

# Impacto de la reforma de la política agraria común en Catalunya

## Resumen ejecutivo



Colección Estudios e Informes. Número 39

# **IMPACTO DE LA REFORMA DE LA POLÍTICA AGRARIA COMÚN EN CATALUNYA**

## **INFORME**

aprobado por el Pleno del Consejo de Trabajo, Económico y Social en la sesión extraordinaria del día 22 de febrero de 2016.



Consell de Treball,  
Econòmic i Social  
de Catalunya

**Ponente**

Maria Rovira

**Director**

Xavier Riudor

**Gestora**

Cristina Boada

**Autores**

Cristina Boada  
Pere Castell  
Xavier Riudor  
Virgínia Villar

**Miembros del grup de trabajo**

Lluís Blancafort  
Josep Lluís Bosque  
Alba Cabañas  
Montserrat Delgado  
Andreu Ferrer  
Dionís Oña  
Francesc Xavier Pié  
Josep Carles Vicente

**Soporte Tècnico**

Carlos Pons

**Consejo de Trabajo, Económico y Social de Catalunya**

Barcelona, 2016



Los contenidos de esta obra están sujetos a una licencia Creative Commons del tipo reconocimiento de autoría, usos no comerciales y sin obra derivada. Se permite la reproducción, distribución y comunicación pública siempre que se cite el autor o autores y el editor y no se haga un uso comercial de la obra original ni se creen obras derivadas. Pueden consultar un resumen de los términos de la licencia en:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es>

© Generalitat de Catalunya  
Consejo de Trabajo, Económico y Social de Catalunya  
Diputació, 284  
08009 Barcelona  
Tel. 93 270 17 80  
Dirección en Internet: [ctesc.gencat.cat](http://ctesc.gencat.cat)

C/e: [ctesc@gencat.cat](mailto:ctesc@gencat.cat)

Imágenes:

“Infografía 3D gratis” diseñado por Freepik / Licencia gratuita para uso comercial con atribución  
“Soil tilling farmer tractor vehicles” de PublicDomainImages / Licencia Creative Commons (CC0 1.0)  
“20130828-0C-RBN-3512” de U.S. Department of Agriculture / Licencia Creative Commons (CC BY 2.0)  
“Pikdorser straw harvest grain agriculture” de Ben Kerckx / Licencia Creative Commons (CC0 1.0)  
“Field landscape sky agriculture harvest grass” de Luctheo / Licencia Creative Commons (CC0 1.0)  
“Nature sheep pasture” de Peter Dargatz / Licencia Creative Commons (CC0 1.0)  
“Cattle cow cows herd animal animals pasture” de PublicDomainPictures / Licencia Creative Commons (CC0 1.0)  
“Agriculture series” de Eran chesnutt / Licència gratuïta

Barcelona, febrero de 2016

## **1. RESUMEN EJECUTIVO**

### **1.1. INTRODUCCIÓN Y METODOLOGÍA**

La Política Agraria Común (PAC) ha sido, desde sus inicios, uno de los elementos vertebradores del proyecto de integración europea, así como la receptora de una parte muy importante del presupuesto comunitario. A lo largo de los años ha sufrido varias reformas, pasando de ser en sus comienzos una herramienta para garantizar los alimentos a la población y la renta del agricultor, a introducir en el 1999, con la Agenda 2000, aspectos tales como la competitividad y el desarrollo rural y a actualizarse en el 2003 con el desacoplamiento y el pago único.

Entre los años 2010 y 2011 se inicia el proceso de revisión de la PAC, que se plantea en términos de reducción presupuestaria, transparencia y competencia en el mercado interior, adecuación a los compromisos de la OMC, a los mercados internacionales y a las nuevas demandas de los consumidores. Así, en un contexto de recesión de la economía y de la volatilidad que caracteriza a los productos agrarios, se aprueban los textos reglamentarios de la nueva PAC, que dejan algunos aspectos a discreción de los Estados miembros. Es por ello que, posteriormente, mediante la aprobación de cuatro reales decretos, se concreta la aplicación de la reforma en España.

En este contexto, el Consejo de Trabajo, Económico y Social de Catalunya, a iniciativa propia, decide valorar el impacto que la nueva PAC puede tener en Catalunya como consecuencia de la reforma aprobada, para efectuar una serie de consideraciones y recomendaciones al Gobierno en este ámbito, en cumplimiento de su finalidad, reconocida en el artículo 72.2 del Estatuto de autonomía de Catalunya.

Para alcanzar este objetivo general, el presente Informe aborda los siguientes objetivos específicos:

1. Describir el marco económico del sector agropecuario, con especial incidencia en los sectores productivos y en el proceso de producción, transformación y comercialización del sector.
2. Describir el mercado de trabajo en el sector agropecuario, teniendo en cuenta la edad y el sexo de las personas trabajadoras, las condiciones de trabajo y el nivel formativo como elementos clave.
3. Describir las diferentes reformas que ha sufrido la PAC.
4. Analizar el impacto que puede tener la PAC en Catalunya con la aplicación de la reforma.
5. Efectuar las consideraciones y recomendaciones pertinentes al Gobierno, fruto del análisis realizado.

Para la realización de este Informe, se ha empleado una metodología estructurada en tres niveles. En primer lugar, la gestión documental y bibliográfica, de la que se ha nutrido la parte más cualitativa del estudio, en concreto el capítulo tercero, sobre la PAC y los fondos destinados a sufragarla.

En segundo lugar, el análisis estadístico, tanto para la realización del capítulo segundo, sobre la caracterización del sector agropecuario en Catalunya, como del capítulo cuarto, sobre la proyección económica del impacto de la reforma de la PAC. Las principales fuentes consultadas han sido Idescat, la Encuesta sobre la estructura de las explotaciones agrarias (2007), los datos históricos de las subvenciones de la PAC, facilitadas por el Departamento de Agricultura, Ganadería, Pesca, Alimentación y Medio Rural, el FEGA, las tablas *input-output* 2011 y la Red Agraria Contable (2010-2011), la Sección Estadística de la Seguridad Social, y el Departamento de Empresa y Empleo.

En tercer lugar, se han seleccionado seis expertos que han comparecido en el CTESC y han aportado su visión en torno a los objetivos del Informe, tanto desde el punto de vista económico como social, a partir de un guión abierto. Se han seleccionado una serie de textos que se han considerado relevantes de estas comparecencias y se han ido introduciendo en los diversos capítulos del estudio, de acuerdo con su ámbito y su temática.

### **1.2. EL SECTOR AGROPECUARIO EN CATALUNYA**

#### **Principales cambios en el campo catalán en los últimos años**

A partir del análisis de los datos del Censo agrario realizado en España en 2009 se observa que en el transcurso de las últimas décadas se ha producido una progresiva concentración de la actividad, una disminución del número de

explotaciones<sup>1</sup>, un cierto mantenimiento de la SAU explotada que, sin embargo, ha caído ligeramente en relación a la superficie boscosa sobre todo desde 1999 y, consecuentemente, un incremento de la dimensión de las explotaciones en términos de superficie. También se ha producido un incremento de la dimensión de las explotaciones ganaderas, si bien sólo ha supuesto un aumento de los efectivos en el caso del porcino, con un desarrollo muy intensivo e industrializado en Catalunya y también, aunque en proporciones menores, en el caso del equino.

Sin embargo, hay que tener en cuenta que la realidad rural catalana que recogen los censos reúne una fuerte diversidad de tipologías de explotaciones, que van desde las explotaciones agrarias o ganaderas propiamente dichas, centradas en la actividad agroganadera, hasta propiedades de diferente tamaño que realizan un mantenimiento de la actividad agraria en el territorio, a menudo apoyadas por la contratación de servicios agrarios.

Con todo, el conjunto de explotaciones catalanas se ha reestructurado en el transcurso de los últimos años. Este redimensionamiento de las explotaciones se ha llevado a cabo en parte sobre la base de un aumento de los contratos de arrendamiento, que afectan al 30% de las tierras, si bien la propiedad aún era el régimen de tenencia más extendido en el año 2009.

Por otra parte, desde 1999 a 2009 el volumen de jornadas trabajadas en la agricultura, calculadas a partir de las unidades de trabajo anualizadas (UTA), ha disminuido el 14,4%. Esta disminución se ha producido a pesar del fuerte aumento de las UTA aportadas por los contratos fijos y por la contratación de servicios agrarios. A pesar de la disminución de las UTA, el número de personas que trabajan ha aumentado el 11,7%, siendo los asalariados fijos los que más han aumentado.

En lo referente a las orientaciones productivas agrarias que se desarrollan en Catalunya, casi el 47% de las tierras cultivadas se dedican a los cereales para grano y, a más distancia, encontramos el olivo, los cultivos forrajeros, la vid y la fruta seca. En los últimos años los cultivos que más han aumentado en superficie han sido los de la fruta tropical, viveros, cítricos y cereales para grano.

Paralelamente, también cabe destacar un proceso de diversificación de las actividades desarrolladas en las explotaciones catalanas que ha incidido en un crecimiento de la actividad rural en el ámbito del agroturismo y de la producción de energías renovables.

### **La actividad agraria: orientaciones productivas y distribución territorial**

Catalunya registra una diversidad orográfica y climática que determina una configuración muy variada del campo catalán. En España, en su regulación sobre la nueva PAC, se opta por el modelo de regionalización en lo referente al pago base, y la base territorial de las regiones queda establecida basándose en su orientación productiva, que puede ser: cultivos herbáceos de secano, cultivos herbáceos de regadío, cultivos permanentes y pastos.

Atendiendo a esta clasificación, hay que poner de manifiesto que en Catalunya se distinguen tres áreas claramente definidas. En primer lugar, las comarcas de la franja central, que se dedican mayoritariamente a los cultivos herbáceos de secano, sobre todo el cereal para grano, si bien también tienen importancia los cultivos forrajeros. Dentro de esta zona destacan dos áreas donde el regadío adquiere mayor importancia, la zona de Lleida, con la comarca del Pla d'Urgell a la cabeza, y buena parte del litoral mediterráneo, donde destaca la zona del Maresme.

En segundo lugar, las comarcas típicamente de montaña, donde actualmente predominan los pastos extensivos, cuyo peso es mayoritario en las comarcas pirenaicas y en el caso de algunas comarcas centrales como Osona, Bages o el Vallés Oriental, donde también hay una fuerte presencia de cultivos herbáceos.

En tercer lugar, las comarcas más meridionales, donde el peso de las superficies con cultivos permanentes adquiere una mayor importancia, destacando las comarcas tarraconenses y las más meridionales de Lleida.

### **La actividad ganadera: orientaciones productivas y distribución territorial**

---

<sup>1</sup> Véase la definición de explotación que emplea el Censo del 2009 en el documento.

Catalunya destaca por su ganadería, y muestra de ello es que en el año 2011 el 60,7% de la producción final agraria se derivó de la producción animal. El peso de la actividad ganadera adquiere especial relevancia en la franja pirenaica, donde destacan los pastos, así como también en algunas comarcas centrales, donde la ganadería intensiva en estabulación adquiere un papel central.

En cuanto al ganado vacuno, se concentra en el Pirineo, donde predomina el vacuno de carne en producción semi extensiva, y en las comarcas del nordeste, donde la actividad cárnica se ve complementada con una actividad lechera también importante. El ovino y el caprino se vuelven más importantes en términos relativos en las comarcas pirenaicas, aunque también en las zonas más montañosas del sur y en las zonas más urbanizadas, donde este tipo de ganado, cuya presencia a menudo es escasa, permite aprovechar los pocos recursos a disposición.

La explotación intensiva del cerdo adquiere relevancia en las comarcas cerealícolas de la Catalunya central, marcando una faja ancha que atraviesa toda Catalunya desde el plano de Lleida hasta el Empordà. En cambio, las explotaciones intensivas de ave y conejo se concentran en las comarcas litorales y sobre todo en el sur, especialmente en la provincia de Tarragona.

Finalmente, el equino predomina por un lado en las zonas urbanas, donde la explotación está más ligada a fines de ocio, y también en las de montaña, sobre todo en los Pirineos, donde se explota extensivamente para su aprovechamiento cárnico.

### Tipología de las explotaciones

Según los datos del Censo de 2009, en Catalunya hay 60.839 explotaciones, según la definición recogida en el Censo, de las cuales sólo el 20% son explotaciones con ganadería y la mayor parte son con tierras. El 44% de la SAU en Catalunya se encuentra sembrada de herbáceos, seguida en importancia por los pastos, los frutales, el olivo y la vid.

La dimensión media de las explotaciones agropecuarias catalanas se sitúa alrededor de las 19 hectáreas de SAU por explotación. Esta media esconde divergencias territoriales que, sin embargo, siguen un patrón bastante estable ya que se observa una disminución de la dimensión media de las explotaciones en términos de SAU a medida que bajamos desde el norte al sur. Por tanto, las explotaciones del Valle de Aran son las más extensas, con más de 200 hectáreas por explotación. En cambio, en el sur, justamente en la Catalunya orientada a los cultivos leñosos permanentes de secano, es donde las explotaciones muestran la dimensión media más reducida.

