermedia. La siguiente reforma, el “Chequeo Médico”, ha sido también considerada en el trabajo de Silvia Andrés “El cambio en el apoyo a la agricultura española”, en el libro coordinado por José Antonio Gómez-Limón y José María García Álvarez-Coque. *Chequeo Médico de la PAC, y Perspectivas de la Política Agraria Común tras 2013*, Cap. 9. Edita: Eumedia y MARM.



# CAPÍTULO 5

## EL APOYO NACIONAL A LA AGRICULTURA ESPAÑOLA

---

*Silvia Andrés González-Moralejo y José María García Álvarez-Coque\**

---

\* Profesores del Departamento de Economía y Ciencias Sociales de la Universitat Politècnica de València





## 5.1. INTRODUCCIÓN

Delimitar cuál es el apoyo actual que recibe la agricultura en España es un paso previo para analizar cómo cambiará ese apoyo ante las distintas alternativas de política que se están considerando en la UE y detectar así las políticas más favorables para los intereses españoles.

A nivel nacional, en España encontramos tres categorías de apoyo público a la agricultura que conviven con el apoyo proporcionado por la PAC. Se trata de las ayudas estatales, de la cofinanciación del desarrollo rural y de las ayudas autonómicas, dependiendo del nivel de gobierno que las establece y financia, así como también del marco geográfico en el que se aplican. En consecuencia, si pretendemos suministrar indicadores de apoyo a la agricultura regional que resulten completos, éstos deberán recoger también las transferencias nacionales. De esta manera:

$$\begin{aligned} PSE_{cc.aa.} &= PSE_{pac} + PSE_{nacional}; & GSSE_{cc.aa.} &= GSSE_{pac} + GSSE_{nacional}; \\ TSE_{cc.aa.} &= TSE_{pac} + TSE_{nacional} \end{aligned}$$

donde  $PSE_{pac}$ ,  $GSSE_{pac}$  y  $TSE_{pac}$  representan en cada comunidad autónoma (CA) los indicadores de la OCDE originados en la ejecución de la PAC, y  $PSE_{nacional}$ ,  $GSSE_{nacional}$  y  $TSE_{nacional}$  representan en cada CA los indicadores de la OCDE originados a partir de las transferencias nacionales, que han sido estimados tal y como se expone a continuación.

La valoración de las transferencias nacionales ha sido posible a partir de la información de la Subdirección General de Relaciones Internacionales y Asuntos Comunitarios del Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino (MARM), que ha notificado para el período 2005-2009 las transferencias estatales y autonómicas, y para el período 2005-2006 la cofinanciación de las medidas de desarrollo rural. Para completar los años 2007-2009, la cofinanciación del desarrollo rural se ha extraído de la información suministrada por los Programas de Desarrollo Rural financiados por el FEADER para cada CA (importe nacional). Hemos clasificado las transferencias nacionales según propone la OCDE en su metodología (ver Tabla 5.5 al final de este capítulo). El aspecto más notable es que las transferencias nacionales no incluyen pagos basados en la producción, por consiguiente se han clasificado en las categorías B-O.

En las transferencias nacionales, la parte autonómica está regionalizada, como sucede con las transferencias presupuestarias de la PAC al ofrecerlas el Fondo Español de

Garantía Agraria (FEGA) distribuidas por organismo pagador. De la cofinanciación del desarrollo rural ofrece información regionalizada el FEGA para los años 2007-2009. Las correspondientes a los años 2005 y 2006 las hemos repartido respetando el porcentaje que en 2008 cada CA representaba en el total<sup>58</sup>. Sin embargo, de las transferencias estatales carecemos de información sobre su reparto regional pues sólo conocemos su montante global, por lo que ha sido necesario ensayar modos de distribuir su valor total por CA.

Para distribuir de forma congruente las transferencias estatales hemos considerado que los pagos deberían retribuir las funciones básicas de la agricultura: a) seguridad en el abastecimiento alimentario, b) conservación del ecosistema agrario y c) mantenimiento del medio rural. Así, la distribución que hemos realizado se relaciona con la contribución de cada sistema agrario regional a la producción, a la superficie y al trabajo. Por consiguiente, hemos repartido las transferencias estatales en función de la aportación promedio de cada región a la producción (modelo productivista), a la superficie agrícola útil (modelo regional) y al empleo agrícola total (modelo social). La producción regional se ha estimado a partir de la Producción de la Rama Agraria ofrecida por el MARM; la superficie agrícola útil (SAU) y el empleo agrícola total (UTA) se han extraído de la Encuesta sobre la Estructura de las Explotaciones Agrícolas (INE), que comprende los años 2005 y 2007 (el resto de años se han obtenido por extrapolación).

## 5.2. TRANSFERENCIAS ESTATALES, AUTONÓMICAS Y COFINANCIACIÓN DEL DESARROLLO RURAL

Las transferencias nacionales se subdividen en tres categorías: **transferencias estatales**, cuya financiación íntegra corresponde al gobierno central, **transferencias autonómicas**, que dependen exclusivamente de los gobiernos de las comunidades autónomas (CC.AA.), y la **cofinanciación de las medidas de desarrollo rural**, que se nutre de ambos organismos pagadores en distintos porcentajes según la medida de que se trate. Las transferencias nacionales adolecen de dos características fundamentales, comunes a todas ellas: no incluyen pagos basados en la producción y el porcentaje que suponen las medidas de carácter estructural (GSSE) en el valor total es más elevado que en el caso de las transferencias de la PAC (8-14% en las transferencias estatales, 30-40% en la cofinanciación del desarrollo rural, 45-65% en las transferencias autonómicas). Este último hecho revela el importante papel que desempeñan las ayudas nacionales como

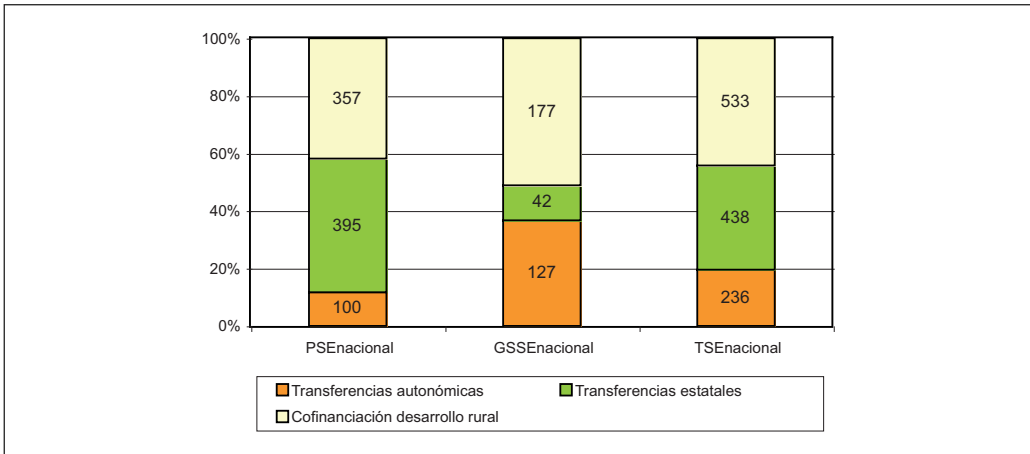
---

<sup>58</sup> Se ha elegido el año 2008 por ser el año del que se dispone de un mayor volumen de información regional respecto a la cofinanciación del desarrollo rural.

complemento a la financiación de servicios proporcionados al sector agrícola en general. A título individual, las medidas de **desarrollo rural**, al suponer una **cofinanciación** se distribuyen tal y como se ejecutan desde la PAC, por lo que se adjudican en buena parte al productor individual, especialmente en las categorías B, C y F del PSE (inversiones en explotaciones agrícolas, formación y asesoramiento, ayudas agroambientales y a zonas desfavorecidas y forestación de tierras agrícolas), aunque también destacan, ya dentro del GSSE, por su contribución al desarrollo de infraestructuras (categoría K). Las **transferencias estatales** también se adjudican, todavía en mayor medida, al productor individual, pues se concentran en financiar en la categoría B del PSE el uso de inputs variables y fijos en la explotación (seguros agrarios y renovación de maquinaria), y la escueta parte destinada a los servicios generales (GSSE) apoya actividades de promoción y comercialización y la lucha contra plagas y enfermedades (categorías L y N). Por último, las **transferencias autonómicas** se destinan al productor individual en virtud de las categorías B y G del PSE (ayudas para los seguros agrarios y el carburante, a la modernización de explotaciones agrarias, a la adquisición de tierras y maquinaria, a los sectores apícola y ganadero y a paliar daños de condiciones climáticas adversas), pero sobre todo se concentran en los servicios generales a través del desarrollo de infraestructuras, actividades de promoción, comercialización y medidas sanitarias (categorías K, L y N).

Si atendemos a la composición del apoyo nacional según el tipo de la transferencia, se desprende del Gráfico 5.1 que la mayor aportación a los más de 1.200 millones de euros que supone cada año el  $TSE_{nacional}$  procede de la cofinanciación del desarrollo rural, que supone en promedio un 45%. Le siguen las transferencias estatales con un peso medio del 36%; el apoyo autonómico queda reflejado en el 19% restante. En función del receptor de la medida de política agraria la distribución queda de la siguiente manera. El  $PSE_{nacional}$ , con más de 850 millones de euros anuales, se compone a partir de las transferencias estatales (46%) y la cofinanciación del desarrollo rural (42%), y una aportación de carácter autonómico que roza el 12%. A los casi 350 millones de euros anuales que representa el  $GSSE_{nacional}$  contribuyen en mayor medida la cofinanciación del desarrollo rural y las transferencias autonómicas, con un 51 y 37% respectivamente, mientras que la contribución estatal se rebaja a algo más del 12%. Respecto a la evolución que han experimentado los indicadores del apoyo nacional merece la pena destacar la tendencia a su aumento, prácticamente en todos los casos. Sobresale el apoyo autonómico, que en todas sus vertientes (apoyo al productor, apoyo al sector y apoyo total) se incrementa más del doble. La aportación estatal aumenta más moderadamente, 30% en su apoyo al productor y 10% en su apoyo al sector. Es la financiación del desarrollo rural la que se mantiene más estable, con reducción del 10% en las medidas que apoyan directamente al productor que viene compensada con un 26% de aumento en las medidas que benefician al sector en conjunto.

GRÁFICO 5.1.  
Composición de las transferencias nacionales  
(promedio 2005-2009 en millones de euros corrientes)



Fuente: elaboración propia.

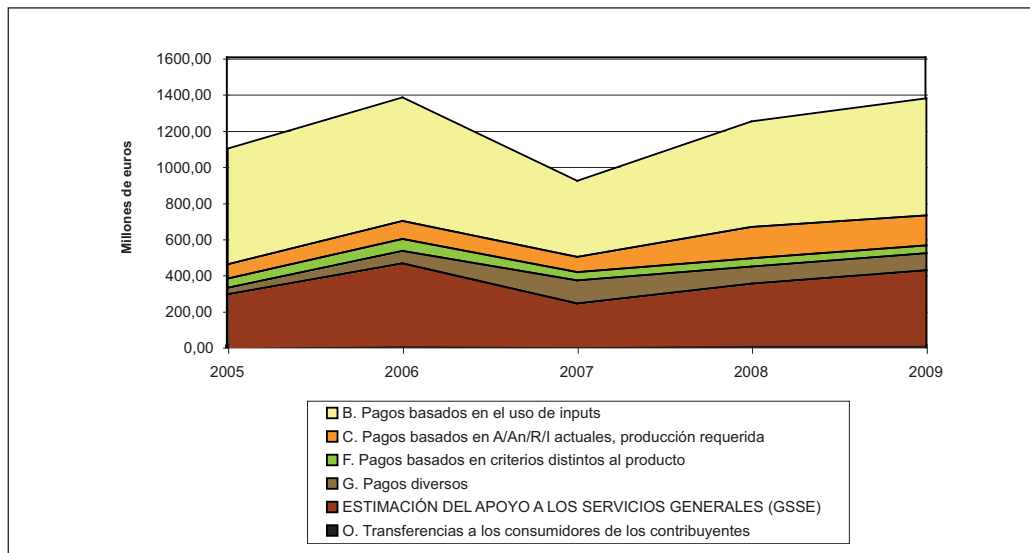
### 5.3. REGIONALIZACIÓN DE LAS TRANSFERENCIAS ESTATALES Y CÁLCULO DEL APOYO NACIONAL QUE RECIBEN LAS CC.AA.

Para distribuir de forma congruente el valor de las transferencias estatales hemos empleado como criterio general que los pagos deberían retribuir las funciones básicas de la agricultura: a) seguridad en el abastecimiento, b) conservación del ecosistema agrario y c) mantenimiento del medio rural. De esta manera, la distribución se relaciona con la contribución de cada sistema agrario regional a la producción, a la superficie y al trabajo. Según Compés y García (2009), con una visión de política agraria multifuncional lo más realista es presuponer que el porcentaje de reparto de los fondos estatales sea el promedio simple de la aportación de las regiones a la producción, a la superficie y al empleo. Y así lo hemos hecho, con lo que disponemos de una estimación del apoyo nacional aplicado a cada región española, cuyo resumen se muestra en los Gráficos 5.2 y 5.3.

La situación de partida en España, como promedio del quinquenio 2005-2009, se caracteriza porque de los aproximadamente 1.200 millones de euros que nutren el TSE <sub>nacional</sub> un 70,5% implica transferencias directas al productor (PSE), un 28,8 beneficia a la agricultura en su conjunto (GSSE), y el 0,7 restante es un apoyo al primer consumidor (categoría O). La evolución de los principales indicadores a lo largo del período es positiva y se ilustra en el Gráfico 5.2, apuntando la tendencia de la política agraria nacional en España hacia el fortalecimiento del apoyo desvinculado de la producción y con un claro ob-

jetivo de desarrollo rural, pues si el  $PSE_{nacional}$  crece casi un 18% a lo largo del período el  $GSSE_{nacional}$  lo hace en más de 40 puntos porcentuales. Además, aunque dentro del PSE se mantienen los apoyos a los insumos variables (categoría B), los que aumentan son la cofinanciación del desarrollo rural y los subsidios para compensar al agricultor afectado por desastres naturales.

GRÁFICO 5.2.  
Evolución de la composición del  $TSE_{nacional}$  en España en el período 2005-2009  
(millones de euros corrientes)



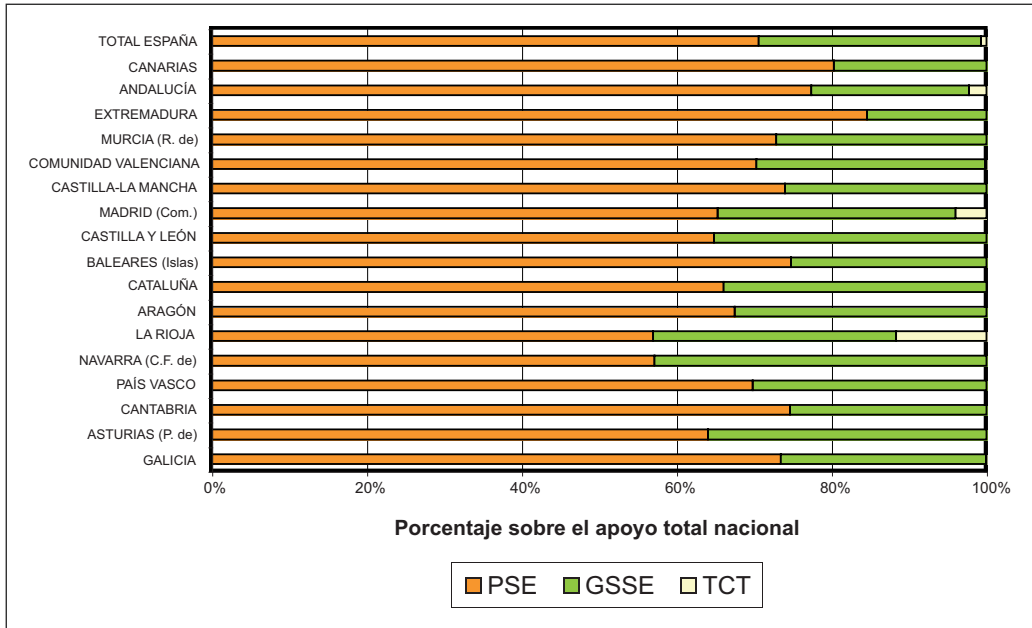
Fuente: elaboración propia.

Como se observa en el Gráfico 5.3, el modelo regional de apoyo es equilibrado y con pocas diferencias respecto a la media nacional. Aunque más de la mitad del apoyo en todas las regiones descansa todavía en transferencias directas al productor, destacan Aragón, Asturias, Castilla-La Mancha, Cataluña, Comunidad Valenciana, La Rioja, Madrid y Navarra por su mayor esfuerzo en el apoyo con características de bienes públicos que beneficia indirectamente al agricultor ( $\%GSSE_{nacional}$  superior a la media nacional). Y con mayor diversificación en sus formas de ayuda sobresalen Andalucía, La Rioja y Madrid, que incluyen en su modelo de apoyo al primer consumidor como receptor del mismo. En la evolución de los indicadores no puede hablarse de un comportamiento uniforme, aunque se apuntala la tendencia hacia instrumentos desacoplados de los incentivos a la producción y que benefician indirectamente a los agricultores. Así, las mayores oscilaciones las encontramos en el  $PSE_{nacional}$ , que aumenta en Andalucía, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Comunidad Valenciana, Extremadura, Galicia y Murcia, mientras que

se reduce en el resto de regiones. La evolución es más pareja en el caso del GSSE<sub>nacional</sub> que se incrementa excepto en Baleares, Castilla-La Mancha, La Rioja y Navarra.

GRÁFICO 5.3.

Composición porcentual del TSE<sub>nacional</sub> por regiones (promedio 2005-2009)



Fuente: elaboración propia.

Analizar por regiones la evolución de la composición del apoyo por tipo de medida no es fácil dado que la aportación estatal ha sido regionalizada por indicador (PSE y GSSE) pero no por tipo de medida dentro de cada uno de ellos. Basándonos entonces en las transferencias autonómicas y en la cofinanciación del desarrollo rural se constata que se está produciendo una cierta reinstrumentalización de las formas de apoyo en la mayoría de regiones, de manera que los apoyos a los insumos (categoría B), que pueden ser un estímulo a la producción, crear derechos adquiridos y no fomentar prácticas de producción sostenible, por lo que deben aplicarse con moderación, están siendo reemplazados por otros instrumentos más desacoplados de los incentivos a la producción y más compatibles con los actuales criterios “verdes” de la OMC. Los principales rasgos a destacar son:

- La tendencia que acabamos de definir se confirma en todas las CC.AA. excepto en Galicia y Cantabria en el norte, Comunidad Valenciana y Murcia en el litoral mediterráneo y Canarias, donde, fuera de todo pronóstico, se está reforzando la categoría B.

- Dentro de las medidas desvinculadas de la producción sufren una merma generalizada los pagos basados en criterios distintos al producto (categoría F), que tan sólo aumentan en Galicia, Castilla y León, Extremadura, Murcia y Andalucía.
- En el País Vasco, Navarra y La Rioja absolutamente todos los indicadores sufren un retroceso, que confirma una tendencia a la reducción en los niveles de apoyo al sector.

Si medimos el peso de la ayuda en términos del porcentaje del valor bruto del ingreso de los agricultores (es decir, el PSE porcentual), ilustrado en el Mapa 5.1, es interesante observar las diferencias regionales: los agricultores menos subvencionados desde el apoyo nacional se concentran en el País Vasco, Madrid, todo el litoral mediterráneo y las islas, precisamente aquellas zonas más industrializadas, de mayor urbanización y con mayor actividad turística.

MAPA 5.1.

**PSE<sub>nacional</sub> por CC.AA.: porcentaje de los ingresos de los productores (promedio 2005-2009)**



Fuente: elaboración propia.

## 5.4. LAS TRANSFERENCIAS TOTALES

Finalizamos nuestras estimaciones ofreciendo un sencillo ejercicio de comparación de los montantes transferidos desde cada origen (comunitario y nacional), así como la suma de los mismos en cada región. Para ello, hemos elaborado la Tabla 5.1. Cuantitati-

vamente, la citada tabla ilustra los siguientes hechos. En el apoyo total que recibe el productor español (denominado en la Tabla 5.1 como *PSEe TOTAL*), la aportación nacional media proporciona el 9,1%; de esta manera, el *PSEe TOTAL* alcanza en la actualidad los 9.500 millones de euros, y habiéndose reducido tan sólo un 1% a lo largo del período, se cifra en casi el 25% de los ingresos del productor (en la media de la UE). Por su parte, la relevancia del apoyo nacional se incrementa en promedio hasta el 22,5% cuando consideramos el apoyo total a los servicios generales (*GSSEe TOTAL*); el *GSSEe TOTAL* equivale actualmente a un 13% del apoyo total (por encima de la media de la UE pero todavía lejos de la media OCDE). En suma, España y sus CC.AA. financian un promedio del 10,6% del apoyo total a la agricultura (*TSEe TOTAL*), que va en aumento; el *TSEe TOTAL*, después de sufrir una nada desdeñable reducción del 9,5% en cinco años, presenta una cifra de 11.180 millones de euros, o lo que es lo mismo, el 1% del PIB (algo por encima de los promedios en UE y OCDE).

TABLA 5.1.  
Principales indicadores de la OCDE en España para transferencias de la PAC y transferencias nacionales (millones de euros corrientes)

	2005	2006	2007	2008	2009
<i>PSE<sub>pac</sub></i>	8.883,59	8.301,02	8.435,32	8.436,62	8.633,47
<i>PSE<sub>nacional</sub></i>	807,60	917,47	679,98	898,35	951,99
<b><i>PSE Total</i></b>	<b>9.691,19</b>	<b>9.218,49</b>	<b>9.115,30</b>	<b>9.334,97</b>	<b>9.585,46</b>
% <i>PSE<sub>pac</sub></i>	22,43	22,33	19,85	19,54	22,39
% <i>PSE<sub>nacional</sub></i>	2,04	2,47	1,60	2,08	2,47
<b>% <i>PSEe Total</i></b>	<b>24,47</b>	<b>24,80</b>	<b>21,45</b>	<b>21,62</b>	<b>24,86</b>
<i>GSSE<sub>pac</sub></i>	1.564,02	1.551,06	878,37	1.033,12	1.040,76
<i>GSSE<sub>nacional</sub></i>	292,50	453,31	236,80	997,19	410,58
<b><i>GSSEe Total</i></b>	<b>1.856,51</b>	<b>2.004,37</b>	<b>1.115,17</b>	<b>1.370,30</b>	<b>1.451,33</b>
% <i>GSSE<sub>pac</sub></i>	13,90	14,87	8,97	10,48	10,62
% <i>GSSE<sub>nacional</sub></i>	26,59	32,81	25,64	27,03	29,88
<b>% <i>GSSEe Total</i></b>	<b>15,03</b>	<b>16,97</b>	<b>10,41</b>	<b>12,34</b>	<b>12,98</b>
<i>TSE<sub>pac</sub></i>	11.252,23	10.340,52	9.788,34	9.854,29	9.801,76
<i>TSE<sub>nacional</sub></i>	1.100,30	1.382,05	921,76	1.251,19	1.378,64
<b><i>TSEe Total</i></b>	<b>12.352,53</b>	<b>11.812,57</b>	<b>10.710,10</b>	<b>11.105,49</b>	<b>11.180,40</b>
% <i>TSE<sub>pac</sub></i>	1,24	1,06	0,93	0,91	0,93
% <i>TSE<sub>nacional</sub></i>	0,12	0,14	0,09	0,11	0,13
<b>% <i>TSEe Total</i></b>	<b>1,36</b>	<b>1,20</b>	<b>1,02</b>	<b>1,02</b>	<b>1,06</b>

Fuente: elaboración propia.



## 5.5. DISCUSIÓN SOBRE LA ADAPTACIÓN DE LA METODOLOGÍA DE LA OCDE AL CÁLCULO REGIONAL DE LAS AYUDAS NACIONALES

Una dificultad en la aplicación de la metodología de la OCDE al análisis regional procede del hecho de que no todas las transferencias están regionalizadas, concretamente del montante que implican las transferencias estatales no conocemos qué parte corresponde a cada CA. En consecuencia, es posible debatir sobre los diferentes métodos de regionalización. Por ejemplo, si modelizamos el reparto regional en España del apoyo ejecutado desde la PAC que se muestra en la Tabla 5.2, obtenemos como resultado que los factores determinantes de la distribución del apoyo dependen del tipo de apoyo considerado. Así, en la distribución regional del  $PSE_{pac}$  impera todavía un enfoque productivista, pues depende sobre todo de la producción (VPRA) pero también es significativa la superficie (SAU) como variable explicativa. Sin embargo, la lógica que guía la distribución regional del  $GSSE_{pac}$  es diferente y se explica sólo por la variable empleo agrícola (UTA). En otra línea de razonamiento, cada medida estatal individual se podría repartir en función de la distribución regional de cualquier otra variable conocida y relacionada con ella (por ejemplo, la ayuda para la renovación del parque de tractores se repartiría en función del número de tractores censados en cada CA).

TABLA 5.2.

Factores determinantes de la distribución regional en España del apoyo ejecutado desde la PAC

	Variables explicativas			
	LVPR	LSAU	LUTA	R <sup>2</sup>
Variables dependientes	0,70	0,33		
LPSE <sub>pac</sub>	(14,1*)	(7,8*)		0,952
LGSSE <sub>pac</sub>			1,12	
			(10,2*)	0,613

Niveles de significación: \* $p < 0,005$ .

La Tabla 5.3 presenta los gastos presupuestados del MARM y del conjunto de CC.AA. para 2008<sup>59</sup>. Los datos del Ministerio han sido depurados de las transferencias derivadas de la PAC (en todos los capítulos presupuestarios) que se originan en la UE. También se ha detraído de los presupuestos autonómicos las transferencias corrientes y de capital pro-

<sup>59</sup> Gastos consolidados del Ministerio de Economía y Hacienda.

cedentes del MARM y de la UE. Esta última operación es posible ya que las CC.AA. contabilizan dichas transferencias como ingresos. Además, la Tabla 5.3 compara los gastos agrarios estatales y autonómicos procedentes de los presupuestos de las distintas administraciones con los gastos agrarios estatales y autonómicos notificados a los organismos internacionales desde la Subdirección General de Relaciones Internacionales y Asuntos Comunitarios del MARM (OCDE y OMC).

TABLA 5.3.

Gasto público agrícola en España financiado con fondos propios en 2008 (millones de euros)

	Gastos de personal	Gastos corrientes en bienes y servicios	Transferencias corrientes	Inversiones y transferencias de capital	Otros	TOTAL
CC.AA.	828	230	467	2.048	163	3.735
Ministerio	84	38	384	1.471	98	2.074
	Medidas exentas del compromiso de reducción			Medidas no exentas		TOTAL
Notificación española	387			353		740

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda y elaboración propia.

Los datos de la Tabla 5.3 demuestran que el gasto público agrícola en España financiado con fondos propios es casi ocho veces mayor si consultamos los presupuestos nacionales. La constatación de este hecho nos hace sospechar que la información que España facilita a la OCDE sobre transferencias nacionales está subestimada, pues existiría un gasto agrario mayor de carácter estatal y autonómico en determinadas partidas de gasto (personal, bienes y servicios e inversiones reales) que sí aparecen contempladas en los conceptos de la OCDE, pero que no se encuentran incluidas en las notificaciones españolas; es decir, creemos que las notificaciones españolas sólo refieren transferencias corrientes al sector. Para sustentar esta creencia revisamos los Presupuestos Generales de la Generalitat Valenciana (GVA)<sup>60</sup>, elegidos por su claridad y concisión, cuya comparación por categorías con la notificación correspondiente a la Comunidad Valenciana (CV) se muestra en la Tabla 5.4.

<sup>60</sup> Los Presupuestos Agrarios de la GVA están contenidos en la sección 12: Agricultura, Pesca y Alimentación de la Conselleria de Economía y Hacienda. De ellos se han detraído las transferencias comunitarias y estatales, así como también los gastos dirigidos al sector pesquero y los relacionados con la dinamización de los territorios rurales a través de los programas LEADER y RURALTER, pues la OCDE no los considera. [http://portales.gva.es/c\\_economia/web/html/portal\\_c.htm?nodo=Hacienda\\_PresupuestosAnteriores](http://portales.gva.es/c_economia/web/html/portal_c.htm?nodo=Hacienda_PresupuestosAnteriores).

TABLA 5.4.

Gasto público agrícola en la CV financiado con fondos propios en 2008 (millones de euros)

	Notificación OCDE	Presupuestos GVA
<b>ESTIMACIÓN DEL APOYO AL PRODUCTOR (PSE)</b>		
A. Ayuda basada en la producción		
B. Pagos basados en el uso de inputs	38,73	51,76
B.1. Uso de inputs variables	24,9	32
B.2. Formación de capital fijo	13,84	19,76
B.3. Servicios agrarios		
C. Pagos basados en A/An/R/I actuales, producción requerida	3,52	8,64
C.1. De un único producto		5
C.2. De un grupo de productos		3
C.3. De todos los productos	3,52	0,64
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		0,89
F. Pagos basados en criterios distintos al producto	0,45	
F.1. Retirada de recursos a largo plazo	0,45	
F.2. Producción de productos no comerciables		
F.3. Otros criterios diferentes del producto		
G. Pagos diversos	7,36	15,35
<b>ESTIMACIÓN DEL APOYO A LOS SERVICIOS GENERALES (GSSE)</b>		
H. Investigación y desarrollo agrario		49,08
I. Centros de capacitación agraria	0,05	1,3
J. Servicios de inspección		
K. Infraestructura	2,58	53,6
L. Promoción y comercialización	14,16	42,73
M. Almacenamiento público		
N. Otros servicios	2,7	56,02
<b>ESTIMACIÓN DEL APOYO AL CONSUMO (CSE)</b>		
O. Transferencias a los consumidores de los contribuyentes	0,3	15,33
<b>ESTIMACIÓN DEL APOYO TOTAL (TSE)</b>	<b>112,56</b>	<b>355,1</b>

Fuente: elaboración propia.

Efectivamente, la Tabla 5.4 demuestra que sólo en la CV el gasto agrario financiado con fondos propios según los Presupuestos de la GVA es tres veces superior al que se deduce a partir de las notificaciones a la OCDE, estando las mayores diferencias concentradas en las categorías de Investigación y Desarrollo (H), Infraestructura (K), Promoción y Comercialización (L) y Otros Servicios (N), precisamente donde se incluyen los gastos de personal, la compra de bienes, los gastos de funcionamiento y las inversiones reales de las distintas instituciones autonómicas de carácter agrario (de investigación y formación como el IVIA, Cámaras Agrarias, Direcciones y Servicios Generales...).

## 5.6. CONCLUSIONES

No cabe duda de que la UE es la pieza central de las políticas agrarias en España. Aún así, los gobiernos estatal y autonómicos también conceden ayudas con cargo a fondos propios dentro del marco legal previsto al respecto por la legislación comunitaria. Los EEMM no están autorizados a otorgar ayudas cuyo objetivo sea simplemente mejorar la renta de los productores, ni que tomen como base para su concesión el precio, la cantidad, la unidad de producción o la unidad de los medios de producción. En consecuencia, el esfuerzo nacional en materia de política agraria parece más racional que el comunitario, tanto en su enfoque menos orientado al productor y más a la ayuda estructural, como en su distribución regional, donde la gestión del territorio se configura como el principal argumento distributivo (modelo regional) aunque también influyen los ámbitos productivo y social, lo que le confiere al reparto del presupuesto estatal y autonómico cierto carácter multifuncional. Si bien la transferencia nacional supone en promedio algo menos del 11% de la transferencia total, no cabe duda de que su peso va ganando en importancia, y seguirá ganando todavía más en el futuro a medida que se vaya reduciendo el presupuesto de la PAC y las Administraciones Nacionales participen más en ayudas cofinanciadas.

TABLA 5.5.  
Clasificación de las transferencias nacionales en España según la OCDE  
(2005-2008)

ESTIMACIÓN DEL APOYO AL PRODUCTOR (PSE)	
<b>B. Pagos basados en el uso de inputs</b>	
B.1. Uso de inputs variables	
Apoyo sector agrario por subida precio gasóleo en 2004	
Apoyo sector agrario por subida precio gasóleo. Andalucía	
Ayudas a los seguros agrarios (ENESA)	
Ayudas seguros agrarios. Cantabria, Galicia	
Ayudas para la utilización de biocarburantes en el secado del pimentón en Extremadura	

## Continuación

**B.2. Formación de capital fijo**

Ayudas a la modernización de los regadíos. Extremadura, Navarra  
 Ayudas a la promoción de nuevas tecnologías en maquinaria y equipos  
 Ayudas nacionales a la adquisición de tierras  
 Ayudas para la renovación del parque de tractores  
 Ayudas para el saneamiento de la producción de uva de mesa  
 Ayudas para el saneamiento de la producción de albaricoques  
 Ayudas para la adquisición de animales de reposición  
 Ayudas al desarrollo del sector equino  
 Ayudas a la reconversión de plantaciones de frutales  
 Ayudas a la cría de razas puras. Cantabria  
 Ayudas para maquinaria de tratamiento silvícola. Asturias  
 Ayudas mejora genética explotaciones cunícolas. Asturias  
 Ayudas a la compra de semilla certificada para la producción de patata. Cantabria  
 Ayudas para adquisición de sementales bovinos. Cantabria  
 Ayudas a la modernización de explotaciones ganaderas. Cantabria  
 Ayudas a la modernización de explotaciones agrarias. Cantabria  
 Ayudas a la modernización de explotaciones de gallinas ponedoras. Cantabria  
 Ayudas a las explotaciones agrarias. Castilla y León  
 Ayuda para la adquisición de maquinaria agrícola y modernización de las explotaciones agrarias. Cataluña  
 Ayudas adquisición tierras de secano en Extremadura  
 Ayudas a nuevas tecnologías en maquinaria. Extremadura  
 Ayudas a sistemas de identificación electrónica de animales. Extremadura  
 Medidas para facilitar el acceso a la propiedad de arrendatarios y aparceros en Galicia  
 Mejora de la eficacia de los sistemas productivos. Murcia  
 Ayudas a la compra de maquinaria de utilización en común. Navarra  
 Ayudas a la renovación del parque de tractores. Navarra  
 Ayudas a la adquisición de maquinaria agrícola. Navarra  
 Ayudas a la adquisición de picadoras de paja. Navarra  
 Ayudas a inversiones en equipamiento en explotaciones agrarias asociativas. Navarra  
 Adquisición de sementales de razas autóctonas. Navarra  
 Ayudas adquisición de tierras. Navarra  
 Ayudas a las inversiones en régimen asociativo, en equipamiento informático y material de apoyo a las explotaciones agrarias. Navarra  
 Renovación parque de tractores en Madrid  
 Ayudas a inversiones en silvicultura. Asturias  
 Ayudas a la inversión en el sector ganadero. Valencia  
 Ayuda a la inversión en explotaciones ganaderas. Valencia  
 Ayudas acceso propiedad de arrendamientos rústicos históricos. Valencia  
 Instalación de jóvenes agricultores (Medidas de DR). Aragón, Baleares, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Cataluña, C. Valenciana, Galicia, Madrid, Navarra, País Vasco, La Rioja  
 Inversiones en explotaciones agrarias (Medidas DR)  
 Primera instalación de agricultores jóvenes (Medidas DR)  
 Modernización de las explotaciones agrícolas (Medidas de DR). Aragón, Baleares, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Cataluña, C. Valenciana, Galicia, Madrid, Navarra, País Vasco, La Rioja  
 Recuperación forestal e implantación de medidas Preventivas (Medidas de DR). Aragón, Castilla y León, Cataluña, Galicia, Madrid, Navarra, País Vasco, La Rioja  
 Inversiones no Productivas (Medidas de DR). Aragón, Baleares, Castilla-La Mancha, Cataluña, Navarra, País Vasco, La Rioja

**B.3. Servicios agrarios**

Acciones relativas a la información y a la Formación Profesional (Medidas de DR). Aragón, Castilla-La Mancha, Cataluña, La Rioja

**Continuación**

Utilización Servicios Asesoramiento (Medidas de DR). Cantabria, Cataluña  
 Asistencia Técnica (Medidas de DR). Aragón, Cataluña  
 Implantación de servicios de gestión, sustitución y asesoramiento (Medidas de DR). Cataluña

**C. Pagos basados en A/An/R/I actuales, producción requerida****C.1. De un único producto**

Ayudas a la apicultura. Prima polinización. Cantabria, Extremadura, Murcia, Castilla y León  
 Ayudas a los criadores de ganado equino en Cantabria  
 Ayudas al cultivo de la trufa en zonas desfavorecidas. Navarra  
 Ayudas libros genealógicos. Inscripción raza Pirenaica. Navarra  
 Ayudas al sector de la patata. País Vasco

**C.2. De un grupo de productos**

Ayudas al fomento de ganaderías alternativas. Castilla y León  
 Ayudas a explotaciones de ganado en régimen extensivo. Castilla y León  
 Ayudas a la ordenación de bosques. Castilla-La Mancha  
 Ayudas al sector ganadero en Murcia  
 Ayudas a los ganaderos. Cantabria  
 Ayudas al sector ganadero. Apoyo técnico. Valencia

**C.3. De todos los productos**

Protección de variedades de plantas de interés (Programas agro-ambientales)  
 Razas animales en peligro utilizadas en ganadería (Programas agro-ambientales)  
 Agricultura ecológica (Programas agro-ambientales)  
 Reducción insumos (agricultura integrada) (Programas agro-ambientales)  
 Rotaciones de cultivos (Programas agro-ambientales)  
 Extensificación (Programas agro-ambientales)  
 Otras acciones (Programas agro-ambientales)  
 Ayudas Agroambientales (Medidas de DR). Andalucía, Aragón, Asturias, Baleares, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Cataluña, Murcia, Navarra, País Vasco, La Rioja  
 Ayudas a zonas desfavorecidas (Medidas DR)  
 Ayudas a indemnizar a los agricultores por dificultades naturales en zonas de montaña (Medidas de DR). Andalucía, Aragón, Asturias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Cataluña, C. Valenciana, Extremadura, Galicia, Madrid, Navarra, País Vasco, La Rioja  
 Ayudas a indemnizar a los agricultores por dificultades en zonas distintas de montaña (Medidas de DR). Andalucía, Aragón, Asturias, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Cataluña, Extremadura, Galicia, Navarra, País Vasco  
 Ayudas relativas al bienestar de los animales (Medidas de DR). Castilla y León, Cataluña  
 Ayudas a favor del medio forestal (Medidas de DR). Castilla y León  
 Ayudas agroambientales del plan piloto del Contrato Global de Explotación. Cataluña