En general, la ganadería también se sitúa en la parte más septentrional de Catalunya, si bien la dimensión de las explotaciones en términos de unidades ganaderas adquiere mayor tamaño en las comarcas cerealícolas de la franja central y menos en las zonas de montaña, donde la ganadería se centra en el aprovechamiento extensivo de herbívoros.

Hay algunas comarcas, sobre todo en la Catalunya central, donde la implantación de la ganadería intensiva se encuentra más extendida, por ejemplo, Osona, que es la única donde el porcentaje de explotaciones con orientación técnica y económica (OTE) de granívoros es mayoritario. En esta comarca, el volumen de ganado se logra sobre todo por la presencia de más explotaciones con orientación ganadera, aunque la dimensión media de estas sea menor a las del Plana de Lleida.

La producción estandarizada total (PET) media por explotación se sitúa en los 69.617 euros, si bien algunas comarcas situadas en la parte septentrional de Catalunya se sitúan por encima. Las comarcas con una media más alta de PET por explotación se distribuyen a lo largo del arco que va desde el Segrià hasta la Selva y el Maresme, con explotaciones dedicadas a la horticultura, los regadíos intensivos y la ganadería, especialmente a los granívoros.

Las comarcas con la PET media por explotación más baja se sitúan en la parte más meridional, incluyendo la mayoría de las comarcas de la provincia de Tarragona, que se sitúan casi todas en unos registros por debajo de los 36.228 euros por explotación.

### Empleo

En el año 2009 han trabajado en las explotaciones agrarias catalanas 146.229 personas (entre mano de obra familiar y asalariada fija), el 11,7% más que en 1999. La mano de obra familiar, con 119.994 personas ocupadas el año 2009, representa el 82% del total (en 1999, representaba el 86,1% del total). Cabe destacar el incremento de la ocupación asalariada fija en las explotaciones agrarias catalanas, ya que se ha pasado de 18.161 personas ocupadas en 1999 a 26.285 en 2009. En consecuencia, se ha producido un decremento de la mano de obra familiar entre estos dos años.

Del total de personas que han trabajado en las explotaciones agrarias, el 18,4% se ha dedicado a tiempo completo mientras que el 56,5% han trabajado menos del 25% de la jornada anual a tiempo completo.

Dada la incidencia del tiempo parcial en las explotaciones agrarias, para poder captar cuál es el trabajo total invertido en el sector, se puede analizar la mano de obra en términos de UTA ya que el estudio de trabajo en estas unidades dispone de datos sobre trabajo asalariado eventual y sobre trabajo no contratado directamente por la explotación, como el personal de empresas de servicios agrarios. Así, en 2009, el trabajo total de las explotaciones catalanas equivale a 63.330 UTA, entre mano de obra familiar, asalariada (fija y eventual) y mano de obra externa.

Respecto del año 1999, el trabajo agrario ha disminuido en 10.681 UTA, tendencia que afecta sobre todo a la mano de obra familiar (representa el 60,9% del trabajo en el campo catalán), que disminuye el 22,2%, lo que pone de manifiesto el descenso del tiempo que dedica la mano de obra familiar en la explotación, a diferencia de la mano de obra fija, que crece el 7,5%. En cuanto a la mano de obra asalariada eventual (el 10,6% del empleo total), disminuye el 17,7% respecto del año 1999. En cambio, en el caso de los trabajadores no contratados directamente por la explotación (mano de obra externa), como el personal de empresas de servicios agrarios, (2,6% del total del trabajo agrario y 4% del trabajo asalariado) se produce un incremento del 59,6% a lo largo del período 1999-2009.

Considerando el trabajo medio por explotación, se observa que más de la mitad de las explotaciones tienen menos de 1 UTA en 2009 y, de éstas, el 45,2% tienen menos de 0,5 UTA.

Con respecto a la edad de la mano de obra, se observa que los titulares de explotación de 65 años o más son los más numerosos (el 33,2% del total), seguidos de los que tienen entre 55 y 64 años. En cuanto a los jefes de explotación, se observa que el grupo más numeroso, el 27,9%, tiene entre 55 y 64 años, seguido muy de cerca por los que tienen 65 años y más. Respecto del año 1999 se observa que los titulares y jefes de explotación más jóvenes han ido disminuyendo, mientras que han aumentado los de 65 años y más.

En cuanto al sexo, los hombres constituyen la mayoría de la mano de obra en las explotaciones catalanas (el 67,4% en 2009), si bien a lo largo del período 1999-2009 se observa un aumento de la proporción de mujeres entre los titulares de las explotaciones, como consecuencia de la incorporación de mujeres más jóvenes a la actividad agraria. Un factor que podría explicar en parte esta situación es la invisibilidad que en ocasiones tiene el trabajo de las mujeres en el ámbito rural, con la consiguiente falta de registros al respecto.

En cuanto al nivel formativo de las personas ocupadas en el sector agrario, se constata un nivel formativo inferior que el de la población ocupada del resto de sectores, si bien se observa una ligera mejora respecto del año 2000, aplicable también al resto de sectores.

Según los datos del año 2009, la formación agraria del jefe de explotación es la experiencia exclusivamente práctica en la mayoría de casos, si bien se observa desde el año 1999 un aumento de los jefes de explotación que tienen formación profesional agraria u otro tipo de formación agraria. Hay que mencionar que el nivel de formación está relacionado con la edad de los jefes de explotación, siendo así más frecuente la formación universitaria entre los jefes de 25 a 44 años que entre los de edad más avanzada.

Asimismo hay que tener en cuenta que el desarrollo de un empleo en el sector agropecuario no requiere de una calificación profesional y, por tanto, mucha de la mano de obra del sector desarrolla sus conocimientos y actividades a través de la experiencia. Por otra parte, la proliferación del tiempo parcial en las explotaciones no facilita la profesionalización de la mano de obra.

Si partimos de las fuentes que nos ofrecen las estimaciones del INE en el marco de la contabilidad regional, el año 2012 la renta mixta bruta por ocupado de la agricultura, ganadería, silvicultura y pesca se estima en 33.027,3 euros anuales y en 16,8 euros la hora. Respecto del año 2008, la renta mixta bruta en términos anuales por ocupado en el sector agropecuario, incluyendo silvicultura y pesca, ha aumentado el 8,4% y la remuneración por hora, el 5,7%. La remuneración por asalariado en términos anuales ha aumentado en menor medida que la renta por ocupado y la hora de trabajo de los asalariados en 2012 se paga menos que hace cinco años.



En el conjunto de Catalunya, con datos del año 2014, el número de afiliados a la Seguridad Social adscritos al sector agropecuario se sitúa cerca de las 51.943 personas afiliadas, incluyendo unas 23.563 personas afiliadas al RETA. Del conjunto de personas registradas, el 54,6% lo eran en base a un régimen de contratación por cuenta ajena, mientras que el resto, el 45,4%, en calidad de autónomos.

El número de cuentas de cotización que encontraríamos detrás de la contratación de los aproximadamente 28.380 afiliados al régimen general (ya sea a través del sistema especial agrario, en adelante SEA, o no), se situaría en torno a los 8.038. Aunque no sabemos exactamente qué cantidad total de empresas trabajan en el sector, sí que podemos partir de los autónomos registrados en el RETA, que situaría el límite inferior de esta cifra en las 23.563 y donde habría que añadir aquellas empresas societarias no recogidas entre el conjunto de autónomos registrados que explicarían parte de las ocho mil cuentas de cotización que encontramos.

Además, el censo nos permite recoger la mano de obra familiar no incluida por las afiliaciones. De esta manera, en 2009, las comarcas de Poniente, seguidas de las Tierras del Ebro y del Campo de Tarragona, son los ámbitos que concentran el mayor número de trabajadores agrarios, entre mano de obra familiar y asalariados fijos. La mano de obra familiar es claramente mayoritaria en los ámbitos con más mano de obra agraria, sobre todo en las Tierras del Ebro.

### **El sector agrario en el contexto de la economía catalana**

Catalunya tiene uno de los sectores agroindustriales más potentes de todo el Estado. Si circunscribimos el análisis del complejo agroindustrial en Catalunya, se observa que, sumando el sector agropecuario y las principales ramas agroindustriales, éste genera, directamente, el 4,4% de los puestos de trabajo del conjunto de la economía catalana, el 3,5% del VAB y el 7% de la producción.

En términos de producción, la actividad que más destaca es la de la industria cárnica, que supone el 32% de la producción total del conjunto de la industria alimentaria, que genera una producción anual de unos 24.345 millones de euros.

En términos de empleo, la actividad agropecuaria es la que genera más puestos de trabajo directos de todo el complejo agroindustrial, unos 69.272 puestos de trabajo.

Los coeficientes de Streit muestran sintéticamente todos los lazos que se establecen entre las diferentes actividades. Desde un punto de vista más aplicado y directo se puede afirmar que el consumo de productos agropecuarios de la actividad cárnica supone el 58% de la demanda intermedia del sector, mientras que el 15,7% de las ventas intermedias van al sector de otros productos alimenticios y tabaco, el 7,9% al sector lácteo y el 7,6% a la producción de bebidas. El principal sector proveedor del sector agropecuario es el sector de otros productos alimenticios y tabaco.

Las fuertes vinculaciones que muestra el sector agropecuario con las actividades agroindustriales le confieren un cierto valor estratégico, que queda recogido en los coeficientes de Rasmussen. Esta importancia del sector también queda recogida en los efectos multiplicadores de la demanda de sus productos. Los efectos son destacados sobre todo en cuanto al empleo, dado que al ser una actividad muy intensiva de trabajo, sobre todo en lo que se refiere concretamente al sector agrario, por cada millón de euros de demanda, el sector genera unos 18,6 puestos de trabajo, siendo, en comparación con el resto de ramas de la TIOC, la decimoquinta con más impacto sobre el empleo.

### **El sector agropecuario en el contexto europeo y español**

#### **Contexto europeo**

La media de SAU por explotación en Catalunya se encuentra en las 18,9 hectáreas. Si bien este dato sitúa a Catalunya por encima de la media europea, Catalunya se encuentra entre el 50% de regiones con la media más baja, lo que implica que en Europa encontramos más regiones que tienen una dimensión media superior que las que la tienen inferior.

Sin embargo, si tomamos el índice de intensidad ganadera, Catalunya se encuentra en el cuartil más alto, con una densidad de 2,4 unidades ganaderas por hectárea de SAU, muy por encima de la densidad media del conjunto de la UE27.

La dimensión más reducida de las explotaciones catalanas en términos de SAU se ve compensada por una producción estandarizada de SAU muy superior a la media europea, que sitúa a Catalunya entre el 25% de las regiones más productivas de Europa.

Además, el campo catalán muestra una intensidad en el uso del trabajo más alta que la mayoría de regiones europeas. Se sitúa en el tercer cuartil, por encima de la mediana, pero ligeramente por debajo de la media europea. Hay que tener presente que en Catalunya la mayor intensidad en el uso del trabajo se complementa con una productividad por hectáreas también muy elevada.

Si se analiza el total del trabajo agrario en Catalunya en términos UTA en comparación con el resto de regiones europeas, se observa que Catalunya se sitúa en un nivel intermedio, con 61.700 UTA en 2010. Las regiones con más trabajo agrícola se encuentran en Rumanía y Polonia. Andalucía también entra en esta categoría de regiones, junto con Baviera y la región búlgara de Yuzhen Tsentalen. Por el contrario, algunas regiones de la Europa central y del norte y el Reino Unido tienen poco trabajo agrario. Las explotaciones catalanas también se sitúan en un nivel intermedio en cuanto a la intensidad de la mano de obra y a su composición, en comparación con el resto de regiones europeas.

### Contexto español

Catalunya presenta una rentabilidad por hectárea que en general es superior a la mayoría de comunidades autónomas españolas y se alinea con otras comunidades del Arco Mediterráneo en cuanto a la tipología de las explotaciones.

No obstante, el mapa agrario en Catalunya es muy diverso y compagina escenarios muy diferentes a lo largo de todo su territorio. Este hecho deviene importante en la medida en que condiciona las orientaciones productivas de cada comarca y, por tanto, determina los criterios de nivelación a partir de los cuales se decidirán los pagos, de acuerdo con la reforma de la PAC.

El número medio de hectáreas SAU por explotación de Catalunya sitúa las explotaciones catalanas en la misma categoría que la mayoría de explotaciones del litoral español, en una dimensión por debajo de la que muestran las provincias centrales de la península.

A pesar de la dimensión menor que presentan las explotaciones agrarias catalanas, Catalunya destaca, junto con Aragón y Murcia, por una PET por explotación que la sitúa por encima de la mayoría de otras comunidades, lo que se puede atribuir a la presencia de actividad ganadera con granívoros y actividad hortofrutícola.

En lo referente al grado de intensidad en el uso de trabajo por hectárea utilizada, la agricultura catalana también se alinea con la del resto del litoral español, tanto mediterráneo como atlántico, con unos registros más altos que los de las comunidades interiores.