**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

**F. Pagos basados en criterios distintos al producto**

F.1. Retirada de recursos a largo plazo

Ayudas al abandono de la producción lechera. Navarra

## Continuación

Primera forestación de tierras agrarias (Medidas de DR). Andalucía, Aragón, Baleares, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Cataluña, C. Valenciana, Extremadura, Galicia, Madrid, Murcia, Navarra, La Rioja

Primera forestación de tierras no agrarias (Medidas de DR). Aragón, Galicia, La Rioja

Forestación de tierras agrarias (Medidas DR)

## F.2. Producción de productos no comerciables

Paisaje/naturaleza (Programas agro-ambientales)

## F.3. Otros criterios diferentes del producto

## G. Pagos diversos

Medidas para paliar los efectos de la sequía

Medidas para paliar los efectos de la sequía en las explotaciones ganaderas extensivas

Medidas para paliar los efectos de la sequía y otras catástrofes. Andalucía

Ayudas para paliar los daños causados por las inundaciones acaecidas en la Isla del Hierro en 2007

Daños causados por lluvias torrenciales en Aragón

Sequía 1999

Medidas para paliar daños de heladas en 2005

Medidas para paliar daños de heladas de 2005. Valencia, Andalucía

Medidas para paliar daños de heladas de 2006 en Jumilla y Yecla. Murcia

Ayudas para compensar pérdidas en la agricultura ocasionadas por la sequía de 2005. Cantabria

Daños por condiciones climáticas adversas en Ciudad Real y en las Comunidades Autónomas de Extremadura y Canarias

Ayudas heladas olivos en Cataluña, Aragón

Ayudas por inundaciones. Navarra

Ayudas al sector forestal para fomentar las frondosas caducifolias. Galicia

Ayudas por inundaciones de octubre y noviembre 2006. Galicia

Ayudas ola de calor y sequía 2003. País Vasco

Ayudas a daños no cubiertos por seguros agrarios en invernaderos afectados por condiciones climáticas adversas. Navarra

Ayudas a la reposición de hembras sacrificadas obligatoriamente. Navarra

Ayudas para compensar daños producidos por incendios del año 2005

Ayudas para compensar daños producidos por incendios del año 2006. Galicia

Ayudas para compensar daños producidos por incendios en las explotaciones agrícolas y ganaderas. Galicia

Ayudas a los ganaderos (compensaciones complementarias en el caso de la Encefalopatía Espongiforme Bovina). Galicia

Compensaciones complementarias EEB en Galicia

Ayudas al saneamiento de la cabaña ganadera en Galicia

Ayudas por el sacrificio de animales por la EEB en Galicia

Proyectos de instalaciones de aprovechamiento recursos energéticos renovables. Murcia

Ayudas al sector ganadero para la lucha contra enfermedades infecciosas en Murcia

Régimen de ayuda para la realización de programas de colaboración para mejora y fomento de las producciones ganaderas y de la sanidad animal. Murcia

Ayudas a explotaciones de vacuno que hayan tenido que realizar un vaciado sanitario como consecuencia de campañas de saneamiento ganadero. EEB. Cantabria

Ayudas explotaciones vacuno por vaciado sanitario. Cantabria

Ayudas al sacrificio de animales positivos a paratuberculosis bovina. Cantabria

Indemnizaciones por la adopción medios fitosanitarios productores patata de siembra. Castilla y León

Ayudas a la mejora de la eficiencia energética en invernaderos agrícolas. Cataluña

Régimen de ayudas compensatorias por los costes de prevención y erradicación de Salmonelosis en gallinas ponedoras. Valencia

## Continuación

Régimen ayudas explotaciones ganaderas a través asociaciones legalmente constituidas que presten servicios de sustitución en las mismas. Valencia

### ESTIMACIÓN DEL APOYO A LOS SERVICIOS GENERALES (GSSE)

#### H. Investigación y desarrollo agrario

Instituto Nacional de Investigación y Tecnología Agraria y Alimentaria (Dato no disponible, a proporcionar por el INIA)  
 Ayudas a proyectos de innovación. Asturias  
 Ayudas a las acciones de desarrollo y aprovechamiento de los bosques en las zonas rurales. Cantabria  
 Apoyo al I+D en PYMES. Castilla y León  
 Ayudas a proyectos de innovación. Cataluña  
 Ayudas para la subcontratación de actividades de innovación. Cataluña  
 Programa IKERKETA. País Vasco

#### I. Centros de capacitación agraria

Ayudas a programas de formación a través de OPAs. Cantabria  
 Ayudas a capacitación agraria y en desarrollo rural. Castilla y León  
 Programas de colaboración para la formación y transferencia tecnológica en el sector agroalimentario y en el medio rural. Murcia  
 Ayudas a la transferencia tecnológica. Murcia

#### J. Servicios de inspección

#### K. Infraestructura

Ayudas a Comunidades de Regantes para mejora y modernización de regadíos. Extremadura  
 Ayudas a planes de pensiones a agricultores y ganaderos. Castilla y León  
 Suscripción planes de pensiones. Navarra  
 Jubilación anticipada (Medida DR)  
 Jubilación anticipada (Medida de DR). Andalucía, Aragón, Asturias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Cataluña, C. Valenciana, Galicia, Madrid, Navarra, País Vasco, La Rioja  
 Obras de Riego (Plan Nacional de Regadíos)\*\*\*  
 Aumento del valor económico de los bosques (Medidas de DR). Navarra, País Vasco, La Rioja  
 Ayuda al aumento del valor añadido de producciones agrícolas y forestales (Medidas de DR). Aragón, Baleares, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Cataluña, Madrid, Navarra, País Vasco, La Rioja  
 Infraestructuras relacionadas con el desarrollo y la adaptación de la agricultura y silvicultura (Medidas de DR). Aragón, Castilla-La Mancha, Cataluña, Madrid, Murcia, Navarra, País Vasco, La Rioja

#### L. Promoción y comercialización

Subvenciones destinadas a la promoción de las mujeres en el medio rural  
 Ayudas a las organizaciones interprofesionales del sector agroalimentario  
 Ayudas a la promoción de los productos alimentarios  
 Ayudas a trazabilidad en el sector hortofrutícola  
 Ayudas a las asociaciones agrarias de ámbito estatal  
 Ayudas a las entidades certificadoras de productos agrarios  
 Ayudas a productos de calidad diferenciada  
 Ayudas a la mejora del conocimiento sobre consumo de productos agroalimentarios  
 Ayudas al desarrollo de estructuras de protección de productos agroalimentarios acogidos a sistemas de calidad diferenciada



## Continuación

Apoyo a agrupaciones de productores de material reproductivo vegetal para la mejora de la comercialización  
 Apoyo técnico al sector lácteo. Mejora calidad de la leche  
 Ayudas a asociaciones empresariales del sector forestal. Asturias  
 Ayudas a las agrupaciones de productores de plantas vivas y floricultura en la Comunidad Valenciana y Andalucía  
 Ayudas a las agrupaciones de patata de las Comunidades de la Rioja, Castilla y León y Baleares  
 Ayudas a entidades asociativas hortofrutícolas para la implantación de sistemas de trazabilidad  
 Ayudas para la realización de programas de carne de vacuno de calidad  
 Ayudas a concursos de ganado de razas puras  
 Ayudas a la promoción agroalimentaria en Andalucía  
 Ayudas a la transformación y comercialización agroalimentaria. Andalucía  
 Ayudas a la mejora de producción y calidad de plántones de hortalizas. Andalucía  
 Ayudas para la mejora de la comercialización agroalimentaria en Aragón  
 Ayudas a las asociaciones de criadores de ganado vacuno. Cantabria  
 Ayudas asociaciones agrarias. Cantabria  
 Ayudas a ferias de ganado. Cantabria  
 Ayudas a mejora de la calidad de la leche. Cantabria  
 Ayudas a la comercialización de productos artesanales. Cantabria  
 Ayudas a asociaciones de criadores de vacuno. Cantabria  
 Programa de productos ganaderos de calidad en Canarias  
 Ayudas a cooperativas y agrupaciones agrarias. Castilla-La Mancha  
 Ayudas a la comercialización de productos de calidad. Castilla-La Mancha  
 Ayudas a la transformación y comercialización. Castilla-La Mancha  
 Ayudas a la industrialización y comercialización de productos agroalimentarios. Castilla y León  
 Ayudas a la transformación y comercialización de productos agrarios en Castilla y León  
 Ayudas a PYMES dedicadas a la transformación y comercialización. Castilla y León  
 Promoción de movimientos cooperativos de agrupaciones de productores de Castilla y León.  
 Ayudas para desarrollo de programas de divulgación de calidad alimentaría. Castilla y León  
 Medidas intervención en mercado de la patata. Castilla y León  
 Ayudas al fomento del movimiento cooperativo y empleo. Castilla y León  
 Ayudas a Consejos Reguladores. Castilla y León  
 Ayudas a actividades promovidas por consejos reguladores. Castilla y León  
 Desarrollo del tejido empresarial dedicado a la transformación y comercialización de productos agrarios. Castilla y León  
 Ayudas para promover y fomentar el cooperativismo agrario en la comunidad autónoma de Castilla y León  
 Fomento de la economía social en Cataluña  
 Ayudas transformación y comercialización en Cataluña  
 Ayudas a mejora de procesos de transformación y comercialización. Cataluña  
 Ayudas a mejora de procesos de transformación y comercialización en el sector de venta minorista. Cataluña  
 Plan piloto de contratos de explotación. Cataluña  
 Ayudas a integración o ampliación de cooperativas. Cataluña  
 Ayudas a la mejora de la comercialización de productos agrarios en Extremadura  
 Ayudas a las organizaciones de productores de aceite de oliva en Extremadura  
 Ayudas a la comercialización del ganado en Extremadura  
 Medidas en favor de la comercialización agraria. Apoyo técnico a las organizaciones de productores. Extremadura  
 Ayudas a comercialización de productos agrícolas y alimentarios. Extremadura  
 Ayudas a agrupaciones de productores agrarios y sus uniones. Extremadura  
 Ayudas para la ordenación selección y fomento de las razas autóctonas con implantación. Extremadura

## Continuación

Ayudas al fomento de las asociaciones agrícolas en Galicia  
 Ayudas a cooperativas y agrupaciones agrarias en Galicia  
 Ayudas a ferias y certámenes comerciales. Galicia  
 Ayudas a las inversiones en transformación y comercialización de productos agrarios. Galicia  
 Ayudas para la promoción, modernización y dimensionamiento del asociacionismo agrario. Galicia  
 Ayudas a las inversiones en el sector de la transformación y comercialización de productos agrarios en Murcia  
 Ayudas a las organizaciones de productores en Murcia  
 Ayudas a transformación y comercialización agraria. Murcia  
 Ayudas a ferias de ganado. Murcia  
 Ayudas a la promoción de productos de calidad. Murcia  
 Apoyo a las PYMES dedicadas a las transformación y comercialización de productos agrarios en determinados municipios de Murcia  
 Ayudas a la promoción del cultivo del olivar y del endrino. Navarra  
 Ayudas a las inversiones en el sector de la transformación y comercialización de productos agrarios en Navarra  
 Ayudas para la promoción de productos de calidad. Navarra  
 Ayudas a la mejora de la gestión de las cooperativas. Navarra  
 Ayudas a asociaciones de empresas artesanales agroalimentarias. Navarra  
 Ayudas Consejos Reguladores de denominaciones de calidad. Navarra  
 Ayudas al asociacionismo ganadero. Navarra  
 Ayudas a la trazabilidad en la industria agroalimentaria. Navarra  
 Ayudas al fomento de procesos de integración cooperativa en el marco de la reestructuración del sector de cooperativas agrarias. Navarra  
 Ayudas a la organización de certámenes ganaderos. Navarra  
 Ayudas a las inversiones en el sector de la transformación y comercialización de productos agrarios en La Rioja  
 Mejora de la transformación y comercialización. Valencia  
 Ayudas a la promoción y desarrollo de cooperativas en Valencia  
 Programas de calidad aceite de oliva. Valencia  
 Ayuda a mejorar la transformación de productos agrícolas y silvícolas. Valencia  
 Ayudas a la promoción y creación de cooperativas agrarias. Valencia  
 Ayuda a favor de la calidad agroalimentaria. Valencia  
 Ayudas a la asistencia técnica en el sector de la transformación y comercialización de productos agrícolas, silvícolas, de la pesca y acuicultura.  
 Ayudas para controles lecheros  
 Ayudas a la conservación y selección de razas ganaderas puras  
 Ayudas a la conservación y selección de razas ganaderas puras en vías de extinción  
 Ayudas a la celebración de certámenes de productos agroalimentarios. Asturias  
 Controles en el sector lechero sobre la mejora genética de las vacas lecheras. Cantabria  
 Ayudas para el asesoramiento en mejora genética de vacas lecheras. Cantabria  
 Ayudas a la dinamización de cultivos en regadío. Castilla y León  
 Ayudas a innovación en producción y logística. Cataluña  
 Ayudas a diagnósticos empresariales (Creixer). Cataluña  
 Ayudas asociaciones de ganaderos para el fomento de razas autóctonas en Extremadura  
 Ayudas a la organización y asistencia a ferias de ganado en Murcia  
 Régimen de ayudas regionales a la promoción y desarrollo zonas rurales. Programa EREIN. País Vasco  
 Subvención a "Appacale": Agrupación de Productores de patata de siembra de Castilla y León  
 Ayudas a los productores de patatas. La-Rioja, Castilla-León, islas Baleares y Canarias.  
 Ayudas a la transformación y comercialización\*\* (Medidas de DR)  
 Participación de los agricultores en programas relativos a la calidad de los alimentos (Medidas de DR). Aragón, Cataluña

## Continuación

Actividades de Información y promoción (Medidas de DR). Aragón, Cataluña, Galicia  
 Cooperación para el desarrollo de nuevos productos, procesos y tecnologías en el S.agroalimentario  
 y en el S.forestal (Medidas de DR). Aragón, Galicia

**M. Almacenamiento público****N. Otros servicios**

Renovación y Desarrollo en poblaciones rurales (Medidas de DR). Aragón, Madrid, La Rioja  
 Conserva y mejora del Patrimonio Rural (Medidas de DR). Aragón, Galicia, Madrid, Navarra, La  
 Rioja  
 Fomento de las Actividades Turísticas (Medidas de DR). Aragón, Cataluña, País Vasco, La Rioja  
 Diversificación hacia actividades no agrícolas (Medidas de DR) Cataluña, Galicia  
 Servicios Básicos para la economía y la población rural (Medida de DR). Galicia, País Vasco  
 Creación y desarrollo de empresas (Medidas de DR). Galicia  
 Ayudas "Natura 2000" y Ayudas relacionadas con la Directiva 2000/60/CE (WFD).Asturias, Navarra  
 Programa nacional de selección genética para la resistencia a las EET en ovino  
 Ayudas a la retirada y destrucción de toros para la lucha contra la EEB  
 Ayudas a las Agrupaciones de Defensa Sanitaria  
 Ayudas a las Agrupaciones de Defensa Sanitaria. Asturias, Castilla y León, Extremadura, Madrid  
 Medidas sanitarias en relación con la patata en Canarias  
 Ayudas a la instalación de centros de limpieza de vehículos destinados al transporte de animales.  
 Cantabria  
 Ayudas a las Agrupaciones de Defensa Sanitaria Ganadera. Cantabria  
 Ayudas a tratamientos de desinfección de establos afectados por enfermedades animales. Cantabria  
 Ayudas a centros de limpieza de transportes de animales. Cantabria  
 Ayudas a grupos de defensa vegetal. Castilla-La Mancha  
 Ayudas a erradicación de enfermedades animales. Castilla-La Mancha  
 Ayudas a traslado de explotaciones fuera de cascos urbanos por motivos sanitarios. Castilla-La Man-  
 cha  
 Ayudas a centros de desinfección de vehículos dedicados al transporte de animales. Castilla y León  
 Planes de gestión de deyecciones ganaderas en Cataluña  
 Ayudas a agrupaciones de tratamientos agrícolas. Extremadura  
 Ayudas a campañas de saneamiento ganadero. Extremadura  
 Programa de desarrollo rural. AGADER. Galicia  
 Ayudas a las agrupaciones de tratamientos integrados agricultura en Madrid  
 Ayudas para los costes de las pruebas de detección EEB. Navarra  
 Ayudas para la lucha contra el fuego bacteriano. Navarra  
 Medidas fitosanitarias control mosca blanca. Navarra  
 Ayudas para cubrir los gastos ocasionados por las pruebas de diagnóstico de las Encefalopatías Es-  
 pongiforme Bovinas. País Vasco  
 Ayudas al traslado de granjas por motivo de interés público. Valencia  
 Ayudas para la lucha contra el virus "Sharka" en frutales. Valencia  
 Ayudas a agrupaciones de defensa vegetal. Valencia  
 Ayudas al saneamiento de las plantaciones de cítricos. Valencia  
 Proyecto de Orden de las Conselleria d'Agricultura, Pesca i Alimentació, por la que se adoptan me-  
 didas fitosanitarias para la erradicación y control del organismo nocivo *Xanthomonas campe-  
 tris* pv *Pruni* (Smith) Dye (*Xanthomonas arboricola* pv. *Pruni*). Valencia  
 Ayudas estatales de control de salmonelosis  
 Ayuda compensatoria a los titulares de las explotaciones de ganado ovino afectadas por la lengua azul  
 Ayudas a aplicación de medidas fitosanitarias obligatorias. Andalucía  
 Ayudas a medidas obligatorias de control de mosca del olivo. Andalucía.  
 Ayudas contra la plaga de la mosca mediterránea de la fruta e insectos vectores de enfermedades ví-  
 ricas de los cultivos hortícolas. Andalucía

**Continuación**

Subvenciones para la adquisición de dispositivos de almacenamiento de animales muertos para evitar la difusión de enfermedades. Navarra

**ESTIMACIÓN DEL APOYO AL CONSUMO (CSE)****O. Transferencias a los consumidores de los contribuyentes**

Ayudas a inversiones en industrias agroalimentarias. La Rioja

Ayudas a construcción de industrias de zumo de cítricos. Andalucía

Difusión de guías para implantación sistemas de aseguramiento de la calidad en industrias agroalimentarias. Galicia

Ayudas a innovación tecnológica en industria agroalimentaria. Madrid

*Fuente: elaboración propia.*

# CAPÍTULO 6

## ESTUDIO DE PRESUPUESTOS AGRARIOS DE LAS CC.AA.

---

*Amparo Navarro Muñoz y Virginia Vega Carrero\**

---

\* *Amparo Navarro Muñoz y Virginia Vega Carrero son técnico superior y profesora, respectivamente, del Departamento de Economía y Ciencias Sociales de la Universitat Politècnica de València*



## 6.1. VISIÓN GENERAL

El Ministerio de Economía y Hacienda ofrece en su página Web ([www.meh.es](http://www.meh.es)) la posibilidad de comparar los presupuestos de las CC.AA. A partir de la liquidación de presupuestos de 2005, la clasificación funcional de los gastos se adaptó a la nueva clasificación por programas aplicada en el Estado a fin de que sean comparables las cifras estatales y autonómicas, así como entre las propias comunidades autónomas. Con la entrada en vigor de la nueva Ley 47/2003 General Presupuestaria, los gastos agrarios se estructuran en el área de gasto nº 41. En los presupuestos generales del estado aprobados para el 2009 los gastos agrarios, hasta el 2008 contenidos en la sección 21 del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, ya pasaban a encontrarse en la sección 23 del Ministerio Medio Ambiente, y Medio rural y Marino, creado en 2008.

En el capítulo de los ingresos, no es posible identificar con facilidad las transferencias del Estado relacionadas con la agricultura, aunque sí aparecen con claridad a nivel agregado las transferencias corrientes y de capital del FEOGA (garantía y orientación) y del IFOP incluidas en los presupuestos de las CC.AA. Con todas estas limitaciones, hemos podido realizar un ejercicio de comparación de presupuestos “agrarios” de las CC.AA., usando datos presupuestarios.

### 6.1.1. Resultados comparados Ministerio, CC.AA. y PAC

En la Tabla 6.1 se presentan los gastos presupuestados del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, del conjunto de CC.AA. y los procedentes de la PAC para 2008<sup>61</sup> y 2009<sup>62</sup>. Los datos del Ministerio han sido depurados de las transferencias derivadas de la PAC (en todos los capítulos presupuestarios) que se originan en la UE. También se ha extraído de los presupuestos autonómicos las transferencias corrientes y de capital procedentes del MAPA y de la UE. Esta última operación es posible ya que las CC.AA. contabilizan dichas transferencias como ingresos<sup>63</sup>. Para el año 2009, fecha de realización del presente estudio, el gasto agrario a nivel autonómico no se podía todavía analizar por no estar todavía disponibles los datos en la web del Ministerio de Economía y Hacienda.

<sup>61</sup> Gastos consolidados del Ministerio de Economía y Hacienda

<sup>62</sup> Gastos aprobados del Ministerio de Economía y Hacienda, no disponibles datos autonómicos en web.

<sup>63</sup> No todas las CC.AA. consideran de la misma manera las transferencias del FEOGA. Así, seis CC.AA. no contabilizan en sus presupuestos ingresos por transferencias corrientes del FEOGA-Garantía (Balears, Canarias, Cataluña, Cantabria, Galicia y Madrid). Las transferencias de capital del FEOGA (orientación y garantía) representan, por su parte, la co-financiación europea del “segundo pilar” de la PAC o desarrollo rural.

La tabla siguiente compara los gastos agrarios, pesqueros y alimentarios:

- del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, una vez deducidas las transferencias de la UE,
- del conjunto de las CC.AA., una vez depuradas el conjunto de transferencias corrientes y de capital financiadas por el FEOGA, IFOP y por el MAPA,
- de la PAC, procedentes del Fondo Español de Garantía Agraria según los presupuestos consolidados del Ministerio.

TABLA 6.1

Gasto público en “agricultura, pesca y alimentación”. Millones de euros

Mill. de euros	Gastos de personal	Gastos corrientes en bienes y servicios	Transferencias corrientes	Inversiones y Transferencias de capital	Otros	Total
<b>2008</b>						
CC.AA.	828	230	467	2.048	163	3.735
MINISTERIO	84	38	384	1.471	98	2.074
PAC	22	7	6.234	861	96	7.220
<b>2009</b>						
CC.AA.			nd			
MINISTERIO	90	37	382	1.250	94	1.854
PAC	20	7	6.065	1.080	94	7.267

Nota: Datos del Ministerio año 2008: sección 21 y año 2009 : sección 23. Mismos programas: 411M,412 A, 412B, 412M, 413A, 414B, 414C, 415A, 415B, 416 A y 467G. En el año 2009 el programa 411M se han tomado los datos del 2008.

nd: no disponibles. Datos de la CC.AA. para 2009 no disponible en la web del MEH

Fuente: MEH y elaboración de los autores

El presupuesto consolidado autonómico para el año 2008 ascendió a 3.735 millones de euros, con el siguiente detalle:

- Los gastos de personal y gastos corrientes, contenidos en los Capítulos I y II, representaron casi el 30% del total del gasto.
- Las transferencias corrientes, capítulo IV, ascendieron a un total de 467 millones de euros, un 13% del total del gasto.
- Las operaciones de capital, capítulos VI y VII, ascendieron a 2.048 millones de euros, que representa un 55% del gasto total.



El presupuesto consolidado del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación se elevó a dos millones de euros aproximadamente. Las operaciones de capital y las transferencias corrientes tienen un mayor peso en el gasto total que el autonómico, con una participación del 70% y del 20% respectivamente del gasto total. Los gastos para el 2009 disminuyeron un 10% respecto al año anterior.

El presupuesto de la PAC supera los siete mil millones de euros, de los que más de seis millones de euros están contenidos en el capítulo de transferencias corrientes que corresponden a subvenciones a la producción agraria, representando casi un 90% del gasto total. El 10% restante corresponde principalmente a ayudas de desarrollo rural incluidas en capítulo 7 de transferencias de capital. En el 2009 las transferencias corrientes disminuyeron un 3% respecto al año anterior, sin embargo las ayudas al desarrollo rural se vieron incrementadas en un 25% superando los mil millones de euros.

Podemos extraer unas primeras conclusiones acerca del gasto público gestionado por el Ministerio y las CC.AA.

- En el conjunto de España, el mayor componente del gasto público en agricultura, pesca y alimentación está constituido por transferencias e inversiones.
- Las transferencias de la PAC siguen teniendo un papel fundamental en la ayuda total a la agricultura. Así, por cada euro gastado por el MAPA en concepto de transferencia + inversión, la PAC (incluido desarrollo rural) gasta 4, y por cada euro gestionado por las CC.AA. por el mismo concepto (fondos nacionales), la PAC gasta 3.

## 6.2. METODOLOGÍA

A partir de la información que las distintas Comunidades Autónomas presentan en sus presupuestos autonómicos agrarios para el año 2008, se han podido realizar diversas consultas. El análisis del gasto agrario para el año 2008 se ha centrado en el capítulo de transferencias corrientes (capítulo 4), en el de inversiones reales (capítulo 6) y en el de transferencias de capital (capítulo 7). Además hay que tener en cuenta que se han depurado en el caso del capítulo 4 las transferencias del FEGOA-Garantía, puesto que no se recogen en la totalidad de los presupuestos de las CC.AA.. Y además no se han incluido las partidas correspondientes a la pesca que se recojan en los presupuestos agrarios autonómicos, ya que el objetivo del presente ejercicio es analizar la evolución y distribución el gasto únicamente agrario.

En el ejercicio que presentamos a continuación, el análisis se realiza por objetivo, destinatario y capítulo. Se ha realizado a nivel nacional y autonómico. Por tanto las consul-

tas que se han realizado para el gasto agregado agrario total y autonómico han sido por capítulos, por destinatario y por objetivo, teniendo en cuenta que para la distribución por objetivo y destinatario únicamente se han tomado los gastos de los capítulos IV, VI y VII. Al final del texto se han elaborado unos indicadores que pueden ayudar a comprender como se concentra el gasto agrario en las distintas CC.AA. así como su peso en cada una de ellas.

En relación a los destinatarios se ha establecido la siguiente clasificación:

CÓDIGOS	DESTINATARIO PREVISTO
1	<b>A familias e instituciones sin fines de lucro</b> (Federaciones, comunidades de regantes, Asociaciones, Colegios Ingenieros, Comité, OPAS, GAL)
2	<b>A empresas privadas</b> (Agricultores, Cooperativas)
3	<b>A entidades públicas:</b> locales, autonómicas y estatales
4	<b>Entes, empresas publicas y fundaciones propias del departamento</b> (Fundaciones, Institutos, Universidad, Escuelas de formación Consejo Regulador)

Las ayudas se han clasificado por objetivos, según una clasificación realizada por el equipo de la Universitat Politècnica de València. La clasificación es “*ad hoc*”, es decir, no sigue exactamente, ni los objetivos del Tratado de Roma, ni los objetivos indicados en documentos oficiales. No obstante, entendemos que nuestra clasificación es útil para la caracterización de las políticas agrarias de las CC.AA..

Los objetivos y sus códigos son los siguientes:

CÓDIGOS	OBJETIVOS
1	<b>Defensa de las rentas agrarias</b> (Ayudas directas, primer pilar, seguros agrarios, programa apícola, etc..)
2	<b>Desarrollo rural y vertebración del territorio</b> (Desarrollo Rural, 2º pilar, Mejoras, modernización, medidas de acompañamiento, adquisición de tierra, Regadíos, Comunidad de regantes, Fomento de empleo, cuota láctea, registro de explotaciones, etc.)
3	<b>Calidad, sanidad y seguridad alimentaria</b> (Calidad, Denominaciones de origen, promoción, comercialización, transformación, industria agroalimentaria, ferias, divulgación, promoción, sanidad vegetal y animal, veterinarios, erradicar enfermedades, identificación sanitaria, etc.)
4	<b>Medio Ambiente</b> (Lucha contra plagas, Atrias, lucha integrada, control agentes nocivos, ganadería extensiva, fomento razas autóctonas, agricultura ecológica, etc.)

CÓDIGOS	OBJETIVOS
5	<b>Asociacionismo Agrario, Formación, I+D+i</b> (Cooperativismo, agrupaciones, Sistema de Información geográfica, Cámaras agrarias, Aplicaciones informáticas, etc.)
6	<b>Servicios generales y Otros</b> (Suministro leche escolar, estadísticas, inmovilizados de servicios centrales o generales)

Como hemos dicho nos concentramos en la acción subvencionadora e inversora de la política agraria, por lo que los datos clasificados en las consultas por destinatario y objetivo, se refieren a los capítulos IV, VI y VII.

Hay que tener en cuenta las limitaciones propias de las políticas de gasto de las CC.AA., ya que están cofinanciadas por el Estado y las CC.AA.. La mayoría de los presupuestos publicados, con contadas excepciones, no admite una depuración inmediata de la parte financiada por los distintos niveles de gobierno. Por ejemplo, se ha podido depurar el gasto corriente del FEOGA-sección garantía, pero no sus transferencias de capital, incluidas en las políticas de desarrollo rural. Así pues, podemos señalar que lo que se presenta es el gasto gestionado por las CC.AA., incluyendo en algún caso partidas cofinanciadas (y con la excepción citada de las transferencias corrientes del FEOGA-sección garantía). Un análisis detallado de la ejecución de los planes de desarrollo regional podría ser de utilidad para realizar la depuración de gastos cofinanciados por los distintos niveles de gobierno. Sin embargo, esta operación tampoco es inmediata por la denominación de medidas en los presupuestos autonómicos publicados cuya correspondencia con la denominación de medidas de los programas operativos no es siempre evidente.

No se integran por el momento presupuestos del Estado (incluyendo los gastos del Ministerio de Agricultura), aunque los presupuestos del Ministerio de Medio Ambiente, medio rural y marino estén disponibles. A nivel bastante agregado (área de política 41), los presupuestos de las CC.AA. están disponibles en la página Web del Ministerio de Economía y Hacienda. Pero no es fácil realizar una identificación de la parte de las transferencias corrientes y de capital que a su vez deberían ser consideradas como ingresos de las CC.AA.. Por ejemplo, los gastos del FEOGA-sección garantía aparecen en los presupuestos del MARM como transferencias al sector privado, mientras que como hemos visto, son contabilizadas por algunos presupuestos autonómicos como ingresos procedentes de la Unión Europea.

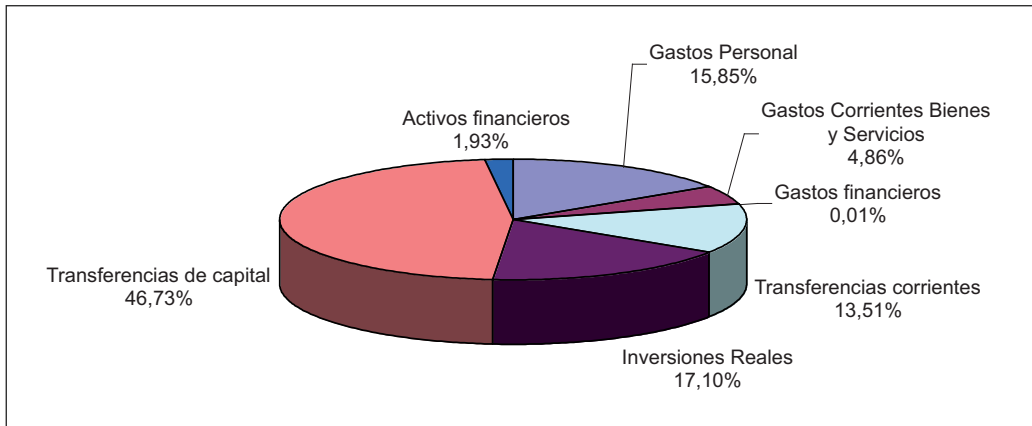
Debemos advertir que la información disponible en estos momentos corresponde a presupuestos aprobados pero no a la liquidación de los mismos. De hecho, podría haber

variaciones derivadas de modificaciones presupuestarias o de niveles variables de ejecución presupuestarias en las distintas medidas.

### 6.3. RESULTADOS GLOBALES

A partir de la información disponible sobre los presupuestos agrarios autonómicos del año 2008, podemos ver la distribución por capítulos para la totalidad de las CC.AA.:

GRÁFICO 6.1.  
Gasto Agregado Agrario por Capítulos. Año 2008

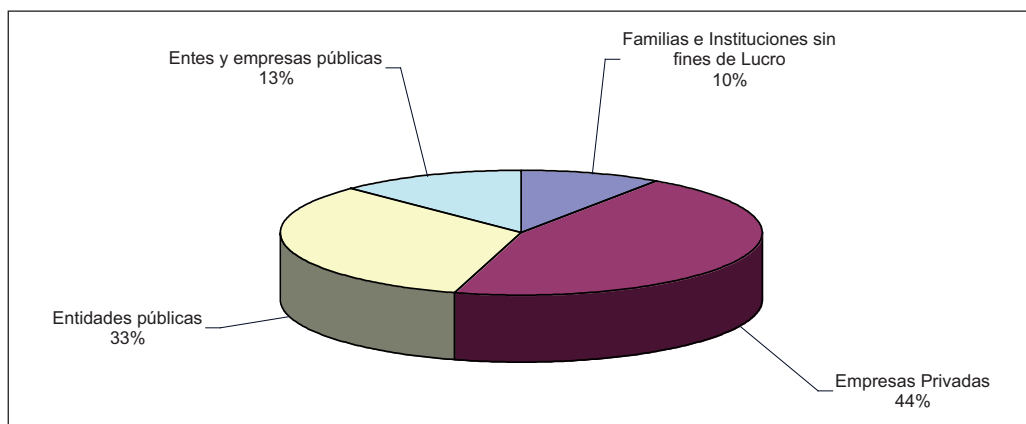


Fuente: elaboración propia a partir de presupuestos agrarios autonómicos, año 2008.

El análisis muestra que es el capítulo 7 el que tiene asignado un mayor importe, seguido del 6 y del 1. Por lo tanto el gasto del sector agrario en el conjunto de España, asigna las cuantías más elevadas a las transferencias de capital y a las inversiones reales, que absorben entre ambas más del 60% del presupuesto agrario nacional. La cuantía total de gastos recogidos en el capítulo 7 asciende a 2.319.139.109 euros frente a los 639.308 euros del capítulo 3 que es el de menor asignación.

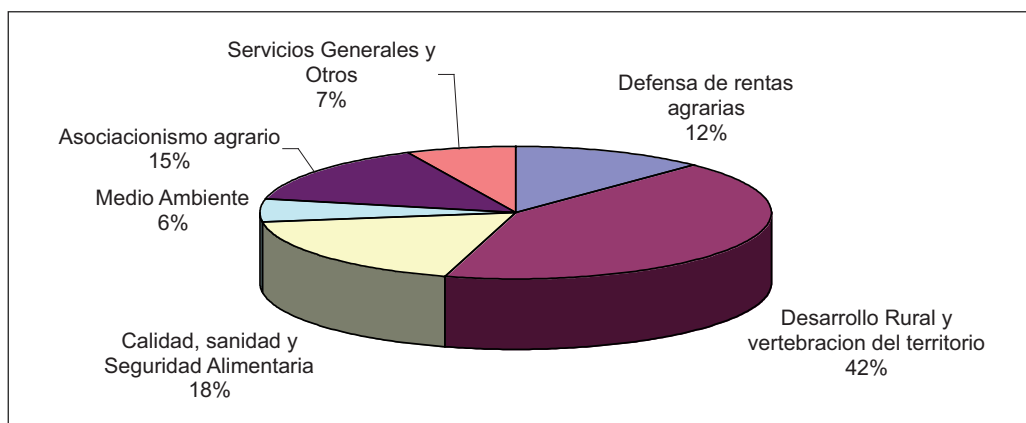
Observamos que la información agregada de las distintas CC.AA. por destinatario pone de manifiesto que son las empresas privadas las que reciben la mayor parte del gasto, ya que más del 45% del total de los capítulos 4, 6 y 7 se destina a las mismas. Mientras que las entidades públicas, entes y empresas públicas reciben en su conjunto el 54% del presupuesto asignado a estos capítulos. Cabe destacar en este caso que las familias, solo reciben el 9,3% del gasto en forma de fundamentalmente de ayudas directas.

GRÁFICO 6.2.  
Gasto Agregado Agrario por Destinatario. Año 2008



Fuente: elaboración propia a partir de presupuestos agrarios autonómicos, año 2008.

GRÁFICO 6.3.  
Gasto Agregado Agrario Por Objetivos. Año 2008



Fuente: elaboración propia a partir de presupuestos agrarios autonómicos, año 2008.

Por objetivos, el gasto agregado por CC.AA. se destina especialmente al “desarrollo rural y vertebración del territorio”, que supone el 42% de los gastos correspondientes a los capítulos 4, 6 y 7, seguido del objetivo de “calidad y seguridad alimentaria”, con un 18%. El objetivo del “medio ambiente” supone únicamente el 5.4% mientras que el “asociacionismo agrario” es el 14.9% del gasto de estos capítulos. La “defensa de rentas agrarias” sólo supone el 12.3% del total, aunque no debemos olvidar que no estamos recogiendo las transferencias corrientes del FEOGA-Garantía. El resto, el 7% hace referencia los servicios generales.

## 6.4. RESULTADOS POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS

La Tabla 6.2 muestra el análisis de los presupuestos de gastos agrarios por CC.AA. para 2008, que refleja un total de 4.962 millones de euros. La comunidad que más gasto agrario representa es Andalucía, que con un 20% del gasto agrario nacional, casi dobla a la siguiente CC.AA., Castilla León. En el extremo opuesto, la Comunidad con menor gasto presupuestado en relación al gasto agrario nacional es Baleares, seguida de Madrid, Cantabria, La Rioja y el País Vasco, todas ellas con menos de un 2% del gasto agrario nacional.

TABLA 6.2.

Gasto Agrario de las CC.AA.. Presupuestos del año 2008 (Miles de euros)

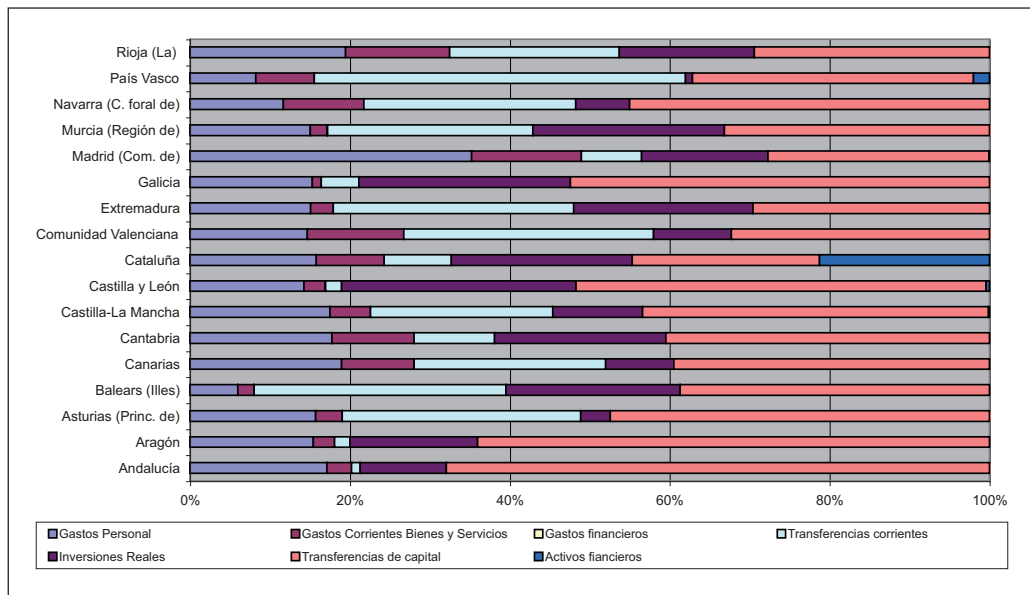
CC.AA.	2008
Andalucía	999.373,9
Aragón	310.302,3
Asturias (Princ. de)	144.990,1
Baleares (Illes)	65.868,8
Canarias	141.207,5
Cantabria	84.299,4
Castilla-La Mancha	427.484,7
Castilla y León	601.709,5
Cataluña	426.758,6
Comunidad Valenciana	329.578,9
Extremadura	426.351,9
Galicia	438.338,4
Madrid (Com. de)	71.747,1
Murcia (Región de)	184.503,9
Navarra (C. foral de)	154.601,2
País Vasco	93.675,0
Rioja (La)	61.553,2
<b>TOTAL</b>	<b>4.962.344,6</b>

Fuente: elaboración propia a partir de presupuestos agrarios autonómicos, año 2008.

### 6.4.1. Gasto Agrario por Capítulos

En el Gráfico 6.4 se puede observar la distribución del gasto agrario en las distintas CC.AA. por capítulos del 1 a 8.

GRÁFICO 6.4.  
Gasto Agrario de las CC.AA. Capítulos I al VIII Año 2008



Fuente: elaboración propia a partir de presupuestos agrarios autonómicos, año 2008.

En este caso se observa que el capítulo 7 supera el 40% como receptor del gasto agrario autonómico total en comunidades como Andalucía, Aragón, Asturias, Cantabria, Castilla La Mancha y Castilla León, Galicia, Navarra, mientras que Cataluña apenas supera el 20%. Prácticamente la totalidad de las CC.AA. destinan el porcentaje más alto del gasto al capítulo 7 y después se reparte de forma variable entre las distintas CC.AA. entre el 4, el 6 y el capítulo 1.

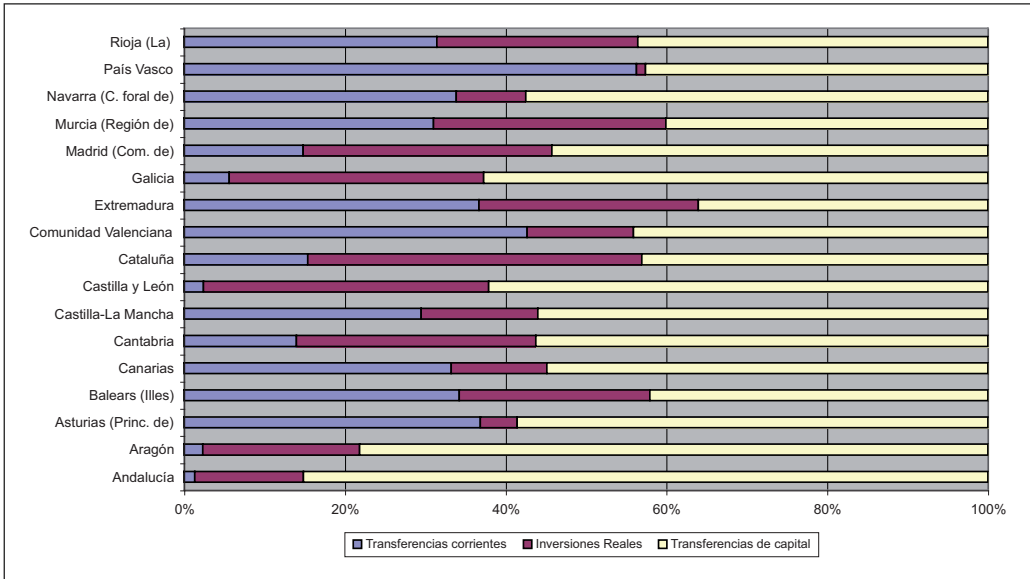
El gráfico 6.5 muestra la distribución del gasto agrario en las distintas CC.AA. del capítulo 4, 6 y 7.

Del gasto agrario total de los capítulos IV, VI y VII, los datos indican que las CC.AA. concentran la mayor parte de su gasto en el capítulo 7, ya que todas ellas destinan más del 40% de este capítulo con la única excepción de Extremadura, que se encuentra por debajo aunque no lejos de este 40%. Podemos resaltar el caso de Andalucía y Aragón que

destinan al capítulo más del 70% de su gasto. Únicamente en la Comunidad Valenciana y País Vasco es el capítulo 4 el que representa una mayor cuantía, ya que en estas comunidades dicho capítulo recibe más del 40% de sus gasto agrario autonómicos.

GRÁFICO 6.5.

Gasto Agrario de las CC.AA. (total de los capítulos 4, 6 y 7). Año 2008



Fuente: elaboración propia a partir de presupuestos agrarios autonómicos, año 2008.

Podemos concluir que el gasto agrario del capítulo 7 supone la mayor parte del gasto prácticamente para todas las CC.AA.. En lo referente a las inversiones reales solamente tres CC.AA. presentan un gasto superior a los 100 millones de euros.

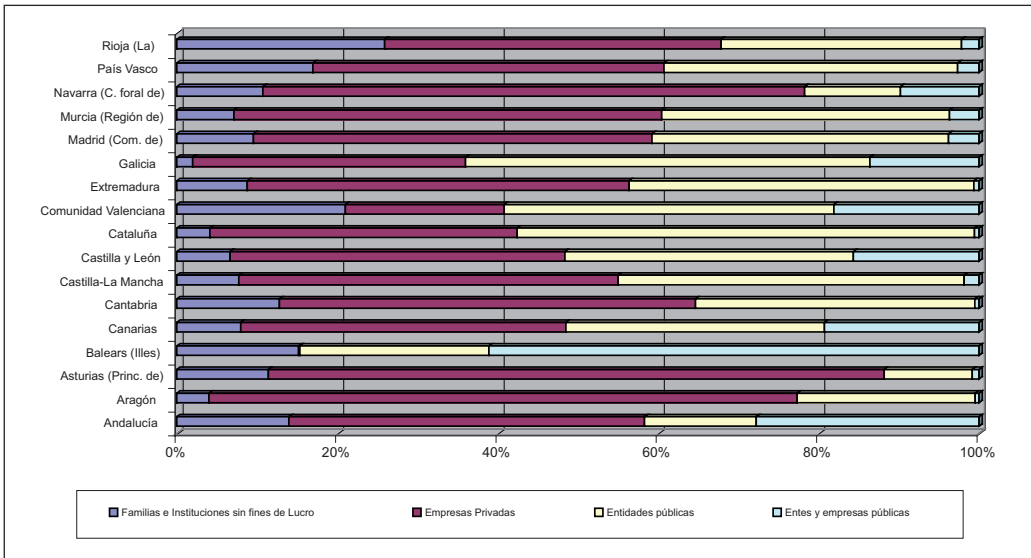
#### 6.4.2. Gasto Agrario por Destinatario

En la gran mayoría de las CC.AA., son las empresas privadas los principales destinatarios de los gastos en los capítulos 4, 6 y 7. Valores destacados en relación al gasto agrario autonómico que se destina al citado destinatario son los de Aragón y Asturias que destina más del 70% del gasto agrario de sus capítulos 4, 6 y 7 a las empresas privadas. Sólo en el Comunidad Valenciana, Cataluña y Galicia el principal destinatario de sus gastos son las empresas públicas y en el caso de Baleares, es la única comunidad cuyo principal destinatario son los entres, empresas públicas y fundaciones del Departamento de agricultura. Y en nueve de las 17 comunidades el destinatario de las familias no alcanza el 10% de sus correspondientes presupuestos agrarios autonómicos.



Como vemos las empresas privadas seguidas de las entidades públicas son los principales destinatarios del gasto agrario en la mayoría de las CC.AA., superando en doce de ellas el 40%, mientras que las familias y entes públicos reciben una cuantía menor, representando porcentajes variables en cada comunidad. Así por ejemplo, vemos como las familias en ninguna comunidad, excepto La Rioja y la Comunidad Valenciana superan el 20% y para los entes públicos solo en Andalucía y Baleares se supera ese 20%. En el gráfico 6.6 podemos ver la distribución del gasto agrario autonómico entre los distintos destinatarios.

**GRÁFICO 6.6.**  
**Gasto agrario autonómico por destinatarios. Año 2008. (en miles de €)**



Fuente: elaboración propia a partir de presupuestos agrarios autonómicos, año 2008.

A partir del análisis anterior podemos concluir que Andalucía, es la CC.AA. que destina más de 100 millones de euros a las familias e instituciones sin ánimo de lucro mientras que CC.AA. como Madrid no se alcanza los 50 millones de euros. Cabe reseñar CC.AA. como Galicia y Castilla y León que superan los 170 millones de euros destinados a entidades públicas estatales.

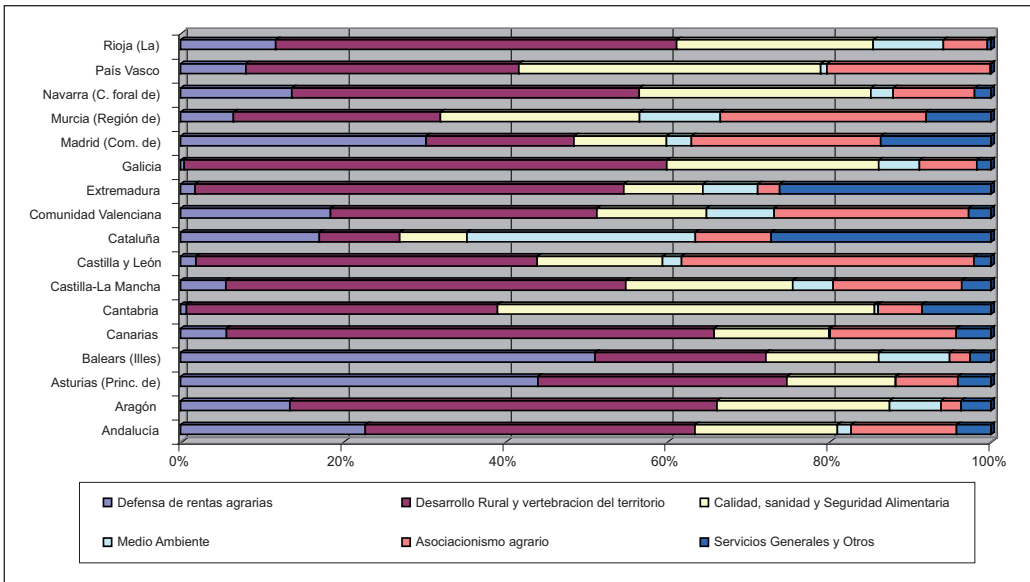
### 6.4.3. Gasto Agrario por Objetivos

El análisis por objetivos arroja que la mayoría de las Comunidades destina su gasto público agrario al objetivo del desarrollo rural. Que sea el segundo pilar en el análisis, el que recibe la mayor parte de gasto parece obvio, sobre todo si tenemos en cuenta que muchas

de las ayudas del primer pilar están excluidas al no considerar el gasto del FEOGA-Garantía, ya que recordemos que en hemos depurado dichos gastos.

El reparto del gasto agrario nacional de los capítulos 4, 6 y 7 en relación a los objetivos, se recoge en las siguientes gráficas.

**GRÁFICO 6.7.**  
**Gasto agrario autonómico por objetivos. Año 2008. (en miles de €)**



Fuente: elaboración propia a partir de presupuestos agrarios autonómicos, año 2008.

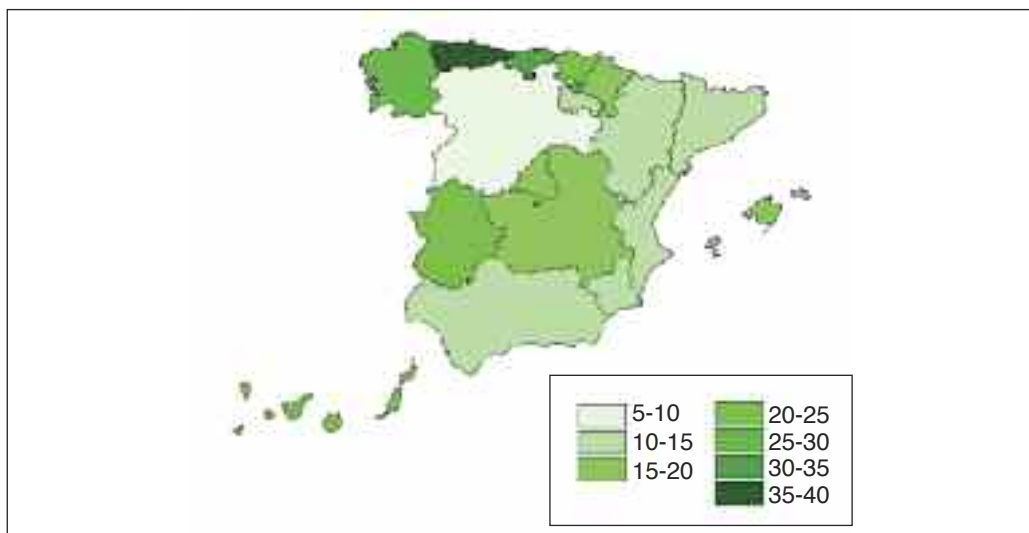
Las comunidades que destina un porcentaje mayor de su gasto a la defensa de las rentas agrarias son Asturias, Baleares y Madrid, superándose en las 2 primeras el 40% del gasto autonómico. El objetivo mayoritario como hemos dicho es el desarrollo rural, que es el objetivo al que las CC.AA. destinan el mayor porcentaje de su gasto con las excepciones de Asturias, Baleares, Madrid, Cantabria, País Vasco, Cataluña y Extremadura que priorizan otros objetivos en el caso de la calidad, sanidad y seguridad agroalimentaria las 2 comunidades destacadas son Cantabria y La Rioja. Destaca el caso del objetivo del asociacionismo agrario que no es el principal receptor del gasto en ninguna de las comunidades. En medio ambiente únicamente Cataluña se acerca al 30%. En cuanto al objetivo de Medio ambiente cabe señalar que muchos de los gastos autonómicos de este concepto corresponden al Departamento de Medio Ambiente o Territorio, por lo que el análisis en el aspecto medioambiental es todavía es incompleto.

Se han caracterizado las Comunidades Autónomas según la especialización de sus medidas en diversos objetivos de la política agraria. Se constata la significativa magnitud de las transferencias a la agricultura, al nivel autonómico, así como la importancia que adquieren las transferencias de capital, como mecanismos complementario, a escala subnacional, de la PAC en los territorios de España.

## 6.5. ANÁLISIS DE INDICADORES

A continuación se han analizado distintos indicadores como el gasto agrario en relación al gasto total autonómico, el gasto agrario por Utas, el gasto agrario por PFA y el análisis de las tasas de crecimiento de los principales capítulos, 4, 6 y 7 en las distintas autonomías.

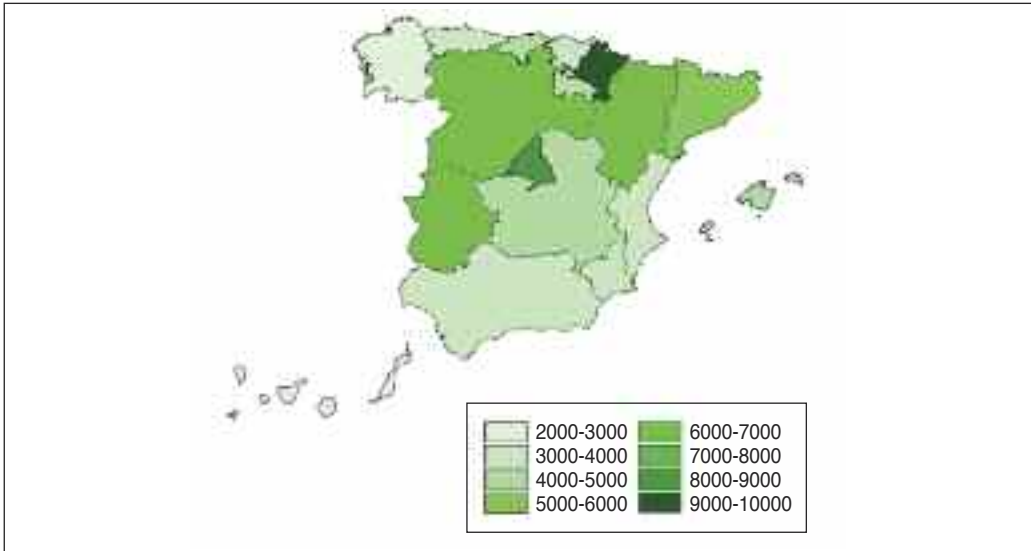
MAPA 6.1.  
Gasto Agrario gestionado por las CC.AA. en relación a la Producción Final Agraria (en porcentaje)



Fuente: elaboración propia a partir de presupuestos agrarios autonómicos, año 2008.

Uno de los ratios que se pueden analizar, es el gasto agrario por producción final agraria. Se ha tomado el último dato de la Producción final agraria disponible en el anuario de estadística agraria de 2007 del Ministerio del Medio ambiente, medio rural y marino, que corresponde a PFA del año 2000. El análisis del gasto agrario en relación a la PFA nos permite concluir que Asturias, Cantabria y Galicia son las CC.AA. donde el porcentaje supera el 25%. De las 17 comunidades en 10 de ellas, el gasto agrario respecto de la PFA está por encima de la media española que se encuentra en torno al 13,7%.

MAPA 6.2.  
Gasto Agrario autonómico por UTA (en €). Año 2008



Fuente: elaboración propia a partir de presupuestos agrarios autonómicos, año 2008.

Otro ratio interesante es calcular los euros que se pueden imputar a cada UTA. Teniendo en cuenta que según el Censo Agrario de 1999, 1 uta equivale a 2.220 horas de trabajo y tomando las utas totales que nos da dicho Censo, obtenemos como se observa en el Mapa 6.2 la mayoría de las comunidades superan los 4.000 euros por uta situándose por encima de la media española. Destaca la CC.AA. con el valor más alto, que es Navarra donde se pueden imputar 9.293 euros por uta, mientras que Galicia es la comunidad donde se paga una menor cuantía, alcanzando únicamente los 2.256 euros por uta. Así pues, si para el conjunto de España 1 uta se paga a 4.054 euros, una hora de trabajo agrario le corresponde 1,82 euros del gasto agrario., lo que pone de manifiesto la precariedad laboral en el sector.

En cualquier caso, se observa que existe una política agraria gestionada por las CC.AA., que al margen de las transferencias corrientes del FEOGA garantía, tiene una importancia apreciable en términos de esfuerzo presupuestario.

Es evidente que la reducción de las ayudas recibidas desde la PAC en las zonas que mayor apoyo tenían, como las oleaginosas, los cereales, el aceite, las proteaginosas y algunos cultivos industriales implicarán un mayor desembolso desde las autonomías en forma de ayudas.

# CAPÍTULO 7

## DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DE LAS AYUDAS

---

*Francisco Sineiro García, Roberto Lorenzana Fernández e Ibán Vázquez González\**

---

\* Departamento de Economía Aplicada e IDEGA de la Universidad de Santiago de Compostela



## 7.1. INTRODUCCIÓN

La distribución territorial de las ayudas de la PAC se ha analizado sobre todo a la escala Estatal o regional y se ha basado en los pagos realizados (*European Commission*, 2010) o en los resultados obtenidos de las explotaciones incluidas en la Red de Información Contable Agraria (RICA) (*Blogowski et al.*, 2004).

En este capítulo se estudia su distribución territorial a una escala menor, la provincial, que permite observar la considerable variabilidad existente, que refleja en gran medida las diferencias presentes en el tamaño y orientación productiva de las explotaciones, tal como se contempla con detalle en el siguiente capítulo. Además se ha tratado de complementar esta distribución con otra realizada a la escala municipal.

Para ello nos basamos en los microdatos anonimizados de las ayudas cedidos por el FEGA para los años 2003 y 2008. Esta base de datos permite obtener el importe total y medio de las ayudas, clasificadas en dos grupos, las directas, incluidas en el primer pilar de la PAC<sup>64</sup>, y las ligadas al desarrollo rural, teniendo en cuenta que la localización del beneficiario se realiza según su domicilio fiscal, que puede diferir en ocasiones de la relativa a la explotación por la que percibe dichas ayudas.

Con el fin de estimar su importe con relación a la superficie agraria útil y al número de ocupados, se han utilizado además los valores de la SAU y UTA de los dos últimos censos agrarios de 1999 y 2009. Así mismo también se ha tenido que recurrir a los márgenes brutos *standard* provinciales del censo para poder estimar el importe de las ayudas con respecto al valor generado por la agricultura, al no existir una única base de datos en la escala provincial, ya que en los resultados de la serie de contabilidad regional del INE (serie 2000-2008)<sup>65</sup> aparece el resultado conjunto de la agricultura y pesca, lo que impide su utilización en las provincias costeras. Somos conscientes de las limitaciones que tiene esta variable por ser el resultado conjunto de los márgenes brutos *standard* de las distintas actividades realizadas en las explotaciones, según unos valores medios estimados para cada Comunidad Autónoma. También se ha estimado su distribución con respecto al conjunto del territorio, para tener en cuenta la importante variabilidad existente en la fracción utilizada en cultivos y prados; ya que sobre

<sup>64</sup> Las ayudas directas comprenden todas las incluidas en el código 0503 del FEAGA y las de desarrollo rural, las comprendidas en la partida 040501 del FEADER.

<sup>65</sup> Resultados provinciales de la Contabilidad regional del INE (<http://www.ine.es/daco/daco42/cre00/dacocre.htm>)

un valor medio del 47,4% para el conjunto de España, varía en un intervalo del 25% al 65%.

El estudio de la distribución territorial se ha realizado agrupando las unidades territoriales por cuartiles, que van desde el primero compuesto por las que tienen un menor importe de la variable considerada hasta el cuarto, con las que obtienen el mayor valor.

El segundo y tercer apartados de este capítulo están dedicados a presentar los resultados de las ayudas provinciales total y media por beneficiario para el año 2008, indicando las aportadas separadamente por las ayudas directas y las correspondientes al desarrollo rural, así como la evolución registrada desde el 2003. En el cuarto se estiman las ayudas directas y del desarrollo rural con respecto a la superficie, a los ocupados y al valor generado por la agricultura. En el quinto se aporta la información básica de las ayudas en la escala municipal, por su importe total y medio por beneficiario, así como con respecto a la superficie municipal. El sexto y último está dedicado a las conclusiones.

## 7.2. AYUDA PROVINCIAL TOTAL

El importe total de las ayudas asciende en 2008 a 5.373 millones de euros, que son recibidas por 937 mil perceptores. Desde una perspectiva territorial su distribución es muy desigual. La cuarta parte de las provincias con un mayor importe concentra un 52% de las ayudas, que casi duplica a las del tercer cuartil que obtienen un 27% del total, y éste a su vez al segundo con otro 15%. Por su parte el primero obtiene sólo un 5,6% del total a pesar de agrupar a un 10,2% de los beneficiarios, que en consecuencia tienen un bajo importe medio (Mapa 7.1).

Los dos extremos de esta desigual distribución están ocupados por las provincias de Sevilla, Jaén y Córdoba que superan los 325 millones de euros cada una, mientras que otras cuatro, que son Ourense, Pontevedra, Guipúzcoa y Vizcaya, perciben menos de 20 millones.

Las provincias con un mayor importe de ayudas están localizadas sobre todo en un área continua situada en el centro-sudoeste, que va desde Sevilla y Granada en el sur hasta Salamanca y Madrid por el norte, a las que se les une Zaragoza y Huesca. A su vez el primer cuartil está más disperso geográficamente, al estar compuesto por varias provincias costeras en el Mediterráneo (Castellón, Alicante, Almería y Baleares); Huelva en el sur, Ourense y Pontevedra en el noroeste y las tres provincias vascas, junto con La Rioja en el norte, así como Las Palmas.



Entre 2003 y 2008 el importe de las ayudas se ha incrementado un 7,9% sobre los 4.981 millones recibidos en 2003, al tiempo que se reducía muy ligeramente la desigualdad en su distribución, por mayor aumento relativo en las percibidas por las provincias del primer y segundo cuartiles, que mejoran su peso relativo en 1,3 y 1,6 puntos porcentuales, respectivamente (Mapa 7.2).

El mapa de distribución de las ayudas registra sólo ligeros cambios entre esos años. En el grupo de cabeza tan sólo sale Cuenca, que estaba incluida en 2003, y entra Madrid. En el de cola, son algo más numerosos, al salir Coruña, y La Rioja, mientras que ingresan Huelva y Valencia. La inclusión de Madrid en el grupo de cabeza, con 195 millones de euros en el año 2008, parece relacionarse con la localización de los perceptores por su domicilio fiscal, que es una situación que se ha acentuado con respecto a 2003, al poder estar recibiendo ayudas situadas anteriormente en otras provincias. Entre estos años ha incrementado las ayudas en unos 143 millones de euros, que se corresponde aproximadamente con los descensos registrados en Cáceres, Guadalajara, Toledo, Ciudad Real, Cuenca y Albacete.

La distribución territorial de las ayudas viene muy determinada por las correspondientes al primer pilar de la PAC, que con 4.921 millones de euros, equivalen al 91,6% del total y perciben también la práctica totalidad de los beneficiarios (95,9%).

Por consiguiente la asignación de las provincias a los cuartiles y su localización geográfica es muy similar a la existente en el total de ayudas. Tan sólo entra Burgos por Ciudad Real en el grupo de mayores perceptores e ingresa Cantabria y sale Las Palmas en el primer cuartil (Mapa 7.3).





Las provincias con un mayor volumen de ayudas directas se corresponden con aquellas en las que tienen un mayor peso las producciones de cereales y otros cultivos herbáceos, el bovino de carne y leche, el ovino y el olivar, y, en menor medida, con su dimensión territorial. De este modo las ayudas están concentradas en el centro y oeste de España. Por su parte las provincias con un menor importe de las ayudas directas (primer y segundo cuartiles) ocupan casi todo el litoral mediterráneo e incluso se prolongan desde Castellón hacia el interior llegando hasta Segovia, así como se sitúan en la costa norte desde Galicia hasta el País Vasco.

Con respecto al año 2003 las ayudas directas aumentan en un 9,1% y se corrige de modo muy ligero su distribución al descender en 3,6 puntos porcentuales la concentración de las ayudas en el cuarto cuartil, a favor de las situadas en el primero y segundo (Mapa 7.4).

MAPA 7.1.

Distribución provincial por cuartiles del total de ayudas. Año 2008

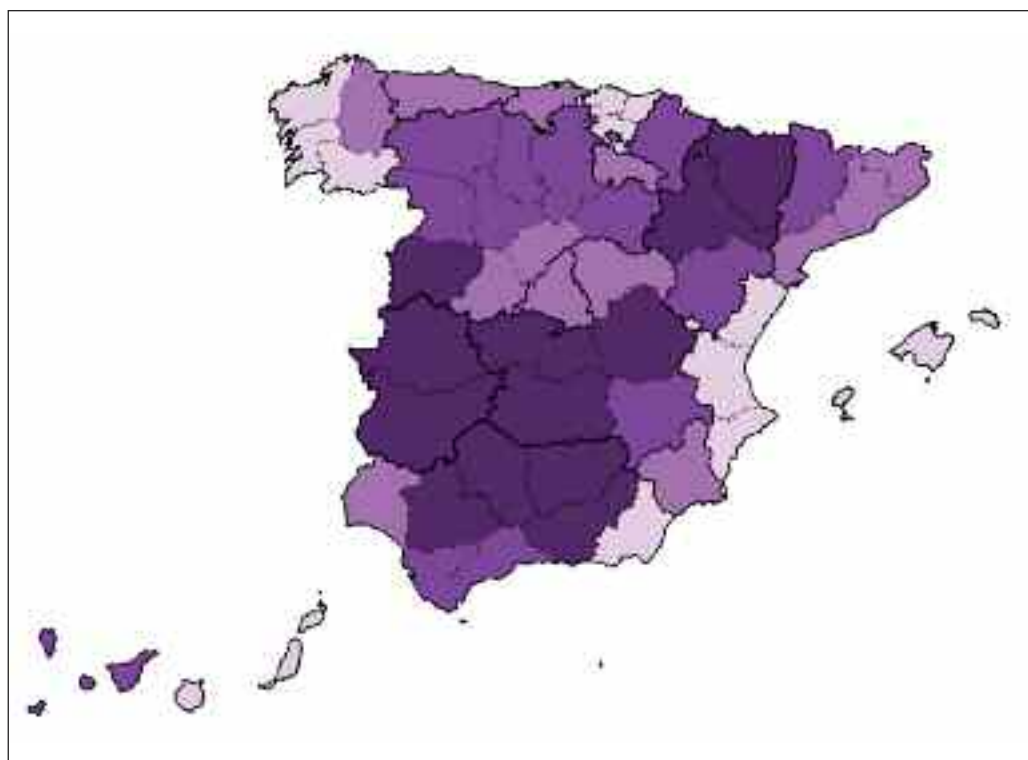




Cuartil 1		Álava, Alicante, Almería, Baleares, Castellón, Guipúzcoa, Huelva, La Rioja, Ourense, Las Palmas, Pontevedra, Vizcaya
Cuartil 2		Ávila, Barcelona, Coruña, Girona, Guadalajara, Lugo, Murcia, Cantabria, Segovia, Soria, Tarragona, Teruel, Valencia
Cuartil 3		Albacete, Burgos, Cádiz, Cuenca, León, Lleida, Málaga, Navarra, Asturias, Palencia, Santa Cruz de Tenerife, Valladolid, Zamora
Cuartil 4		Badajoz, Cáceres, Ciudad Real, Córdoba, Granada, Huesca, Jaén, Madrid, Salamanca, Sevilla, Toledo, Zaragoza

Cuartiles	Nº provincias	Ayuda (Mill.€)	Beneficiarios (Miles)
1 (<25%)	12	301,25	95,86
2 (25 a <50%)	13	833,58	175,63
3 (50 a <75%)	13	1.462,60	206,46
4 (>=75%)	12	2.775,59	459,16
<b>Total</b>	<b>50</b>	<b>5.373,02</b>	<b>937,10</b>

MAPA 7.2.

Distribución provincial por cuartiles del total de ayudas. Año 2003

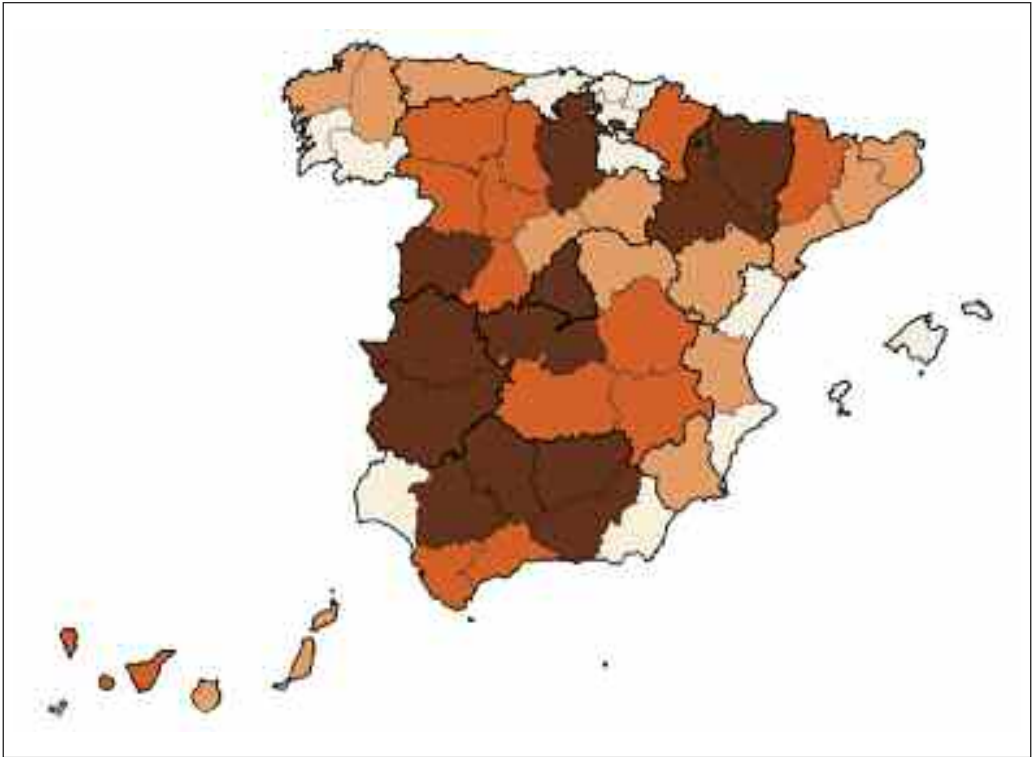


Cuartil 1		Álava, Alicante, Almería, Baleares, Castellón, Coruña, Guipúzcoa, Ourense, Las Palmas, Pontevedra, Valencia, Vizcaya
Cuartil 2		Ávila, Barcelona, Girona, Guadalajara, Huelva, La Rioja, Lugo, Madrid, Murcia, Asturias, Cantabria, Segovia, Tarragona
Cuartil 3		Albacete, Burgos, Cádiz, León, Lleida, Málaga, Navarra, Palencia, Santa Cruz de Tenerife, Soria, Teruel, Valladolid, Zamora
Cuartil 4		Badajoz, Cáceres, Ciudad Real, Córdoba, Cuenca, Granada, Huesca, Jaén, Salamanca, Sevilla, Toledo, Zaragoza

Cuartiles	Nº provincias	Ayuda (Mill.€)
1 (<25%)	12	216,73
2 (25 a <50%)	13	692,81
3 (50 a <75%)	13	1.370,33
4 (>=75%)	12	2.701,57
<b>Total</b>	<b>50</b>	<b>4.981,45</b>

MAPA 7.3.

Distribución provincial por cuartiles de las ayudas directas. Año 2008

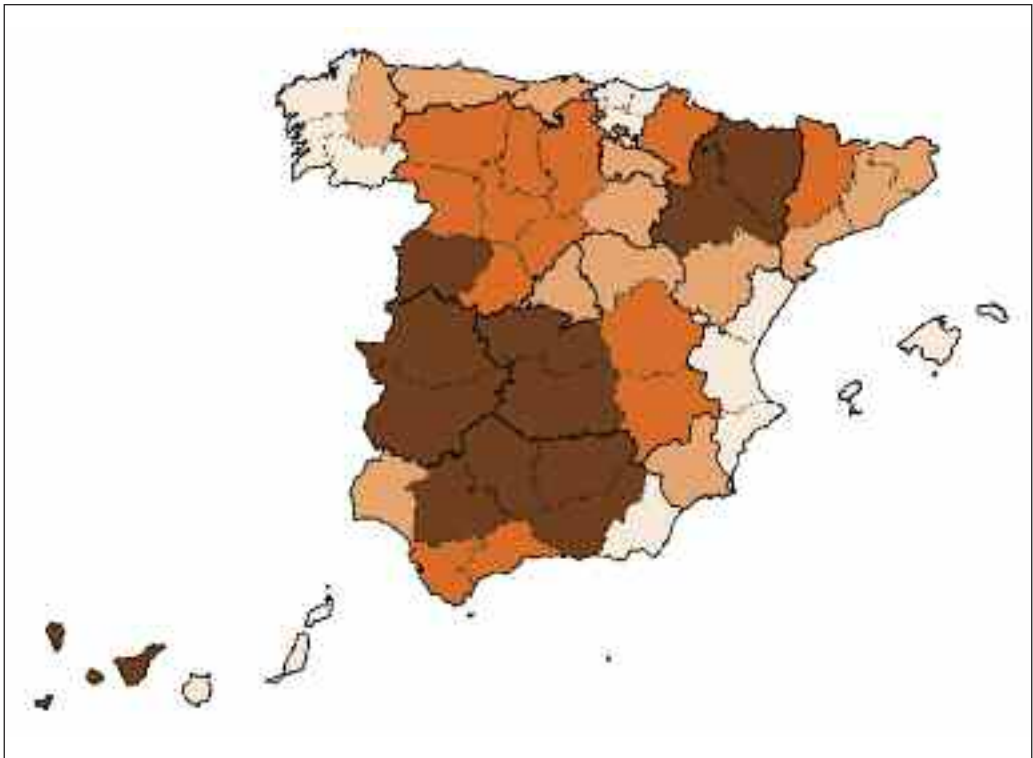


Cuartil 1		Álava, Alicante, Almería, Baleares, Castellón, Guipúzcoa, Huelva, La Rioja, Ourense, Pontevedra, Cantabria, Vizcaya
Cuartil 2		Barcelona, Coruña, Girona, Guadalajara, Lugo, Murcia, Asturias, Las Palmas, Segovia, Soria, Tarragona, Teruel, Valencia
Cuartil 3		Albacete, Ávila, Cádiz, Ciudad Real, Cuenca, León, Lleida, Málaga, Navarra, Palencia, Santa Cruz de Tenerife, Valladolid, Zamora
Cuartil 4		Badajoz, Burgos, Cáceres, Córdoba, Granada, Huesca, Jaén, Madrid, Salamanca, Sevilla, Toledo, Zaragoza

Cuartiles	Nº provincias	Ayuda (Mill.€)	Perceptores (Miles)
1 (<25%)	12	259,42	93,56
2 (25 a <50%)	13	732,01	165,93
3 (50 a <75%)	13	1.342,08	214,57
4 (>=75%)	12	2.587,56	424,72
<b>Total</b>	<b>50</b>	<b>4.921,06</b>	<b>898,78</b>

MAPA 7.4.