Según el análisis del trabajo agrario en términos UTA, en 2009 la comunidad autónoma con más trabajo agrario es Andalucía, con 259.763,9 UTA, seguida de lejos por Galicia y por Castilla la Mancha. Por el contrario, las comunidades autónomas con menos trabajo agrario son las de la costa cantábrica, Navarra, La Rioja, Madrid y las dos comunidades insulares. Catalunya se sitúa en un nivel intermedio, con 61.703,9 UTA, junto con Extremadura, la Comunidad Valenciana y Castilla y León.

En lo referente a la intensidad del trabajo agrario, Andalucía es una comunidad con valores elevados de UTA por explotación, si bien Catalunya también está entre las comunidades autónomas con intensidad del trabajo elevada (más de 1 UTA), junto con Murcia y Canarias .

Si se analiza el trabajo agrario de acuerdo con la composición de la mano de obra, se observa que las comunidades del norte del Estado tienen un claro predominio del trabajo familiar, si bien en Catalunya también muestra valores elevados (62,5%).

En cuanto al sexo de los jefes de explotación, se constata que los hombres son predominantes en la mayoría de comunidades autónomas. Sin embargo, hay que hacer referencia a Galicia, donde las mujeres suponen el 51,1% de los jefes de explotación, así como también a Asturias, Cantabria y País Vasco, donde la presencia femenina entre los jefes de explotación también tiene una importancia significativa. En cuanto al tiempo de dedicación a las tareas agrarias, Cantabria y Galicia también destacan como las comunidades con mayores porcentajes de jefes de explotación que se dedican a tiempo completo.

### 1.3. LA PAC Y LOS FONDOS DESTINADOS SUFRAGARLA

#### Concepto, características y evolución

La PAC ha sido desde sus inicios en 1957 uno de los elementos vertebradores del proyecto de integración europea y la receptora de una parte muy importante del presupuesto comunitario. Esta ha sufrido varias reformas a lo largo de los años, si bien inicialmente fue planteada en una economía de posguerra con el objetivo de garantizar alimentos a la población, así como la renta del agricultor.

Han sido varios los factores que han condicionado las sucesivas reformas; entre ellos cabe destacar, por un lado, aspectos como la evolución tecnológica, los cambios estructurales en la cadena agroalimentaria, las tendencias de la demanda y las crisis de mercados, como también la consolidación de la libre circulación de productos agrarios entre los Estados miembros.

Por otra parte, la concatenación de reformas también responde al método comunitario de codecisión, que viene condicionado por aspectos como las nuevas prioridades de la UE, las adhesiones de nuevos Estados miembros y las políticas comunes.

Tal y como afirman algunos autores (Massot *et al.*, 2010), a pesar de haber sido objeto de sucesivas reformas, los objetivos y fundamentos formales de la PAC no se han modificado, y esa sigue siendo la política común principal en términos presupuestarios. Así, la PAC se ha articulado sobre tres principios que han guiado todas sus actuaciones: la unidad de mercado, la preferencia comunitaria y la solidaridad financiera. Por otra parte, la PAC se estructura en dos pilares, con diferentes formas de financiación: el primer pilar, dedicado a las ayudas directas a las explotaciones y una pequeña parte a medidas de mercado, con financiación exclusiva de fondos de la UE y el segundo pilar, que corresponde a medidas de fomento del desarrollo rural, cofinanciadas por la UE, los estados y las regiones.

En el contexto de la Europa de posguerra, que marca los inicios de la PAC, su objetivo es fomentar la mejora de la productividad agrícola, de manera que los consumidores puedan disponer de un suministro estable de alimentos a precios asequibles y garantizar que la CEE disponga de un sector agrícola viable. Así, la PAC ofrece subvenciones y sistemas que garantizan precios elevados a los agricultores, proporcionando incentivos para que produzcan más.

Desde el punto de vista de la financiación, hay que decir que desde su creación, la PAC se articula a través de un fondo único: el Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola, cuya función es llevar a cabo la gestión financiera de la PAC.

En 1964, este Fondo se divide en dos secciones. Por un lado, la Sección de Garantía, que tiene por objeto la financiación de los gastos derivados de la aplicación de la política de mercados y precios. Por otra parte, la Sección de Orientación, que tiene por objeto financiar las operaciones de política estructural y de desarrollo de las zonas rurales.

En la década de los 80 surge un clima de conflicto protagonizado por una PAC que logra el objetivo de la autosuficiencia, si bien ha de enfrentarse con excedentes casi permanentes de los principales productos agrícolas, algunos de los cuales se exportan y otros se almacenan o se eliminan. Consecuentemente, se pone en marcha el sistema de cuotas de producción en el sector lácteo y los límites a la producción se convierten en el instrumento principal para hacer frente a la sobreproducción.

Sin embargo, se hace evidente la necesidad de reconducir los objetivos de la PAC dando cabida a las cuestiones medioambientales, de modernización de las explotaciones y de frenado del proceso de intensificación, a fin de frenar los excedentes estructurales.

En este contexto también se desarrolla el concepto de perspectiva financiera plurianual y, en este sentido, desde 1988 los créditos de la PAC se someten a una disciplina presupuestaria mediante la instauración de una línea directriz agrícola que limita el crecimiento presupuestario del gasto de la PAC, en función del comportamiento del PIB.

A partir de esta reforma, la política agroestructural se incluye en un contexto de política regional, en la que el desarrollo rural ya no es financiado únicamente por la sección de orientación del FEOGA, sino también por el FEDER, creado en el 1975.

En el año 1992, el Consejo adopta una nueva reforma de la PAC, conocida como reforma McSharry. Su rasgo principal es el inicio del cambio de modelo de apoyo a la producción, vía precios, vigente hasta ahora, por el de apoyo al productor, vía apoyo a la renta. Así, se establecen pagos directos asociados a la producción y, en paralelo, se establece la retirada obligatoria de tierras y otras medidas de acompañamiento, como las medidas agroambientales y las forestaciones.

El año 2003 es el que genera cambios más profundos en lo referente a la concepción de la PAC, ya que se establece el sistema de pago único. Según éste, a los agricultores se les asignan derechos de ayuda calculados en función de las ayudas que recibieron en un determinado período de referencia (derechos históricos), que son independientes o están desacoplados de los niveles de producción futuros. Estos pagos están vinculados al cumplimiento de determinados estándares ambientales, de bienestar animal y sanidad vegetal, de cumplimiento para todos los receptores de los pagos.

En el año 2005 se divide el FEOGA en dos fondos diferentes: el Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA), que financia medidas relativas al mercado y las ayudas a las rentas, y el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER), lo que confirma la separación de la PAC en dos pilares.

En 2011 se inician los trabajos preparatorios de definición de la PAC posterior a 2013, contextualizados en un momento clave de transformación, en el que hay que tomar decisiones para establecer las bases del modelo de futuro, teniendo en cuenta elementos como la volatilidad de los precios, el incremento de los costes y los elementos medioambientales, que requieren un replanteamiento de la PAC. En este marco, la Comisión presenta dos comunicaciones, una revisión presupuestaria y la otra sobre la PAC en el Horizonte 2020, sobre la nueva reforma agraria en concreto.

En la Comunicación sobre la revisión presupuestaria se concluye que hay que entender la PAC como una política que da un impulso horizontal a todos los sectores de la economía y a la lucha contra el cambio climático. En la Comunicación sobre la PAC en el Horizonte 2020 se definen como retos de la PAC la seguridad alimentaria, el medio ambiente, el cambio climático y el equilibrio territorial. Asimismo, establece que la PAC debe garantizar una producción alimentaria viable y una gestión sostenible de los recursos.

Los siguientes pasos en el camino de la adopción formal de la reforma son el acuerdo parcial alcanzado el 26 de junio de 2013 entre el Consejo Europeo, el Parlamento Europeo y la Comisión Europea sobre la reforma de la PAC y la aprobación por parte del Parlamento Europeo del acuerdo político sobre el marco financiero plurianual, el 3 de julio de 2013.

Estos acuerdos culminan con la aprobación de los reglamentos europeos que regulan la nueva PAC, así como con la concreción a nivel estatal, mediante cuatro reales decretos, en los aspectos que los reglamentos europeos dejan a discreción de los Estados miembros.

### **La nueva regulación sobre la PAC**

Hay que situar la reforma de la PAC en un momento de recesión severa de la economía europea, estrechamente vinculada a las perspectivas financieras 2014-2020, que suponen la pérdida de una parte de los créditos otorgados a la PAC en términos constantes, aspecto que también se debe conjugar con las nuevas adhesiones de países a la UE.

Por otro lado, hay que tener en cuenta la volatilidad de los precios de los productos agrarios, así como la dependencia progresiva entre los mercados agrarios, energéticos y financieros.

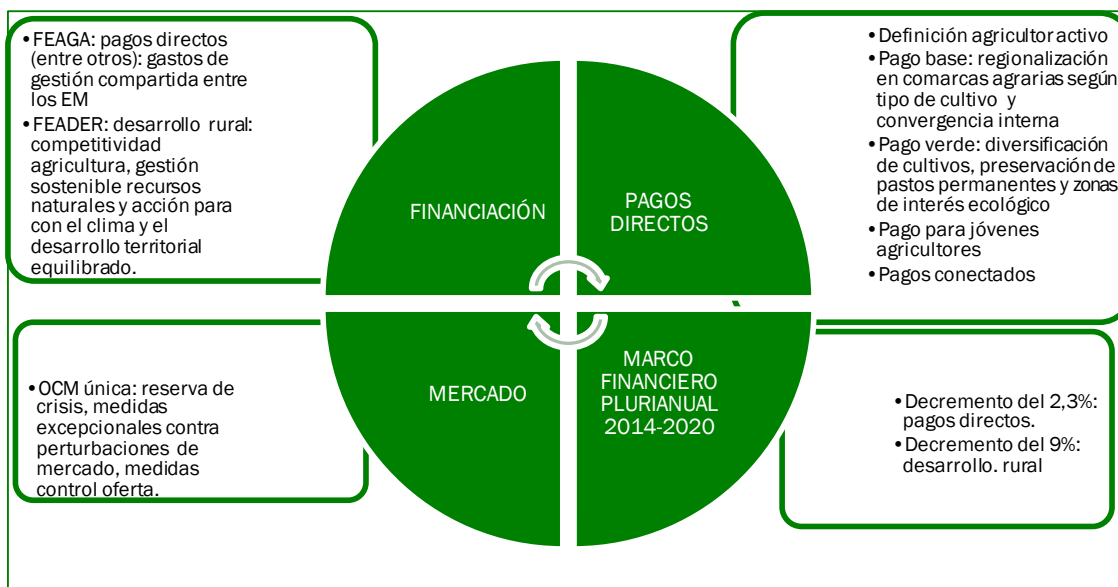
En el contexto del ajuste de márgenes debido a la crisis y a la volatilidad mencionada, también se ha considerado esencial afrontar el reparto del valor desequilibrado que genera la cadena alimentaria. No se pueden obviar, dentro del contexto que enmarca la reforma, las diversas reuniones de la Ronda de Doha en cuanto al comercio internacional, en la línea de reducir las tasas aduaneras. Hay que tener en cuenta también la renovación del Protocolo de Kyoto sobre el cambio climático, que pone en valor la agricultura sostenible y la mitigación del cambio climático.

La reforma también pretende luchar contra la pérdida de legitimidad de la PAC entre los ciudadanos europeos y, en este sentido, atiende a los requerimientos de una mayor equidad entre la asignación de las ayudas directas, tanto entre los Estados miembros como entre las explotaciones, a través de un proceso de convergencia interna.

La reforma de la PAC también está condicionada por el formato decisorio de la UE, dado que se decide por primera vez a través del proceso de codecisión.

A continuación se muestran, a nivel esquemático, los elementos principales de la nueva PAC, que serán explicados posteriormente.

FIGURA 1. Elementos principales de la nueva PAC en España



A partir del 2010 la Comisión Europea inicia un debate público sobre la futura PAC, en el que se concluye que ésta siga siendo una política común fuerte estructurada en dos pilares y, por otra parte, se recomienda seguir avanzando para fortalecer la competitividad, mejorar la utilización de recursos fiscales y obtener los beneficios de la política pública solicitada por los ciudadanos europeos en los ámbitos de la seguridad alimenticia, el medio ambiente, el cambio climático y el equilibrio social y territorial.

Partiendo de esta base la reforma de la PAC se plantea una serie de retos que se pueden agrupar en tres bloques: la seguridad alimenticia, el medio ambiente y el cambio climático y el equilibrio territorial.

Partiendo de estos elementos, en noviembre de 2013 el Parlamento y el Consejo adoptan los textos reglamentarios de la nueva PAC, que se aprueban formalmente en diciembre, y versan sobre los pagos directos, la OCM, la financiación, la gestión y el seguimiento de la PAC y el FEADER. Estos reglamentos, si bien son de aplicación directa en los Estados miembros, dejan algunos aspectos a su discreción. En el caso de España, se han adoptado varios acuerdos en las conferencias sectoriales de Agricultura y Desarrollo Rural de 24 y 25 de julio de 2013 y de 20 y 21 de enero de 2014, en los que se pone de manifiesto, entre otros aspectos, la voluntad de un modelo uniforme en todo el Estado, así como la de mantener los importes cobrados en periodos anteriores. Estos acuerdos culminan con la aprobación de cuatro reales decretos en el mes de diciembre de 2014, que regulan el modelo de aplicación de la PAC en España en los aspectos en los que, tal y como se ha dicho anteriormente, los reglamentos europeos dejan margen.