Distribución provincial por cuartiles de las ayudas directas. Año 2003



- Cuartil 1  Álava, Alicante, Almería, Baleares, Castellón, Coruña, Guipúzcoa, Ourense, Las Palmas, Pontevedra, Valencia, Vizcaya
- Cuartil 2  Barcelona, Girona, Guadalajara, Huelva, La Rioja, Lugo, Madrid, Murcia, Asturias, Cantabria, Soria, Tarragona, Teruel
- Cuartil 3  Albacete, Ávila, Burgos, Cádiz, Cuenca, León, Lleida, Málaga, Navarra, Palencia, Segovia, Valladolid, Zamora
- Cuartil 4  Badajoz, Cáceres, Ciudad Real, Córdoba, Granada, Huesca, Jaén, Salamanca, Santa Cruz de Tenerife, Sevilla, Toledo, Zaragoza

Cuartiles	Nº provincias	Ayuda (Mill.€)	Perceptores (Miles)
1 (<25%)	12	172,76	130,88
2 (25 a <50%)	13	565,43	155,85
3 (50 a <75%)	13	1.248,84	231,39
4 (>=75%)	12	2.546,44	543,49
<b>Total</b>	<b>50</b>	<b>4.533,47</b>	<b>1.061,61</b>

El mapa de las ayudas refleja también estas pequeñas modificaciones. Ciudad Real y Tenerife, que estaban en el último cuartil en 2003, ceden su puesto a Burgos y Madrid, mientras que Coruña, Valencia y Las Palmas salen del primero, al tiempo que entran Cantabria, La Rioja y Huelva. Entre estos años hay un aumento notorio de las ayudas directas recibidas por las provincias de la Cornisa Cantábrica con una mayor especialización lechera a raíz de la reforma intermedia de la PAC, que va de unos 15 millones en Cantabria a 32 en Lugo, pero que apenas modifica su clasificación en cuartiles, debido al bajo nivel de ayudas recibido anteriormente.

Las ayudas del segundo pilar se elevan en 2008 a unos 452 millones de euros, que reciben 193 mil beneficiarios (Mapa 7.5). Su distribución territorial es también muy desigual y su localización geográfica es notoriamente diferente a la de las ayudas directas.

La cuarta parte de provincias que reciben más ayudas concentran un 53,7% del total, a notable distancia del tercer cuartil que obtiene un 28,5%. De modo que la otra mitad de las provincias recibe un 17,8%, siendo especialmente bajas en el primer cuartil con sólo un 4,6%. Los casos extremos están en Asturias y Sevilla, ambas con más de 28 millones de euros cada una, y en el otro extremo las dos provincias canarias con menos de 45 mil euros, mientras que todas las demás superan el millón de euros.

Hay una zona continua de máxima concentración de las ayudas que va desde Sevilla y Badajoz, pasa por las tres provincias centrales de Castilla La Mancha y llega hasta Aragón y Navarra, a la que se añaden en el noroeste las de Coruña, Lugo y Asturias. La cuarta parte de provincias con un menor importe se encuentran situadas de modo aislado en el Mediterráneo (Málaga, Murcia, Alicante y Castellón), así como en el este de Castilla y León (Ávila, Segovia y Soria), a las que se añaden el País Vasco y Canarias.

De este modo las mayores diferencias entre las ayudas del primer y segundo pilar están situadas en el norte-noroeste, que tienen un mayor peso en las del desarrollo rural y el caso contrario está en el sur y oriente de Castilla y León, con un menor importe relativo.

Las variaciones con respecto al año 2003 son pequeñas, tanto en el importe total de las ayudas, que sólo se incrementan un 0,9%, como en la distribución por cuartiles, donde se incrementa el peso relativo del último cuartil en 3,4 puntos porcentuales a costa de los dos primeros. La base de la configuración geográfica es similar en ambos años, aunque aparece más definida en 2008, al incorporarse algunas provincias que le dan continuidad territorial a las dos grandes zonas que conforman el último cuartil. Por su parte en el primero se agregan Málaga, Murcia, Alicante y Soria, saliendo Cádiz y Guadalajara (Mapa 7.5 y Mapa 7.6).

MAPA 7.5.

Distribución provincial por cuartiles de la ayuda al desarrollo rural. Año 2008







Cuartil 1		Álava, Alicante, Ávila, Castellón, Guipúzcoa, Málaga, Murcia, Las Palmas, Santa Cruz de Tenerife, Segovia, Soria, Vizcaya
Cuartil 2		Almería, Baleares, Barcelona, Burgos, Girona, Guadalajara, Jaén, Ourense, Palencia, Pontevedra, Cantabria, Valencia, Valladolid
Cuartil 3		Albacete, Cáceres, Cádiz, Córdoba, Granada, Huelva, León, Lleida, La Rioja, Madrid, Salamanca, Tarragona, Zamora
Cuartil 4		Badajoz, Ciudad Real, Coruña, Cuenca, Huesca, Lugo, Navarra, Asturias, Sevilla, Teruel, Toledo, Zaragoza

Cuartiles	Nº provincias	Ayuda (Mill.€)	Perceptores (Miles)
1 (<25%)	12	20,66	15,20
2 (25 a <50%)	13	59,73	38,68
3 (50 a <75%)	13	128,86	55,55
4 (>=75%)	12	242,71	83,59
<b>Total</b>	<b>50</b>	<b>451,96</b>	<b>193,02</b>

MAPA 7.6.

Distribución provincial por cuartiles de la ayuda al desarrollo rural. España 2003



Cuartil 1		Álava, Alicante, Ávila, Baleares, Cádiz, Castellón, Guadalajara, Guipúzcoa, Las Palmas, Santa Cruz de Tenerife, Segovia, Vizcaya
Cuartil 2		Almería, Girona, Granada, Jaén, Málaga, Murcia, Ourense, Pontevedra, Salamanca, Soria, Toledo, Valencia, Valladolid
Cuartil 3		Albacete, Barcelona, Burgos, Cáceres, Córdoba, Coruña, León, La Rioja, Palencia, Cantabria, Sevilla, Teruel, Zamora
Cuartil 4		Badajoz, Ciudad Real, Cuenca, Huelva, Huesca, Lleida, Lugo, Madrid, Navarra, Asturias, Tarragona, Zaragoza

Cuartiles	Nº provincias	Ayuda (Mill.€)
1 (<25%)	12	26,76
2 (25 a <50%)	13	69,27
3 (50 a <75%)	13	126,78
4 (>=75%)	12	225,17
<b>Total</b>	<b>50</b>	<b>447,98</b>



### 7.3. AYUDA MEDIA PROVINCIAL POR BENEFICIARIO

La distribución territorial es también desigual, pero en un menor grado que para su importe total. El importe de las ayudas por beneficiario en las provincias del cuartil superior con 11.636 euros más que duplica el valor medio, mientras que queda en un 43% de la media en el inferior con sólo 2.479 euros. La cuarta parte de las provincias que tienen un mayor importe medio por beneficiario concentran un 30% de las ayudas y un 15% de los beneficiarios, con respecto al 8,8% y al 20,4% del primer cuartil para esas mismas variables (Mapa 7.7).

Tres provincias, Cádiz, Las Palmas y Soria, superan los 13.600 euros por beneficiario, mientras que otras cuatro, Alicante, Castellón, Valencia y Pontevedra están por debajo de los 2.200.

La localización geográfica difiere del total de ayudas al situarse la mayor parte de las provincias del primer cuartil en el centro y oriente de Castilla y León, en perjuicio de la anterior área dominante situada en el centro-sur, así como en Canarias.

Por su parte las provincias con un menor importe medio están localizadas en el Mediterráneo, extendiéndose desde Tarragona a Granada, con la única excepción de Murcia, que se completan en el norte con Coruña, Ourense, Pontevedra, Vizcaya y Guipúzcoa.

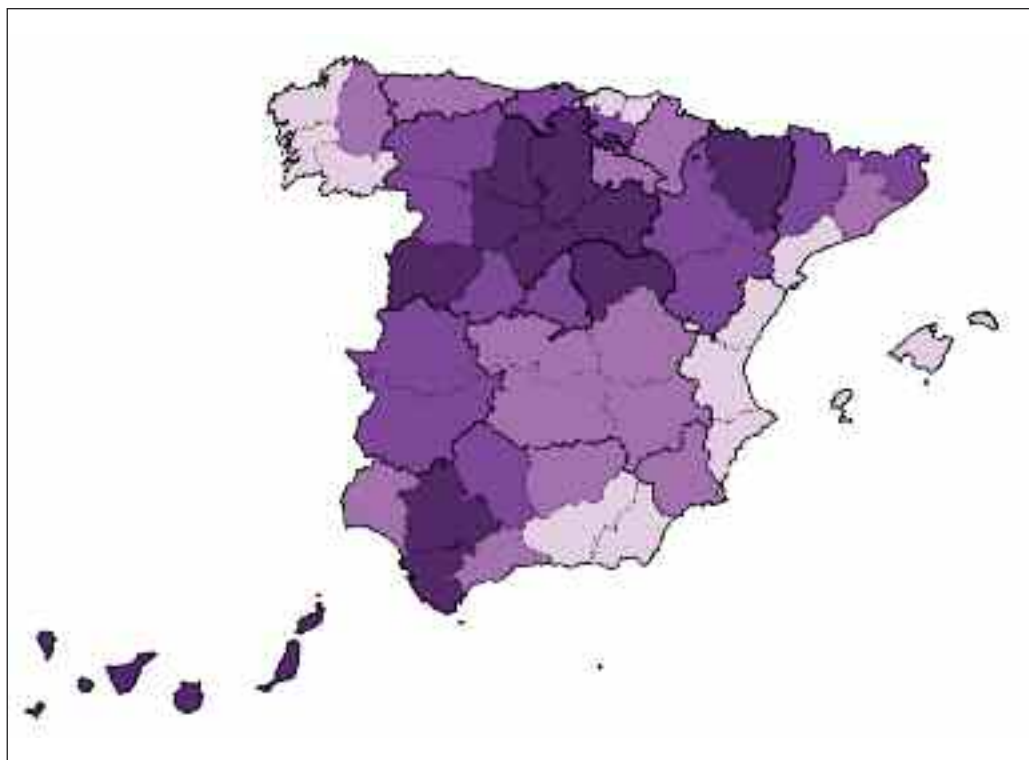
Al igual que ocurría con la ayuda total, el importe medio por perceptor viene determinado por las ayudas directas, cuyo valor medio, con 5.475 euros, es sólo un 5,5% inferior. La localización geográfica de los cuartiles extremos coincide con la indicada para las ayudas totales (Mapa 7.8).

Entre 2003 y 2008 el importe medio de las ayudas directas ha aumentado en un 28,2% (1.205 euros), debido sobre todo al descenso en el número de beneficiarios, un -15,3%, que ha duplicado el incremento en el volumen global (8,5%). En términos relativos se han ampliado las diferencias entre los dos grupos extremos, debido al mayor aumento del último cuartil y a pesar del notable incremento registrado en el primero (1.026 euros) (Mapa 7.9).

Estos cambios se reflejan también en el mapa de ayudas. En el grupo de provincias con un mayor importe de ayudas entran Huesca, Tenerife y Las Palmas y salen Córdoba, Cáceres y Segovia. En el primer cuartil salen Asturias, Baleares y Las Palmas, reforzándose el mayor peso del área mediterránea al entrar Granada y Baleares.

MAPA 7.7.

Distribución provincial por cuartiles de la ayuda total media por beneficiario. Año 2008

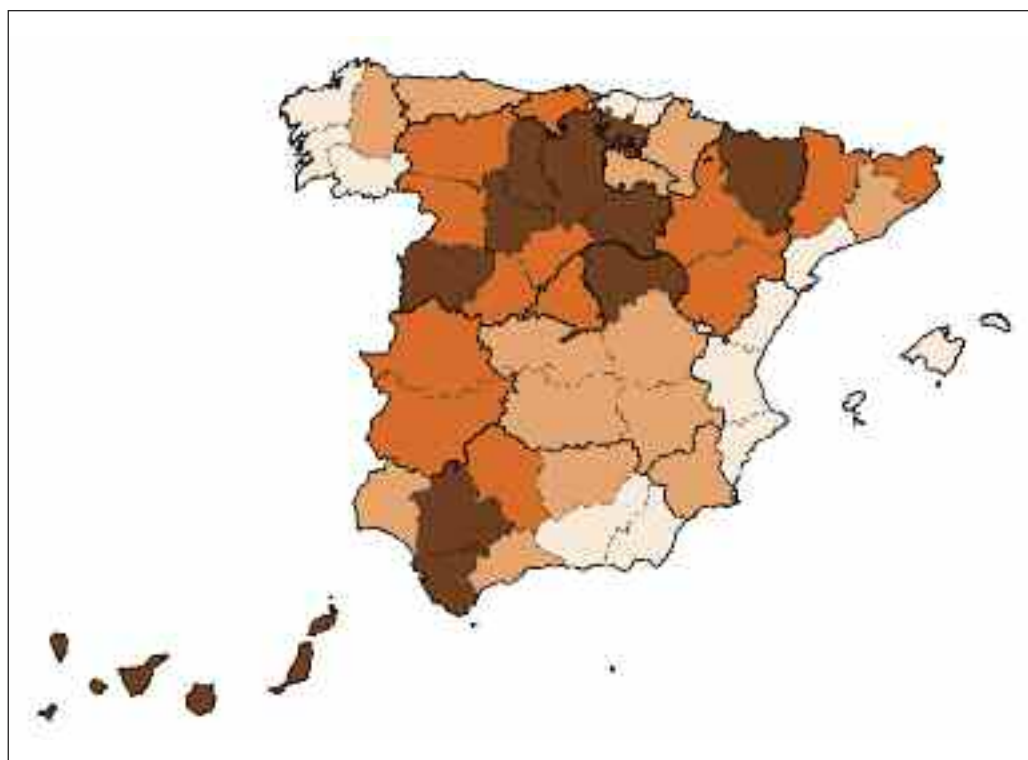


Cuartil 1		Alicante, Almería, Baleares, Castellón, Coruña, Granada, Guipúzcoa, Ourense, Pontevedra, Tarragona, Valencia, Vizcaya
Cuartil 2		Albacete, Barcelona, Ciudad Real, Cuenca, Huelva, Jaén, La Rioja, Lugo, Málaga, Murcia, Navarra, Asturias, Toledo
Cuartil 3		Álava, Ávila, Badajoz, Cáceres, Córdoba, Girona, León, Lleida, Madrid, Cantabria, Teruel, Zamora, Zaragoza
Cuartil 4		Burgos, Cádiz, Guadalajara, Huesca, Palencia, Las Palmas, Salamanca, Santa Cruz de Tenerife, Segovia, Sevilla, Soria, Valladolid

Cuartiles	Nº provincias	Ayuda (Mill.€)	Beneficiarios (miles)	Ayuda media (€/benef.)
1 (<25%)	12	474,78	191,55	2.479
2 (25 a <50%)	13	1.484,01	344,88	4.303
3 (50 a <75%)	13	1.812,46	263,02	6.891
4 (>=75%)	12	1.601,77	137,65	11.636
Total	50	5.373,02	937,10	5.734

MAPA 7.8.

Distribución provincial por cuartiles de la ayuda directa media por beneficiario. Año 2008

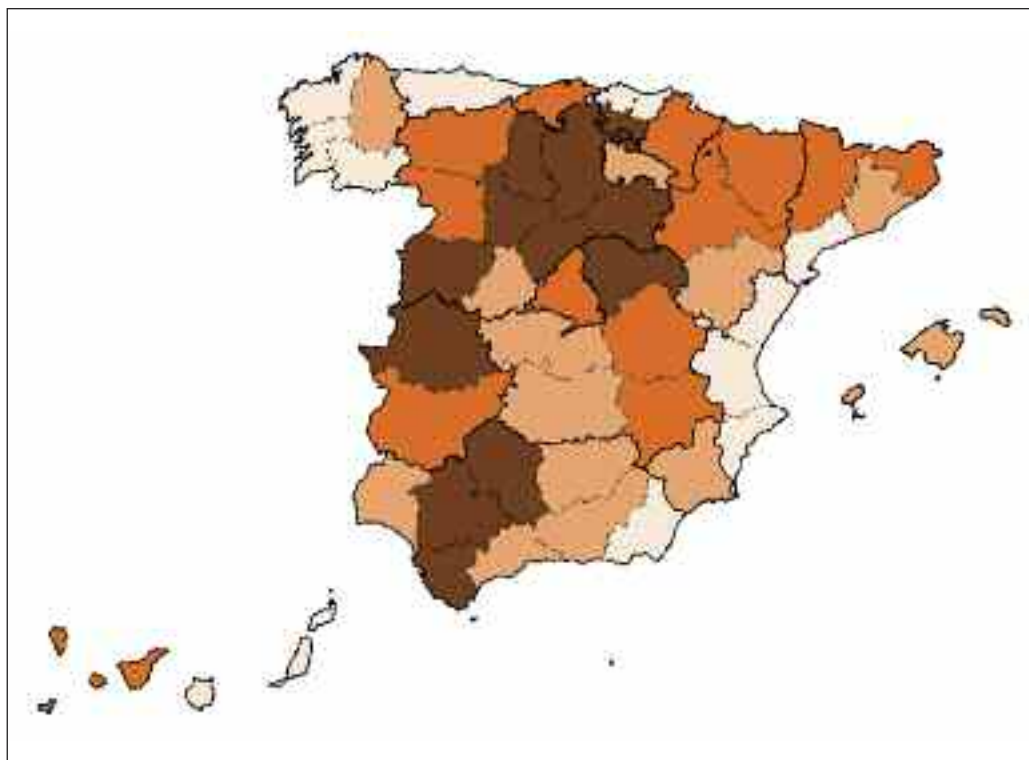


Cuartil 1		Alicante, Almería, Baleares, Castellón, Coruña, Granada, Guipúzcoa, Ourense, Pontevedra, Tarragona, Valencia, Vizcaya
Cuartil 2		Albacete, Barcelona, Ciudad Real, Cuenca, Huelva, Jaén, La Rioja, Lugo, Málaga, Murcia, Navarra, Asturias, Toledo
Cuartil 3		Ávila, Badajoz, Cáceres, Córdoba, Girona, León, Lleida, Madrid, Cantabria, Segovia, Teruel, Zamora, Zaragoza
Cuartil 4		Álava, Burgos, Cádiz, Guadalajara, Huesca, Palencia, Las Palmas, Salamanca, Santa Cruz de Tenerife, Sevilla, Soria, Valladolid

Cuartiles	Nº provincias	Ayuda (Mill.€)	Perceptores (miles)	Ayuda media (€/perceptor)
1 (<25%)	12	418,94	183,57	2.282
2 (25 a <50%)	13	1.319,24	330,93	3.987
3 (50 a <75%)	13	1.718,18	256,74	6.692
4 (>=75%)	12	1.464,71	127,55	11.484
Total	50	4.921,06	898,78	5.475

MAPA 7.9.

Distribución provincial por cuartiles de la ayuda directa media por perceptor. Año 2003



Cuartil 1		Alicante, Almería, Castellón, Coruña, Guipúzcoa, Ourense, Asturias, Las Palmas, Pontevedra, Tarragona, Valencia, Vizcaya
Cuartil 2		Ávila, Baleares, Barcelona, Ciudad Real, Granada, Huelva, Jaén, La Rioja, Lugo, Málaga, Murcia, Teruel, Toledo
Cuartil 3		Albacete, Badajoz, Cuenca, Girona, Huesca, León, Lleida, Madrid, Navarra, Santa Cruz de Tenerife, Cantabria, Zamora, Zaragoza
Cuartil 4		Álava, Burgos, Cáceres, Cádiz, Córdoba, Guadalajara, Palencia, Salamanca, Segovia, Sevilla, Soria, Valladolid

Cuartiles	Nº provincias	Ayuda (Mill.€)	Perceptores (miles)	Ayuda media (€/perceptor)
1 (<25%)	12	201,67	160,53	1.256
2 (25 a <50%)	13	1.335,85	394,19	3.389
3 (50 a <75%)	13	1.360,47	287,43	4.733
4 (>=75%)	12	1.635,48	219,45	7.452
Total	50	4.533,47	1.061,61	4.270

Las diferencias en la distribución de las ayudas del segundo pilar por beneficiario son más reducidas que en las ayudas directas, ya que equivalen a 1,7 veces la ayuda media en el último cuartil y al 50% en el primero. Su importe es de 1.166 euros en el primer cuartil y se eleva hasta los 4.014 para el cuarto. En Cádiz y Tenerife superan los 7.200 euros y quedan por debajo de mil en Jaén, Ávila y Las Palmas (Mapa 7.10).

La localización geográfica cambia con respecto al importe total de estas ayudas al concentrarse los valores más elevados en el norte (Navarra, La Rioja, Zaragoza y Huesca) y en el sudoeste (Cádiz, Huelva y Sevilla) y de modo más disperso en el noroeste (Coruña y Asturias). Es llamativa la inclusión en este grupo de las dos provincias que contienen a las mayores zonas urbanas (Madrid y Barcelona) con unos 4.000 y 1.700 beneficiarios, respectivamente.

Por su parte el primer cuartil queda prácticamente centrado en las provincias de Castilla y León, con la única excepción de Zamora.

#### **7.4. ESTIMACIONES DE LAS AYUDAS PROVINCIALES CON RESPECTO A LA SUPERFICIE, A LOS OCUPADOS Y AL VALOR GENERADO POR LA AGRICULTURA**

Se han realizado estimaciones de las ayudas con respecto a la superficie, a los ocupados y al valor generado por la agricultura. Con este fin se han tomado como referencia las variables de superficie agraria útil (SAU), del número equivalente de ocupados a tiempo completo (UTA) y del margen bruto total (MBT) obtenidas del censo agrario de 2009, excepto para el MBT, que se ha tomado del de 1999, al no estar aún disponible el de 2009.

Al objeto de simplificar la exposición se estudian por separado los valores de las ayudas del primer y segundo pilar por tener una distribución territorial diferenciada, tal como se ha puesto de manifiesto en los anteriores apartados, aunque también se incluyen en un anejo los valores respectivos para las ayudas totales para los años 2008 y 2003.





##### **7.4.1. Las ayudas provinciales por superficie**

El importe de las ayudas directas por SAU asciende a 207 euros, que varía entre los 114 del primer cuartil (55% de la media) a los 444 euros del cuarto (2,1 veces la media) (Mapa 7.11). Las dos provincias canarias se distancian del resto con unos importes muy elevados superiores a los 1.200 euros, mientras que en el otro extremo Almería queda en sólo unos 100 euros/ha.

MAPA 7.10.

Distribución provincial por cuartiles de la ayuda media al desarrollo rural. Año 2008



Cuartil 1		Ávila, Burgos, Guipúzcoa, Jaén, León, Palencia, Las Palmas, Salamanca, Segovia, Soria, Tarragona, Valladolid
Cuartil 2		Álava, Alicante, Badajoz, Castellón, Guadalajara, Lugo, Murcia, Ourense, Pontevedra, Cantabria, Valencia, Vizcaya, Zamora
Cuartil 3		Albacete, Almería, Baleares, Cáceres, Ciudad Real, Córdoba, Cuenca, Girona, Granada, Lleida, Málaga, Teruel, Toledo
Cuartil 4		Barcelona, Cádiz, Coruña, Huelva, Huesca, La Rioja, Madrid, Navarra, Asturias, Santa Cruz de Tenerife, Sevilla, Zaragoza

Cuartiles	Nº provincias	Ayuda (Mill.€)	Perceptores (miles)	Ayuda media (€/perceptor)
1 (<25%)	12	55,92	47,96	1.166
2 (25 a <50%)	13	76,91	44,40	1.732
3 (50 a <75%)	13	137,05	55,31	2.478
4 (>=75%)	12	182,07	45,35	4.014
<b>Total</b>	<b>50</b>	<b>451,96</b>	<b>193,02</b>	<b>2.341</b>

La distribución geográfica de las provincias con mayor importe por SAU se sitúa sobre todo en el centro de Andalucía, a las que se unen Coruña, Vizcaya y Álava en el norte, debido en este último caso al volumen limitado de la SAU, que en los tres casos está por debajo del 29% de la superficie total. Además están Madrid y Barcelona, cuya inclusión puede ser debida a la acumulación de los pagos por domicilio fiscal, puesto que el cálculo está basado en su SAU provincial obtenida del censo agrario.

Las provincias del primer cuartil están concentradas en un área que parte del Mediterráneo, desde Tarragona a Alicante, y penetra hacia el interior, alcanzando a Teruel y Guadalajara en su límite norte y Ciudad Real y Albacete en el sur. La inclusión en este grupo de las provincias costeras proviene de sus reducidos importes en las ayudas directas, mientras que en las del interior es el resultado conjunto de unos valores medios en las ayudas directas con unas dotaciones elevadas de SAU.

El importe de las ayudas de desarrollo rural por SAU es muy bajo, con sólo 19 euros/ha, que asciende desde 7 en el primer cuartil a 45 en el cuarto. Las diferencias extremas van desde los más de 60 euros por hectárea percibidos en Asturias, Coruña y Lugo a los menos de 4 obtenidos en Murcia, Tenerife y Las Palmas (Mapa 7.12).

Las provincias con un mayor importe están situadas sobre todo el noroeste, incluyendo a Galicia y Asturias, como resultado conjunto de unos importes elevados en estas ayudas junto con una reducida dotación de SAU. De modo más aislado están Guipúzcoa y La Rioja, Barcelona y Tarragona, Madrid, así como Huelva y Sevilla.

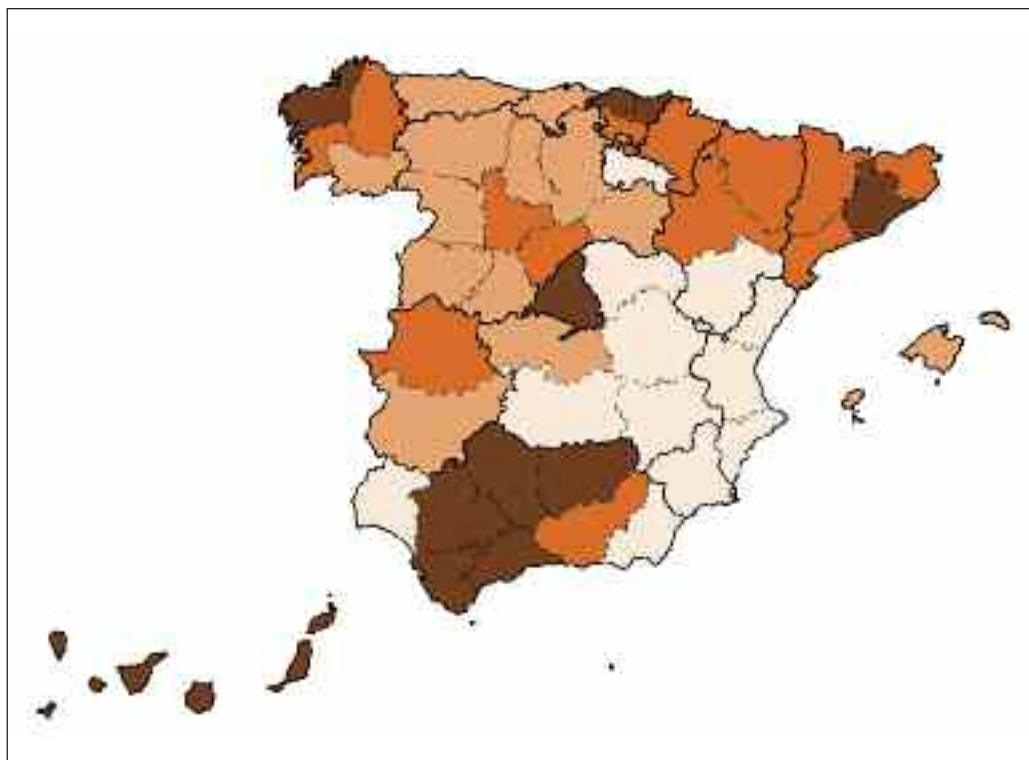
Las provincias con un menor valor de estas ayudas por SAU coinciden en general con las que tenían un bajo importe de las ayudas de este segundo pilar. Se concentran en Castilla y León, a las que se añaden las mediterráneas de Castellón, Murcia y Málaga, así como Canarias.





Con el objeto de poder estimar el nivel de soporte de las ayudas directas sobre el conjunto del territorio y no sólo de la SAU, debido a las considerables diferencias existentes en el porcentaje cubierto por esta superficie, hemos calculado también el indicador resultante del importe de las ayudas directas sobre la superficie geográfica provincial.

El importe medio de ayudas con respecto a la superficie total se reduce hasta el 47% de la recibida por SAU, quedando en 97 euros por hectárea. Esta reducción es más acusada en las provincias del primer cuartil, que obtienen sólo 37 euro/ha. De este modo se acentúa el desequilibrio territorial con respecto a estas provincias, que equivalen a un 20% de la superficie total, pero reciben sólo un 7,7% de las ayudas (Mapa 7.13).

MAPA 7.11.

Distribución provincial por cuartiles de las ayudas directas por SAU. Año 2008



Cuartil 1		Albacete, Alicante, Almería, Castellón, Ciudad Real, Cuenca, Guadalajara, Huelva, La Rioja, Murcia, Teruel, Valencia
Cuartil 2		Ávila, Badajoz, Baleares, Burgos, León, Ourense, Asturias, Palencia, Salamanca, Cantabria, Soria, Toledo, Zamora
Cuartil 3		Álava, Cáceres, Girona, Granada, Huesca, Lleida, Lugo, Navarra, Pontevedra, Segovia, Tarragona, Valladolid, Zaragoza
Cuartil 4		Barcelona, Cádiz, Córdoba, Coruña, Guipúzcoa, Jaén, Madrid, Málaga, Las Palmas, Santa Cruz de Tenerife, Sevilla, Vizcaya

Cuartiles	Nº provincias	Ayuda (Mill.€)	SAU (miles ha)	Ayuda media (€/ha)
1 (<25%)	12	650,50	5.714,34	114
2 (25 a <50%)	13	1.200,14	7.646,33	157
3 (50 a <75%)	13	1.275,39	6.348,78	201
4 (>=75%)	12	1.795,03	4.043,17	444
<b>Total</b>	<b>50</b>	<b>4.921,06</b>	<b>23.752,61</b>	<b>207</b>



MAPA 7.12.

Distribución provincial por cuartiles de la ayuda al desarrollo rural por SAU. Año 2008

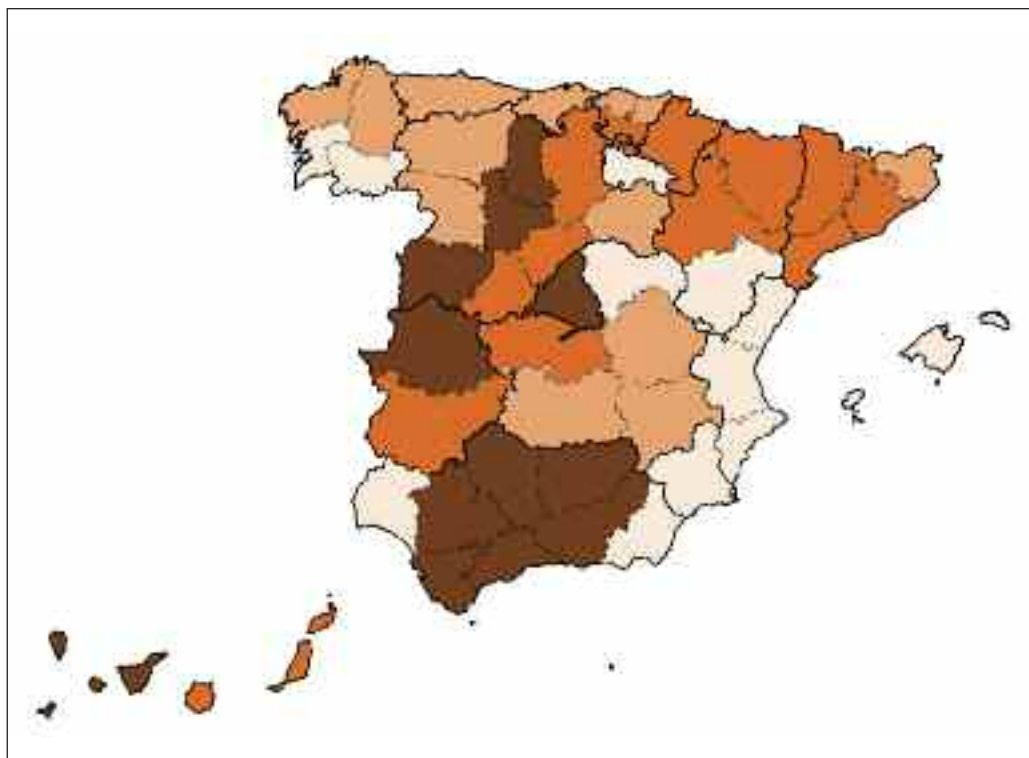






Cuartil 1		Ávila, Burgos, Castellón, Málaga, Murcia, Palencia, Las Palmas, Salamanca, Santa Cruz de Tenerife, Segovia, Soria, Valladolid
Cuartil 2		Álava, Albacete, Alicante, Almería, Badajoz, Cáceres, Córdoba, Cuenca, Granada, Guadalajara, Jaén, León, Zamora
Cuartil 3		Baleares, Cádiz, Ciudad Real, Girona, Huesca, Lleida, Navarra, Cantabria, Teruel, Toledo, Valencia, Vizcaya, Zaragoza
Cuartil 4		Barcelona, Coruña, Guipúzcoa, Huelva, La Rioja, Lugo, Madrid, Ourense, Asturias, Pontevedra, Sevilla, Tarragona

Cuartiles	Nº provincias	Ayuda (Mill.€)	SAU (miles ha)	Ayuda media (€/ha)
1 (<25%)	12	36,57	5.136,07	7
2 (25 a <50%)	13	116,52	8.496,61	14
3 (50 a <75%)	13	150,58	6.847,78	22
4 (>=75%)	12	148,28	3.272,15	45
<b>Total</b>	<b>50</b>	<b>451,96</b>	<b>23.752,61</b>	<b>19</b>

MAPA 7.13.

Distribución provincial por cuartiles de las ayudas directas por superficie total. Año 2008



Cuartil 1		Alicante, Almería, Baleares, Castellón, Guadalajara, Huelva, La Rioja, Murcia, Ourense, Pontevedra, Teruel, Valencia
Cuartil 2		Albacete, Ciudad Real, Coruña, Cuenca, Girona, Guipúzcoa, León, Lugo, Asturias, Cantabria, Soria, Vizcaya, Zamora
Cuartil 3		Álava, Ávila, Badajoz, Barcelona, Burgos, Huesca, Lleida, Navarra, Las Palmas, Segovia, Tarragona, Toledo, Zaragoza
Cuartil 4		Cáceres, Cádiz, Córdoba, Granada, Jaén, Madrid, Málaga, Palencia, Salamanca, Santa Cruz de Tenerife, Sevilla, Valladolid

Cuartiles	Nº provincias	Ayuda (Mill.€)	SAU (miles ha)	Ayuda media (€/ha)
1 (<25%)	12	379,38	10.230	37
2 (25 a <50%)	13	856,71	13.217	65
3 (50 a <75%)	13	1.354,80	14.300	95
4 (>=75%)	12	148,28	12.848	181
Total	50	451,96	50.595	97

El mapa de distribución de las ayudas permite visualizar dos grandes zonas. La primera contiene algo más de la mitad de la superficie total (54%) y concentra tres cuartas partes de las ayudas directas. Se extiende desde el sur y centro de Andalucía y sube por el oeste por Extremadura y Salamanca para desplazarse después al este de Castilla y León y abarcar Navarra, el norte de Aragón y Cataluña, excepto Gerona, a la que se suman las dos provincias canarias. La otra mitad de España recibe sólo una cuarta parte de las ayudas, rodeando a la anterior por el norte/noroeste y el este/sudeste.

#### **7.4.2. Las ayudas provinciales por UTA**

El importe medio por UTA con 5.536 euros está muy próximo a la media recibida por beneficiario (5.475) por ser también muy próximos los valores globales de ambas magnitudes con unas 889 mil UTA en el censo agrario de 2009 y 899 mil beneficiarios de ayudas directas. Sin embargo se acentúan las diferencias en la distribución territorial con respecto a los ocupados, debido al menor importe recibido en las provincias del primer cuartil, con sólo 1.229 euros, que equivale a un 54% del percibido por beneficiario en las de ese mismo cuartil, mientras que en los demás las diferencias son escasas al estar entre un 7 y un 17% por encima del importe medio por beneficiario de sus correspondientes cuartiles (Mapa 7.23).

La localización territorial de las provincias es bastante similar a la existente para las ayudas por beneficiario. Las diferencias en el último cuartil están en el refuerzo de la zona interior, que comprende las provincias de Castilla y León, con la excepción de León y Zamora, a las que se unen Cáceres y Madrid. Las provincias del primer cuartil se sitúan sobre todo en la costa mediterránea y en Galicia.

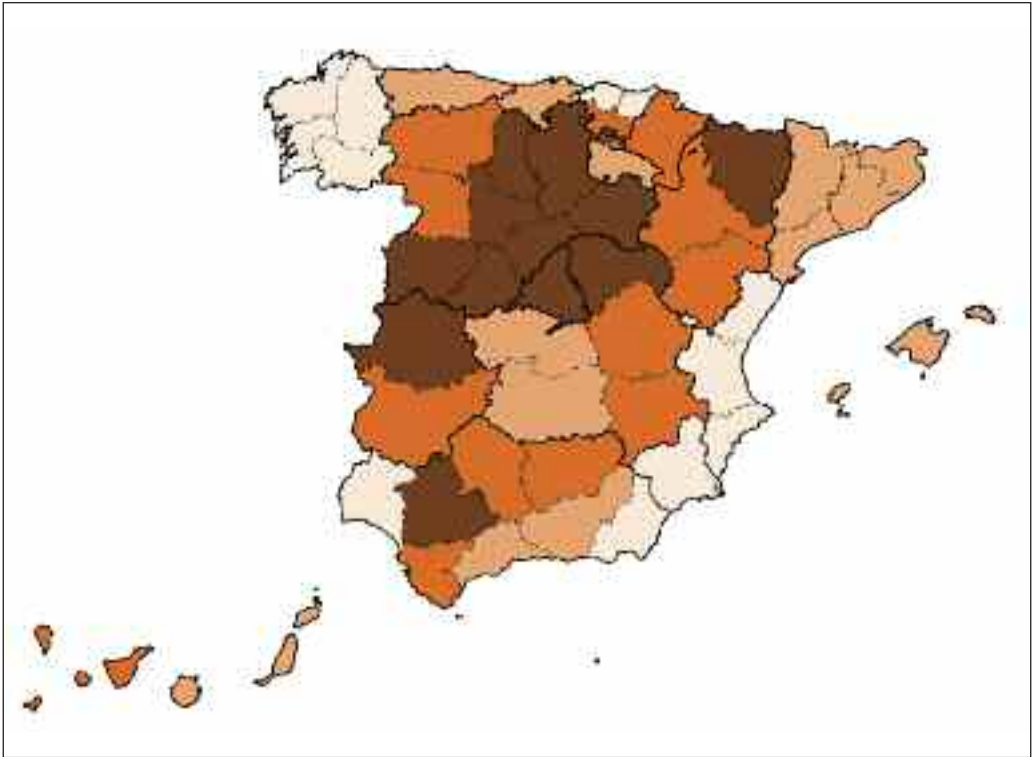
El importe medio de las ayudas del segundo pilar asciende a 508 euros/UTA, que se reduce a sólo un 23% de ese valor en el primer cuartil y es 2,4 veces superior en el cuarto. Los valores extremos se registran de una parte en Madrid y Asturias donde estas ayudas superan los 1.700 euros por UTA y de otra en Murcia, Tenerife y Las Palmas, que quedan por debajo de 40 euros.

En este caso la variabilidad es mayor que la existente en el importe medio, debido a ser muy inferior el número de beneficiarios de las ayudas (193 mil) al de UTA (889 mil) estimado a partir del censo agrario de 2009 (Mapa 7.14).

Por esta misma razón la distribución geográfica también cambia de modo considerable con respecto a la existente en las ayudas por beneficiario. Las provincias con los importes medios más elevados están situadas en el noroeste de Castilla y León y Asturias, así como en una zona que va desde Madrid y Cuenca en su parte sur hasta Navarra y Huesca en el norte. Las que tienen valores más bajos están situadas en la costa mediterránea, desde Málaga a Castellón, a las que se les une Jaén, Ourense, Vizcaya y Las Canarias.

MAPA 7.14.

Distribución provincial por cuartiles de la ayuda media de pagos directos por UTA. España 2008



Cuartil 1		Alicante, Almería, Castellón, Coruña, Guipúzcoa, Huelva, Lugo, Murcia, Ourense, Pontevedra, Valencia, Vizcaya
Cuartil 2		Baleares, Barcelona, Ciudad Real, Girona, Granada, Lleida, La Rioja, Málaga, Asturias, Las Palmas, Cantabria, Tarragona, Toledo
Cuartil 3		Álava, Albacete, Badajoz, Cádiz, Córdoba, Cuenca, Jaén, León, Navarra, Santa Cruz de Tenerife, Teruel, Zamora, Zaragoza
Cuartil 4		Ávila, Burgos, Cáceres, Guadalajara, Huesca, Madrid, Palencia, Salamanca, Segovia, Sevilla, Soria, Valladolid

Cuartiles	Nº provincias	Ayuda (Mill.€)	UTA (miles)	Ayuda media (€/UTA)
1 (<25%)	12	352,62	286,94	1.229
2 (25 a <50%)	13	955,08	222,18	4.299
3 (50 a <75%)	13	1.914,94	245,27	7.808
4 (>=75%)	12	1.698,43	134,58	12.620
<b>Total</b>	<b>50</b>	<b>4.921,06</b>	<b>888,96</b>	<b>5.536</b>

MAPA 7.15.

Distribución provincial por cuartiles de la ayuda al desarrollo rural por UTA. Año 2008



Cuartil 1		Alicante, Almería, Castellón, Granada, Jaén, Málaga, Murcia, Las Palmas, Pontevedra, Santa Cruz de Tenerife, Valencia, Vizcaya
Cuartil 2		Ávila, Baleares, Barcelona, Córdoba, Coruña, Girona, Guipúzcoa, Huelva, Lleida, Ourense, Segovia, Tarragona, Valladolid
Cuartil 3		Álava, Albacete, Badajoz, Burgos, Cáceres, Cádiz, Ciudad Real, La Rioja, Lugo, Salamanca, Cantabria, Sevilla, Toledo
Cuartil 4		Cuenca, Guadalajara, Huesca, León, Madrid, Navarra, Asturias, Palencia, Soria, Teruel, Zamora, Zaragoza

Cuartiles	Nº provincias	Ayuda (Mill.€)	UTA (miles)	Ayuda media (€/UTA)
1 (<25%)	12	35,49	300,01	118
2 (25 a <50%)	13	8356	208,56	401
3 (50 a <75%)	13	170,76	248,39	687
4 (>=75%)	12	162,15	132,00	1.228
<b>Total</b>	<b>50</b>	<b>451,96</b>	<b>888,96</b>	<b>508</b>

### 7.4.3. Las ayudas provinciales con respecto al valor generado por la agricultura

Para evaluar el importe de las ayudas con respecto al valor generado por la agricultura provincial se ha tenido que recurrir a un estimador indirecto de esta variable, el margen bruto provincial del censo agrario, por carecer de datos del valor añadido de la agricultura para la totalidad de las provincias.

El importe de las ayudas directas equivale de media a un 26,3% del margen bruto provincial, que es prácticamente similar al obtenido cuando se comparan las ayudas directas sobre el valor añadido bruto de la agricultura española en ese año (18.742 millones de euros<sup>66</sup>).

Para las provincias del primer cuartil queda en el 8,6% y en las del cuarto llega al 44,9% (Mapa 7.15). En tres provincias, Cáceres, Tenerife y Madrid las ayudas superan el 50% del margen bruto. El caso más extremo ocurre en Madrid, donde las ayudas equivalen a 1,2 veces el margen bruto provincial, que es un indicativo más del elevado número de beneficiarios que tienen su domicilio fiscal en la capital. Por otra parte las ayudas percibidas equivalen a menos del 6% del margen bruto en cinco provincias, que están todas situadas en la costa mediterránea: Almería, Murcia, Alicante, Valencia y Castellón.

Las provincias con un mayor nivel de apoyo, con más del 30% sobre el margen bruto, están situadas en el centro-oeste de España, en un área continua que va desde Cáceres y Salamanca hasta Soria y Burgos, a la que se añade Sevilla y las dos provincias canarias. Las provincias del primer cuartil, con valores inferiores al 15% del margen bruto, están situadas sobre todo en la costa mediterránea desde Tarragona a Málaga, con la única excepción de Granada; a ellas se suman además Huelva, La Rioja, Ourense y Pontevedra.

Las ayudas de desarrollo rural tienen un importe muy bajo con respecto al margen bruto provincial, puesto que equivalen a tan sólo un 2,4% de este valor. Para las provincias del primer cuartil quedan en tan sólo un 0,7% y para el cuarto ascienden a un 5,5% (Mapa 7.16). Este valor es máximo en Asturias con un 17%, mientras que no llega al 1% en Castellón, Murcia y Las Canarias.

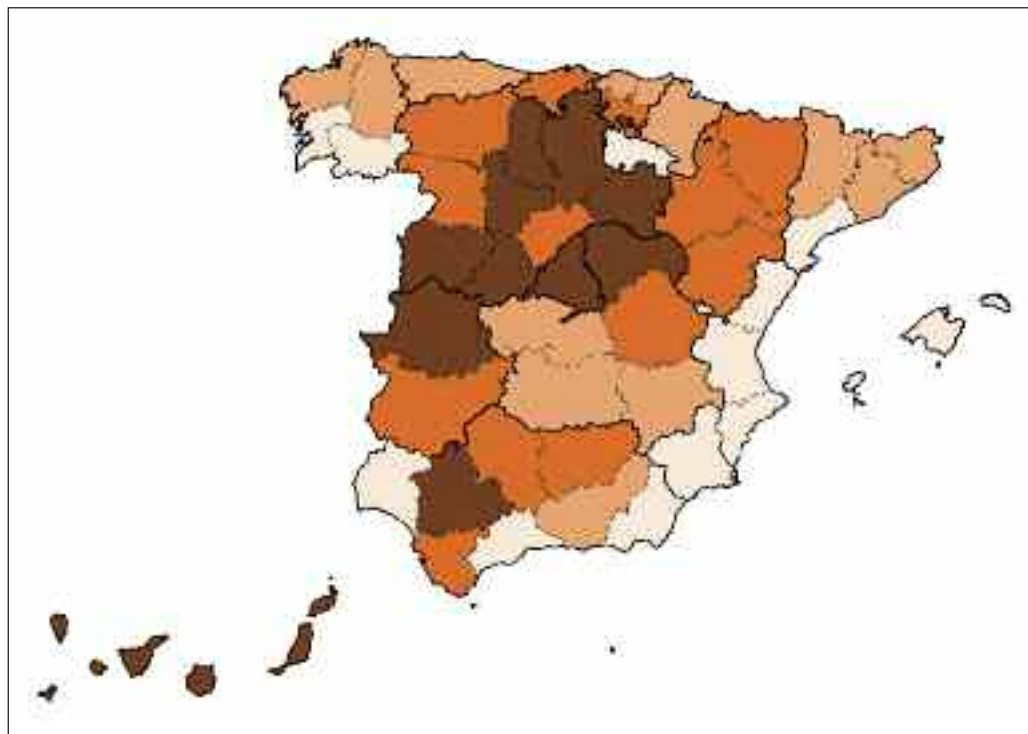
Las provincias con los valores más elevados están situadas en dos zonas continuas. Una en el norte-noroeste, desde Coruña a Cantabria, y otra que va del centro al norte, desde Ciudad Real, Cuenca y Madrid hasta Guipúzcoa y Huesca. Los menores valores están en la costa mediterránea, desde Castellón a Málaga, que se prolonga al interior hasta Córdoba y Jaén, y a las que se añaden Segovia y Las Canarias.





---

<sup>66</sup> Resultados Nacionales (serie histórica 1990-2009) (<http://www.marm.es/es/estadistica/temas/renta-agraria/#para3>)

MAPA 7.16.

Distribución provincial por cuartiles del peso relativo de las ayudas directas sobre el margen bruto  
Año 2008







Cuartil 1		Alicante, Almería, Baleares, Castellón, Huelva, La Rioja, Málaga, Murcia, Ourense, Pontevedra, Tarragona, Valencia
Cuartil 2		Albacete, Barcelona, Ciudad Real, Coruña, Girona, Granada, Guipúzcoa, Lleida, Lugo, Navarra, Asturias, Toledo, Vizcaya
Cuartil 3		Álava, Badajoz, Cádiz, Córdoba, Cuenca, Huesca, Jaén, León, Cantabria, Segovia, Teruel, Zamora, Zaragoza
Cuartil 4		Ávila, Burgos, Cáceres, Guadalajara, Madrid, Palencia, Las Palmas, Salamanca, Santa Cruz de Tenerife, Sevilla, Soria, Valladolid

Cuartiles	Nº provincias	Ayuda (Mill.€)	MBT (Mill.€)	Ayuda s.MBT (%)
1 (<25%)	12	404,34	4.697,76	8,6
2 (25 a <50%)	13	1.013,19	4.373,94	23,2
3 (50 a <75%)	13	1.849,34	5.936,48	31,2
4 (>=75%)	12	1.654,19	3.687,19	44,9
<b>Total</b>	<b>50</b>	<b>4.921,06</b>	<b>18.695,37</b>	<b>26,3</b>

MAPA 7.17.

Distribución provincial por cuartiles del peso relativo de las ayudas al desarrollo rural sobre el margen bruto. Año 2008



Cuartil 1		Alicante, Almería, Castellón, Córdoba, Granada, Jaén, Málaga, Murcia, Las Palmas, Santa Cruz de Tenerife, Segovia, Valencia
Cuartil 2		Álava, Ávila, Baleares, Barcelona, Burgos, Girona, Guadalajara, Lleida, Palencia, Salamanca, Soria, Tarragona, Valladolid
Cuartil 3		Albacete, Badajoz, Cáceres, Cádiz, Huelva, León, La Rioja, Ourense, Pontevedra, Sevilla, Toledo, Vizcaya, Zamora
Cuartil 4		Ciudad Real, Coruña, Cuenca, Guipúzcoa, Huesca, Lugo, Madrid, Navarra, Asturias, Cantabria, Teruel, Zaragoza

Cuartiles	Nº provincias	Ayuda (Mill.€)	MBT (Mill.€)	Ayuda s.MBT (%)
1 (<25%)	12	46,21	6.799,59	0,7
2 (25 a <50%)	13	64,33	3.339,36	1,9
3 (50 a <75%)	13	144,95	4.975,30	2,9
4 (>=75%)	12	196,46	3.581,12	5,5
Total	50	451,96	18.695,37	2,4



## 7.5. LAS AYUDAS EN LA ESCALA MUNICIPAL: TOTAL, POR BENEFICIARIO Y POR SUPERFICIE

En este apartado se presenta la información básica de las ayudas en la escala municipal, centrada en la explotación directa de la base de datos por su importe total y medio por beneficiario. Se complementa con su importe con respecto a la superficie municipal, no habiendo utilizado como referencia las variables de superficie, ocupados y margen bruto del censo agrario, por su mayor grado de error a esta escala.

El importe medio de la ayuda total recibida por cada municipio<sup>67</sup> asciende a unos 666 mil euros. Las diferencias en la distribución territorial son mucho más acusadas que en la escala provincial, puesto que una cuarta parte de ellos concentran un 79% de las ayudas y los del tercer cuartil reciben otro 13,7%, dejando así tan sólo el 7,5% restante de ayudas para la otra mitad (Mapa 7.18). Esta situación está en parte provocada por el mayor tamaño de estos municipios, ya que los incluidos en los cuartiles tercero y cuarto abarcan a un 74% de la superficie total.

Los municipios del último cuartil se concentran en gran parte de las provincias de la mitad sur y del sudoeste, con la excepción de Huelva, así como también en el área central de Aragón, que en ambos casos coinciden con la localización de las provincias de ese cuartil. Sin embargo, también hay algunas diferencias con la localización en la escala provincial, puesto que dominan en buena parte de las provincias de Coruña y Lugo (ambas en el segundo cuartil de las ayudas totales), así como en Asturias (tercer cuartil).

Por su parte los municipios del primer cuartil tienen una localización más dispersa, aunque se concentran sobre todo en las zonas costeras del Mediterráneo, en el sur de Galicia y noroeste de Castilla y León, así como en otras áreas del interior, que en parte parecen coincidir con las áreas de montaña del sistema central, el sistema ibérico y el Pirineo.

Con el fin de poder contrarrestar el efecto de las importantes diferencias en el tamaño municipal, se ha elaborado también la distribución de las ayudas por unidad de superficie geográfica. De este modo cambia notablemente la distribución municipal con respecto a este nuevo índice de “intensidad territorial” de las ayudas.

La ayuda media es de sólo 15 euros por hectárea en los municipios del primer cuartil, que equivale al 14% de la media, y multiplica casi por tres ese valor en los del cuarto (Mapa 7.19).





---

<sup>67</sup> Hay 50 municipios, que ocupan una extensión de unas 105 mil hectáreas, que no reciben ayudas, que por lo tanto equivalen tan sólo al 0,6% de ellos y al 0,2% de la superficie geográfica.

MAPA 7.18.

Distribución municipal por cuartiles del total de ayudas. Año 2008



Cuartiles	Leyenda	Nº municipios*	Superficie (miles ha)	Ayuda (Mill.€)
1 (<25%)		2.016	5.323,3	82,12
2 (25 a <50%)		2.016	7.695,0	319,70
3 (50 a <75%)		2.016	10.906,4	734,48
4 (>=75%)		2.016	26.433,5	4.236,85
<b>Total</b>		<b>8.064</b>	<b>50.358,3</b>	<b>5.373,15</b>

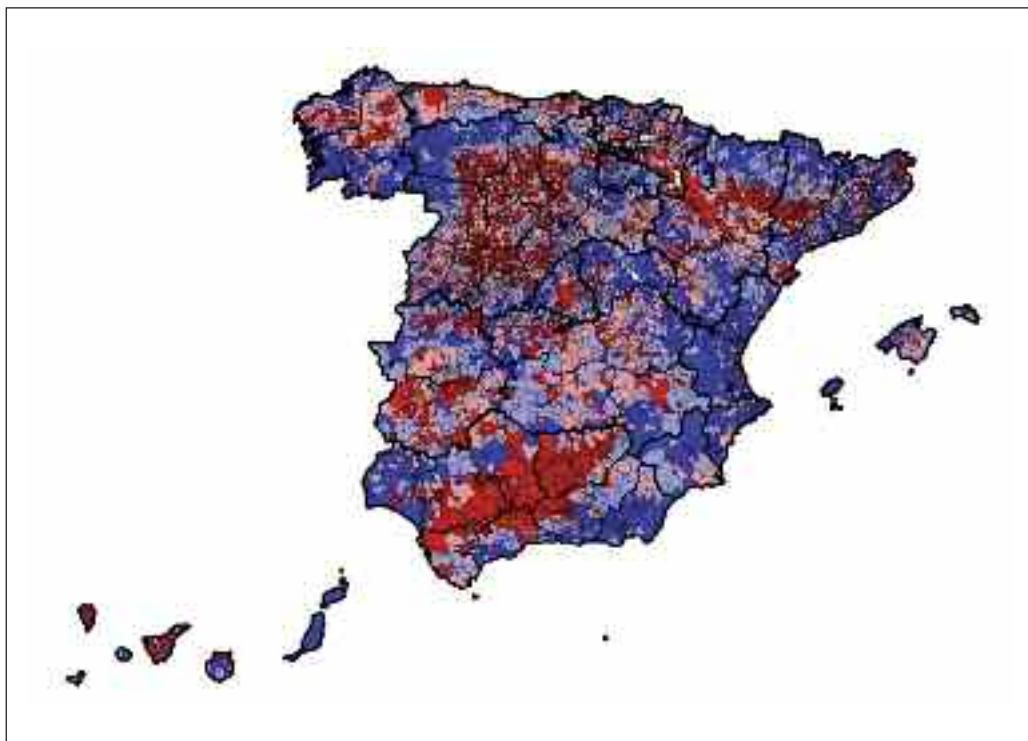
\* En 2008 hay además 50 municipios que no reciben ayudas de pagos directos ni al desarrollo rural que ocupan una extensión de 105,3 mil hectáreas.





Desde una perspectiva geográfica las áreas del último cuartil quedan más delimitadas y se concentran sobre todo en el sur, en una zona que coincide en gran medida con el valle del Guadalquivir.

Al igual que ocurría con la distribución en la escala provincial, la relativa a las ayudas totales a nivel municipal viene determinada en gran medida por las ayudas directas, tanto en su distribución cuantitativa por cuartiles, como en su localización geográfica (Mapa 7.19).

MAPA 7.19.

Distribución municipal por cuartiles de las ayudas con respecto a la superficie total. Año 2008







Cuartiles	Leyenda	Nº municipios	Ayuda (Mill.€)	Superficie (miles ha)	Ayuda (€/ha)
1 (<25%)		2.016	203,67	13.242,7	15
2 (25 a <50%)		2.016	678,30	14.243,8	48
3 (50 a <75%)		2.016	1.162,94	12.356,2	94
4 (>=75%)		2.016	3.328,24	10.515,6	317
<b>Total</b>		<b>8.064</b>	<b>5.373,15</b>	<b>50.358,3</b>	<b>107</b>

La media de las ayudas al desarrollo rural por municipio asciende a unos 56 mil euros. Su distribución territorial es aún más desigual que para las ayudas directas. Los municipios del último cuartil, que ocupan algo más de la mitad de la superficie, concentran un 86% del total, a una gran distancia de los del tercero que tienen otro 22%, quedando tan sólo el 4% restante para la otra mitad de los municipios, que ocupan la cuarta parte de la superficie total (Mapa 7.20).

MAPA 7.20.

Distribución municipal por cuartiles de las ayudas directas. Año 2008



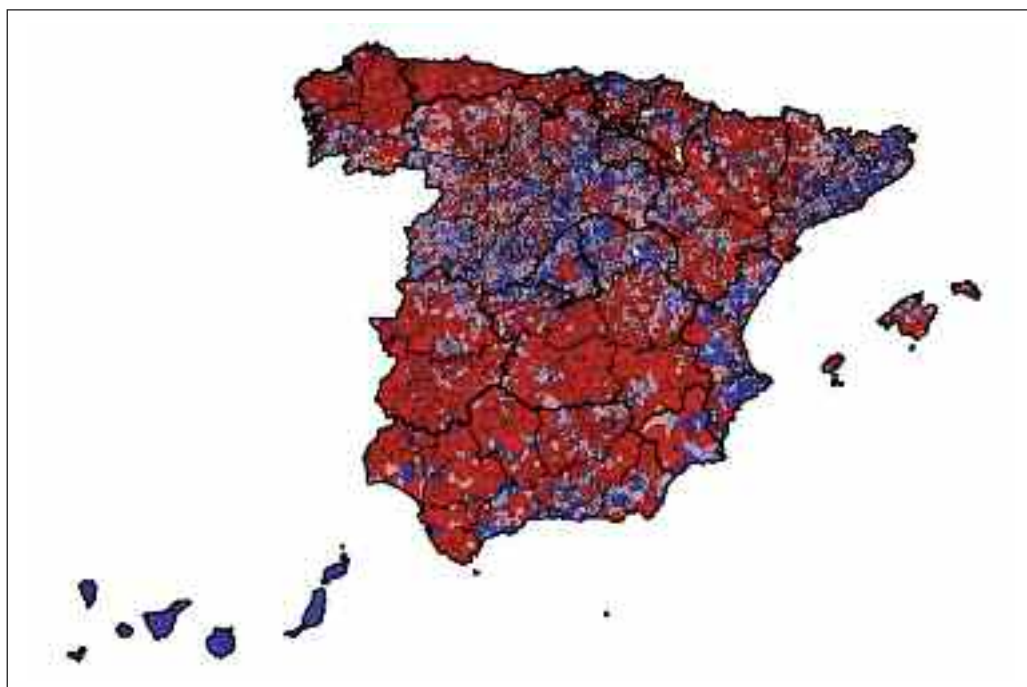
Cuartiles	Leyenda	Nº municipios*	Superficie (miles ha)	Ayuda (Mill.€)
1 (<25%)		2.016	5.659,1	69,69
2 (25 a <50%)		2.016	7.809,5	286,34
3 (50 a <75%)		2.016	10.839,8	668,16
4 (>=75%)		2.016	26.049,9	3.896,98
Total		8.064	50.358,3	4.921,16





La localización geográfica permite observar con mayor detalle las tendencias registradas en la escala provincial: la existencia en el último cuartil de un área muy compacta en el noroeste, que cubre gran parte de las provincias de Coruña, Lugo y Asturias; y un área más dispersa, pero también más amplia que la delimitada a nivel provincial en la mitad sur de la península, que aún es menos densa en Navarra y Aragón.

Los municipios del primer cuartil están localizados sobre todo en las provincias costeras del Mediterráneo, pero también en las partes oriental y sur de Castilla y León, en una zona que es también más amplia que la reflejada en su delimitación provincial.

MAPA 7.21.

Distribución municipal por cuartiles de ayuda al desarrollo rural. Año 2008



Cuartiles	Leyenda	Nº municipios	Superficie (miles ha)	Ayuda (Mill.€)
1 (<25%)		2.016	5.671,4	2,45
2 (25 a <50%)		2.016	6.988,5	15,48
3 (50 a <75%)		2.016	10.956,8	47,08
4 (>=75%)		2.016	26.741,6	386,98
<b>Total</b>		<b>8.064</b>	<b>50.358,3</b>	<b>451,99</b>

La distribución territorial de la ayuda total por beneficiario es más desigual que en la escala provincial, debido a las mayores diferencias existentes entre el primer y el último cuartil. Para el primero la ayuda por beneficiario es de 1.679 euros, que equivale al 29% de la media, mientras que llegaba al 43% en la escala provincial; en el último su importe equivale a 2,9 veces la media municipal, mientras que la duplicaba a nivel provincial (Mapa 7.21).

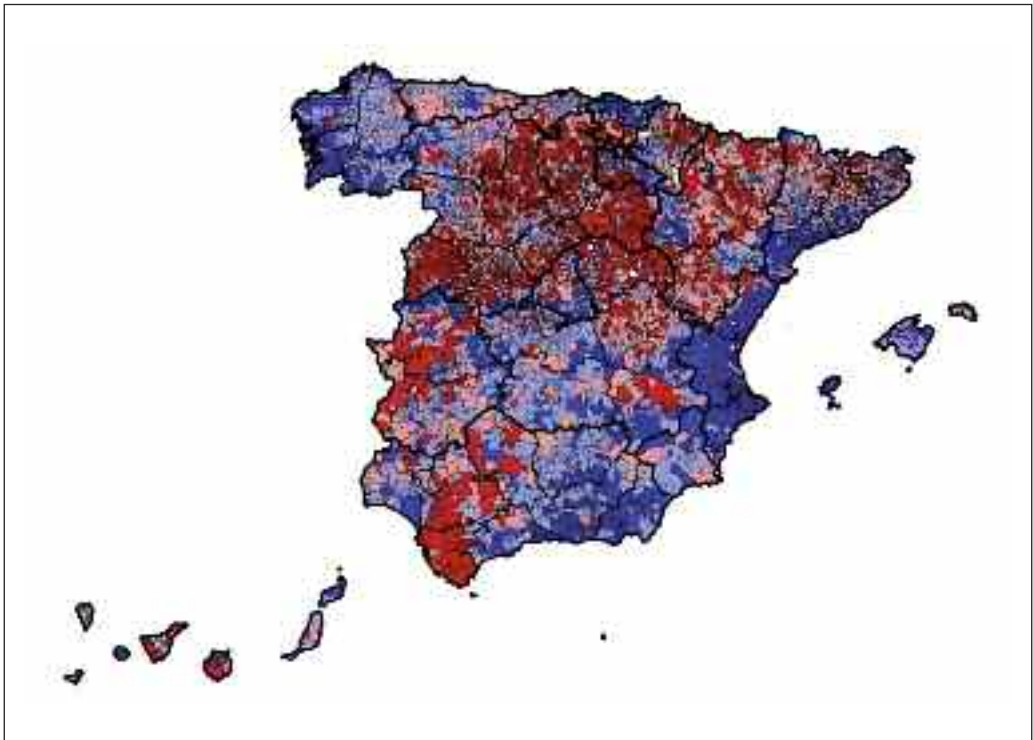
La localización geográfica de los municipios del último cuartil sobrepasa los límites establecidos en la escala provincial adentrándose también en las zonas vecinas, como en





los casos del centro y oeste de Extremadura, occidente de Córdoba, sudeste de Teruel, centro de Cuenca y norte de Albacete.

Los municipios del primer cuartil, además de ser dominantes en las provincias delimitadas (costa mediterránea, occidente y sur de Galicia, Vizcaya y Guipúzcoa), tienen también una presencia significativa en varias áreas que coinciden con límites provinciales y que parecen identificarse con zonas de montaña en el sistema central e ibérico.

MAPA 7.22.

Distribución municipal por cuartiles de la ayuda total por beneficiario. Año 2008



Cuartiles	Leyenda	Nº municipios	Ayuda (Mill.€)	Beneficiarios (miles)	Ayuda media (€/benefic.)
1 (<25%)		2.015	447,92	266,83	1.679
2 (25 a <50%)		2.016	1.481,92	357,91	4.141
3 (50 a <75%)		2.016	1.583,41	198,92	7.960
4 (>=75%)		2.016	1.859,90	113,49	16.389
Total		8.063	5.373,15	937,14	5.734

## 7.6. CONCLUSIONES

Los resultados de la distribución territorial de las ayudas muestran una elevada desigualdad, que se acentúa cuando la lectura se profundiza de la escala provincial a la municipal.

La distribución territorial está sobre todo determinada por las ayudas del primer pilar, que aportan el 92% de su importe, y por lo tanto, con los diferentes criterios por los que se han ido estableciendo estas ayudas que, en mayor o menor medida, han estado ligados originalmente a los volúmenes de producción y que se han prolongado en buena parte en la nueva ayuda por explotación, que está basada en el criterio de los derechos históricos.

Un 80% de las ayudas directas son recibidas en un 63% del territorio que corresponde a la franja central del País que, con muy pocas excepciones, va desde el litoral sur hasta el norte, pero sin llegar a las provincias costeras. El 20% restante queda para distribuir entre las provincias de la costa mediterránea y de la Cornisa Cantábrica, que han mejorado algo el importe recibido desde el año 2003 con las ayudas ligadas a la producción de leche.

La distribución por beneficiarios es algo menos desigual; en este caso un 65% de las ayudas son percibidas en un 54% del territorio, pero los cambios en la situación geográfica de las provincias son muy limitados.

Por el contrario el mapa de la distribución de las ayudas con respecto a la SAU tiene un cambio notable al tiempo que se reducen algo las diferencias provinciales. Los valores más elevados tienen dos orígenes; unos elevados importes de ayudas directas o unos bajos niveles de superficie agraria utilizada con respecto a la geográfica, de los que pueden ser ejemplos Sevilla y Córdoba para el primer caso y Coruña para el segundo.

La distribución de las ayudas del segundo pilar es también desigual, con un nivel equivalente al de las directas (83% de su importe en un 64% del territorio), aunque su distribución geográfica es notoriamente diferente, que podemos señalar para las dos situaciones opuestas: un mayor peso de estas ayudas en el noroeste (de Coruña a Asturias) y menor en gran parte de Castilla y León.

El nivel de apoyo de las ayudas con respecto al valor generado por la agricultura provincial, con las correspondientes cautelas de haber sido estimado por medio del margen bruto censal, permite delimitar un área del centro y oeste, junto con Canarias y algunas provincias del sur que cuentan con un elevado soporte, equivalente a casi el 50% del margen bruto, y una segunda zona donde desciende al 10%, que está compuesta por la mayor parte de las situadas en la costa mediterránea y de modo más aislado en el sur de Galicia.

El estudio realizado al nivel provincial permite detectar las elevadas diferencias en las ayudas recibidas dentro de cada Comunidad Autónoma, como son por ejemplo los casos de Huelva y Almería con respecto al elevado nivel de ayudas recibido por Andalucía. El enfoque realizado en la escala provincial ayuda a señalar nuevas diferencias dentro de la misma provincia, a encontrar relaciones entre zonas formadas por municipios de distintas provincias y a delimitar algunas áreas con un escaso nivel de soporte.

La asignación de los beneficiarios de las ayudas por su domicilio fiscal ha alterado en parte la distribución territorial de las ayudas, tal como ha sido puesto de manifiesto en su elevada concentración en Madrid.



## ANEXOS

MAPA 7.23.

Distribución provincial por cuartiles de la ayuda total por SAU. Año 2008



Cuartil 1		Albacete, Alicante, Almería, Castellón, Ciudad Real, Cuenca, Guadalajara, Huelva, La Rioja, Murcia, Teruel, Valencia
Cuartil 2		Ávila, Badajoz, Baleares, Burgos, León, Navarra, Palencia, Salamanca, Cantabria, Segovia, Soria, Toledo, Zamora
Cuartil 3		Álava, Cáceres, Girona, Granada, Huesca, Lleida, Ourense, Asturias, Pontevedra, Tarragona, Valladolid, Vizcaya, Zaragoza
Cuartil 4		Barcelona, Cádiz, Córdoba, Coruña, Guipúzcoa, Jaén, Lugo, Madrid, Málaga, Las Palmas, Santa Cruz de Tenerife, Sevilla

Cuartiles	Nº provincias	Ayuda (Mill.€)	SAU (miles ha)	Ayuda media (€/ha)
1 (<25%)	12	747,05	5.714,34	131
2 (25 a <50%)	13	1.395,73	8.135,30	172
3 (50 a <75%)	13	1.261,28	5.609,99	225
4 (>=75%)	12	1.968,96	4.292,98	459
Total	50	5.373,02	23.752,61	226

MAPA 7.24.

Distribución provincial por cuartiles de la ayuda total por SAU. Año 2003

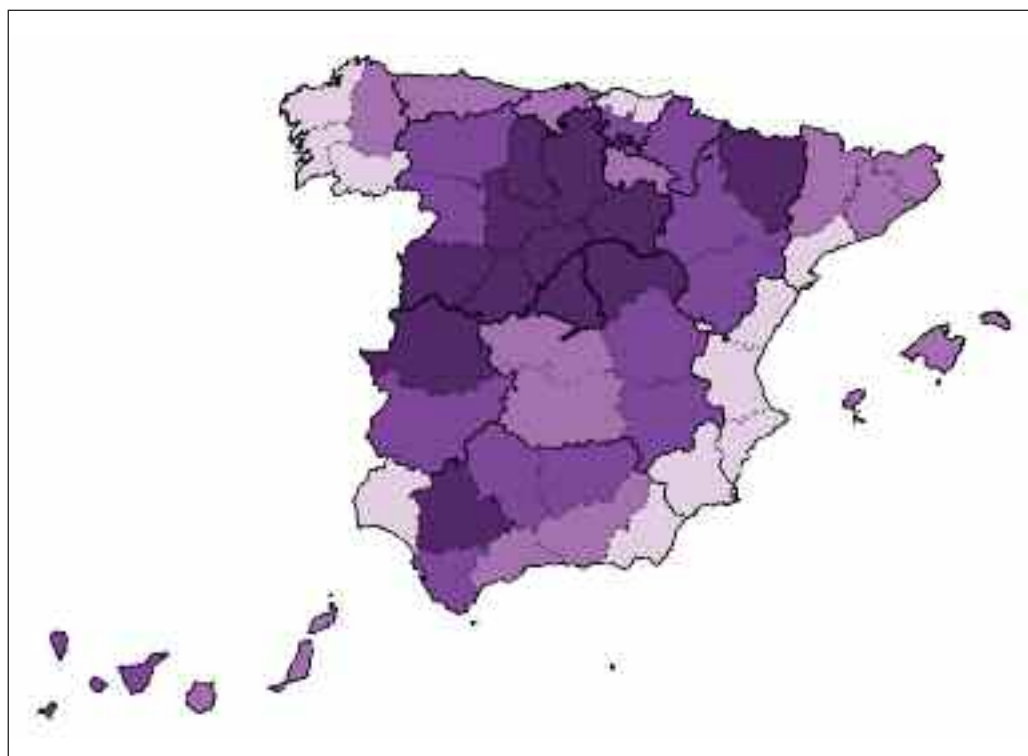


Cuartil 1		Alicante, Almería, Baleares, Castellón, Huelva, León, Murcia, Asturias, Pontevedra, Cantabria, Teruel, Valencia
Cuartil 2		Albacete, Ávila, Burgos, Ciudad Real, Coruña, Cuenca, La Rioja, Madrid, Palencia, Las Palmas, Salamanca, Toledo, Zamora
Cuartil 3		Álava, Badajoz, Guadalajara, Huesca, Lleida, Lugo, Navarra, Ourense, Segovia, Soria, Tarragona, Valladolid, Vizcaya
Cuartil 4		Barcelona, Cáceres, Cádiz, Córdoba, Girona, Granada, Guipúzcoa, Jaén, Málaga, Santa Cruz de Tenerife, Sevilla, Zaragoza

Cuartiles	Nº provincias	Ayuda (Mill.€)	SAU (miles ha)	Ayuda media (€/ha)
1 (<25%)	12	465,23	4.380,94	106
2 (25 a <50%)	13	1.277,62	8.587,64	149
3 (50 a <75%)	13	1.131,63	6.348,97	178
4 (>=75%)	12	2.106,96	6.999,15	301
Total	50	4.981,45	26.316,70	189

MAPA 7.25.

Distribución provincial por cuartiles de la ayuda total por UTA. Año 2008



Cuartil 1		Alicante, Almería, Castellón, Coruña, Guipúzcoa, Huelva, Murcia, Ourense, Pontevedra, Tarragona, Valencia, Vizcaya
Cuartil 2		Baleares, Barcelona, Ciudad Real, Girona, Granada, Lleida, La Rioja, Lugo, Málaga, Asturias, Las Palmas, Cantabria, Toledo
Cuartil 3		Álava, Albacete, Badajoz, Cádiz, Córdoba, Cuenca, Jaén, León, Navarra, Santa Cruz de Tenerife, Teruel, Zamora, Zaragoza
Cuartil 4		Ávila, Burgos, Cáceres, Guadalajara, Huesca, Madrid, Palencia, Salamanca, Segovia, Sevilla, Soria, Valladolid

Cuartiles	Nº provincias	Ayuda (Mill.€)	SAU (miles ha)	Ayuda media (€/ha)
1 (<25%)	12	391,31	277,81	1.409
2 (25 a <50%)	13	1.111,60	231,30	4.806
3 (50 a <75%)	13	2.062,12	245,27	8.408
4 (>=75%)	12	1.808,00	134,58	13.435
<b>Total</b>	<b>50</b>	<b>5.373,02</b>	<b>888,96</b>	<b>6.044</b>

MAPA 7.26.