El contenido de la normativa se puede dividir en tres grandes bloques: los pagos directos, la financiación de la PAC y la OCM.

En cuanto a los **pagos directos**, el Reglamento 1307/2013 establece la regulación. Éste sustituye el pago único por explotación por un sistema de pago multifuncional, los pagos directos, con siete componentes (pago base por hectárea; pago verde; pago complementario a los jóvenes durante cinco años; pago redistributivo para fortalecer la ayuda a las primeras hectáreas de una explotación; ayuda adicional a las rentas en las zonas condicionadas por limitaciones naturales; ayudas vinculadas a la producción para determinadas zonas o tipos de agricultura por motivos económicos o sociales y un sistema simplificado disponible para pequeños agricultores, con pagos de hasta 1.250 euros). Los tres primeros componentes son obligatorios para los Estados miembros y los cuatro últimos tienen carácter facultativo. De estos últimos, en España sólo se aplican las ayudas vinculadas y el sistema simplificado para pequeños agricultores.

El Reglamento prevé que las nuevas ayudas por hectárea sólo se destinarán a los agricultores activos, figura ampliamente definida. El Reglamento establece, por un lado, una lista negativa de beneficiarios<sup>2</sup> y, por otra parte, en el caso de que las personas físicas o jurídicas formen parte de esta lista, se consideran agricultores activos si aportan pruebas verificables que demuestren el cumplimiento de una serie de requisitos (no aplicables a los agricultores que el año anterior hayan recibido pagos directos inferiores a 5.000 euros): que el importe anual de los pagos directos sea al menos del 5% de los ingresos que obtienen a partir de actividades no agrarias en el año fiscal más reciente; que sus actividades agrarias no sean insignificantes y que su objetivo social o comercial principal consista en ejercer la actividad agrícola.

En el ámbito estatal se concreta la definición de actividad agraria no insignificante, entendida sobre la base de que sus ingresos agrarios distintos de los pagos directos sean del 20% o más de sus ingresos agrarios en todo el año fiscal. Este criterio no se aplica por importes iguales o inferiores a 1.250 euros.

La normativa europea establece que los Estados miembros deben destinar el 30% de su dotación nacional para pagos directos al componente ecológico. El 70% restante se asignará al componente de pago básico, previa deducción del importe comprometido para las reservas nacionales de derechos (obligatorio hasta el 3% de las dotaciones nacionales) y para los pagos complementarios en concepto de pagos redistributivos (como máximo el 30%), a favor de jóvenes agricultores (como máximo el 2%), de las zonas desfavorecidas (como máximo el 5%) o en forma de pagos acoplados (como máximo el 15%).

Por otra parte, exige la reducción al menos en un 5% de la parte del pago básico que deba conceder a los agricultores que sobrepase los 150.000 euros. En el ámbito estatal, se fijan límites para la percepción de ayudas y se prohíbe conceder pagos directos cuando el importe total sea inferior a 100 euros en 2015, a 200 euros en 2016 y a 300 euros a partir del 2017.

En lo relativo a los componentes de los pagos directos, hay que hacer mención especial del pago base por hectárea, que sustituye al anterior régimen de pago único, tal como se ha comentado anteriormente. Sus beneficiarios son los agricultores activos que tengan derecho a recibir pagos respecto de una solicitud de ayuda en el año 2013. Lo que genera el derecho de pago son el número de hectáreas admisibles que haya declarado el agricultor en la su solicitud de ayuda en el año 2015. el Reglamento europeo faculta a los Estados miembros para aplicar el régimen de pago base a escala regional y, en este sentido, España opta por el modelo de regionalización, tomando como base las comarcas agrarias que se agrupan en 50 regiones, en función de la orientación productiva de los diferentes tipos de superficie agraria (secano, regadío, cultivos permanentes y pastos) de cada comarca y del potencial productivo que las caracterizó en 2013.

Asimismo, cabe destacar que en el ámbito europeo se prevé un proceso de convergencia, de tal forma que a partir del año 2019 todos los derechos de pago tendrán un valor unitario uniforme en un Estado miembro o región, según el modelo por el cual se opte. En el caso de España, se tiene en cuenta el valor medio de la región y el valor que le corresponde al beneficiario, una vez hecha la declaración del 2015. Los beneficiarios a los que les corresponde un valor superior a la media de su región no podrán perder más del 30%. Los beneficiarios a los que les corresponde un valor inferior al 60% de la media de su región percibirán un máximo del 60%. Finalmente, los beneficiarios a los que les corresponde un valor situado entre el 60% y el 90% aumentarán el valor de sus derechos un tercio de la diferencia entre el valor que les corresponde y el 90% del valor medio de la región.

En cuanto al pago verde, la normativa europea establece tres medidas obligatorias: la diversificación de cultivos, el mantenimiento de los pastos permanentes y el destino de al menos el 5% de la superficie cultivable en las zonas de interés ecológico. En el ámbito estatal, se establecen los límites presupuestarios.

En cuanto al pago para jóvenes agricultores, que tiene una duración de 5 años, el Reglamento europeo regula como requisitos que se trate de la primera instalación en una explotación agraria como jefe de explotación o que se haya instalado en los 5 años previos a la solicitud del pago base y que el agricultor tenga menos de 40 años. Se fija el importe a escala estatal.

En el caso de las ayudas vinculadas, la normativa europea detalla y regula las diferentes líneas de ayudas, teniendo en cuenta que sólo se podrán conceder a aquellos sectores o regiones de un Estado miembro que afronten determinadas dificultades en ciertos tipos específicos de actividades agrarias o sectores agrícolas específicos que sean especialmente importantes por motivos económicos, sociales o medioambientales. En España se fija en Conferencia Sectorial.

---

<sup>2</sup> Personas físicas o jurídicas o grupos de personas físicas o jurídicas que gestionen aeropuertos, servicios ferroviarios, instalaciones de abastecimiento de agua, servicios inmobiliarios e instalaciones deportivas y recreativas permanentes.

En cuanto a la **financiación de la PAC**, a través del Reglamento 1303/2013 se establece un marco estratégico común que integra todos los instrumentos financieros estructurales (FEDER, FSE, Fondo de Cohesión y FEADER) con una óptica de objetivos temáticos comunes y un enfoque territorial en su aplicación. El Reglamento 1306/2013 regula la financiación, la gestión y el seguimiento de la PAC, teniendo en cuenta las modificaciones que ha sufrido en el marco de los pagos directos. La financiación de los objetivos de la PAC se seguirá haciendo a través del FEAGA y del FEADER, y se definen los gastos financiados por ambos fondos.

En relación con las ayudas al desarrollo rural, financiadas por el FEADER, se elimina la clasificación en ejes que se hacía en el Reglamento anterior, respondiendo a criterios de simplificación. Merecen una mención especial la incorporación de las medidas relativas al agroambiente y el clima y a la agricultura ecológica.

Finalmente, con respecto a la OCM, hay que hacer referencia al Reglamento 1308/2013, por el que se crea la OCM. Este Reglamento identifica los productos agrarios y detalla las medidas de intervención en los mercados, los regímenes de ayuda, las normas en materia de comercialización, las reglas relativas a las organizaciones de productores, los intercambios con terceros países, las normas en materia de competencia aplicables a la agricultura, así como otras disposiciones de carácter general.

Cabe destacar que se constituye una reserva para los casos de crisis en los que resulte afectada la producción o la distribución, lo que supone una reducción de los pagos directos que superen los 2.000 euros, en el marco de la disciplina financiera. El Reglamento también permite que la Comisión Europea adopte medidas excepcionales contra las perturbaciones de los mercados y revisa los sistemas de intervención pública y de ayuda al almacenamiento privado para mejorar su capacidad de reacción y eficacia.

El Reglamento también establece algunas medidas de control de la oferta, como la finalización de las cuotas de azúcar el 30 de septiembre de 2017.

### **1.4. PROYECCIÓN ECONÓMICA DEL IMPACTO DE LA REFORMA DE LA PAC**

El estudio que se ha desarrollado ha planteado el ejercicio de calcular cuál sería la cuantía de las ayudas directas que se percibirían en Catalunya si la declaración del año 2015 finalmente fuera exactamente la misma que la del 2013. De este modo, con los datos de las explotaciones ganaderas y los archivos de la declaración única de 2013 se ha intentado aplicar la nueva normativa para saber qué efectos puede tener sobre las percepciones de los beneficiarios catalanes. Así pues, para llevar a cabo el ejercicio ha sido necesario estimar, por una parte, el pago básico que se cobrará por cada hectárea declarada en el año 2015 y el año 2019, después de aplicar el proceso de convergencia (el pago verde o *greening* se calcula a proporción del valor de los derechos de pago básico); por otra, también ha sido necesario estimar todas las ayudas asociadas que complementarán el pago verde y el *greening* correspondiente.

La suma total de las ayudas estimadas, incluyendo los derechos de pago básico, el pago verde y el conjunto de ayudas asociadas, acabaría suponiendo un volumen de ayuda que se situaría en los 244.109.608 euros en el 2015 y ascendería hasta los 245.074.890 en el 2019. En cualquier caso, este valor difícilmente iría, según nuestra estimación, más allá de los 251.501.554 euros en 2019. Respecto del volumen de ayudas directas cobradas en el año 2013, esta suma nos sitúa en un 95,4% de las ayudas percibidas aquel año, una proporción que como máximo llegaría al 97,9%.

La siguiente tabla recoge el resultado del global de estas estimaciones. Dado que nuestra estimación se ha realizado con datos de cobros realizados en el año natural de 2013, y teniendo en cuenta que la cifra total de ayudas para el 2013 según el ejercicio FEGA difería ligeramente de la referida al año natural, la última estimación corrige tanto el valor de las ayudas estimadas como el de las ayudas del 2013 para que se aproximen al valor de las ayudas concedidas durante el ejercicio. En este último caso, las ayudas estimadas llegarían, en el 2015, a los 250 millones de euros, y subirían ligeramente por encima de los 251 millones en el año 2019. Sin embargo, dado que el volumen de ayudas consideradas para el conjunto del ejercicio también sería más alto, la aplicación de la normativa dejaría en el año 2019 un volumen de ayudas que en términos nominales se situaría en el 93,3% de las que se concedieron en el ejercicio FEGA de 2013.

**TABLA 1. Previsión de la evolución del total de ayudas directas entre 2015 y 2019 fruto de la aplicación de la nueva regulación, según el escenario 2 y según el escenario 1 corrigiendo o no el decalaje entre derechos cobrados en el año natural o concedidos en el ejercicio FEGA**

	2015	2016	2017	2018	2019	Porcentaje del 2019 sobre los importes directos cobrados 2013
Importe bruto estimado del TOTAL de PD sin correcciones (Año natural)	245.166.282	246.751.052	248.335.188	249.918.688	251.501.554	97,86%
Importe estimado del TOTAL de PD corregido <sup>1</sup> (Año natural)	244.109.608	244.164.562	243.911.339	244.493.236	245.074.890	95,36%
Importe estimado del TOTAL de PD corregido <sup>1</sup> (Ejercicio FEGA <sup>2</sup> ) <sup>3</sup>	250.203.267	250.257.034	250.002.623	250.583.333	251.163.799	93,32%

Unidades: euros y porcentajes.

(1) La corrección que se aplica consiste en la detracción de los derechos que se ven afectados por los límites que establecen los artículos 6 y 7 del Real decreto 1076/2014, y de la plena aceptación del régimen de pequeños agricultores por parte de todos los beneficiarios que se puedan acoger a él. Esta detracción se aplica año a año según los preceptos de la normativa aplicable.

(2) El análisis se ha llevado a cabo a partir de los importes cobrados el año 2013. El volumen de los importes cobrados el año 2013 no se corresponde con el volumen de las ayudas concedidas durante el ejercicio FEGA, que no se corresponde con el año natural. La divergencia más importante se produjo en relación con las ayudas a las vacas nodrizas. La divergencia se ha prorrateado (51,32%) y se ha aplicado linealmente a toda la serie para corregir parcialmente el sesgo a la baja que se habría incorporado.

(3) Si bien en los cuatro primeros casos las ayudas totales para el año 2013 se han calculado según derechos cobrados en el año natural, este criterio se modifica en las dos últimas aproximaciones; en estos casos, para calcular el total de ayudas el año 2013, se ha tenido en cuenta el volumen total de ayudas concedidas en el ejercicio FEGA, cosa que ha hecho aumentar el volumen de ayudas a vacas nodrizas, así como también el volumen de ayudas específicas otorgadas bajo el paraguas del artículo 68 del Reglamento CE 73/20029.