Distribución provincial por cuartiles de la ayuda total por UTA. Año 2003

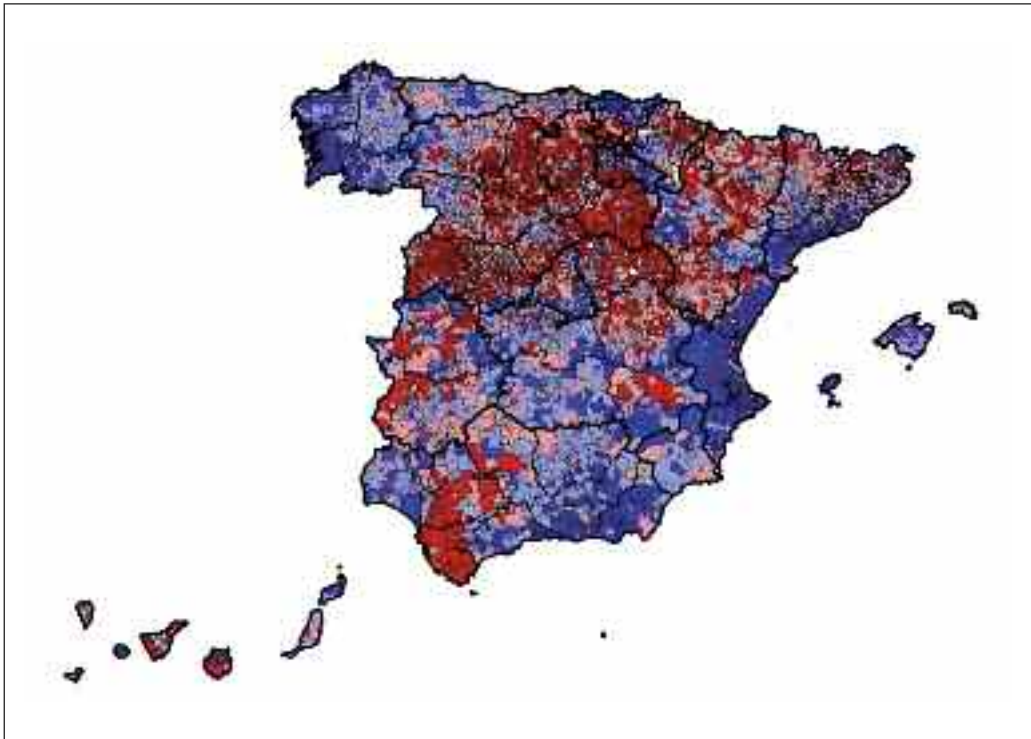






Cuartil 1		Alicante, Almería, Castellón, Coruña, Guipúzcoa, Lugo, Murcia, Ourense, Las Palmas, Pontevedra, Valencia, Vizcaya
Cuartil 2		Álava, Baleares, Barcelona, Girona, Granada, Huelva, León, La Rioja, Málaga, Asturias, Santa Cruz de Tenerife, Cantabria, Tarragona
Cuartil 3		Albacete, Ávila, Badajoz, Cádiz, Ciudad Real, Cuenca, Lleida, Madrid, Navarra, Sevilla, Teruel, Toledo, Zamora
Cuartil 4		Burgos, Cáceres, Córdoba, Guadalajara, Huesca, Jaén, Palencia, Salamanca, Segovia, Soria, Valladolid, Zaragoza

Cuartiles	Nº provincias	Ayuda (Mill.€)	UTA (miles)	Ayuda media (€/ha)
1 (<25%)	12	263,57	427,97	616
2 (25 a <50%)	13	824,97	281,05	2.935
3 (50 a <75%)	13	1.785,47	273,48	6.529
4 (>=75%)	12	2.107,44	206,42	10.210
Total	50	4.981,45	1.188,92	4.190

MAPA 7.27.

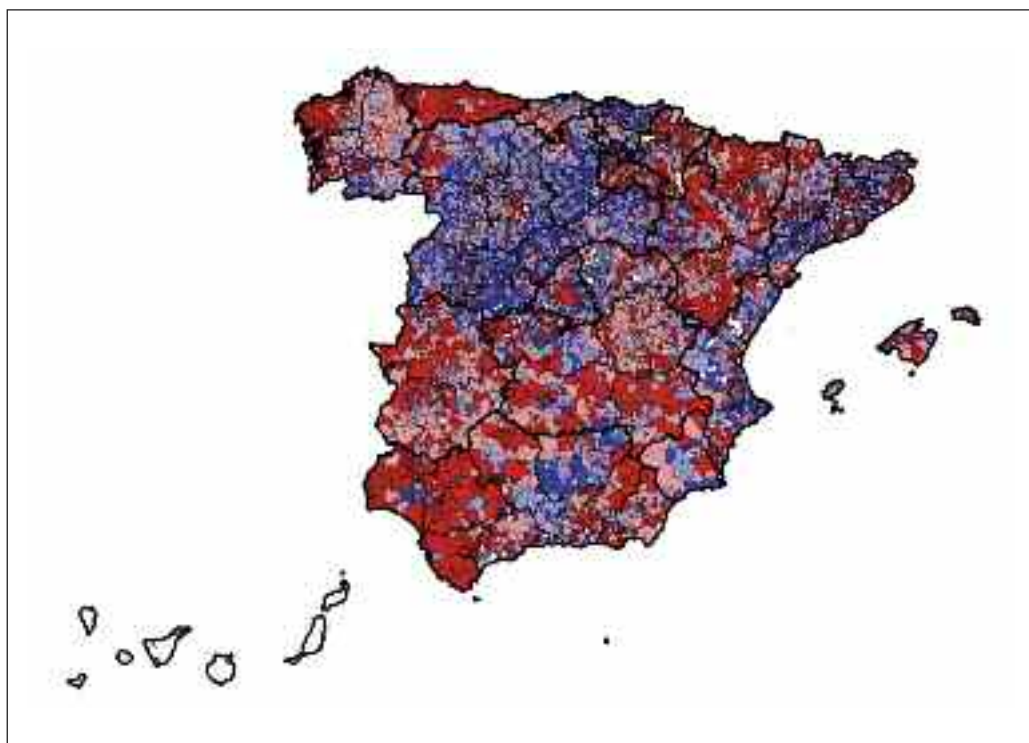
Distribución municipal por cuartiles de las ayudas directas por beneficiario. Año 2008







Cuartiles	Leyenda	Nº municipios	Ayuda (Mill.€)	Beneficiarios (miles)	Ayuda media (€/benefic.)
1 (<25%)		2.009	383,00	251,82	1.521
2 (25 a <50%)		2.010	1.401,96	357,88	3.917
3 (50 a <75%)		2.010	1.435,27	184,95	7.760
4 (>=75%)		2.010	1.700,93	104,16	16.330
<b>Total</b>		<b>8.039</b>	<b>4.921,16</b>	<b>898,81</b>	<b>5.475</b>

MAPA 7.28.

Distribución municipal por cuartiles de las ayudas al desarrollo rural por beneficiario. Año 2008



Cuartiles	Leyenda	Nº municipios	Ayuda (Mill.€)	Beneficiarios (miles)	Ayuda media (€/benefic.)
1 (<25%)		1.869	14,31	26,96	531
2 (25 a <50%)		1.870	50,46	50,80	993
3 (50 a <75%)		1.870	109,59	60,68	1.806
4 (>=75%)		1.870	277,63	54,57	5.087
Total		7.479	451,99	193,02	2.342

## BIBLIOGRAFÍA

BLOGOWSKI, A. y CHATELLIER, V. (2004). "Les aides directes aux exploitations agricoles européennes et françaises depuis la réforme de 1992". En Butault, J.P. (ed.): Les soutiens à l'agriculture, théorie, histoire, mesure, INRA Editions, París, pp. 223-275.

EUROPEAN COMMISSION (2010). *Distribution of direct aid to farmers.*

([http://ec.europa.eu/agriculture/funding/directaid/distribution\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/funding/directaid/distribution_en.htm)).

# CAPÍTULO 8

## DISTRIBUCIÓN SOCIAL, TERRITORIAL Y POR ORIENTACIONES PRODUCTIVAS DEL APOYO PÚBLICO A NIVEL DE EXPLOTACIÓN

---

*Francisco Sineiro García, Roberto Lorenzana Fernández y Edelmiro López Iglesias\**

---

\* Departamento de Economía Aplicada e IDEGA de la Universidad de Santiago de Compostela





## 8.1. INTRODUCCIÓN

El estudio de la distribución de las ayudas públicas a nivel de las explotaciones agrarias precisa de una fuente de información que incluya las distintas orientaciones productivas y cuente con una representación adecuada de los diferentes tamaños y su localización territorial. La única fuente disponible con estos requisitos es la Red de Información Contable Agraria (RICA), que es la utilizada en otros estudios similares y por la propia Comisión Europea para evaluar la situación económica de las explotaciones y el impacto de las ayudas y otras medidas de la PAC (Blogowski *et al*, 2004; European Commission, 2008).

La RICA utiliza una metodología armonizada para el conjunto de la Unión Europea, aportando información detallada sobre la estructura productiva, los resultados económicos y la situación financiera de las explotaciones. Permite, por lo tanto, examinar la distribución de las subvenciones corrientes y relacionar éstas con las características estructurales y los resultados económicos de las unidades productivas, así como valorar su contribución a la formación de la renta<sup>68</sup> (European Commission, 2011<sup>69</sup>). Las variables utilizadas para la dimensión económica y la orientación productiva son las mismas empleadas en la Encuesta sobre la Estructura de las Explotaciones Agrícolas, esto es, la Unidad de Dimensión Europea (UDE), que equivale a 1.200 euros de margen bruto estándar, y las Orientaciones Técnico-Económicas (OTE).

El campo de observación de la RICA no está constituido por la totalidad de las explotaciones contabilizadas en las Encuestas sobre la Estructura de las Explotaciones Agrarias, sino únicamente por las “explotaciones agrarias profesionales”, estando excluidas las más pequeñas. En la práctica, sin embargo, el umbral mínimo de tamaño no es homogéneo en los diversos Estados miembros, como reflejo de las diferencias existentes en la estructura de las explotaciones. Así, por ejemplo, para el año 2008 este umbral ha sido de 4 UDE en España e Italia, mientras que asciende a 8 UDE en Francia<sup>70</sup>. Las explotacio-

<sup>68</sup> La renta (familiar) de la explotación es el resultado de deducir del valor de la producción más las subvenciones el importe de los costes específicos (semillas, fertilizantes, fitosanitarios, alimentos del ganado y otros del cultivo o ganado), los generales (mantenimiento de maquinaria y equipos, trabajos contratados, energía, agua y seguros), la retribución de los factores externos (salarios, arrendamientos e intereses) y las amortizaciones (de maquinaria, construcciones, mejoras permanentes, plantaciones y derechos de producción adquiridos). Comprende por lo tanto el coste de oportunidad de los factores propios del titular de la explotación (trabajo no asalariado, tierras y capital) y el beneficio económico.

<sup>69</sup> La metodología y la base de datos de la RICA están disponibles en: [http://ec.europa.eu/agriculture/rica/methodology1\\_en.cfm#http://ec.europa.eu/agriculture/rica/database/database\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/agriculture/rica/methodology1_en.cfm#http://ec.europa.eu/agriculture/rica/database/database_en.cfm)

<sup>70</sup> La referencia aquí a Francia e Italia se debe a que al final del capítulo ofrecemos un análisis comparativo con estos dos países de las subvenciones recibidas por las explotaciones agrarias en España.

nes representadas en la población de referencia de la RICA equivalen así al 58% de las existentes en España según la Encuesta sobre la Estructura de la Explotaciones Agrarias de 2007, elevándose al 68% en el caso de Francia y quedando en el 44% para Italia (Eurostat, 2011). Con esa delimitación inicial del universo considerado, los criterios aplicados para la selección de la muestra de explotaciones de la RICA tratan de asegurar la representatividad de los resultados desde tres perspectivas: dimensión económica, orientación productiva y localización territorial a la escala regional.

Tomando como base esos datos, en este capítulo se estudia la magnitud de las subvenciones corrientes a las explotaciones agrarias en España, tanto a nivel global como por orientaciones productivas, grupos de tamaño y Comunidades Autónomas. El análisis se refiere a los datos de 2008, último año disponible, examinando también los principales cambios operados desde 2003, con la aplicación de la reforma intermedia de la PAC. Además se realiza una comparación con Francia e Italia.

En todos los casos analizamos el importe de las subvenciones por explotación, por hectárea de superficie y por empleo, así como su peso relativo en la renta. Para la superficie de la explotación se toman las hectáreas de superficie agraria útil (SAU), que pueden diferir de las elegibles para las ayudas directas de la PAC; y para el empleo el número de Unidades de Trabajo Agrario (UTA). Conviene recalcar una obviedad: el peso relativo de las subvenciones en la renta depende no solo del volumen de esas ayudas, sino también del valor de la producción y de los costes; de ahí que ese peso esté sujeto a una cierta variabilidad interanual, frente a la relativa estabilidad de las subvenciones desde el año 2007, una vez completado el calendario de aplicación de la reforma de la PAC de 2003.

## **8.2. DATOS GLOBALES PARA EL CONJUNTO DE ESPAÑA: LAS SUBVENCIONES A LAS EXPLOTACIONES DE LA RICA EN 2008 Y LOS CAMBIOS RESPECTO A 2003**

Nos centramos únicamente en las subvenciones de explotación o corrientes, excluyendo por lo tanto las otorgadas a las inversiones. Esas subvenciones corrientes se han ordenado en cuatro grupos, de los que dos corresponden a las ayudas directas del primer pilar de la PAC y los restantes a las medidas de desarrollo rural (DR) y a otras subvenciones. La clasificación concreta de las ayudas directas de la PAC varía en los dos años considerados: en 2003 aparecen divididas entre las asociadas a los cultivos y al ganado; mientras que para 2008 se diferencia el Pago Único y otras ayudas directas (que incluyen la parte no desvinculada de las ayudas y los pagos adicionales del artículo 69). Las ayudas de desarrollo rural comprenden básicamente las indemnizaciones compensatorias de zonas de

montaña y otras áreas desfavorecidas y los pagos agroambientales. Finalmente, en otras subvenciones están incluidas las relativas a insumos intermedios y otras no especificadas.

Con esa definición, la subvención media recibida por cada explotación en España asciende en 2008 a 8.541 euros, lo que supone el 34,5% de la renta familiar obtenida de la unidad productiva. De ese total, cerca del 60% corresponde al Pago Único, algo más del 30% a otras ayudas directas del primer pilar de la PAC, el 8% a medidas de desarrollo rural y el 2% restante a otras subvenciones (Tabla 8.1). Por lo tanto, el 90% de las subvenciones procede de pagos directos del primer pilar de la PAC (que aportan así el 31,1% de la renta), de los que alrededor de 2/3 estaban en ese año desacoplados mientras el tercio restante eran ayudas vinculadas todavía a la producción (incluyendo los pagos adicionales del art. 69). Teniendo, en cambio, un peso modesto las transferencias derivadas de la política de desarrollo rural.

TABLA 8.1.

Importe y estructura de la subvención media por explotación. España 2003- 2008

Tipos de subvenciones		2003	2008	2008-2003
Pagos directos primer pilar PAC	<i>Ayudas cultivos</i>	67,9		
	<i>Ayudas ganado</i>	26,2		
	<i>Pago Único</i>		58,8	
	<i>Otras ayudas directas</i>		31,3	
	<b>Total</b>	<b>94,2</b>	<b>90,0</b>	<b>-4,1</b>
Ayudas Desarrollo Rural		4,0	8,0	4,0
Otras subvenciones		1,9	2,0	0,1
<b>Total (%)</b>		<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	
<b>Total subvención/explotación (euros)</b>		<b>6.248</b>	<b>8.541</b>	<b>2.293</b>

En el período 2003-2008, coincidiendo con la entrada en vigor de la reforma intermedia de la PAC pero también con otros cambios, como el inicio de la aplicación de los nuevos programas de desarrollo rural 2007-2013, se constata un incremento tanto de la cuantía de la subvención media por explotación como de su peso en la renta. Concretamente, la subvención/ explotación se elevó de 6.248 a 8.541 euros (aumento del 37%), pasando del 27,6% al 34,5% de la renta agraria familiar. Y también aumentó la cuantía de las ayudas por hectárea de SAU (+16%) y por UTA (+25%) (Tablas 8.1 y 8.2).

Ese incremento global se acompañó de cambios importantes en la composición de las subvenciones (Tabla 8.1):

- Por un lado, ganan peso las procedentes de la política de desarrollo rural (del 4% al 8%), aunque manteniéndose en valores modestos; descendiendo de forma paralela la aportación relativa de las del primer pilar de la PAC.
- Lo más relevante: dentro de las ayudas directas del primer pilar aproximadamente los 2/3 pasan a integrarse en el Pago Único, convirtiéndose estos pagos desacoplados en el componente más importante del subsidio a las explotaciones.

TABLA 8.2.

Características de las explotaciones incluidas en la RICA. España 2003, 2008

	2003	2008	2008-2003
UDE/ explotación	23,8	34,6	10,8
UTA/ explotación	1,39	1,41	0,02
SAU/ explotación (hectáreas)	30,2	35,0	4,8
Nº explotaciones (miles)	605,7	601,2	-4,5

TABLA 8.3.

Subvenciones por hectárea de SAU, por UTA y peso en la renta de las explotaciones. España 2003, 2008

Subvenciones	2003	2008	2008-2003
€ por ha. SAU	207	244 37	
€ por UTA	4.495	6.057	1.562
% Renta familiar	27,6	34,5	6,9

El aumento de la subvención media por explotación que indican los datos de la RICA entre 2003 y 2008 constituye en realidad el reflejo de dos fenómenos distintos:

- Un incremento de las ayudas directas (por unidad de superficie, por unidad de output, ...), que se debe por un lado a las nuevas ayudas del primer pilar de la PAC introducidas a partir de 2003 (como la prima láctea)<sup>71</sup>, y por el otro al aumento de

<sup>71</sup> En sentido contrario opera la modulación de esas ayudas que comienza a aplicarse en 2005 y que desde 2007 implica la detención del 5% de todos los pagos por encima de 5.000 euros.

los pagos directos a agricultores (sobre todo pagos agroambientales) en los nuevos programas de desarrollo rural del período 2007-2013<sup>72</sup>.

- La elevación de la dimensión media de las explotaciones en ese quinquenio, como consecuencia de la continuación del proceso de reestructuración del sector. Aumento de la dimensión física (SAU) y económica (UDE) que en los datos de la RICA aparece además sobreestimada debido a los cambios en la población de referencia: en 2008 están excluidas las explotaciones menores de 4 UDE, que todavía estaban presentes en la muestra de 2003.

Así, el incremento de la subvención media por explotación que muestran las cifras entre 2003 y 2008 (+37%) se corresponde en proporciones similares con: un alza de las ayudas por hectárea de SAU (+18%) y el aumento de la SAU/ explotación (+16%) (Tablas 8.1, 8.2 y 8.3).

### 8.3. DIFERENCIAS POR ESTRATOS DE TAMAÑO

El importe de las subvenciones percibidas aparece fuertemente relacionado con el tamaño de las unidades productivas, de tal modo que en 2008 las explotaciones con una mayor dimensión económica ( $\geq 100$  UDE) reciben un volumen de ayudas (34.600 euros) que multiplica casi por 9 la de las más pequeñas (3.960 euros en las de 4-8 UDE) (Tabla 8.4). Estos datos no hacen sino reflejar la conocida pauta de distribución de las ayudas directas del primer pilar de la PAC, que recordemos suponen el 90% de las subvenciones corrientes que reciben las explotaciones en España; sin que ese modelo de reparto sea contrarrestado, al menos de modo significativo, por los pagos derivados de las medidas de desarrollo rural.

La cuantía de las subvenciones por hectárea de SAU es, en cambio, muy similar en todos los intervalos de tamaño; y lo mismo sucede con su peso relativo en la renta de las explotaciones, que oscila en todos los estratos alrededor del 32%-35%<sup>73</sup>. Con esa distri-

<sup>72</sup> Globalmente, los Programas de Desarrollo Rural 2007-2013 aprobados inicialmente en España, para la aplicación en nuestro país del segundo pilar de la PAC, contaban con un volumen total de fondos similar (en euros corrientes) a los del período 2000-2006; puesto que la reducción de los fondos europeos fue compensada con un alza de la cofinanciación aportada tanto por la Administración General del Estado como por las Comunidades Autónomas. Pero, en ese contexto de estancamiento de la financiación global, aumentaron de forma significativa las partidas dedicadas a pagos anuales a las explotaciones agrarias: las ayudas agroambientales cuentan en los PDR 2007-2013 con una dotación total en torno a 2.000 millones de euros, frente a los 1.300 del período 2000-2006; y las indemnizaciones compensatorias para zonas de montaña y otras áreas desfavorecidas suman unos 950 millones, frente a los 700 de los siete años anteriores.

<sup>73</sup> Estos dos indicadores tan sólo alcanzan en 2008 valores claramente superiores en las explotaciones más pequeñas (4-8 UDE), algo que no sucedía en las cifras de 2003 y que seguramente se explica por la composición de la muestra por orientaciones productivas en ese estrato.

TABLA 8.4.  
Subvenciones según el tamaño de las explotaciones (en UDE). España 2003- 2008

UDE/ explotación	Subvención/explotación (euros)			UDE/ explotación	
	2003	2008	2008-2003	2003	2008
< 4	1.506	–	–	3,0	–
4 a <8	2.024	3.957	1.933	5,9	6,4
8 a <16	4.163	4.061	-102	11,7	12,3
16 a <40	8.065	8.572	507	26,0	27,1
40 a <100	16.271	16.697	426	58,1	60,4
>= 100	27.945	34.577	6.632	208,2	253,2

bución aproximadamente lineal por hectárea, y en términos generales también por unidad de output, el volumen de los pagos directos aparece claramente vinculado al tamaño físico y económico. Esto se traslada también a la cuantía de las subvenciones por ocupado (UTA), que en las explotaciones más grandes multiplica por 2,4 la recibida por las más pequeñas; hecho que hay que poner en relación con las diferencias existentes en la superficie por trabajador (SAU/ UTA) y en el nivel de la productividad del trabajo (Tabla 8.5).

TABLA 8.5.  
Subvenciones por hectárea de SAU, por UTA y peso en la renta según tamaño de la explotación.  
España 2003- 2008

UDE/ explotación	€ por ha de SAU		€ por UTA		% renta familiar	
	2003	2008	2003	2008	2003	2008
< 4	282	–	1.394	–	24,6	–
4 a <8	212	308	1.791	4.038	22,9	45,1
8 a <16	217	247	3.330	3.726	30,5	32,4
16 a <40	198	234	5.486	5.994	29,1	35,1
40 a <100	203	240	8.843	8.607	30,0	34,8
>= 100	211	247	7.594	9.499	22,6	33,9

## 8.4. MAGNITUD DE LAS SUBVENCIONES POR ORIENTACIONES PRODUCTIVAS

En este apartado se estudian las diferencias en la magnitud de las subvenciones por orientaciones productivas, considerando para ello un total de catorce orientaciones técnico económicas (OTE): siete especializadas en diversos cultivos agrícolas, cuatro en producciones ganaderas y las tres restantes de carácter mixto. Como es sabido, la OTE se define en función de la proporción del margen bruto aportado por cada producto o actividad dentro del margen bruto total (MBT) de la explotación. El MBT está compuesto por la suma de los márgenes brutos estándar (MBS<sup>74</sup>) de cada tipo de cultivo o actividad ganadera realizada; siendo las explotaciones incluidas en una determinada OTE cuando las actividades correspondientes generan más de 2/3 del MBT.

Las subvenciones recibidas por las explotaciones agrarias en España varían fuertemente de unas a otras orientaciones productivas. Ello tiene su origen esencial en las diferencias que se fueron configurando en cuanto a las ayudas directas del primer pilar de la PAC, diferencias que se han consolidado posteriormente en los derechos de pago único, al estar basados éstos en nuestro país en los derechos históricos. Al objeto de simplificar el análisis centraremos la atención en las orientaciones más especializadas.

La subvención media por explotación varía en 2008 entre un mínimo de 1.400 euros en la OTE de horticultura y un máximo de 16.000-20.000 euros, esto es de 12 a 14 veces superior, en las de cereales y otros cultivos herbáceos. En una imagen global, basándonos en este indicador, podemos clasificar las 14 OTE consideradas en tres grupos (Gráfico 8.1, Tabla 8.6):

- Orientaciones productivas que superan claramente la media del sector (8.541 euros), oscilando la subvención por explotación entre el 160% y el 230% de esa media. Figuran aquí los cereales y otros cultivos herbáceos, el bovino de carne y el de leche, el ganado ovino-caprino y la orientación mixta de cultivos y ganadería. En suma, pues, lo que podemos asimilar a las producciones continentales, y concretamente cultivos herbáceos y ganadería bovina y ovina. A ellas cabría añadir dos OTE no especializadas que registran cifras en torno a la media: ganadería mixta y policultivos.
- En un segundo escalón aparecen las orientaciones productivas con valores próximos aunque ya claramente inferiores a la media (entre el 60% y el 70% de ella): olivar, cultivos leñosos diversos y granívoros.

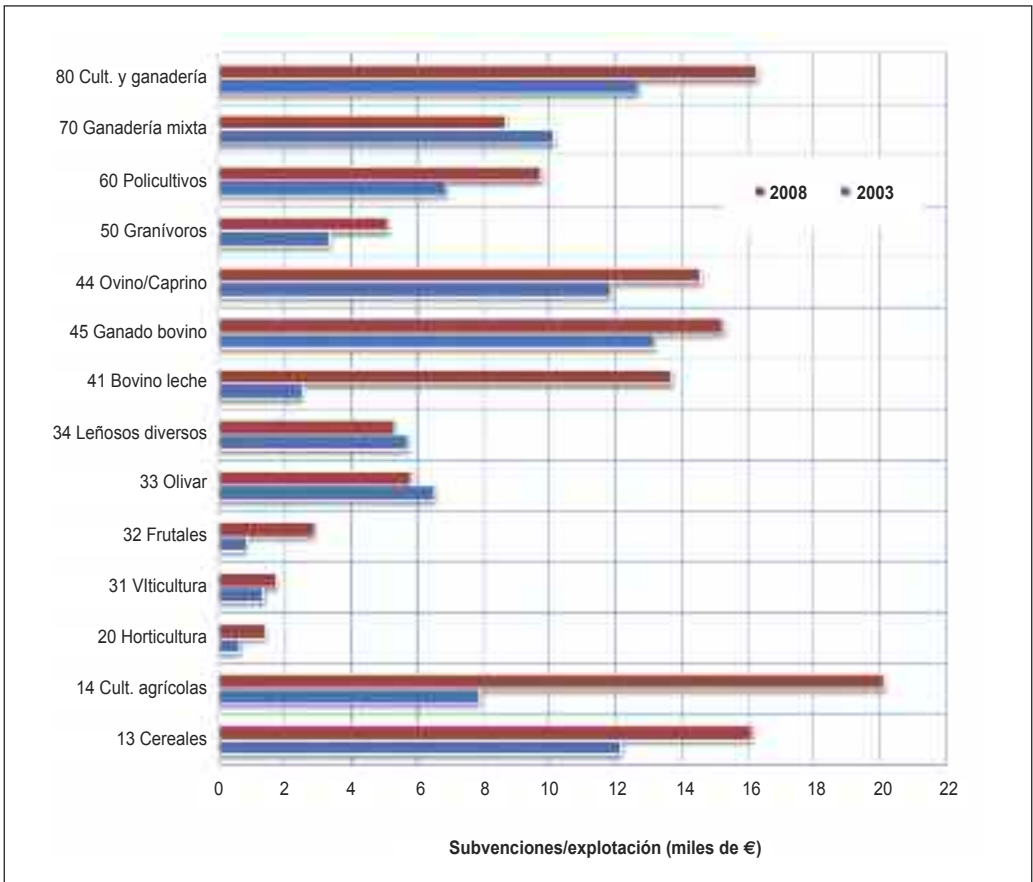
---

<sup>74</sup> El margen bruto estándar es el saldo entre el valor monetario de la producción bruta y el valor de ciertos costes directos inherentes a esa producción. Entre los costes directos se incluyen semillas y plántones, fertilizantes, pesticidas, insecticidas o bien el coste de adquisición de animales, piensos y gastos veterinarios. No se contabilizan como gastos directos el trabajo, la maquinaria, las instalaciones o el mantenimiento de ésta. En España el MBS de cada producción es calculado a nivel de Comunidad Autónoma.

- Finalmente, con cifras muy bajas, menos de 3.000 euros por explotación, entre 1/6 y 1/3 de la media, encontramos tres OTE mediterráneas: horticultura, viticultura y frutales. Las subvenciones recibidas por estas explotaciones, al igual que sucede para las especializadas en granívoros (porcino, aves), dado que no cuentan con ayudas directas para sus producciones principales, proceden de otros cultivos o actividades complementarias.

GRÁFICO 8.1.

Subvenciones por explotación según orientaciones productivas. España 2003- 2008



Esas posiciones relativas son, en líneas generales, similares a las ya existentes en 2003. Siendo de destacar tan solo el fuerte cambio operado en las explotaciones de bovino de leche, que pasaron de unas subvenciones que no llegaban a la mitad de la media en 2003 a multiplicar por 1,6 esa media en 2008 (Gráfico 8.1, Tabla 8.6). Un cambio que hay que



TABLA 8.6.  
Subvenciones por explotación según orientaciones productivas. España 2003- 2008

OTE	Subvención/explotación (euros)			UDE/ explotación	
	2003	2008	2008-2003	2003	2008
13 Cereales	12.167	16.133	3.966	21,9	24,9
14 Otros cultivos agrícolas	7.881	20.110	12.229	31,5	42,5
20 Horticultura	634	1.387	753	30,1	43,7
31 Viticultura	1.346	1.728	382	18,8	25,0
32 Frutales	833	2.881	2.048	12,4	25,3
33 Olivar	6.508	5.797	-711	18,7	25,8
34 Cultivos leñosos diversos	5.701	5.300	-401	19,0	26,6
41 Bovino leche	2.499	13.704	11.205	27,1	45,5
45 Ganado bovino	13.170	15.252	2.082	10,3	14,6
44 Ovino/caprino	11.852	14.558	2.706	25,0	36,0
50 Granívoros	3.338	5.111	1.773	121,2	246,2
Total explotaciones	6.248	8.541	2.293	23,8	34,5

relacionar con la modificación del modelo de apoyo a este sector a partir de la reforma intermedia de la PAC, con la reducción del sostenimiento de precios e introducción paralela de la prima láctea (incorporada desde 2006 al Pago Único), así como con un elevado aumento en su tamaño medio (de 27 a 46 UDE). Para las restantes OTE las diferencias en el nivel de ayudas directas estaban consolidadas con anterioridad, y no se vieron alteradas de modo apreciable con la citada reforma de la PAC (ésta condujo al desacoplamiento de la mayoría de las ayudas, pero sin alterar en lo sustancial su reparto).

El indicador utilizado hasta ahora (subvenciones/ explotación) está influido por las diferencias en el tamaño de las explotaciones de unas a otras orientaciones productivas. Por ello, para precisar el panorama conviene examinar la cuantía de las subvenciones por hectárea y por ocupado, así como su aportación relativa a la renta (Tabla 8.7).

El volumen de subvenciones por UTA muestra un panorama similar al ya descrito, con los tres grupos de orientaciones productivas antes citados. No obstante, se constatan cambios en la posición concreta de ciertas OTE: destaca el alto nivel que alcanzan las ayudas por UTA en los cereales, por las reducidas necesidades de trabajo en las explotaciones de esta rama (1,0 UTA/ explotación); mientras que lo contrario sucede en el bovino de leche, donde las mayores necesidades de mano de obra (1,7 UTA/ explo-

tación) hacen que las subvenciones por UTA se sitúen en un nivel sólo moderadamente por encima de la media.

Las variaciones son más significativas si nos fijamos en el peso relativo de las subvenciones en la renta. La principal novedad es que las explotaciones de olivar se incorporan a aquellas con un peso o dependencia de las ayudas directas netamente por encima de la media; en tanto que lo contrario sucede con las de bovino de leche<sup>75</sup>. En conjunto, las subvenciones tienen un papel determinante en la formación de la renta de las explotaciones de bovino de carne, cereales y otros cultivos herbáceos, donde aportan el 58%-68% de los ingresos netos; así como en las de olivar y ovino, con un 41%-43%. En un segundo escalón, con valores del 21%-27%, situados ya claramente por debajo de la media (34,5%), encontramos las explotaciones de cultivos leñosos diversos y de bovino de leche. Quedando finalmente, con una aportación muy baja de las ayudas (del 4% al 16% de la renta), las de viñedo, horticultura, granívoros y frutales (Tabla 8.7).

TABLA 8.7.

Subvenciones por hectárea de SAU, por UTA y peso en la renta según orientaciones productivas. España 2003 y 2008

OTE	€ por ha de SAU		€ por UTA		% renta familiar	
	2003	2008	2003	2008	2003	2008
13 Cereales	186	202	12.807	16.296	65,5	57,8
14 Otros cult. agrícolas	250	368	6.206	15.469	32,2	60,2
20 Horticultura	136	193	227	503	1,7	4,1
31 Viticultura	78	75	941	1.192	7,4	10,2
32 Frutales	121	252	731	2.199	5,9	16,2
33 Olivar	402	363	4.583	4.359	48,4	41,4
34 Cult. leñosos diversos	227	208	3.414	3.732	31,3	27,0
41 Bovino leche	137	567	1.633	8.014	8,6	21,4
45 Ganado bovino	238	269	9.047	11.836	65,6	68,1
44 Ovino/caprino	225	235	9.684	10.447	33,8	43,0
50 Granívoros	216	229	2.113	2.808	5,3	11,7
<b>Total explotaciones</b>	<b>207</b>	<b>244</b>	<b>4.495</b>	<b>6.057</b>	<b>27,6</b>	<b>34,5</b>

<sup>75</sup> En el olivar encontramos, pues, explotaciones con un tamaño medio relativamente pequeño pero una alta dependencia relativa de las subvenciones. Mientras que las explotaciones lácteas se caracterizan, siempre según los datos de la RICA, por un peso relativo de las subvenciones en la renta medio-bajo (inferior a la media); pero su alta dimensión media provoca que sea elevado el volumen de subvenciones por explotación.

Finalmente, en lo que respecta a las subvenciones por hectárea de SAU, las diferencias entre OTEs son relativamente moderadas, mucho menores que en los índices anteriores, si bien con algunas excepciones: partiendo de un importe medio de 244 euros/hectárea, la mayoría de las orientaciones quedan incluidas dentro del rango del 70% al 110% de ese valor. Las excepciones están representadas de una parte por las explotaciones dedicadas a la viticultura, que alcanzan solo el 31% de la media; mientras que en el extremo opuesto se sitúan el olivar y los cultivos herbáceos diversos con alrededor del 150%, y las de bovino de leche con el 230% (Tabla 8.7). Los datos de esta última rama son ilustrativos del modelo productivo que se ha impuesto como dominante en el sector lácteo español, caracterizado por la estrechez de la base territorial de las explotaciones y su alta intensificación. Ese elevado nivel de intensificación (que se refleja en una carga ganadera de 2,5 UGM/ha de SAU) hace que las explotaciones lecheras reciban unas ayudas directas de 567 euros/ha, el nivel más alto de todas las orientaciones productivas, a pesar de que tanto el peso de las subvenciones en la renta familiar como las ayudas por ocupado son muy inferiores a las de otras OTE, sobre todo a las de cultivos herbáceos, bovino de carne y ovino.

Por otro lado, estos datos ilustran la posición de las diferentes orientaciones productivas ante una posible tendencia a la uniformización de los pagos directos por hectárea, como la que se perfila en las propuestas de reforma de la PAC para el período 2014-2020. Sin entrar en un análisis detallado de la cuestión, resulta evidente que la aplicación de un pago uniforme a nivel español, e incluso por Comunidades Autónomas, originaría cambios importantes en el actual reparto de las ayudas, en algunos casos acentuando, en vez de atenuar, las disparidades en las ayudas por UTA o en su peso relativo en la renta de las explotaciones (es lo que sucedería, por ejemplo, para las explotaciones lácteas frente a las de cereal).

## **8.5. DATOS POR ESTRATOS DE TAMAÑO Y ORIENTACIONES PRODUCTIVAS**

Con objeto de profundizar algo más en el análisis anterior, se examinan en este apartado los datos sobre las subvenciones por estratos de tamaño en las OTE más especializadas, con cifras referidas a 2008.

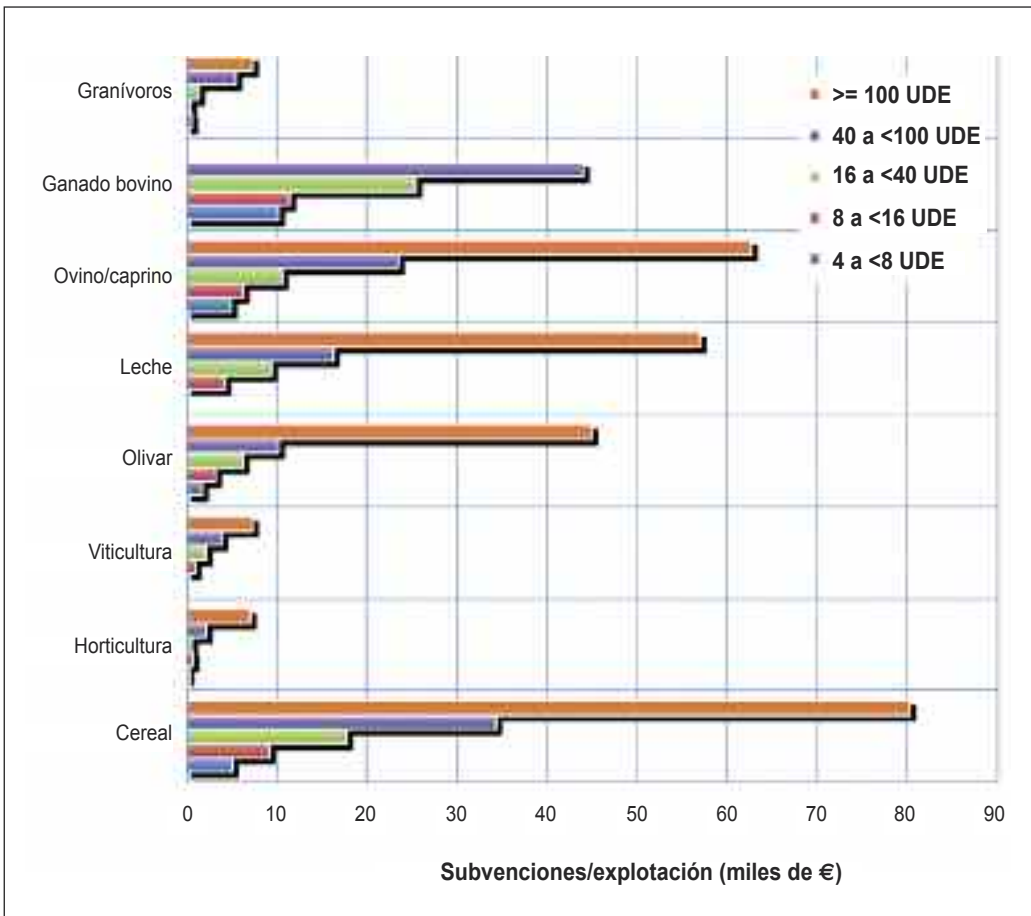
Comenzando por lo más obvio, en todas las orientaciones productivas se observa que las subvenciones por explotación aumentan con el tamaño. No obstante, esa pauta general presenta matices: en aquellas OTE que reciben un mayor nivel global de subvenciones, la cuantía de éstas se incrementa fuertemente con el tamaño, de tal modo que las explotaciones más grandes ( $\geq 100$  UDE) obtienen un volumen de ayudas de 12 a 17 veces

superior que las menores de 8 UDE (recordemos que en los datos agregados esta relación es de 9 a 1); en cambio, en las OTE con un bajo nivel de subvenciones, como las de horticultura, viñedo o granívoros, ese aumento es más irregular, al estar ligadas las ayudas a actividades secundarias de la explotación con una distribución más variable (Gráfico 8.2).

El panorama es similar si nos fijamos en el volumen de subvenciones por UTA: en todas las OTE éste aumenta a medida que se eleva el tamaño de las explotaciones, si bien de forma más moderada que las ayudas/ explotación; ese aumento es más acusado en aquellas orientaciones productivas con un mayor nivel de subvenciones (en ellas las ayudas por UTA en las explotaciones más grandes multiplican por entre 4 y 6 las de las más pequeñas, cuando esta relación para el conjunto de las OTE es de 2,4 a 1) (Gráfico 8.3).

GRÁFICO 8.2.

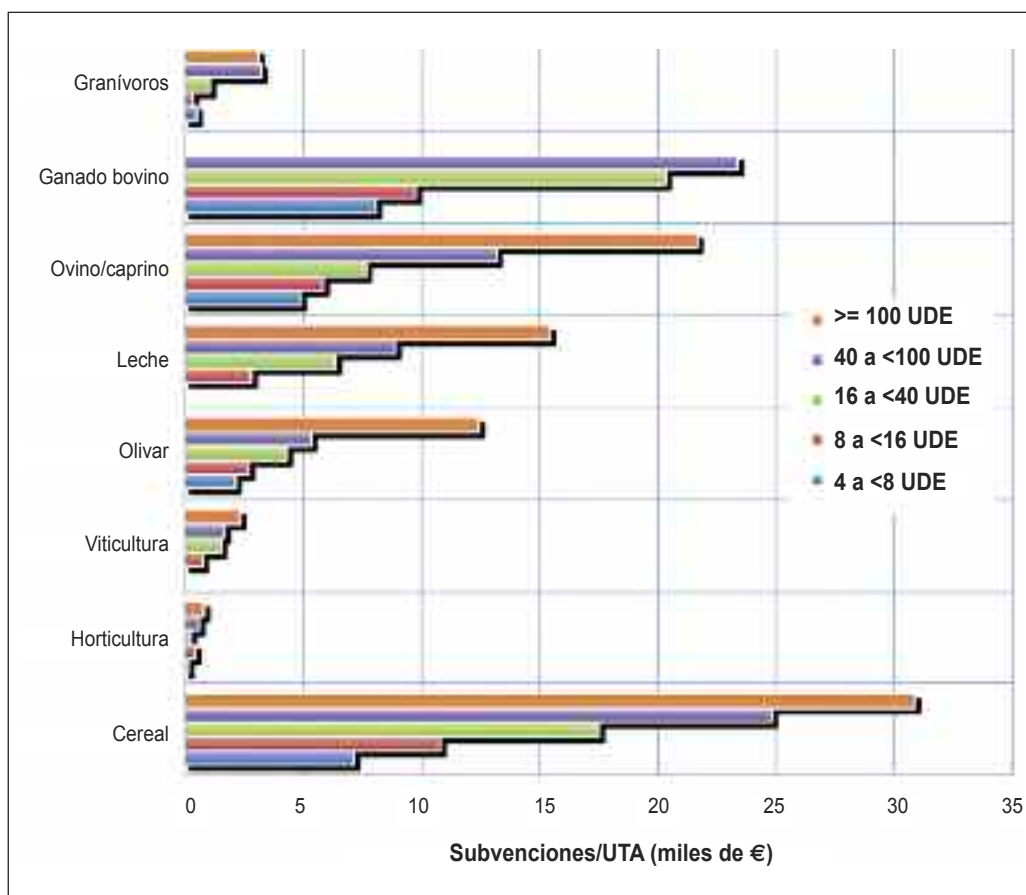
Subvenciones por explotación según tamaño y orientación productiva. España 2008



Por otro lado, tomando cualquiera de los dos índices anteriores (subvenciones por explotación o por UTA), se observa que para un mismo estrato de tamaño las ayudas recibidas varían fuertemente en función de la orientación productiva de la explotación, siguiendo las pautas que antes trazamos a partir de los datos agregados. Concretamente, si nos fijamos en las subvenciones por UTA destaca el alto nivel relativo de ayudas, en todos los estratos, de las explotaciones de cereal, seguidas de las especializadas en bovino de carne y ovino, y en un escalón algo inferior las de leche y olivar; quedando finalmente, con niveles muy bajos, las de horticultura, viticultura e granívoros (Gráfico 8.3).

GRÁFICO 8.3.

Importe de las subvenciones por ocupado (UTA) según tamaño y orientación productiva.  
España 2008



El panorama es más complejo en lo que se refiere a la cuantía de las subvenciones por hectárea de SAU y al peso relativo de éstas en la renta de la explotación. Como vimos anteriormente, en los datos para el conjunto de las explotaciones ambos índices presentan

valores muy similares en todos los intervalos de tamaño (Tabla 8.5). Pero eso esconde pautas diversas cuando descendemos al análisis por orientaciones productivas.

Concretamente, en la cuantía de las ayudas por hectárea de SAU se observan dos comportamientos totalmente diferentes (Gráfico 8.4):

- En la mayoría de las OTE que reciben un mayor volumen de subvenciones el importe por hectárea desciende a medida que se eleva el tamaño. Descenso muy acusado en las explotaciones de bovino de carne y de ovino (en las que se reduce a menos de la mitad en las más grandes); y más atenuado en los cereales.
- En cambio, en el bovino de leche sucede justamente lo contrario: las ayudas por hectárea presentan un fuerte aumento con el tamaño, de tal modo que las explotaciones mayores de 100 UDE reciben un importe 2,5 veces superior que las de 8-16 UDE.

El origen de esas pautas opuestas hay que buscarlo, a nuestro entender, en los sistemas productivos y la configuración inicial de las ayudas directas en unas y otras orientaciones. En el bovino de carne y el ovino, y en menor medida en los cereales, los datos sugieren una mayor extensificación en las explotaciones de mayor tamaño; lo que, unido a los elementos de progresividad de las ayudas directas de la PAC (sobre todo en el bovino de carne)<sup>76</sup>, lleva a que los pagos por hectárea disminuyan con el tamaño. La situación contraria que se constata en las explotaciones lácteas se explica por el aumento de la intensificación (carga ganadera y producción por hectárea) a medida que se eleva la dimensión económica de las unidades productivas; unido al hecho de que el ingrediente esencial de las subvenciones que perciben procede de la prima láctea introducida en la reforma de la PAC de 2003, que fue asignada en función de la cuota (y por lo tanto, aproximadamente en función de la producción).

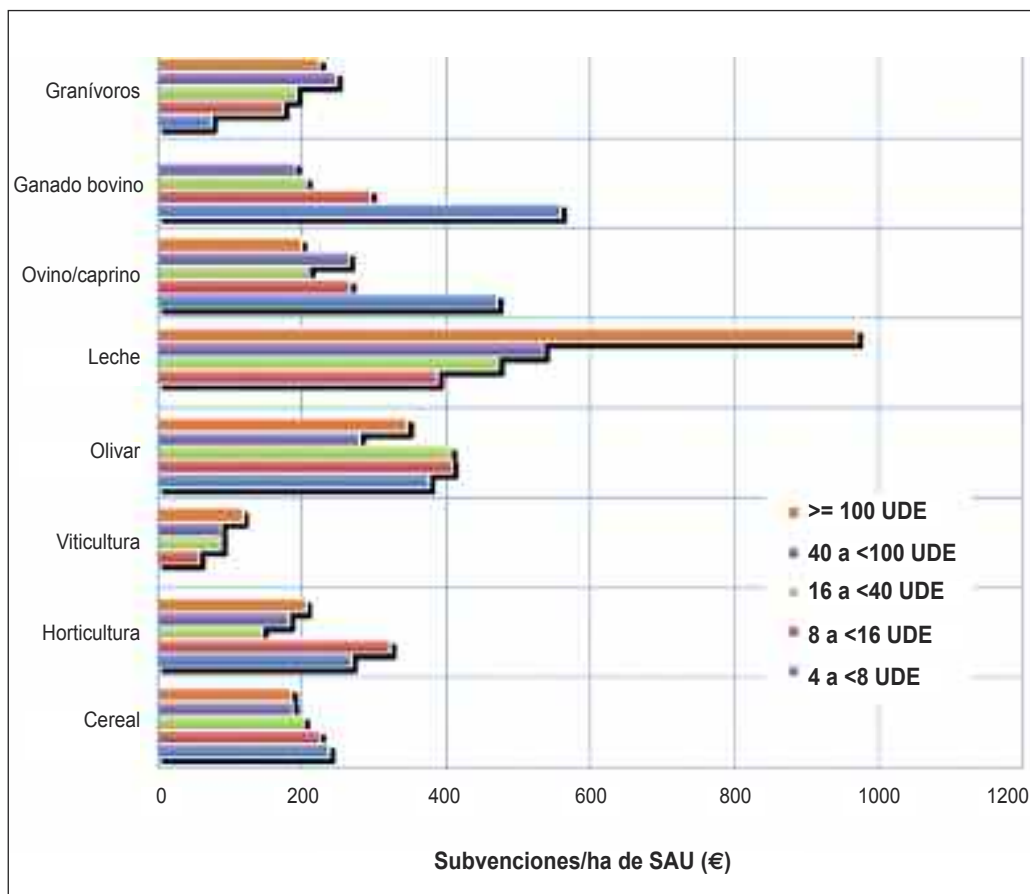
En lo que respecta al peso relativo de las subvenciones en la renta, en la mayoría de las orientaciones, al igual que sucede a nivel agregado, no se aprecia ninguna tendencia definida a medida que aumenta el tamaño: ese peso relativo presenta variaciones por estratos pero sin una tendencia regular. Ese comportamiento tiene, sin embargo, dos excepciones: el bovino de leche y el olivar, donde en los estratos de mayor dimensión no sólo es mucho mayor el volumen de subvenciones sino también el porcentaje que suponen en la renta (Gráfico 8.5).

---

<sup>76</sup> Las que seguían vinculadas en 2008 (primas a vacas nodrizas, primas de sacrificio y pagos adicionales a nodrizas y vacuno de calidad), y las que se integraron a partir de 2006 en el Pago Único.

GRÁFICO 8.4.

Subvenciones por hectárea de SAU según tamaño y orientación productiva. España 2008

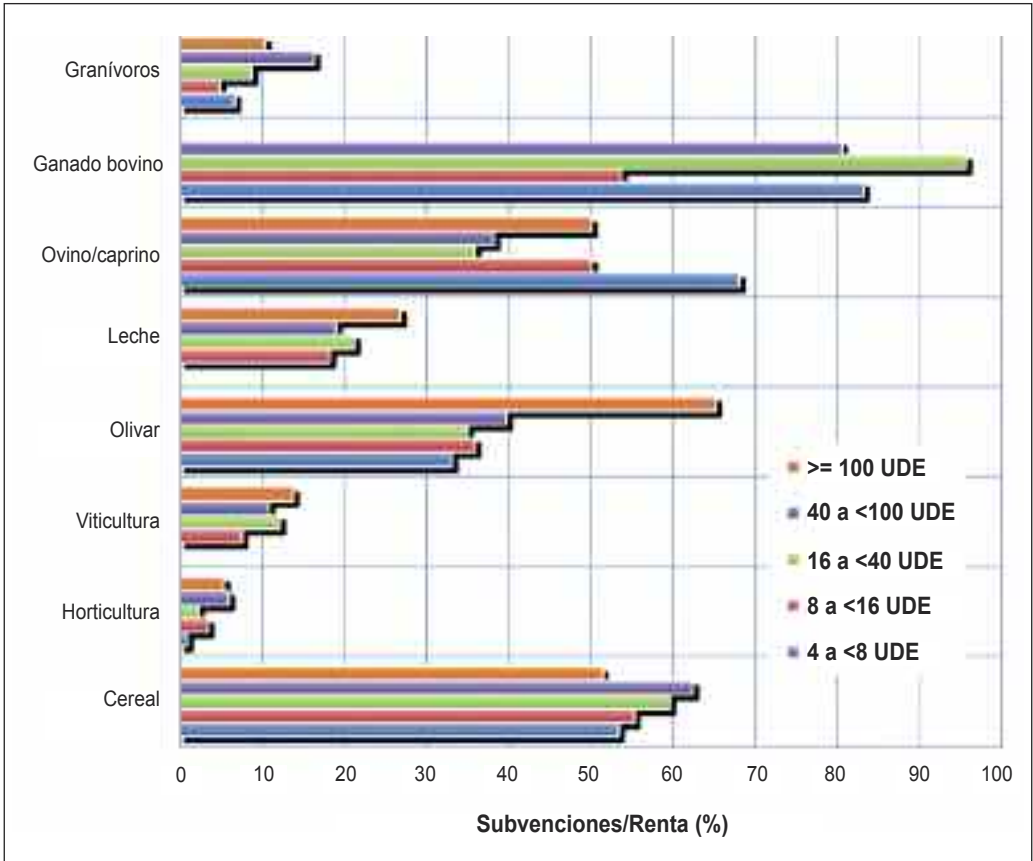


## 8.6. DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL; LAS DIFERENCIAS ENTRE COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Las diferencias existentes según el tamaño y la orientación productiva originan que el nivel de subvenciones presente en España importantes contrastes regionales, en función de la dimensión y especialización de las explotaciones en cada zona, a los que se suman las diferencias existentes en productividad. A ello hay que añadir además las desigualdades en el acceso a ciertas ayudas que se han ido configurando entre los agricultores de distintas Comunidades Autónomas, como consecuencia de su implementación concreta. Esto es lo que sucede claramente en las ayudas de desarrollo rural, donde el esquema de programación regionalizado aplicado en el actual período 2007-2013, con un Programa de Desarrollo Rural por Comunidad Autónoma, puede llevar a niveles diversos de subvenciones a las explotaciones (por ejemplo en los pagos

GRÁFICO 8.5.

Porcentaje de las subvenciones sobre la renta familiar según tamaño y orientación productiva. España 2008



agroambientales). Pero también en algunos pagos del primer pilar de la PAC su cuantía registra diferencias apreciables entre explotaciones similares ubicadas en distintas Comunidades, como resultado de su implementación concreta en España<sup>77</sup>.

La confluencia de esos diversos factores provoca que todos los datos muestren la existencia de notables diferencias regionales en el nivel de subvenciones percibidas por las explotaciones, cualquiera que sea la fuente y el indicador que tomemos<sup>78</sup>.

<sup>77</sup> Por poner sólo algunos ejemplos: el porcentaje del censo de vacas de carne que cuenta con derechos de prima de vacas nodrizas (ayuda que permanece hasta ahora acoplada) difiere notablemente entre las 17 Comunidades Autónomas; y existen también desigualdades en otras antiguas ayudas acopladas que a la altura de 2008 estaban integradas (total o parcialmente) en el Pago Único, como las de cultivos herbáceos (debido al cálculo de las superficies de base regionales establecidas en su día).

<sup>77</sup> Ver la información ofrecida en otros capítulos de este libro.



Examinando en concreto los datos de la RICA para 2008, se constatan de entrada fuertes disparidades en la subvención media recibida por explotación: esta varía desde un mínimo de 2.264 euros en la Comunidad Valenciana hasta los casi 15.000 euros (6,6 veces más) en Castilla y León. En una imagen global, en función del valor de este indicador, podemos clasificar las 17 CCAA en tres grupos (Tabla 8.8):

- a) Comunidades que superan ampliamente la media española (8.541 euros/ explotación), oscilando entre el 142% y el 174% de esa media. Figuran aquí un total de 8 CC.AA.: tres del interior peninsular con un fuerte peso de los cultivos herbáceos (Castilla y León, Extremadura, Aragón); tres de la Cornisa Cantábrica especializadas en las producciones bovinas (Cantabria, País Vasco, Asturias); más Navarra y Canarias.
- b) Comunidades que registran unas subvenciones por explotación en torno a la media estatal (entre el 90% y el 110%, en números redondos, de esa media). En este grupo encontramos 4 CC.AA. con estructuras y especializaciones agrarias muy diversas: Cataluña, Galicia, Andalucía y Castilla-La Mancha.
- c) Finalmente, quedan 5 CC.AA. claramente por debajo de la media, oscilando entre el 25% y el 75% de la misma. Se trata de tres regiones del arco mediterráneo (Murcia, Comunidad Valenciana y Baleares), otra con una especialización relativamente similar (La Rioja) y Madrid.

En conjunto, pues, se observa un marcado contraste entre las regiones cerealistas del centro y las mediterráneas; quedando en una posición intermedia otros territorios como Andalucía o las zonas ganaderas de la Cornisa Cantábrica.

Ese mapa se corresponde en lo esencial con el que estaba consolidado ya en 2003. En el quinquenio 2003-2008 los datos muestran un incremento de la subvención media por explotación en prácticamente todas las CC.AA., en cuantías variables; pero sin alterar de modo apreciable las posiciones relativas. El único cambio de cierto calado consiste en el notable incremento experimentado por el nivel relativo de ayudas en las Comunidades de la Cornisa Cantábrica y Canarias; lo que para las primeras hay que relacionar con la introducción de la prima láctea.

Los derechos de pago único constituyen hoy el principal componente de las subvenciones percibidas por las explotaciones en todas las CC.AA., excepto en Canarias donde el papel central corresponde a las ayudas específicas asociadas a su condición de insularidad.

TABLA 8.8.

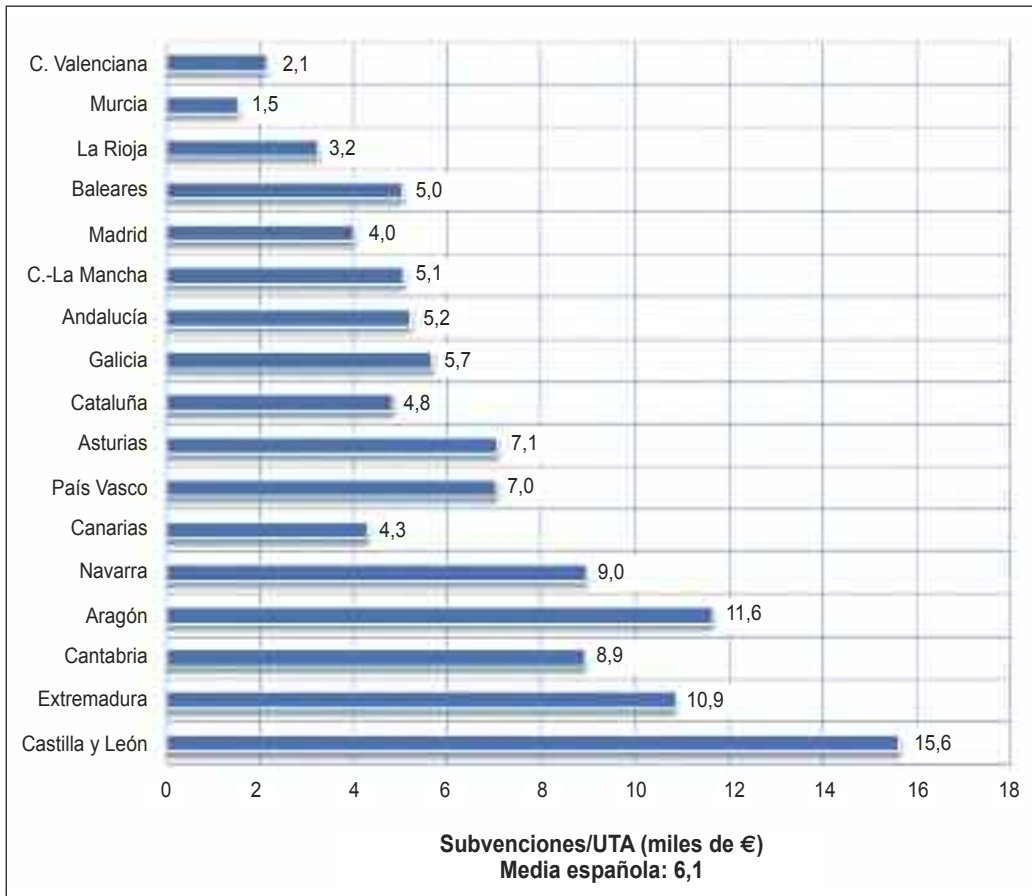
Subvención media y dimensión económica de las explotaciones por Comunidades Autónomas.  
España 2003 y 2008

CC.AA.	Subvenciones/explotación (euros)			Dimensión económica (UDE/ explotación)		
	2003	2008	2008-2003	2003	2008	2008-2003
Castilla y León	11.682	14.848	3.166	29,5	32,5	3,0
Extremadura	13.792	14.226	434	27,6	30,1	2,5
Cantabria	8.409	14.177	5.768	19,3	43,2	23,9
Aragón	9.510	13.630	4.120	32,4	41,3	8,9
Navarra	10.802	13.346	2.544	34,4	42,6	8,2
Canarias	5.004	12.814	7.810	46,8	43,6	-3,2
País Vasco	6.953	12.180	5.227	18,1	26,6	8,5
Asturias	7.728	12.144	4.416	13,2	36,6	23,4
Cataluña	6.431	9.277	2.846	35,4	44,4	9,0
Galicia	2.067	8.211	6.144	18,1	27,3	9,2
Andalucía	6.217	7.845	1.628	23,8	32,3	8,5
Castilla-La Mancha	5.584	7.388	1.804	21,6	47,0	25,4
Madrid	8.991	6.544	-2.447	31,1	26,3	-4,8
Baleares	3.264	5.883	2.619	18,4	29,7	11,3
La Rioja	2.018	3.976	1.958	36,6	30,5	-6,1
Murcia	2.448	2.747	299	29,5	43,3	13,8
Com. Valenciana	1.036	2.264	1.228	11,1	25,3	14,2
España	6.248	8.541	2.293	23,8	34,6	10,8

El panorama es similar si nos fijamos en el volumen de subvenciones por UTA. Tan solo cabe destacar que las disparidades en este índice son todavía más acusadas, al oscilar entre un mínimo de 1.500 euros en las explotaciones de Murcia y los 15.600 euros (10,4 veces más) que recibe cada ocupado en Castilla y León. En conjunto, los diferentes niveles de ayudas públicas de que se benefician las distintas orientaciones productivas, unido a las disparidades en la productividad del trabajo, hacen que el volumen de subvenciones por agricultor presente unos contrastes regionales muy marcados (Gráfico 8.6).

GRÁFICO 8.6.

Subvenciones por UTA; datos por Comunidades Autónomas. España 2008

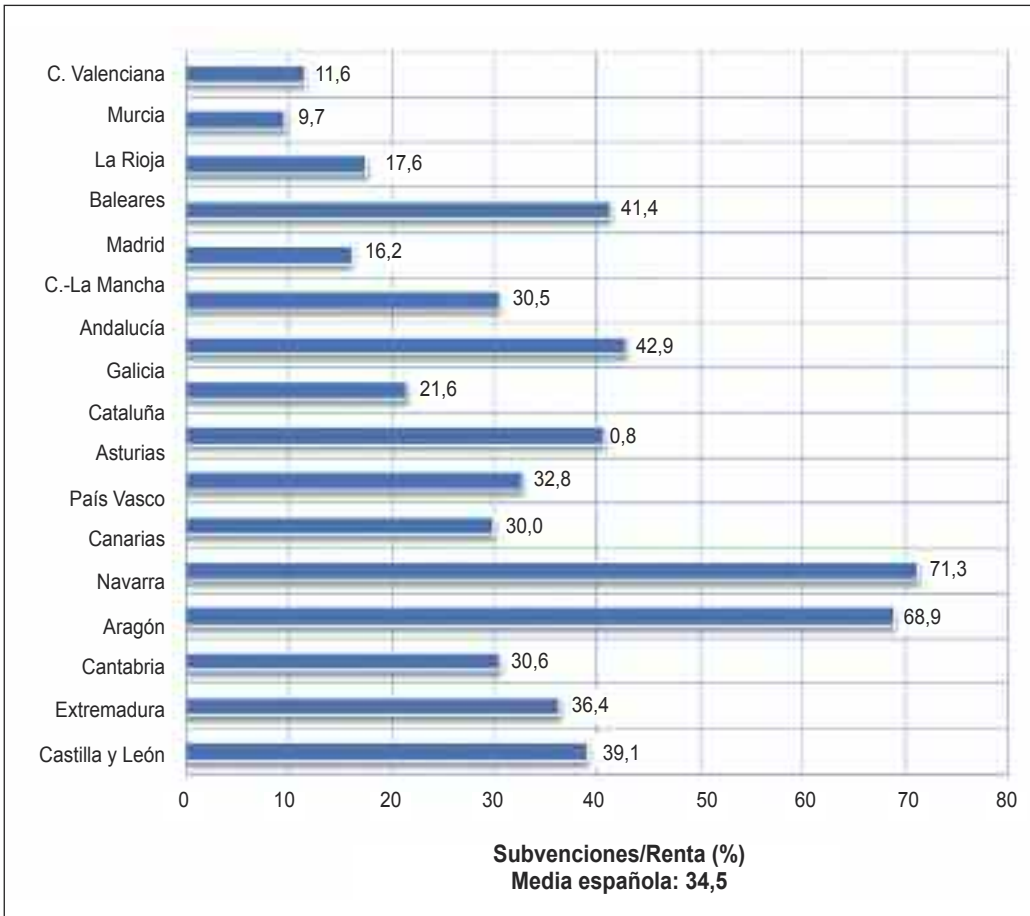


Aun sin alterar en lo sustancial el mapa, este sí experimenta algunas modificaciones relevantes al tomar el peso relativo que las subvenciones tienen en la renta de las explotaciones. Por un lado, hay Comunidades Autónomas que ven mejorada claramente su posición; de tal modo que, registrando un volumen absoluto de ayudas por explotación inferior a la media española, presentan en cambio una aportación relativa de esas ayudas a la renta comparativamente alta. Se trata, pues, según los datos de la RICA, de territorios con explotaciones de un tamaño medio pequeño en el contexto español, pero que se caracterizan por una alta dependencia de las subvenciones. Es lo que sucede sobre todo en Baleares y Andalucía. Lo contrario ocurre en otras regiones, especialmente en las Comunidades ganaderas de la Cornisa Cantábrica: Asturias, Cantabria y sobre todo Galicia, teniendo un volumen de subvenciones por explotación próximo o superior a la media estatal, registran un peso relativo de las subvenciones en la renta muy por debajo de la media (Gráfico 8.7).

Con esos cambios en las posiciones concretas, globalmente las disparidades en este indicador son también enormes: las ayudas directas llegan a aportar en torno al 70% de la renta (el doble de la media española) en Navarra y Aragón; mientras que en Murcia y la Comunidad Valenciana ese porcentaje apenas alcanza o solo supera ligeramente el 10% (Gráfico 8.7).

GRÁFICO 8.7.

Porcentaje de las subvenciones en la renta de las explotaciones por Comunidades Autónomas. España 2008



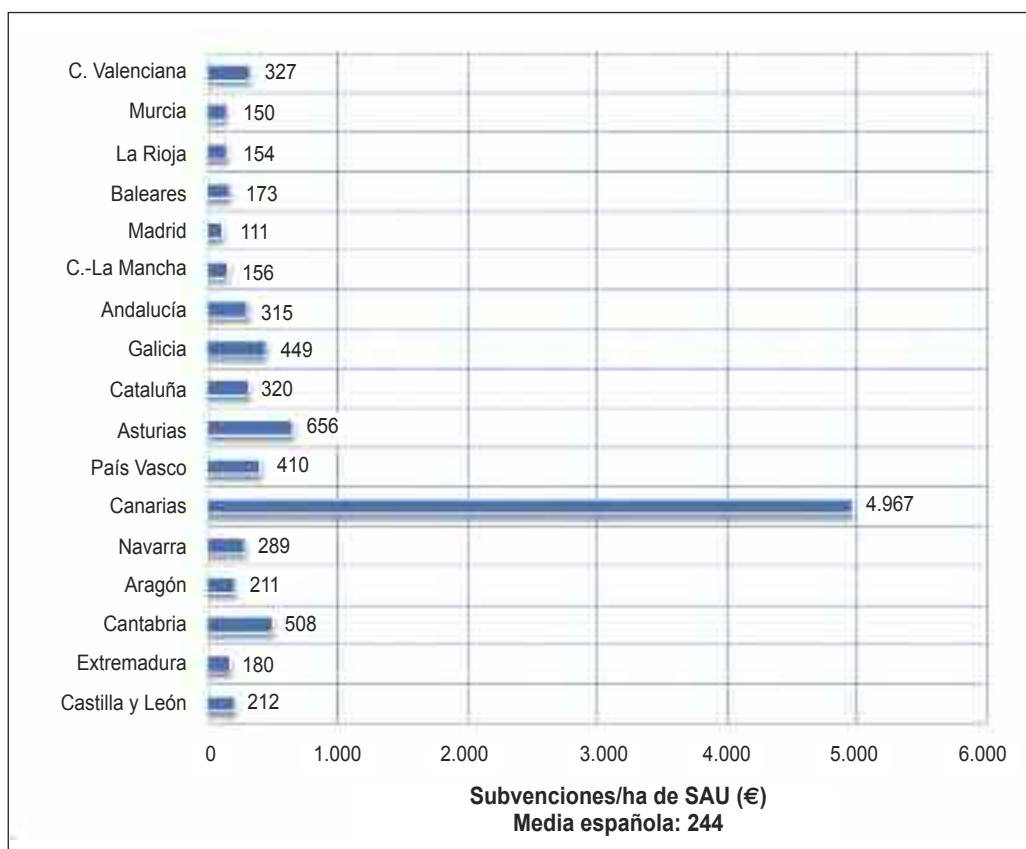
El panorama sí se modifica sustancialmente si, en vez de las subvenciones por explotación o su peso en la renta, calculamos la cuantía de las ayudas por hectárea de SAU, dado el papel decisivo que juega en este indicador del nivel de producción por unidad de superficie, el carácter más o menos extensivo de los sistemas agrarios.

De entrada, las disparidades regionales son también en este índice muy importantes. Aun dejando de lado el caso singular de Canarias, que con sus casi 5.000 euros por hectárea está a enorme distancia de las demás CC.AA., las cifras van desde los 111 euros por hectárea de Madrid hasta los 656 (6 veces más) en Asturias. Estos datos ponen de manifiesto la complejidad en el plano territorial de una eventual tendencia a la uniformización de los pagos por hectárea, como la que puede iniciarse con la reforma de la PAC prevista para el período 2014-2020.

En conjunto, dejando al margen el caso particular de Canarias, los pagos por hectárea más elevados se alcanzan en las Comunidades de la Cornisa Cantábrica, con cifras que en la mayoría de ellas casi duplican, o más que duplican, la media española. Por encima también de esa media se sitúan otras CC.AA., como Andalucía, Cataluña y Navarra. Mientras que quedan por debajo de la media las regiones del centro peninsular y Levante, con la única excepción de la Comunidad Valenciana (Gráfico 8.8).

GRÁFICO 8.8.

Subvenciones por hectárea de SAU; datos por Comunidades Autónomas. España 2008



## 8.7. ANÁLISIS COMPARATIVO CON LAS EXPLOTACIONES DE FRANCIA E ITALIA

El carácter armonizado de la RICA permite comparar los resultados de las explotaciones españolas con las de otros países de la UE, examinando las diferencias existentes en la magnitud y distribución de las subvenciones, así como su peso en la formación de la renta. En este apartado vamos a realizar un análisis comparativo en concreto con dos países de nuestro entorno: Francia e Italia. Las razones de la elección de estos dos países son, por un lado, que Francia es el Estado de la UE que recibe el mayor importe de ayudas directas de la PAC; en tanto que Italia tiene una estructura productiva relativamente próxima a la de la agricultura española.

Comenzando por los datos globales, según los resultados de la RICA la subvención media por explotación en España equivale solamente a un tercio de la obtenida en Francia. Esta diferencia casi se mantiene en la subvención por UTA y en el peso relativo de las ayudas directas en la renta; mientras que la subvención por hectárea de SAU asciende a 2/3 de la cifra francesa. Los resultados son muy diferentes si la comparación se efectúa con Italia: a pesar de que la subvención por hectárea de SAU se limita a poco más de 2/3 de la italiana, su cuantía por explotación y por UTA alcanza en España un valor de un 50% a un 70% superior, y el peso relativo de las ayudas en la renta multiplica por 1,6 el de Italia (Tabla 8.9).

TABLA 8.9.

Magnitud de las subvenciones a las explotaciones en España, Francia e Italia 2008

	€/explotación	€/ha de SAU	€/UTA	% Renta Familiar
España	8.541	244	6.057	34,5
Francia	28.013	360	14.822	89,6
Italia	5.606	341	4.062	21,1

El menor importe de las subvenciones en las explotaciones españolas con respecto a las francesas se relaciona en buena medida con su menor dimensión física y económica, reflejada en unos valores de la SAU/ explotación y el MBT/ explotación que no llegan a la mitad de los de Francia, y una cabaña ganadera (UGM/ explotación) que es de poco más de 1/3. No obstante, también opera una menor intensidad de las ayudas, como ilustra el porcentaje mucho más bajo que suponen las subvenciones en la renta. En la comparación con Italia las diferencias están ligadas principalmente a la mayor superficie de las explotaciones en España; esto es lo que hace, por ejemplo, que con unas ayudas por hectárea de SAU un 30% inferiores, su cuantía por explotación multiplique por 1,5 la italiana (Tabla 8.10).

TABLA 8.10.  
Características de las explotaciones de la RICA en España, Francia e Italia 2008

	UDE	UTA	SAU (ha)	UGM
España	34,6	1,4	35,0	23,1
Francia	77,6	1,9	77,8	66,1
Italia	33,3	1,4	16,5	14,1

Para evaluar los efectos del tamaño y la orientación productiva en las diferencias de las subvenciones percibidas, se comparan a continuación por separado los datos por estratos de dimensión económica y para algunas de las principales orientaciones productivas.

### 8.7.1 Magnitud de las subvenciones por estratos de tamaño

La comparación por estratos de tamaño solo es posible realizarla para las explotaciones con más de 8 UDE, por ser éste el umbral mínimo de la RICA en Francia. El tamaño económico medio es similar para los tres países en los estratos inferiores a 100 UDE, mientras que las francesas son considerablemente menores que las españolas e italianas para las que superan esa dimensión (Tabla 8.11).

Sin embargo, en cada uno de los estratos hay elevadas diferencias en el importe de las subvenciones. Las explotaciones españolas en los distintos intervalos por debajo de 100 UDE perciben tan solo entre un 49% y un 59% del importe obtenido por las francesas de tamaño similar; quedando esa cifra en el 71% para las de más de 100 UDE, a pesar de que éstas tienen un tamaño muy superior en España. Parte de esas diferencias pueden relacionarse con la mayor superficie de las explotaciones francesas, principalmente para las de menos de 40 UDE.

Por su parte, las explotaciones italianas de menos de 100 UDE perciben sobre un 70% del importe de las españolas y un 5% menos las de más de 100 UDE, cuando disponen de un 15% más de dimensión económica. Al igual que en el caso anterior, parte de esas diferencias pueden tener su origen en la menor SAU de las explotaciones en Italia, que varía entre un 50% y un 60% de la cifra española para los cuatro estratos considerados (Tabla 8.11).

En los tres países se observa un crecimiento importante de las subvenciones con el tamaño de la explotación, aunque en grados diversos: la subvención/ explotación en España multiplica su importe por 8,5 entre las de 8-16 UDE y las de más de 100 UDE y en

TABLA 8.11.

Subvenciones percibidas y características de las explotaciones por estratos de tamaño en España, Francia e Italia 2008

Estratos UDE y País	Subvención/ explot. (€)	UDE/explot.	SAU/explot. (ha)	UTA/explot.
8 a 16				
España	4.061	12,3	16,5	1,1
Francia	8.303	12,2	23,6	1,4
Italia	2.807	11,7	9,7	1,0
16 a 40				
España	8.572	27,1	36,6	1,4
Francia	16.411	29,8	47,0	1,3
Italia	5.682	25,8	18,8	1,5
40 a 100				
España	16.697	60,4	69,7	1,9
Francia	28.133	68,7	78,2	1,7
Italia	11.875	63,2	36,1	2,2
>= 100				
España	34.577	253,2	139,8	3,6
Francia	48.548	175,7	132,5	3,2

Italia la relación llega a ser de 11,7 a 1, mientras que en Francia la escala se limita a una relación de 5,8 a 1. En todos los estratos, como ya hemos indicado, las ayudas directas de las explotaciones francesas alcanzan un valor muy superior a las españolas y éstas se sitúan algo por encima de las italianas; aunque las mayores diferencias en términos relativos se dan en las de pequeña y mediana dimensión (Gráfico 8.9).

Las diferencias en las subvenciones por UTA al aumentar el tamaño son de mucha menor magnitud que en las ayudas/ explotación, alcanzando en los tres Países cifras unas 2,5 veces superiores en las explotaciones de más de 100 UDE con respecto a las de menor dimensión. En los cuatro estratos los importes por UTA recibidos por las explotaciones francesas son aproximadamente un 50% más altos que los de las españolas, que superan a su vez en un 40%-60% a las italianas (Gráfico 8.10).