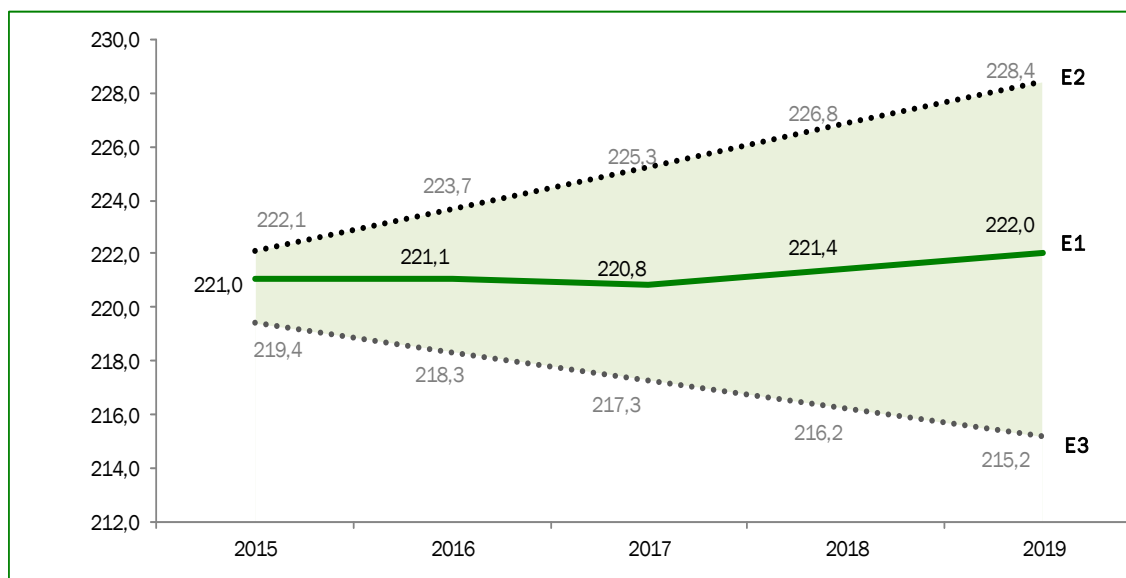
Fuente: elaboración propia (véase el anexo metodológico del documento).

Aunque parece que en términos globales el conjunto de Catalunya posiblemente mantendría un nivel de ayudas inferior en términos nominales a las de 2013, este comportamiento no se distribuiría de manera territorialmente uniforme. De este modo, las comarcas del tercio norte de Catalunya, a falta de ver si finalmente disminuye mucho o no la declaración de pastos, recogerían un volumen de ayudas superior al de 2013, sobre todo por el hecho de que las ayudas ganaderas asociadas compensarían sobradamente el efecto de la aplicación de la normativa sobre el pago disociado. En cambio, esto no pasaría en las comarcas del sur de la provincia de Lleida y de Barcelona, ni tampoco en el conjunto de comarcas de la provincia de Tarragona.

Por componentes, la estimación del total de derechos de pago básico más el pago verde o *greenig* proporcional que se percibirían sería de 221.037.473 euros para el año 2015 y aumentaría hasta los 222.002.754 el año 2019, después del proceso de convergencia.



**GRÀFICO 1. Estimación del valor de los derechos básicos más el *greening* asociado percibidos en Catalunya, 2015-2019**



Unidades: millones de euros.

(E1) Escenario 1: Aplicando a cada hectárea una corrección negativa proporcional al esfuerzo que requiere cada región (a proporción de los beneficiarios que corrigen a la baja respecto del conjunto de beneficiarios que también lo hacen en el conjunto de cada región. Véase el procedimiento de prorata en el anexo metodológico). Detrayendo también todas las ayudas inferiores a 300 euros y descontando la convergencia de aquellas de menos de 1.250 euros.

(E2) Escenario 2: Aplicando a cada hectárea una corrección negativa proporcional al esfuerzo que requiere cada región (a proporción de los beneficiarios que corrigen a la baja respecto del conjunto de beneficiarios que también lo hacen en el conjunto de cada región. Véase el procedimiento de prorata en el anexo metodológico). Sin excluir los pagos directos inferiores a 300 euros ni la convergencia de los pagos inferiores a 1.250 euros anuales.

(E3) Escenario 3: Aplicando la corrección total a todas las hectáreas que convergen negativamente. No se aplica ningún tipo de corrección.

Fuente: elaboración propia (véase el anexo metodológico).

Uno de los factores que más incidencia tienen en la determinación del volumen de la convergencia de los derechos de pago básico es la aplicación de los criterios de exclusión que se establecen en el artículo 6 y el título V del Real Decreto 1075/2014, de 19 de diciembre. Concretamente, nos referimos a la exclusión de los beneficiarios con ayudas inferiores a 300 euros anuales y a la no convergencia de los derechos de los beneficiarios incluidos en el régimen de pequeños agricultores (RPA) que, por otra parte, es potestativo. Otro factor que también hay que tener en cuenta es el esfuerzo de convergencia a la baja que finalmente harán aquellos beneficiarios con derechos por encima del promedio de cada región.

Aunque la estimación que se ha realizado recoge la aplicación de los preceptos establecidos en los artículos 6, 86, 87 y 88 del Real Decreto mencionado anteriormente, su inclusión o no, junto con el prorrateo o no de la convergencia a la baja en cada región nos abren un rango de posibilidades que nos podría hacer variar el valor de los derechos de pago básico más el *greening* estimados para el año 2019 entre los 215,2 y los 228,4 millones de euros. Sin embargo, hay que tener en cuenta que los cambios que finalmente sea posible llevar a cabo en las declaraciones pueden hacer variar mucho tanto los derechos como los valores de convergencia, lo que puede modificar sustancialmente nuestra estimación inicial. La estimación realizada, teniendo en cuenta la no variación de las declaraciones respecto de 2013, queda precisamente recogida en el gráfico anterior, que refleja el margen de posibilidades entre los tres escenarios estimados.

Según la estimación, las hectáreas computables como subvencionables por los derechos de pago básico para el año 2015 han sido 952.993. De éstas, el 39,6% han sido parcelas destinadas a cultivos herbáceos que, junto con los pastos (29,2%), han sido los dos usos declarados más presentes, a mucha distancia del olivo (9, 3%) y los cultivos forrajeros (5,8%) o la vid (4,5%).

Entre los tipos de cultivos subvencionados por encima de la media encontraríamos el arroz, los cítricos, los cultivos herbáceos, los forrajes y el olivo. Asimismo, la asignación de derechos que se ha realizado deja a la fruta dulce, los pastos, los productos hortícolas, la vid y los frutos secos con ayudas por hectárea por debajo de la media, si bien la mayoría de estas tipologías de cultivos, con excepción de los frutos secos, posiblemente pueden tender a corregir en conjunto sus ayudas al alza con el proceso de convergencia. El resto de cultivos posiblemente convergerán a la baja.

Si tenemos en cuenta los dos primeros escenarios de convergencia calculados, en conjunto las hectáreas computadas podrían converger entre el 0,5% y el 3,7% al alza, si bien el tercer escenario, hasta cierto punto improbable, podría llegar a suponer una convergencia negativa del 2,3%. Todo parece indicar que seguramente en las tierras de la vid, tal vez junto con las de huerta que finalmente se computen, los derechos ganarán valor con la convergencia. Del mismo modo, todas las estimaciones apuntan a una convergencia media a la baja de las tierras dedicadas al olivo. Sin embargo, hay que tener en cuenta que, si bien otros tipos de cultivos como los frutos secos muestran una pérdida de valor de los derechos entre 2015 y 2019, esta evolución responde más a la desaparición de beneficiarios afectados por el artículo 6 del RD 1075/2014 y a la no convergencia de pequeños agricultores que a la convergencia a la baja de las propias tierras. De hecho, estos tipos de afectaciones se concentran sobre todo en las comarcas de la provincia de Tarragona y del sur de Barcelona.

Territorialmente, la convergencia no modificaría en lo sustancial la distribución de los derechos de pago básico entre el año 2015 y el 2019. Una parte importante de los pagos básicos se asignarían a tierras ubicadas en las comarcas del Segrià, la Noguera y, en general, en las comarcas del sur de Lleida, en el Bajo Ebro y el Montsià y, a más distancia, en Osona y el Alto Ampurdán. En general, estas mismas comarcas perderían peso en el reparto de las ayudas tras el proceso de convergencia, excepto la de Osona.

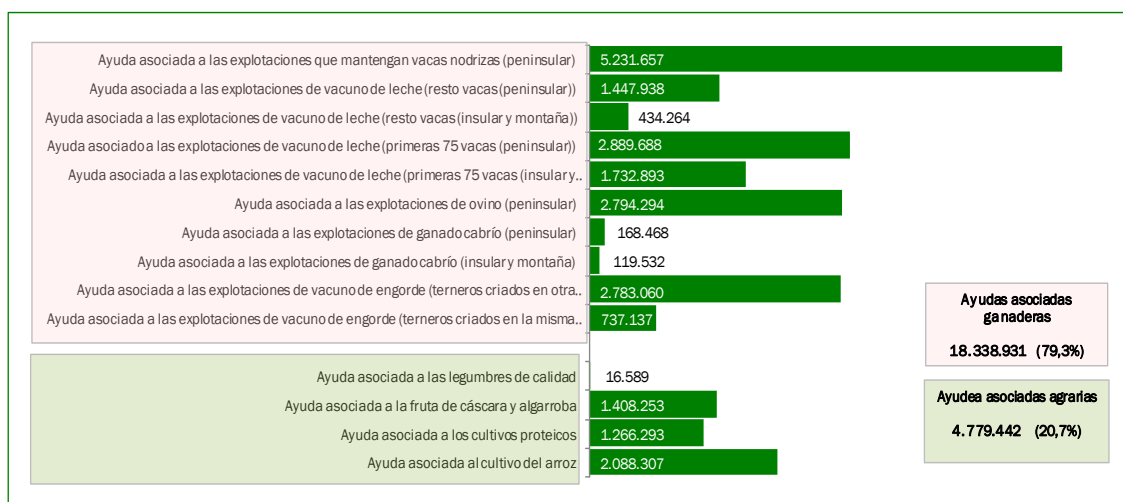
El año 2015, el valor medio de los derechos de pago básico por hectárea se estima que sería más alto en las comarcas del Ebro, las del sur de la provincia de Lleida, en el Valle de Aran y en las comarcas más orientales de las provincias de Barcelona y Girona. El proceso de convergencia moderaría ligeramente las divergencias entre las medias del precio por hectárea que se cobrarían en cada una de las comarcas.

El proceso de convergencia mejora en general los promedios de los valores de los derechos de pago básico por hectárea en el conjunto de Catalunya; sin embargo, esta mejora no se daría en todas las comarcas. Destacan por la pérdida de valor medio de los derechos las comarcas del Valle de Aran, el Bajo Campo, el Priorato, la Segarra, la Plana de Urgel, las Garrigas, el Montsià y el Segrià.

Si se distribuyen los derechos de pago básico según la ubicación de cada explotación beneficiaria, adquieren mayor relevancia las comarcas del Segrià y la Noguera, donde se concentraría buena parte de la ayuda. A más distancia, aunque con un volumen también importante de ayuda, destacarían otras comarcas como el Bajo Ebro, el Montsià o Osona. Por explotaciones, la ganancia que plantea la convergencia en las comarcas de montaña se hace mucho más patente que por hectáreas.

Al margen del pago básico, las ayudas asociadas a las actividades ganaderas y las actividades agrarias que se estima que podrían cobrar los beneficiarios catalanes se situarían en torno a los 23.118.373 euros. Tal como muestra el gráfico siguiente, la parte más importante de las ayudas asociadas se destinaría a ayudas al sector ganadero, mientras que las ayudas al sector agrario supondrían sólo el 20,7% del total. Una parte de estas ayudas asociadas se podrían excluir en aquellos casos en que el total de pagos directos no supere los 300 euros. Este tipo de afectación sólo supondría, en nuestro caso, un 0,5% de la estimación, que se concentraría sobre todo en las ayudas a la actividad agraria y, en términos relativos, de manera más importante en las ayudas a los cultivos de legumbres de calidad y en los frutos secos.

GRÁFICO 2. Estimación de las ayudas asociadas ganaderas y agrarias que se darán en Catalunya, 2015



Unitades: euros y porcentajes.

Fuente: elaboración propia (véase el anexo metodológico).

En conjunto, las ayudas ganaderas tienden a concentrarse más en las comarcas más septentrionales de Catalunya, mientras que las agrarias, especialmente la de los frutos secos y el arroz, se concentran sobre todo en las más meridionales. Como consecuencia del hecho que pesan más las estimaciones que se han obtenido de las ayudas ganaderas que de las agrarias, en general, la importancia relativa y absoluta de las ayudas asociadas acaba concentrándose sobre todo en el tercio más septentrional de Catalunya y especialmente en el Pirineo, donde suponen una parte importante de los pagos directos.

La única ayuda ganadera que mantiene una distribución más dispersa y sobre todo más focalizada en las comarcas del sur es la ayuda a la producción de caprino. En el caso del ovino, la distribución también es bastante dispersa, aunque en ella las comarcas meridionales no adquieren tanta importancia. En cualquier caso, ambas ayudas son relativamente poco importantes en relación a las que se dan en el sector del vacuno de leche, vacuno de engorde y vacuno de cría. En el caso del vacuno, las modalidades más intensivas también focalizan mucho la ayuda en las comarcas del sur de la provincia de Lleida, en Osona o en las comarcas más ganaderas de la de Girona.