Las subvenciones por hectárea de SAU no siguen la anterior tendencia y no aumentan con el tamaño ni en España ni en Francia, mientras que su importe en Italia sí asciende a medida que se eleva la dimensión económica sobre todo en las explotaciones más gran-



GRÁFICO 8.9.

Magnitud relativa de las subvenciones por explotación por estratos de tamaño en España, Francia e Italia 2008

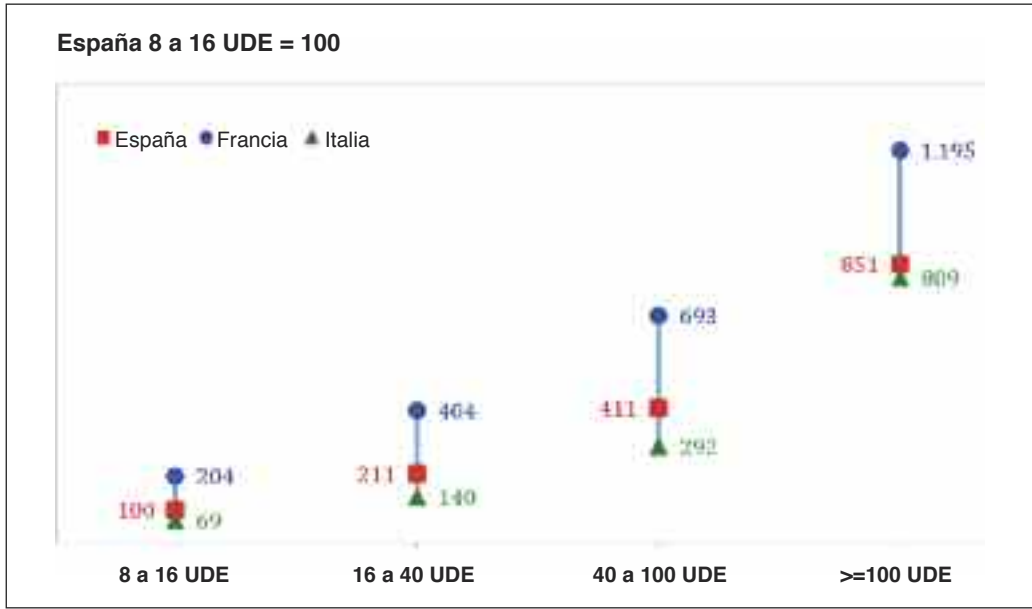
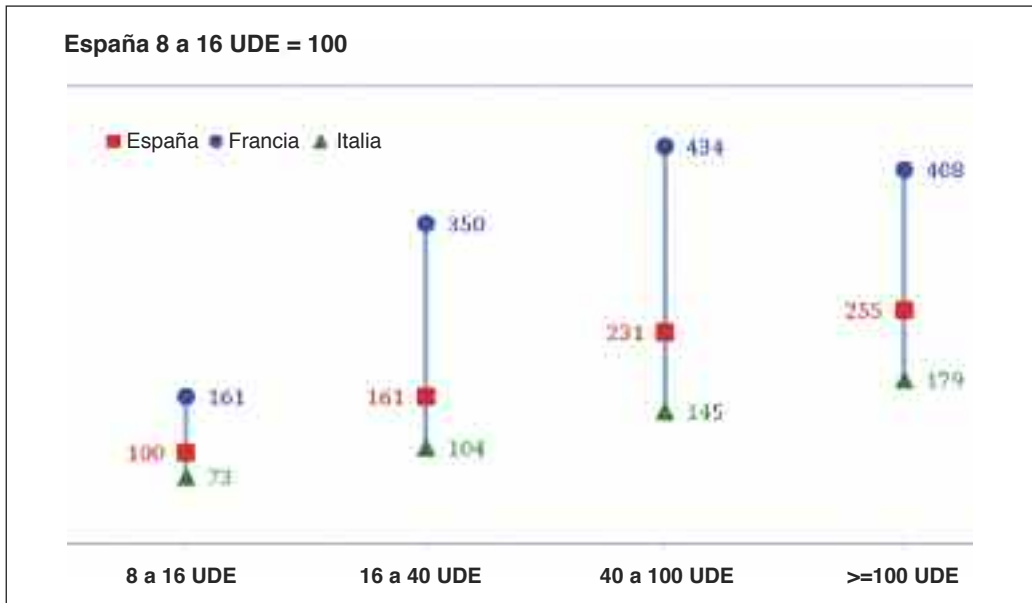


GRÁFICO 8.10.

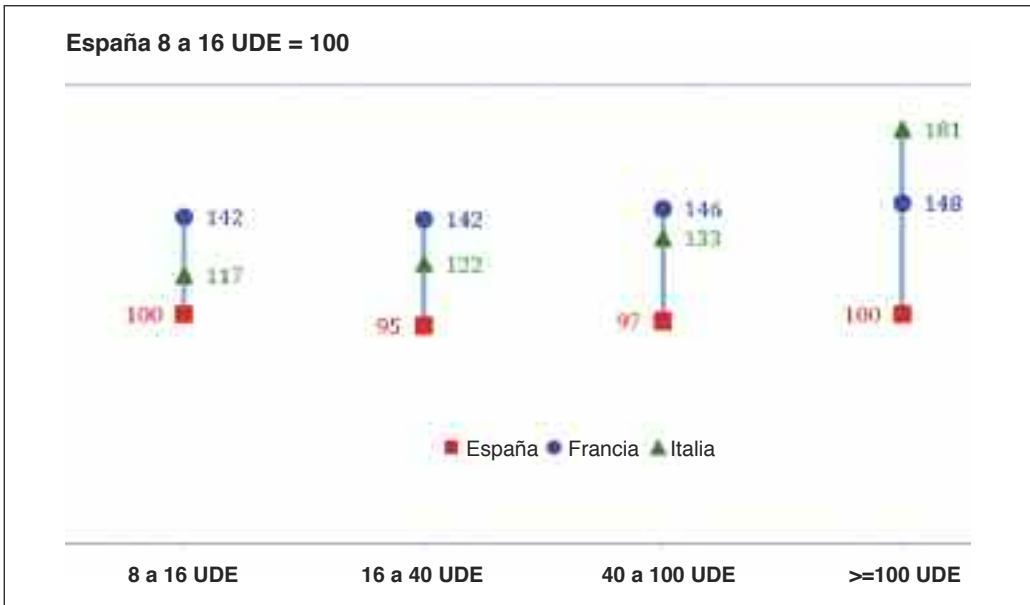
Magnitud relativa de las subvenciones por UTA por estratos de tamaño en España, Francia e Italia 2008



des, registrando en las de más de 100 UDE un incremento del 40% respecto a los estratos inferiores. En todos los intervalos de tamaño las ayudas por hectárea son de un 40% a un 50% más elevadas en Francia que en España, siendo éstas también superadas en un 20% a 30% por las italianas, diferencia que alcanza el 80% en las explotaciones más grandes (Gráfico 8.11).

GRÁFICO 8.11.

Magnitud relativa de las subvenciones por hectárea de SAU por estratos de tamaño en España, Francia e Italia 2008



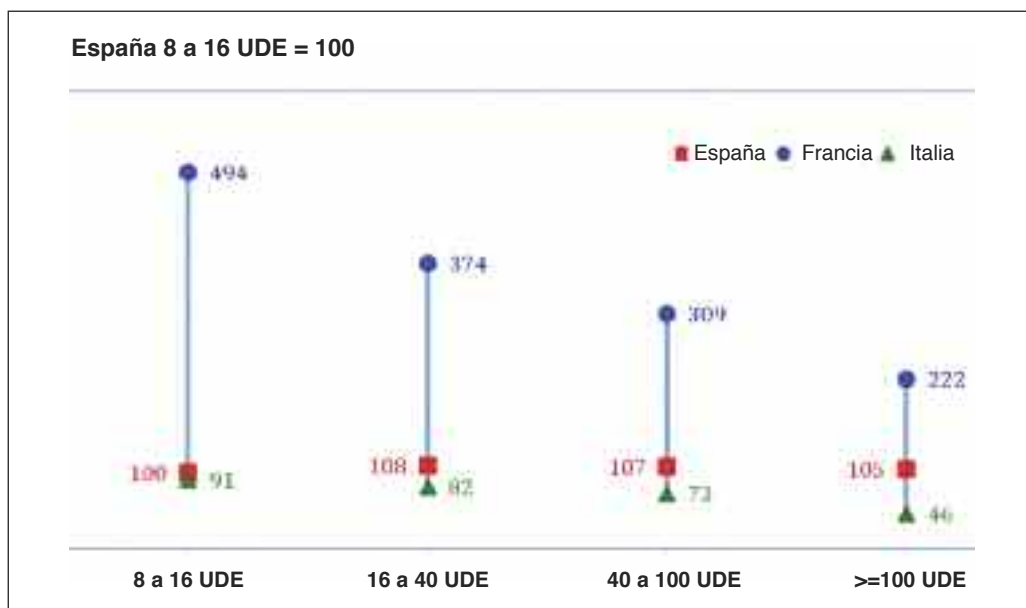
En lo que respecta al peso relativo de las subvenciones en la renta, los datos muestran un comportamiento bastante singular en el caso español, que cabría interpretar como una distribución más regresiva socialmente de las ayudas: en nuestra agricultura ese peso relativo es muy similar en las explotaciones de los diferentes grupos de tamaño; mientras que en Italia y sobre todo en Francia tiende a descender a medida que se eleva la dimensión, hasta el punto de que el nivel relativo de apoyo a la renta en las mayores de 100 UDE se limita a la mitad del existente en las más pequeñas. Concretamente, en España las subvenciones aportan un 32%-35% de la renta en todos los estratos de tamaño, mientras que su peso descende en Francia desde un nivel equivalente al 160% en las más pequeñas hasta un 72% en las más grandes y en Italia cae desde un 30% a un 15% (Gráfico 8.12).

Ello hace que la posición desfavorable que presentan globalmente en este aspecto las explotaciones españolas en comparación con las francesas sea especialmente marcada en

las de pequeña y mediana dimensión; mientras que las distancias se atenúan a medida que se eleva el tamaño.

GRÁFICO 8.12.

Valores relativos del peso de las subvenciones en la renta familiar por estratos de tamaño en las explotaciones de España, Francia e Italia 2008



### 8.7.2. Datos por orientaciones productivas; el caso de los cultivos herbáceos y el bovino de leche

Parte de las anteriores diferencias en las subvenciones para un mismo estrato de tamaño pueden ser debidas a las existentes en sus orientaciones productivas. Al objeto de examinar este efecto se analizan a continuación los importes percibidos en los tres países por dos de ellas. Concretamente, se han seleccionado las explotaciones especializadas en cultivos herbáceos (OTE 13), que tienen un elevado nivel de subvenciones, y las especializadas en bovino de leche (OTE 41), con un nivel medio.

#### 8.7.2.1. Cultivos herbáceos

Las subvenciones percibidas por las explotaciones españolas se sitúan relativamente próximas a las francesas para cada estrato de tamaño y también a las italianas, excepto en

este último caso para las de más de 100 UDE donde la cifra italiana es muy superior (debido a la mayor dimensión económica de las explotaciones de este intervalo en Italia). Las subvenciones aumentan con el tamaño, en unas 8 veces en las explotaciones españolas y francesas y hasta en 17 veces en las italianas (Tabla 8.12 y Gráfico 8.13).

TABLA 8.12.

Subvenciones percibidas por estratos de tamaño en las explotaciones especializadas en cultivos herbáceos. España, Francia e Italia 2008

Estratos UDE y País	Subvención/ explot. (€)	UDE/ explot.	SAU/ explot. (ha)	UTA/ explot.
<b>8 a 16</b>				
España	9.099	12,1	40,4	0,8
Francia	10.582	13,4	28,8	1,3
Italia	6.706	11,3	17,8	0,9
<b>16 a 40</b>				
España	17.719	25,5	87,2	1
Francia	16.198	30	46,6	1,1
Italia	14.328	26,1	37,8	1,2
<b>40 a 100</b>				
España	34.289	59,2	183	1,4
Francia	37.730	70,9	106,1	1,3
Italia	33.573	62,9	75,3	1,7
<b>&gt;=100</b>				
España	80.325	151,2	432,8	2,6
Francia	80.083	155,5	220	2
Italia	114.904	198,5	169,1	2,7

Partiendo de ese volumen similar de las ayudas por explotación, la cuantía de las subvenciones por UTA alcanza en las explotaciones españolas de menor tamaño un nivel superior a los otros dos países; mientras que la situación se invierte gradualmente a medida que ascendemos: en las de 40 a 100 UDE la cifra española es superada por la de Francia, y en las mayores de 100 UDE pasa a estar por debajo también de la de Italia. Eso sugiere que en España las explotaciones más pequeñas dedicadas a cultivos herbáceos se caracterizan por un volumen o carga de trabajo reducido en términos comparativos (por la extensificación productiva y/o la externalización de las tareas); en tanto que la posición comparada se invierte en las de mayor dimensión (Gráfico 8.14).

GRÁFICO 8.13.

Magnitud relativa de la subvención/explotación en las explotaciones de cultivos herbáceos (COP) por estratos de tamaño en España, Francia e Italia 2008

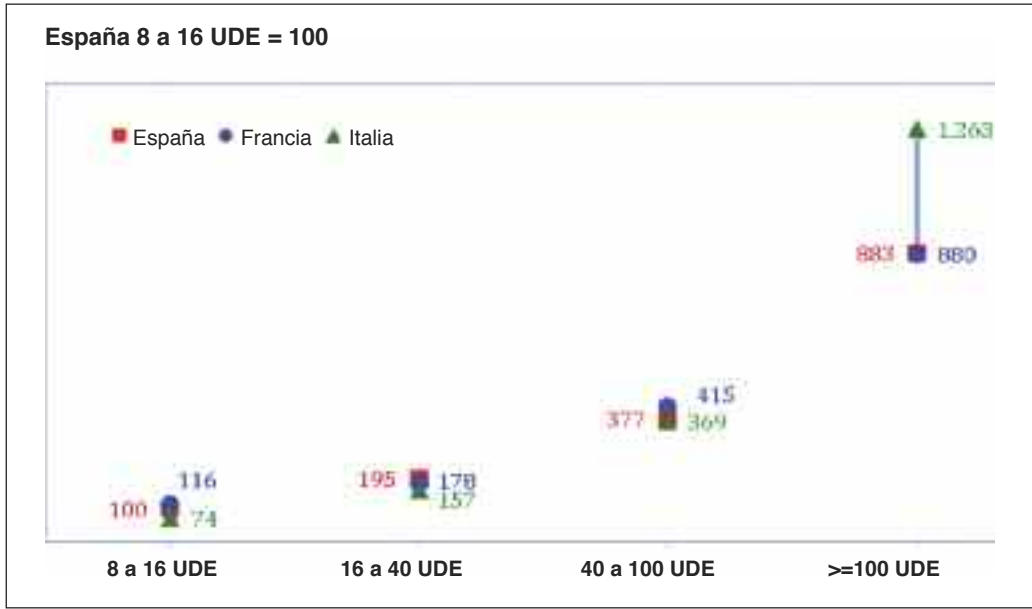
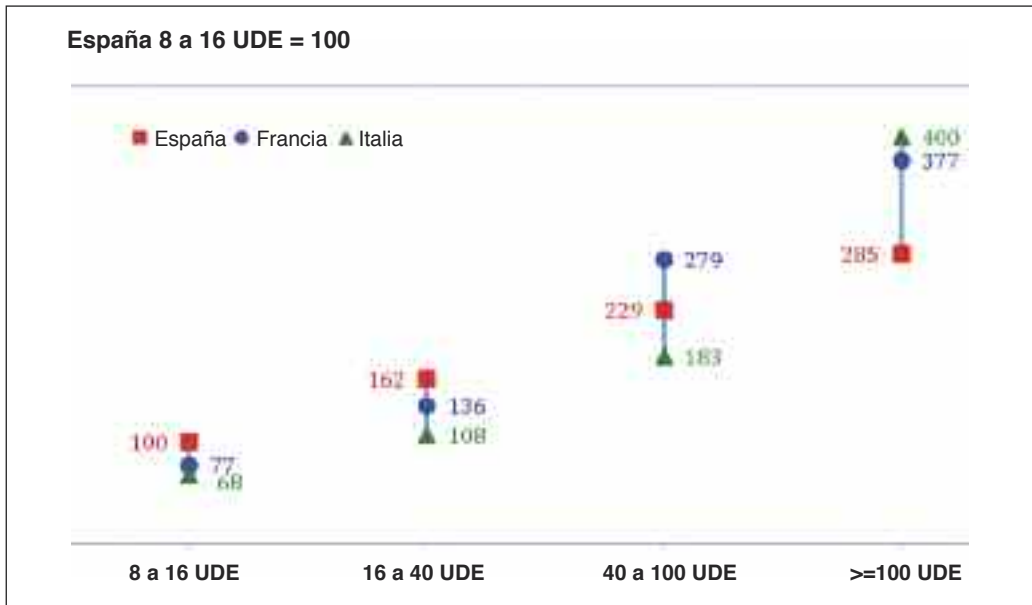


GRÁFICO 8.14.

Magnitud relativa de las subvenciones por UTA por estratos de tamaño en las explotaciones especializadas en cultivos herbáceos de España, Francia e Italia 2008

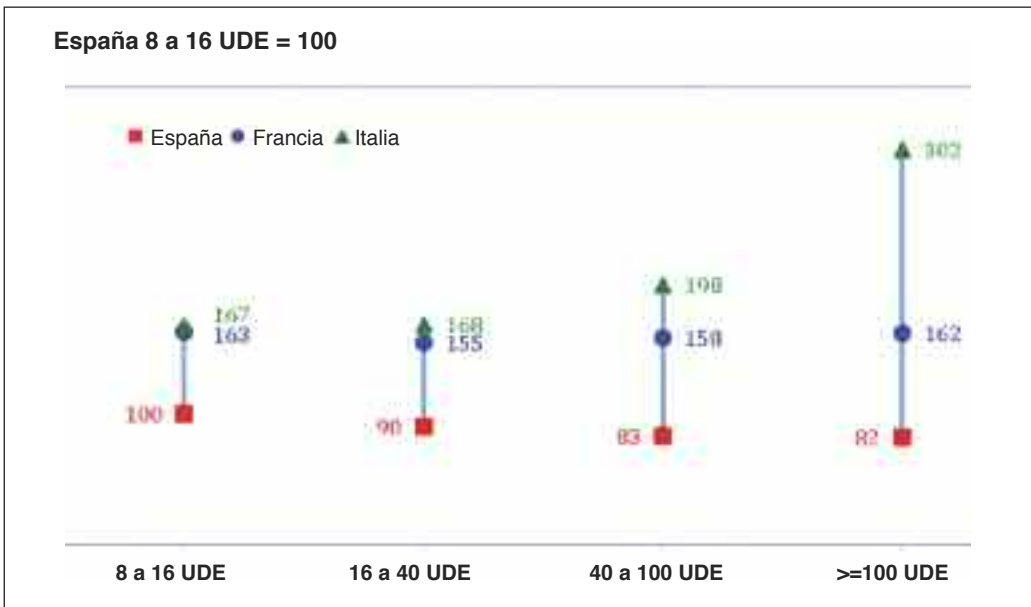


El valor de las subvenciones por hectárea de SAU alcanza en España en todos los estratos de tamaño un valor muy inferior al de las explotaciones francesas y se sitúa todavía a mayor distancia de las italianas. Estas diferencias son debidas al menor rendimiento del cereal en nuestro país, que ha servido de base para el cálculo inicial de las ayudas en la reforma de la PAC de 1992.

Además el diferencial con los otros dos países se amplía fuertemente a medida que se eleva el tamaño de las explotaciones. Puesto que, mientras en España las subvenciones por hectárea disminuyen a medida que aumenta la dimensión (lo que puede estar ligado a una mayor proporción del regadío en las explotaciones más pequeñas), en Francia su cuantía se mantiene estable y en Italia tiende a ascender, sobre todo en las mayores de 100 UDE (Gráfico 8.15).

GRÁFICO 8.15.

Magnitud relativa de las subvenciones por hectárea de SAU por estratos de tamaño en las explotaciones especializadas en cultivos herbáceos de España, Francia e Italia 2008



Las subvenciones aportan un 50%-60% de la renta en las explotaciones de cultivos herbáceos españolas, cifra que como hemos visto es muy elevada en el contexto de nuestra agricultura. Sin embargo, ese porcentaje está muy por debajo del que registran las explotaciones francesas de la misma rama, especialmente en los estratos de menor dimensión. Y también es claramente inferior en todos los estratos de tamaño al de las italianas, si bien el diferencial es en este caso es menos acusado. Por otro lado, el peso de las

subvenciones en la formación de la renta de las explotaciones francesas e italianas desciende al aumentar el tamaño, evolución que no se produce en España (Gráfico 8.16).

GRÁFICO 8.16.

Peso de las subvenciones en la renta familiar por estratos de tamaño (en UDE) en las explotaciones especializadas en cultivos herbáceos de España, Francia e Italia 2008



### 8.7.2.2. Bovino de leche

El importe medio de las subvenciones percibidas por las explotaciones españolas especializadas en bovino de leche (OTE 41) equivale, en todos los intervalos de tamaño, a unos dos tercios tan solo del que reciben sus homólogas francesas, excepto en las de más de 100 UDE, donde la cifra española es superior en un 15%. Las italianas, por su parte, disponen de unas ayudas inferiores a las españolas en todos los intervalos de tamaño excepto en las explotaciones más pequeñas (Tabla 8.13 y Gráfico 8.17). Por lo tanto, las explotaciones lácteas de nuestro país ocupan globalmente en este aspecto una posición intermedia entre esos dos Estados.

La mayor cuantía de las ayudas directas en las explotaciones lácteas francesas se explica principalmente por dos factores: de una parte su mayor SAU, que duplica la de las explotaciones españolas; y por otra su menor especialización, que les permite recibir un importe más elevado de subvenciones provenientes de la superficie dedicada a maíz fo-

rrajero y cereales grano, actualmente integradas en el pago único. En los tres países las subvenciones/ explotación registran un fuerte incremento con el tamaño, especialmente en España, donde su importe en las unidades de más de 100 UDE es 13,5 veces superior al de las más pequeñas.

TABLA 8.13.

Subvención media por estratos de tamaño en las explotaciones especializadas en bovino de leche. España, Francia e Italia 2008<sup>79</sup>

Estratos UDE y País	Subvención/explot. (€)	UDE/ explot.	SAU/explot. (ha)	UTA/explot.
<b>8 a 16</b>				
España	4.226	13,4	10,9	1,5
Francia	–	–	–	–
Italia	4.577	11,7	19,5	1,2
<b>16 a 40</b>				
España	9.423	29,1	20	1,5
Francia	14.640	31,2	43,9	1,2
Italia	5.904	26,9	16,7	1,5
<b>40 a 100</b>				
España	16.333	59,3	30,6	1,8
Francia	26.230	67,7	74,3	1,8
Italia	12.976	64,5	32,7	2
<b>&gt; =100</b>				
España	57.012	185,6	58,8	3,7
Francia	49.892	132,5	133,2	2,6
Italia	42.927	227,9	56,8	3,1

Las diferencias anteriores se trasladan al volumen de subvenciones por UTA, donde encontramos un panorama similar: las ayudas por unidad de trabajo alcanzan su mayor valor en Francia en todos los estratos (incluidas las explotaciones más grandes), seguida a mucha distancia por las explotaciones españolas y con unas cifras algo inferiores por las italianas. Por otro lado, estos datos resaltan todavía más el fuerte diferencial en el reparto de las ayudas a favor de las mayores explotaciones que caracteriza el sector en España,

<sup>79</sup> No hay explotaciones francesas de bovino de leche en el intervalo de 8-12 UDE en la RICA.



GRÁFICO 8.17.

Magnitud relativa de las subvenciones por explotación por estratos de tamaño en las explotaciones especializadas en bovino de leche de España, Francia e Italia 2008

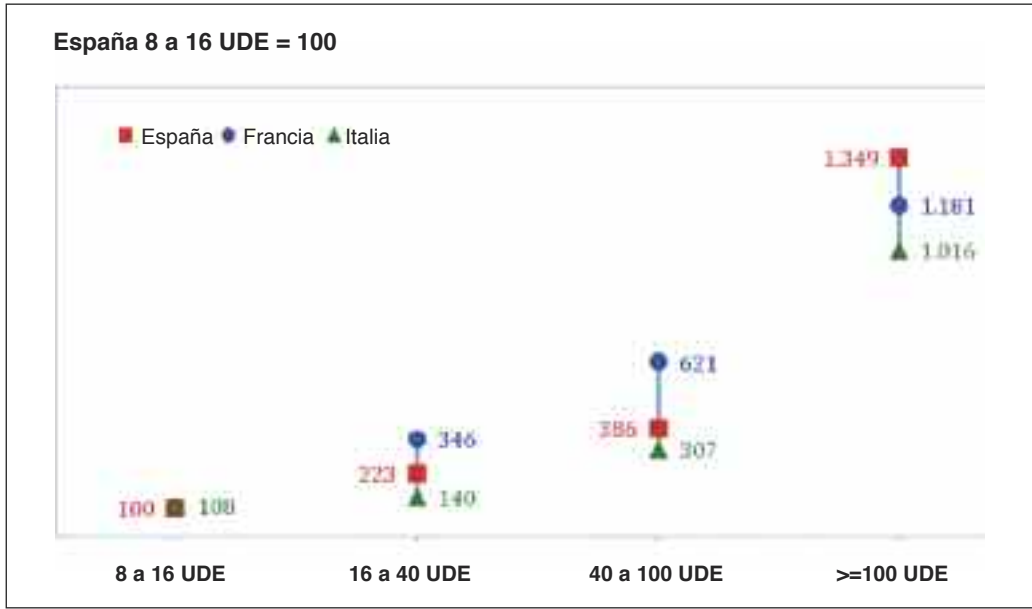
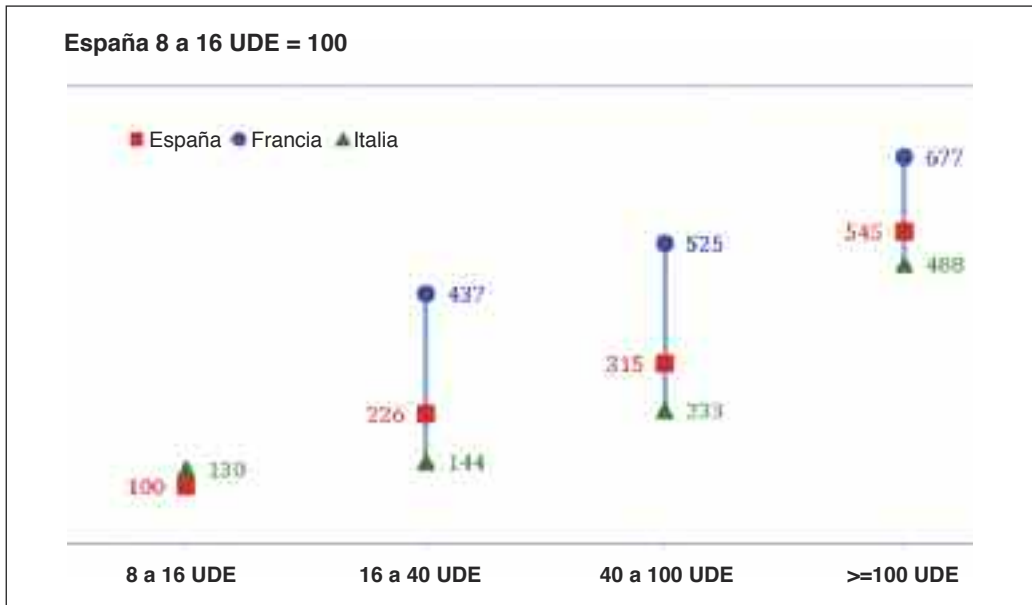


GRÁFICO 8.18.

Magnitud relativa de las subvenciones por UTA por estratos de tamaño (en UDE) en las explotaciones especializadas en bovino de leche de España, Francia e Italia 2008

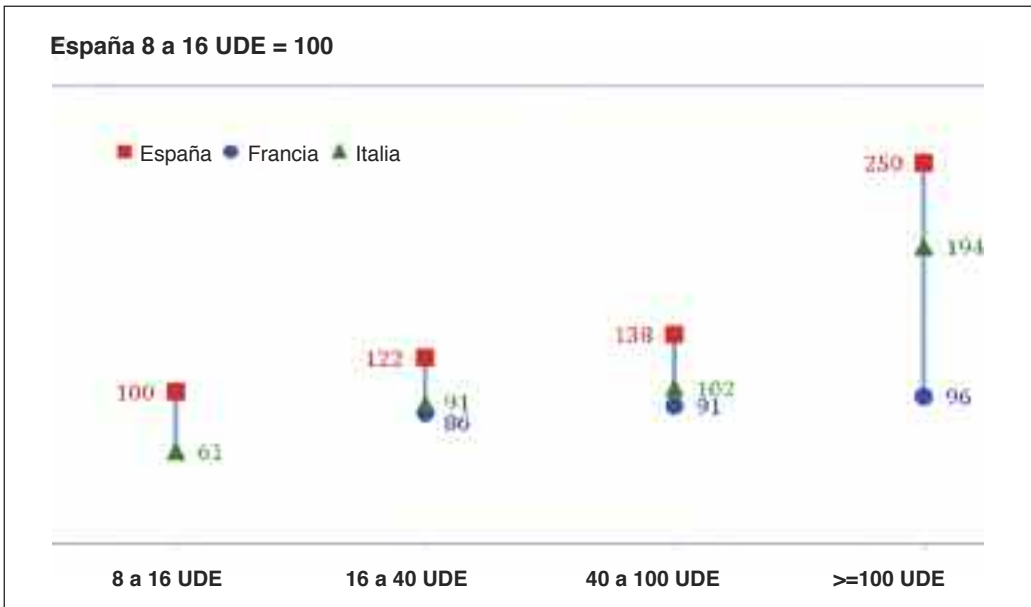


sobre todo en contraste con Francia: mientras que en Francia las ayudas/UTA en las explotaciones lácteas mayores de 100 UDE multiplican por 1,5 tan solo su cuantía en las de 16-40 UDE, en España esa relación es de 2,4 a 1 (Gráfico 8.18).

Por el contrario, las subvenciones por hectárea de SAU son más elevadas en las explotaciones lácteas de España, tanto si lo comparamos con Italia como sobre todo con Francia; siendo ese diferencial muy marcado en las de mayor dimensión. Las diferencias son especialmente fuertes con las explotaciones lácteas francesas, de tal modo que en el estrato por encima de 100 UDE las ayudas por hectárea multiplican por 2,5 las de ese país. Esto no hace sino reflejar el modelo mucho más intensivo que caracteriza a la producción lechera española, y la tendencia a incrementarse esa intensificación en las explotaciones de mayor tamaño económico (Gráfico 8.19).

GRÁFICO 8.19.

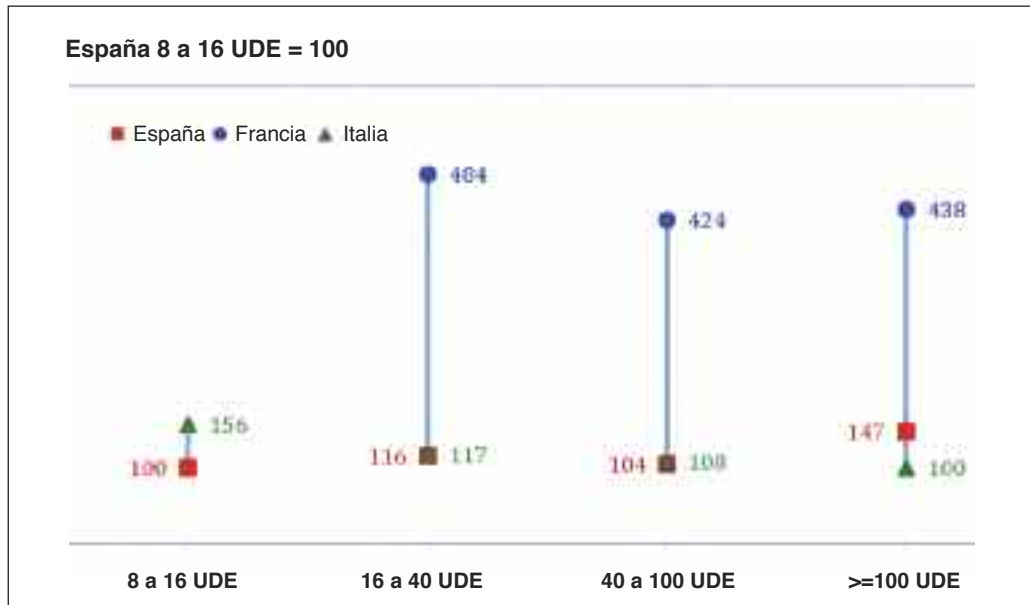
Magnitud relativa de las subvenciones por hectárea de SAU por estratos de tamaño en las explotaciones especializadas en bovino de leche de España, Francia e Italia 2008



Finalmente, en España las subvenciones aportan un 20% de la renta en las explotaciones lácteas de los estratos de menos de 100 UDE, elevándose ese porcentaje 7 puntos en las más grandes. Ese peso relativo es similar al constatado en Italia, pero está muy por debajo del que registran estas explotaciones en Francia, que es alrededor de 4 veces superior (Gráfico 8.18).

GRÁFICO 8.20.

Peso de las subvenciones en la renta familiar por estratos de tamaño (en UDE) en las explotaciones especializadas en bovino de leche de España, Francia e Italia 2008



## 8.8. CONCLUSIONES

El importe de las subvenciones corrientes recibidas por las explotaciones está determinado sobre todo por su tamaño y orientación productiva. Las diferencias existentes entre Comunidades Autónomas son debidas esencialmente a la dimensión y especialización de sus explotaciones agrarias, así como a las diferencias de productividad; aunque también juegan cierto papel las disparidades en la aplicación de las medidas de desarrollo rural y en el acceso a ciertos pagos directos del primer pilar de la PAC.

Las subvenciones por explotación superan el importe medio en más del 50% en las especializadas en cereales, cultivos herbáceos diversos, ganado bovino, ovino y leche, siendo parte de esta diferencia debida al mayor tamaño en las especializadas en leche y cultivos herbáceos diversos. Por el contrario, perciben menos de la mitad de la media las especializadas en huerta, viñedo, frutales y granívoros. Para el conjunto de las orientaciones productivas las subvenciones registran un fuerte aumento con el tamaño, obteniendo las de mayor dimensión ( $\geq 100$  UDE) unas nueve veces más que las menores de 8 UDE. Esas diferencias por estratos de tamaños se acentúan en las OTE que reciben un mayor importe de subvenciones. En el plano territorial, las explotaciones de Castilla y León, Extremadura, Cantabria, Aragón, Navarra y Canarias reciben una subvención media que supera en más

del 50% el importe medio español, mientras que las de La Rioja, Murcia y Comunidad Valenciana quedan por debajo de la mitad.

Para un mismo estrato de tamaño las explotaciones francesas perciben el doble de subvenciones que las españolas, aunque estas diferencias varían entre orientaciones productivas siendo más reducidas en las especializadas en cereal.

Las subvenciones por UTA siguen una tendencia similar a las constatadas en la subvención/ explotación, al ser solo corregidas por las diferencias en el volumen de trabajo por unidad productiva. Mientras que las diferencias en las subvenciones por hectárea de SAU son escasas entre orientaciones productivas, excepto para las explotaciones lácteas, donde duplican el valor medio, y las de viñedo, que quedan por debajo de la mitad. Por otro lado, el importe de las subvenciones por hectárea de SAU es también muy similar en España en los diferentes estratos de tamaño, excepto para las de menos de 8 UDE con unos valores algo más elevados. La subvención por hectárea de SAU es muy elevada en Canarias, debido a la baja superficie disponible y al carácter intensivo de su producción de plátanos. Además, las explotaciones de Asturias, Cantabria y Galicia duplican la subvención media por hectárea de SAU española, debido al carácter intensivo de su producción de leche.

Para un mismo estrato de tamaño la subvención por hectárea de SAU de las explotaciones francesas es sobre un 40% superior a la de las españolas, una diferencia que aumenta hasta el 60% en las especializadas en cereal y que se invierte a nuestro favor en las de leche, debido a su mayor grado de intensificación.

Las subvenciones tienen un peso elevado en la formación de la renta de las explotaciones especializadas en cereal, cultivos herbáceos diversos y bovino, al aportar en torno al 60% de los ingresos netos; mientras que ese peso es muy pequeño en las de horticultura, viñedo y frutales. Su aportación no varía en España con el tamaño de las explotaciones, no habiendo tampoco una tendencia definida con el tamaño en las orientaciones más especializadas. Sin embargo, sí hay importantes diferencias regionales, como consecuencia de la distinta especialización productiva de la agricultura en las diversas Comunidades Autónomas. Así, las subvenciones llegan a aportar el 70% de la renta de las explotaciones en Navarra y Aragón, mientras quedan alrededor del 10% en las de la Comunidad Valenciana y Murcia.

En una perspectiva comparada, se constata que para un mismo estrato de tamaño y orientación productiva el peso que alcanzan las subvenciones en la renta de las explotaciones agrarias francesas más que duplica las cifras españolas; siendo este diferencial especialmente elevado en las de bovino de leche y más moderado en las de cultivos herbáceos.

## BIBLIOGRAFÍA

- BLOGOWSKI A. y CHATELLIER V. (2004). "Les aides directes aux exploitations agricoles européennes et françaises depuis la réforme de 1992". En Butault, J.P. (ed.): Les soutiens à l'agriculture, théorie, histoire, mesure, INRA Editions, París, pp. 223-275.
- EUROPEAN COMMISSION (2008). Direct payments distribution in the EU-25 after implementation of the 2003 CAP reform based on FADN data. Directorate-General for Agriculture and Rural Development.
- EUROPEAN COMMISSION (2011). Farm Accountancy Data Network (FADN). Agricultural and Rural Development. (<http://ec.europa.eu/agriculture/rica/>)
- EUROSTAT (2011). Encuesta sobre la Estructura de las Explotaciones Agrícolas. (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/agriculture/data/database>)