Este factor, junto con la convergencia al alza de los pastos, tal como se ha comentado al principio, explica el hecho de que las comarcas del tercio norte de Catalunya, y especialmente las del Pirineo, muestren en general un nivel de ayudas estimadas, tanto para 2015 como para el 2019, superior al de 2013. Esto no ocurre en el resto de comarcas catalanas.

## 1.5. CONSIDERACIONES Y RECOMENDACIONES

El CTESC, una vez elaborado este Informe, quiere poner de manifiesto una serie de consideraciones y recomendaciones al Gobierno de la Generalidad de Catalunya, con el objetivo de asesorarlo en la elaboración de políticas relacionadas con el sector agropecuario y, sobre todo, en lo que se refiere a la implementación de la nueva Política Agraria Común en el campo catalán.

El CTESC es consciente de que algunas de las recomendaciones apuntadas requieren un marco competencial superior al que actualmente posee la Generalidad. De todos modos, considera que este hecho no debería ser un impedimento a la hora de formularlas, dada la capacidad del Gobierno de negociar con otras administraciones la posibilidad de implementarlas, así como su capacidad de influencia en el desarrollo de iniciativas que incorporen el espíritu de las propuestas presentadas.

### 1.5.1. SOBRE EL SECTOR AGROPECUARIO EN CATALUNYA

Es evidente que Catalunya tiene uno de los sectores agroindustriales más potentes de todo el Estado. Si circunscribimos el análisis al complejo agroindustrial en Catalunya, se observa que, sumando el sector agropecuario y las principales ramas agroindustriales, éste genera, directamente, el 4,4% de los puestos de trabajo del conjunto de la economía catalana, el 3,5% del VAB y el 7% de la producción.

Si se analiza el sector desde un punto de vista diacrónico, durante las últimas décadas se ha observado una progresiva concentración de la actividad, una disminución del número de las explotaciones junto con un relativo mantenimiento de la Superficie Agraria Útil (SAU) explotada, que, sin embargo, ha tendido a ceder terreno a la superficie boscosa. Esta tendencia ha propiciado, en promedio, un aumento de la dimensión de las explotaciones en términos de superficie y también de las explotaciones ganaderas, aunque, en el último caso, sólo ha supuesto un aumento de los efectivos totales del sector en el caso del porcino y el equino.

Este redimensionamiento de las explotaciones se ha llevado a cabo sobre todo a partir de un aumento de los contratos de arrendamiento, aunque el régimen de tenencia más extendido sigue siendo el de propiedad.

En lo referente a la actividad agraria y a las orientaciones productivas agrarias, Catalunya registra una diversidad orográfica y climática que determina una configuración muy variada del campo catalán. Así y todo, casi la mitad de las tierras cultivadas se dedican a los cereales para grano y, a mucha más distancia, encontramos el olivo, los cultivos forrajeros, la vid y los frutos secos. En los últimos años los cultivos que más han crecido son la fruta tropical, los plántales, los cítricos y los cereales para grano.

En Catalunya hay tres áreas claramente definidas. Una primera, donde están las comarcas de la franja central de Catalunya, que se dedican mayoritariamente a los cultivos herbáceos de secano. Una segunda área son las comarcas típicamente de montaña, donde en la actualidad predominan los pastos extensivos. Y, por último, las comarcas más meridionales, donde el peso de las superficies con cultivos permanentes gana importancia.

La ganadería tiene un peso muy importante en Catalunya. En el año 2011 el 60,7% de la producción final agraria se derivó de la producción animal. La actividad ganadera adquiere especial relevancia en la franja pirenaica, a causa de su abundancia de pastos, así como también en algunas comarcas más centrales, donde la ganadería intensiva en estabulación adquiere un papel central.

Se constata que hay dificultades para disponer de datos que recojan y evidencien la diversidad del sector agropecuario en cuanto al empleo. Con los datos disponibles, y a partir del censo de 2009, han trabajado 146.229 personas en las explotaciones agrarias catalanas, entre mano de obra familiar o asalariada fija, el 11,7% más que en 1999. La mano de obra familiar representa el 82% del total, claramente mayoritaria, aunque desciende 4 puntos porcentuales respecto de la situación de 10 años atrás. Este retroceso se explica a través del incremento del empleo asalariado fijo y está vinculado al fenómeno de integración y concentración en detrimento de la explotación familiar clásica. La incidencia del trabajo parcial es muy importante, y es por eso que cuando se analiza la mano de obra en términos de unidades de trabajo por año (UTA), las 146.229 personas trabajadoras equivalen a 54.963 UTA, es decir, personas trabajando a tiempo completo. Si tuviéramos en cuenta la mano de obra eventual y externa, se llegaría a las 63.330 UTA.

A pesar del incremento de personas que trabajan en el campo, el trabajo agrario en su conjunto se ha reducido en 10.681 UTA entre 1999 y 2009, como consecuencia de la caída del tiempo que dedica la mano de obra familiar a la explotación. Por otra parte, el trabajo de las personas no contratadas directamente por la explotación (mano de obra externa), como el de las empresas de servicios agrarios, ha aumentado el 59,6% a lo largo del período 1999-2009. También es destacable que más de la mitad de las explotaciones tienen menos de 1 UTA al año y sólo el 11,7% necesita más de 2. Por otra parte, el tiempo de trabajo que cada persona dedica a la explotación tiende a disminuir.

También se puede constatar la elevada edad media de las personas ocupadas en el campo catalán en 2009. Así, 1 de cada 3 titulares de explotación tienen 65 o más años. En cuanto a los jefes de explotación, el grupo más numeroso, el 27,9%, tiene entre 55 y 64 años, seguido muy de cerca por los que tienen 65 años y más, el 27,3%. Entre 1999 y 2009, la media de edad se ha ido incrementando. A pesar de esta tendencia al envejecimiento, los expertos indican que las propias fuentes estadísticas, por diversos factores, no acaban de medir correctamente esta realidad y todo hace pensar que el posible escenario de un abandono de la tierra sea poco probable.

En lo referente al género, los hombres constituyen una mayoría considerable de la mano de obra, 2 de cada 3 ocupados. Así y todo, entre 1999 y 2009 se observa un cierto incremento de la proporción de mujeres, debido a la incorporación de mujeres más jóvenes a la actividad agraria. Un factor que podría explicar en parte esta situación es la invisibilidad que en ocasiones tiene el trabajo de las mujeres en el ámbito rural, con la consiguiente falta de registros al respecto.

En cuanto al nivel formativo de la población ocupada, se constata que se alcanza un nivel menor que el de la población ocupada del resto de sectores. No se puede olvidar que a menudo el desarrollo de un empleo en el sector agropecuario no requiere de una calificación profesional. Otros factores explicativos de este hecho

diferencial son la edad de la población ocupada, la proliferación del tiempo parcial y la eventualidad de la contratación.

En este contexto, el CTESC recomienda:

1. Dar apoyo a la internacionalización de las empresas y cooperativas agroindustriales, teniendo en cuenta las nuevas áreas de consumo global. En este sentido, habría que potenciar las misiones comerciales y otros instrumentos de ayuda a la exportación, como mecanismos de abaratamiento de costes, promoviendo acciones sinérgicas entre PRODECA, ACCIÓN, ICEX y otros organismos con funciones análogas.
2. Estructurar un nuevo Plan para el fomento de la competitividad de las cooperativas agrarias en sustitución del actual Plan de concentración, intercooperación y modernización de cooperativas (PCIM), más adaptado a su realidad y a sus retos. Este Plan debería incentivar la colaboración, la vertebración empresarial de las cooperativas, además de las fusiones, e impulsar un salto significativo en la dimensión media de estas empresas, reforzando su liderazgo en el entorno (otras comunidades autónomas, otros Estados miembros y regiones europeas).
3. Potenciar el concepto de “cadena alimenticia” para visibilizar con claridad todos los eslabones que la componen e impulsar su interrelación colaborativa.
4. Potenciar las competencias empresariales de la figura del productor agropecuario y forestal, promoviendo la adopción de figuras societarias, las economías de escala y la reducción de costes operativos en el marco de un plan de empresa plurianual.
5. Ante la existencia de una fuerte discordancia entre el número de explotaciones, unas 60.000, que el censo identifica, y el número de empresas que se intuyen basándose en la información de los registros en la Seguridad Social (menos de la mitad), lo que pone de manifiesto la existencia de la agricultura a tiempo parcial, habría que promover el desarrollo de políticas más eficientes para evitar el abandono de la actividad agraria.
6. Dada la baja presencia de figuras societarias y mercantiles con limitación de la responsabilidad en relación con otros sectores, se propone eliminar obstáculos administrativos a determinados requisitos de las líneas de ayudas vigentes, cuando sean un impedimento para la adopción de estas figuras jurídicas.
7. Implantar un programa específico de formación de los consejos rectores de las cooperativas agrarias que se centre en tres ejes: el marco normativo, las competencias empresariales y las habilidades directivas para fomentar el liderazgo en la estrategia empresarial.
8. Apostar por una mayor concentración de la oferta para mejorar la posición estratégica de los productores agrarios en la cadena alimenticia.
9. Potenciar la interrelación entre el sector productor y el agroindustrial. Este sector productor necesita la interrelación para poder buscar nuevos nichos de mercado con mayor valor añadido, teniendo en cuenta el reto de competir en precio y/o en volumen. La colaboración con el sector agroindustrial puede ayudar a potenciar Catalunya como uno de los principales clusters agroalimentarios que agrupe toda la cadena de valor.
10. Potenciar la labor de observatorio agroalimentario de precios, profundizando en elementos de prospectiva de mercados y coyuntura y, sobre todo, aportando modelos de éxito en comercialización, tanto en el ámbito de la explotación agraria como de la industria alimentaria.
11. Potenciar aquellos modelos agroindustriales que se abastezcan mayoritariamente de materia prima catalana y/o prioricen la materia prima catalana sobre otra opción.
12. Apostar por medidas que fomenten la competitividad de las producciones agropecuarias y la

diversificación de actividades.

13. Desarrollar mecanismos para acercar al mercado al productor que elabora producto final propio, mediante proyectos de sensibilización de producto de circuito corto y el aprovechamiento del renombre de la gastronomía catalana.
14. Definir y establecer campañas de gran impacto en la opinión pública para la promoción de los productos catalanes de calidad o de origen certificados, para fomentar su consumo.
15. Incentivar el uso de los recursos destinados a la innovación y poner en valor las posibilidades tecnológicas existentes.
16. Potenciar decididamente la agricultura de precisión, dado que permite optimizar recursos en la actividad agrícola.
17. Fomentar la modernización del regadío para el ahorro de agua y energía.
18. Simplificar los trámites administrativos en las transacciones de activos para facilitar la adaptación a las nuevas políticas comunitarias y el acceso al relevo generacional, así como la entrada de personas que no sean necesariamente hijos/as de agricultores.
19. Impulsar las medidas y poner los medios necesarios para mejorar las condiciones laborales de los inmigrantes que trabajan en el campo, en el marco del proyecto AGREE.
20. Elaborar un Plan de sostenibilidad de la ganadería intensiva.
21. Dotar a los documentos de gestión forestal de una mayor seguridad jurídica en lo referente a las garantías de ejecución en el tiempo, especialmente en el caso particular de los espacios protegidos.
22. Desarrollar la actividad forestal económicamente viable como mecanismo de prevención de incendios y preservación del entorno. El nivel de extracción de material forestal debe tener en cuenta las tasas anuales de crecimiento de las masas forestales para evitar la acumulación progresiva de combustible forestal y el aumento del riesgo asociado.

## 1.5.2. SOBRE LA POLÍTICA AGRARIA COMÚN

A estas alturas, nadie puede discutir que la Política Agraria Común (PAC) ha sido, desde sus inicios en 1957, uno de los elementos vertebradores del proyecto de integración europea y la receptora de una parte fundamental del presupuesto comunitario.

La PAC ha sido objeto de sucesivas revisiones debido a una serie de factores. Un primer conjunto de factores tendrían como aspectos comunes una serie de cambios que se han producido en Europa en los cerca de 60 años de implementación de la PAC, como son los cambios tecnológicos, los cambios estructurales en la cadena agroalimentaria, las tendencias de la demanda y las crisis de mercados. Otro elemento significativo ha sido el proceso de consolidación de la libre circulación de productos agrarios entre los Estados miembros y de las relaciones comerciales internacionales. Y un último elemento, en este caso, más tecnocrático, es el método comunitario de decisión, que viene condicionado por aspectos como las nuevas prioridades de la UE, las adhesiones de los nuevos Estados miembros y las políticas comunes.

La PAC se ha articulado en base a tres principios: unidad de mercado; preferencia comunitaria, que conlleva la protección de la producción interna, y solidaridad financiera, que implica que la financiación se lleva a cabo a través del presupuesto comunitario.

Otro elemento distintivo de la PAC es su configuración en 2 pilares: el primero, dedicado a las ayudas directas a las explotaciones y una pequeña parte a medidas de mercado, con financiación exclusiva con fondos de la UE. Y el

segundo, que se corresponde a medidas de fomento de desarrollo rural, cofinanciado por la UE, los Estados y las regiones.

La nueva reforma de la PAC se ha de contextualizar en un momento de recesión severa de la economía europea que ha supuesto la aplicación de políticas de austeridad fiscal en la gran mayoría de países que componen la UE. Esta realidad ha tenido un impacto significativo en términos presupuestarios en las perspectivas financieras plurianuales 2014-2020, que conlleva una pérdida de una parte de los créditos otorgados a la PAC en términos constantes, a lo que hay que sumar las nuevas adhesiones de países a la UE. Es preciso complementar este marco con la volatilidad de los precios de los productos agrícolas, así como con la dependencia progresiva entre los mercados agrícolas, energéticos y financieros. Es un hecho probado que el incremento de los precios de la energía repercute en el incremento de los costes de la producción agraria.

Teniendo en cuenta estos elementos, a principios del año 2010 la Comisión Europea abre un debate público en el que se concluye, por una parte, que la futura PAC siga siendo una política común fuerte estructurada en dos pilares y, por otra, se recomienda seguir avanzando para fortalecer la competitividad, mejorar la utilización de los recursos naturales y obtener los beneficios de la política pública que los ciudadanos europeos piden en los ámbitos de la seguridad alimentaria, el medio ambiente, el cambio climático y el equilibrio social y territorial. Tomando como base estos pilares, en noviembre de 2013 el Parlamento y el Consejo adoptan los textos reglamentarios de la nueva PAC, cuyos elementos esenciales son los siguientes:

- En lo referente a los mecanismos de ayudas directas, se pasa de la disociación o desvinculación a la focalización.
- En cuanto a las normas horizontales y financieras, se simplifica el sistema integrado de administración y control, así como la ecocondicionalidad de las ayudas
- En cuanto a la Organización Común de Mercado, se adaptan los instrumentos en vigor para convertirlos en redes de seguridad que sólo se aplican en caso de crisis de los precios y perturbaciones del mercado.
- Se simplifican los instrumentos existentes en relación con el desarrollo rural para concentrarse en la ayuda a la competitividad, la innovación, la agricultura basada en el conocimiento, el establecimiento de jóvenes agricultores, la gestión sostenible de los recursos naturales y el desarrollo territorial equilibrado.
- Por último, la nueva regulación mantiene los dos pilares de la PAC, si bien aumenta los vínculos entre ellos, lo que proporciona un enfoque global e integrado de apoyo a la política.

Una vez esbozado el marco de la nueva PAC, cabe destacar que, si bien los reglamentos europeos son de aplicación directa a los Estados miembros, éstos dejan algunos aspectos a su discreción y, por tanto, hay un cierto margen para definir el modelo por parte de cada Estado. En el caso español, los diversos reglamentos y acuerdos reflejan la voluntad de un modelo uniforme en todo el Estado, así como el mantenimiento de los importes cobrados en periodos anteriores. Estos acuerdos culminan con la aprobación de cuatro reales decretos en diciembre de 2014 que regulan el modelo de aplicación de la PAC en España.

De manera sintética, el modelo español tiene como rasgo más diferencial el modelo de pago básico. Así, el primer pilar de la PAC (pagos directos) se compone, por una parte, del pago base, el pago verde y el régimen de jóvenes agricultores y, por otra, del pago acoplado. En cuanto al pago base, el Estado opta por un modelo de regionalización basado en 50 comarcas agrarias, atendiendo a criterios administrativos, agronómicos, socioeconómicos y de potencial agrario regional. En el mismo, estas comarcas se dividen según las orientaciones productivas que presentaban en la campaña 2013 para las superficies que se declaraban en ella o en el uso reflejado en el sistema de identificación geográfica de las parcelas agrícolas (SIGPAC), para las superficies no declaradas en la campaña mencionada. En concreto, se dividen en: tierra de cultivo (secano y regadío), cultivos permanentes y pastos permanentes. A cada una de estas comarcas (regiones) se le asigna un valor medio del derecho y, en este sentido, los valores de los derechos de pago único de cada región deberán converger hacia esta media.

Cabe mencionar que el Departamento de Agricultura, Ganadería, Pesca, Alimentación y Medio Natural considera que los reales decretos de ámbito estatal contienen contradicciones manifiestas respecto de la normativa comunitaria, y, consecuentemente, en febrero de 2015, envía un requerimiento previo a la interposición de recurso por la vía de lo contencioso-administrativo al Ministerio de Agricultura. El primer elemento objeto de conflicto es la definición que hacen los reales decretos sobre el concepto de agricultor activo ya que, según el Departamento, propicia que acaben accediendo a las ayudas personas jurídicas o físicas cuya actividad principal en ningún caso

es la agricultura o la ganadería, lo que es contrario a la normativa comunitaria. Por otra parte, el Departamento pone de manifiesto que la normativa excluye del pago para jóvenes agricultores, por un lado, a aquellos que se inician en la actividad exclusivamente en sectores como el de las frutas, hortalizas, patatas, plantas ornamentales, vid, equino, o una combinación de ellos, sectores que no estaban incluidos en el régimen de pago único. Por otra parte, basándose en la nueva normativa, el Departamento considera que no podrían recibir el pago complementario los jóvenes agricultores no incorporados al régimen de pago único que dispongan de derechos de pago básico por cesiones (arrendamiento, venta o sucesión inter vivos o *mortis causa*). El Departamento considera también que el hecho de que se exija a los jóvenes agricultores requisitos diferentes en función de que se trate de ayudas al desarrollo rural, de pagos directos o de la reserva nacional les dificulta el acceso a las ayudas. Finalmente, con respecto a las ayudas acopladas, el Departamento considera que se deberían haber incluido sectores tan significativos en Catalunya como la alfalfa de regadío y el olivo de bajo rendimiento. Por otra parte, considera que el hecho de que el sistema de ayudas acopladas no se adecúe al modelo de regionalización puede provocar que en algunos sectores se produzca una sobrecompensación, contraria a la normativa comunitaria.

En relación con algunos de estos aspectos que han sido objeto de conflicto, cabe destacar la reciente aprobación del Real Decreto 1172/2015, que modifica los reales decretos estatales, citados anteriormente, que regulan el modelo de aplicación de la PAC en España. Los aspectos más relevantes objeto de modificación han sido la clarificación de la mención sobre el objeto social de las actividades excluidas para la concesión de los pagos directos. En este sentido, se matiza que los requisitos del agricultor activo no se aplicarán a los agricultores que hayan recibido importes por una cantidad igual o inferior a 1.250 euros antes de la aplicación de las penalizaciones o exclusiones derivadas de los controles de admisibilidad o condicionalidad. Por otra parte, se incorporan los códigos correspondientes al impuesto sobre actividades económicas para determinar las actividades que se consideran excluidas de las ayudas.

En lo que respecta a la definición de actividad agraria, se añade el pastoreo como parte de la actividad ganadera y se modifica consecuentemente el listado de actividades de mantenimiento.

Asimismo cabe destacar las modificaciones con respecto al régimen de jóvenes agricultores, ya que el nuevo Real Decreto elimina el requisito de iniciar su actividad en alguno de los sectores incorporados al régimen de pago único hasta 2013 o, a partir de 2015, al régimen de pago básico, con lo que se ha abierto la ayuda a agricultores jóvenes que se instalen exclusivamente en sectores como el de las frutas y hortalizas, vid y vino, planta ornamental y equino. También permite acceder a la reserva nacional a aquellas personas que acrediten la formación y la capacitación adecuadas en el ámbito agrario, por lo que se conjugarán criterios de formación lectiva y experiencia profesional.

En cuanto a las ayudas acopladas, se modifica la ayuda asociada del vacuno de leche ya que a partir de 2016 se reducen de cuatro a dos las líneas definidas por el Real Decreto 1075/2014, eliminando la diferenciación entre las primeras 75 vacas y más de 75 vacas; al mismo tiempo, en cuanto al importe de la ayuda, se establece que las primeras 75 cobren el importe completo y el resto, el 50%.

En este contexto, el CTESC recomienda:

23. Reflexionar en profundidad, en vista de la revisión intermedia de 2017, a fin de detectar claramente los puntos fuertes y los puntos débiles de la PAC. En este sentido, hay que tener en cuenta que la reforma actual arrastra un modelo marcado hace años y, en el caso concreto de España, se ha apostado por un modelo conservador en comparación con la mayor parte de los Estados miembros de la UE, condicionado por la diversidad productiva del Estado.
24. Una vez que se disponga de datos definitivos sobre la asignación de derechos de pago básico, analizar el impacto de los cambios del nuevo sistema de ayudas directas en las rentas de las explotaciones catalanas, como un elemento importante en la negociación de cambios futuros.
25. Evaluar a medio plazo el uso y la eficacia de los principales instrumentos regulados en la Organización Común de Mercado aprobada en 2013, relacionándolos con los objetivos generales de la PAC.
26. Evaluar el impacto que tendría un modelo de ayudas directas de "tarifa plana única estatal o regional" en las explotaciones catalanas, diferenciando el efecto para cada sector, como un elemento importante a la hora de preparar la discusión de la PAC vigente más allá de 2020.



27. Elaborar documentos informativos periódicos sobre la PAC y su potencial evolución a fin de que las empresas puedan trabajar sobre las estrategias con tiempo, teniendo en cuenta los posibles cambios posteriores a 2020.
28. Poner en marcha las acciones pertinentes para reclamar una redefinición del concepto de agricultor activo aplicado en el Estado español, dado que con la actual conceptualización se pueden generar equívocos. En este sentido, el mismo departamento competente en materia de agricultura considera que la definición de este concepto propicia que acaben accediendo a las ayudas personas jurídicas o físicas cuyas actividades agrarias en ningún caso son significativas, en contra de lo establecido en los reglamentos comunitarios.
29. Explorar las prácticas de cultivo y los elementos asociados a las explotaciones agrarias de Catalunya que podrían ser coherentes para dar respuesta a los objetivos de la concesión de un pago verde en la PAC del futuro, especialmente en lo referente a las superficies de interés ecológico.
30. Estudiar la relación de bienes públicos generados por la agricultura catalana y sus ventajas competitivas que hay que tener en cuenta para incorporarlos a la definición en el ámbito europeo, a partir de 2020, en las ayudas directas de la PAC, y valorar cuáles son los mecanismos adecuados para potenciarlos.
31. Apostar de manera decidida por el refuerzo del segundo pilar de la PAC (medidas de desarrollo rural) y por las medidas de regulación de los mercados y la reserva de crisis del primer pilar. En este sentido, el CTESC considera que hay que ir sustituyendo las ayudas directas por seguros de rentas y de producción que incluyan todos los sectores y a todos los agricultores y para establecer mecanismos que aseguren la competitividad y la viabilidad económica de las empresas.
32. Potenciar que las ayudas tengan especialmente en cuenta los sectores y/o las zonas más marginales y medioambientalmente sostenibles.
33. Trabajar por una PAC más simple, más fácil de aplicar y de supervisar, con una reducción importante de los trámites administrativos.
34. Es necesario que las ayudas otorgadas tengan su correspondiente resolución en tiempo y forma, y, una vez superado el preceptivo trámite de justificación-validación previamente acotado, es necesario que la Administración genere un documento que se convierta en carta de pago y reconocimiento de deuda cuando no se formalice el abono en los plazos indicados. Este documento debe permitir, con seguridad jurídica, oficializar operaciones financieras sobre la garantía de pago.
35. Garantizar recursos suficientes para tener una relación fluida con los responsables técnicos y políticos de la D.G de Agricultura de la Comisión, con el objetivo de mantener reuniones periódicas y poder enviar documentación sobre el posicionamiento catalán en torno a las políticas agrarias.
36. Reforzar los recursos técnicos del Departamento de Agricultura y del IRTA, a fin de incrementar la capacidad de incidir en los procesos de desarrollo de políticas agrarias.

### **1.5.3. PROYECCIÓN ECONÓMICA DEL IMPACTO DE LA REFORMA DE LA PAC**

La proyección económica que ha hecho el Informe, teniendo presentes sus limitaciones, comentadas profusamente en las notas metodológicas correspondientes, muestra una serie de consideraciones que el CTESC quiere poner en valor:

La combinación de las modalidades de aplicación de la reforma de la PAC adoptadas por el Gobierno de España tienen un significativo impacto negativo en los fondos que recibirá el sector agrario catalán. En 2015 la reducción sería, como mínimo, de un 4,8%, que podría alcanzar hasta un 7,6% respecto de la campaña de 2013 (campaña de referencia del nuevo modelo), el cual se vería ligeramente corregido a la baja por la convergencia de los valores de

los derechos de pago básico. En 2019 la reducción mínima sería de un 2,2%, que podría alcanzar hasta un 7,25%, mientras que el conjunto del Estado español sólo tendría una reducción de fondos dedicados a las ayudas directas de la PAC del 2,51% en 2015 y de un 1,5% en el 2019.

Esta evolución del conjunto de ayudas directas estimadas para Catalunya no se reproduce en todas las comarcas. Aunque el modelo preveía que la pérdida de ayudas disociadas se complementarían con las nuevas modalidades de ayudas asociadas, en Catalunya esto sólo sucede en el caso de las comarcas del tercio norte. En el resto se perdería valor, en comparación con las ayudas percibidas en el año 2013. Los factores determinantes en esta distribución son, por un lado, la asignación a pastos -es posible que finalmente no se incorporen todas las que se han considerado-, y por otro, la fuerte orientación ganadera de las ayudas asociadas, que otorga a estas comarcas del norte un mayor peso de estas ayudas en términos relativos que al resto.

Esta situación tampoco mejoraría con el proceso de convergencia. En general, la nivelación de derechos de pago básico no parece que haga variar mucho el mapa comparativo del año 2015 al 2019 en relación con el 2013. Esto se explica por el hecho de que las transferencias de recursos de la convergencia son, en general, poco importantes y porque la mayoría de comarcas que empeoran en la percepción de ayudas son precisamente comarcas que ya se encontraban por debajo del volumen medio de ayudas que se habían obtenido en el año 2013.

En lo referente a los derechos de pago básico asignados, la mayor parte iría destinada a tierras de secano, que supondrían el 77,5% de las tierras subvencionables por el sistema y el 60,7% de las ayudas. Las hectáreas de regadío se encontrarían en general más subvencionadas que las de secano. El proceso de convergencia entre 2015 y 2019 incrementaría muy poco el porcentaje de derechos de pago básico de las superficies de secano.

Si se analizan los derechos de pago básico por sectores productivos, sólo dos tipologías de cultivos mostrarían una convergencia positiva en los tres escenarios elaborados: la producción hortícola y la vid. En sentido contrario, el olivo tendería a converger a la baja.

Algunas orientaciones productivas como la fruta seca convergerían a la baja, no tanto por la convergencia como por la exclusión de los beneficiarios más modestos y por la no convergencia de los que entrarían en el régimen de pequeños agricultores.

El proceso de convergencia no modificaría sustancialmente la distribución de los derechos de pago básico entre 2015 y 2019. Una parte importante de los pagos básicos se asignarían a tierras ubicadas en las comarcas del Segrià, la Noguera, Plana de Lleida, Bajo Ebro y Montsià y, a más distancia, Osona y Alto Ampurdán. Aún así, estas mismas comarcas perderían peso en el reparto de las ayudas del proceso de convergencia, salvo en el caso de Osona. Las comarcas con un porcentaje más alto de derechos que convergerían a la baja serían el Valle de Aran, Bajo Campo, Las Garrigas, Alto Urgel, Bajo Ampurdán, Montsià, Priorat y Plana de Urgel.

La opción elegida por el Gobierno del Estado de no incorporar al régimen del pago básico a los agricultores sin derechos del régimen del pago único en 2013 afecta de forma destacada a las producciones de los sectores no incorporados íntegramente en este último régimen. Este es el caso de una parte significativa de las frutas y hortalizas, de la vid, de la flor y planta ornamental y del equino, o de los que siendo productores de los sectores incorporados al régimen de pago único no generaron derechos en su momento. Concretamente, en Catalunya de las 173.488 hectáreas (SIGPAC 2013) de estos sectores, 89.065,36 hectáreas corresponden a agricultores que no recibieron ayudas directas de la PAC, es decir un 51,34% de las mismas. Sin embargo, en el sector de la vid, en el que sólo el 5,9% de las hectáreas generaron derechos, las superficies excluidas sólo suponen un 23,49% del total. En cambio, en el sector de los frutales sólo generaron derechos el 2,7% de las hectáreas, mientras que las superficies excluidas alcanzan el 64,57% del total. En el sector de las hortalizas, en el que sólo el 0,9% de las hectáreas generaron derechos, las superficies excluidas alcanzan el 73,3% del total.

La estimación que se da para el conjunto total de ayudas asociadas que se concederá a Catalunya rebasa ligeramente los 23 millones de euros. De las ayudas agrarias, la que supone una partida más importante es la que va destinada al cultivo del arroz, alrededor de los 2 millones de euros. En cuanto a las ayudas ganaderas, las más importantes cuantitativamente, destacan sobre todo las concedidas en el ámbito de la explotación bovina, en todas sus modalidades, con un importe de aproximadamente 15 millones de euros.

La parte más importante de las ayudas asociadas se concentra en las comarcas más septentrionales de Catalunya, debido a la mayor importancia relativa de las ayudas ganaderas en el conjunto de las ayudas asociadas.

Entre los cultivos herbáceos destacamos, por su relevancia en la superficie ocupada, la cebada, el trigo blando y el maíz. De los tres, teniendo en cuenta el plan de regionalización de las ayudas directas que fueron incorporadas al

régimen del pago único y la modulación y disciplina financiera estatales del año 2013, sólo la cebada y el trigo blando de media verían mejorar las ayudas ya desde el 2015 en un 14,70% y un 29,68%, respectivamente. El maíz, en cambio, disminuiría de media en un 3,23% las ayudas recibidas en el año 2015. Teniendo en cuenta la convergencia que se producirá hasta el año 2019, todo apunta a que ampliará la mejora media de la cebada y el trigo blando en un 16,63% y un 31,78%, respectivamente, mientras que se moderará la disminución de las ayudas medias del maíz respecto del 2013 hasta el 2,13%. Sin embargo, y teniendo en cuenta la desviación de los pagos básicos percibidos, en 2015 la dispersión de derechos de pago básico más el *greening* en el maíz de regadío sería muy amplia, situando la mayoría de las variaciones respecto del 2013 entre una pérdida del -83,14% y una ganancia del 76,68%, horquilla que para el 2019 se situaría entre el -70,39% y el 66,13%. En el caso de la cebada, que muestra una dispersión mayor, las variaciones de las ayudas respecto de 2013 también divergen mucho en general, dado que se situarían entre el -95,1% y el 124,5%, una horquilla que se moderaría poco con la convergencia, pasando a situarse entre el -80,5% y el 113,8%. Finalmente, en el caso del trigo blando, que recoge la desviación típica más intensa de los tres, muestra una fuerte dispersión que, lejos de lo que ocurre con la media, ubicaría la mayoría de las variaciones respecto del año 2013 en una horquilla que iría entre una pérdida del -95,08% y de una ganancia del 154,44% para el año 2015, y entre el -80,34% y el 143,9% para el año 2019.

En el sector de los cítricos, teniendo en cuenta las ayudas directas que fueron incorporadas al régimen del pago único, habría disminuciones medias en 2015 de entre el 14,34% y el 34,31%, moderándose muy ligeramente por la convergencia hasta el 13,38% y el 31,60% en 2019. El grado de dispersión resultante del modelo de aplicación en España del pago básico más el *greening* en los cítricos se situaría el año 2015, con respecto al valor de referencia de 2013, entre una pérdida de entre el -62,43% y el -70,99% y unas ganancias situadas entre un 2,37% y un 33,76%. En 2019, se situaría, respecto de dicho valor de referencia, entre pérdidas que van de un -52,61% a un -63,32% y ganancias situadas en una horquilla entre un 0,13% y un 25,84%.<sup>3</sup>

En los cultivos forrajeros destacamos la alfalfa de regadío, por la superficie ocupada, el cual, teniendo en cuenta las ayudas directas que fueron incorporadas al régimen del pago único y la modulación y disciplina financiera estatales del año 2013, vería un incremento de la media del 0,62% en 2015, y una ligera disminución del 0,66% en 2019. El grado de dispersión en el pago básico resultante del modelo de aplicación en España más el *greening* en la alfalfa de regadío se sitúa en 2015, respecto al valor de referencia de 2013, entre una pérdida hasta un -72,20% y ganancias hasta un 73,45%, horquilla que para el 2019 se situaría entre un -61,81% y un 60,50%.

En el sector de los frutos secos destacamos el almendro y el avellano, el primero por la superficie ocupada y el segundo por la ayuda más elevada incorporada al régimen del pago único, a pesar de tener en cuenta la ayuda asociada específica para el almendro de secano y el avellano. El primero en 2015 mejoraría de media un 45,56%, mientras el segundo disminuiría de media un 4,53%. En 2019, mientras el almendro aumentaría ligeramente hasta el 46,75%, el avellano sólo moderaría su disminución inicial al 4%. El grado de dispersión en el pago básico resultante del modelo de aplicación más el *greening* y la ayuda asociada al almendro se situaría en 2015, respecto al valor de referencia de 2013, entre pérdidas hasta un -45,81% y ganancias hasta un 136,94%, horquilla que para el 2019 se situaría entre un -31,81% y un 125,31%. Este grado de dispersión en el avellano se situaría en 2015, respecto al valor de referencia de 2013, entre pérdidas hasta un -44,19% y ganancias hasta un 35,13%, horquilla que para el 2019 se situaría entre un -39,06% y un 31,06%.

En el sector del arroz, teniendo en cuenta las ayudas directas que fueron incorporadas al régimen del pago único y la modulación y disciplina financiera estatales del año 2013, así como la ayuda asociada específica, el año 2015 empeoraría de media un 7,92%, y en 2019 moderaría su disminución inicial al 7,13%. El grado de dispersión en el pago básico resultante del modelo de aplicación al Estado español más el *greening* y la ayuda asociada al arroz se situaría en 2015, respecto al valor de referencia de 2013, entre pérdidas hasta un -33,14% y ganancias hasta un 17,31%, horquilla que para el 2019 se situaría entre un -29,64% y un 15,37%.

En el sector de la vid, teniendo en cuenta sólo aquellas parcelas que recibieron ayudas directas que fueron incorporadas en el régimen del pago único del año 2013 (el 5,9% que ahora pasará a ser el 76,51%), el grado de dispersión en el pago básico resultante del modelo de aplicación al Estado español más el *greening* se situaría en 2015, respecto al valor de referencia de 2013, entre pérdidas de hasta un -99,14% y un -52,54%, horquilla que para el 2019 se situaría entre un -92,95% y un -51,02%.

En el sector del aceite de oliva, teniendo en cuenta las ayudas directas que fueron incorporadas al régimen del pago único del año 2013, el año 2015 empeoraría de media un 40,87% y en 2019 su disminución inicial sería

<sup>3</sup> Los cálculos se han realizado comparando, para cada año, aquellas variedades mejor subvencionadas y aquellas otras peor subvencionadas, y comparándolo con el promedio histórico del conjunto de cítricos antes del 2013.

similar, al situarse en el 40,77%. El grado de dispersión en el pago básico resultante del modelo de aplicación al Estado español más el *greening* se situaría en 2015, respecto al valor de referencia de 2013, entre pérdidas hasta un -87,91% y ganancias hasta un 6,17%, horquilla que para el 2019 se situaría entre un -82,50% y un 0,96%. Este resultado esconde una gran variabilidad por comarcas e, incluso, por municipios. En cuanto a las comarcas del Alto Camp, Bajo Campo, Bajo Penedés, Priorat, Tarragona y Tierra Alta, en el año 2015 empeorarán de media entre un 47,64% y un 59,96% y en 2019 su disminución inicial se situará entre un 48,21% y un 59,32%. En lo que se refiere a las comarcas con una gran presencia del olivo, hay que tener en cuenta las siguientes disminuciones medias: el Bajo Ebro, con una horquilla que se situaría entre el -39,97 en 2015 y el -37,19% el 2019; Montsià, entre el -21,96% y el -23,93%; las Garrigas, entre el -21,96% y el -23,93; y el Segrià, entre el -16,55% y el -15,16%, respectivamente.

En este contexto, el CTESC recomienda:

37. Las ayudas asociadas representarían en Catalunya entre el 9,4 y el 9,2% total de ayudas directas estimadas, mientras que en el conjunto de España supondrían entre el 12,08% y el 11,95% (2015 y 2019, respectivamente). Esto supone una pérdida de fondo de entre 6,6 y 7,1 millones de euros anuales, que daría a entender que los criterios que se han establecido para las ayudas asociadas no tienen en cuenta la realidad productiva de Catalunya. Se recomienda, por tanto, tener en cuenta este hecho en la revisión de las ayudas asociadas que se realizará a medio plazo.
38. Defender en la próxima revisión del modelo de aplicación de la PAC la superación de la falta de equidad puesta de relieve en el presente estudio, en concreto, la derivada del modelo de regionalización adoptado que conlleva una pérdida significativa de fondos en relación con otras zonas del Estado y genera una importante distorsión en los mercados.
39. Defender, en la próxima revisión del modelo de aplicación de la PAC, la incorporación de las superficies excluidas de los redefinidos agricultores activos, tal como se recoge en la recomendación 28, que afecta básicamente a los sectores de la vid, la fruta dulce y la huerta, en la asignación de derechos de pago básico, para evitar las distorsiones que genera el actual sistema.
40. Defender en la próxima revisión del modelo de aplicación de la PAC la incorporación de una nueva ayuda asociada para el olivo, pero limitada exclusivamente a las regiones agroeconómicas significativamente afectadas por el modelo de regionalización adoptado. Además, consideramos necesario revisar la ayuda asociada al avellano para eliminar su convergencia negativa.
41. Profundizar en el análisis sobre el impacto que tendrá la aplicación del nuevo régimen de ayudas en los sectores ganaderos, en especial como consecuencia del esquema actual de ayudas asociadas, a fin de valorar la necesidad de hacer propuestas concretas en la próxima revisión.