

# La política agraria común y sus reformas: reflexiones en torno a la reforma de 2014-2020

REMEDIOS LARRUBIA VARGAS<sup>1</sup> ✉

Recibido: 13/04/2016 | Aceptado: 03/10/2016

## Resumen

La Política Agraria Comunitaria (PAC) es una de las políticas más importantes de la Unión Europea. Ésta se encuentra en un proceso de transformación constante desde su configuración inicial hasta la vigente reforma (2014-2020). El objetivo de este artículo es proporcionar una visión global sobre dicha reforma. Resaltar los principales vectores del proceso de reforma, definiendo los objetivos fundamentales que se trata de conseguir con ella y los principales instrumentos y mecanismos que utiliza para la consecución de tales retos. Al mismo tiempo, esbozar su aplicación en España, señalando el grado de adecuación entre instrumentos y objetivos.

---

Palabras claves: Política Agraria Común; pagos directos; agricultor activo; derechos históricos; verdeo

---

## Abstract

*The Common Agricultural Policy and its reforms: reflections about the 2014-2020 reform*

The Common Agricultural Policy (CAP) is one of the most important EU policies and it is being transformed constantly since its initial configuration until the current reform (2014-2020). The purpose of this paper is to provide an overview of this reform and to emphasise the principal vectors of the reform process, defining the key objectives that are intended to obtain with it and the main instruments and mechanisms used to achieve those challenges. It also provides its application in Spain, indicating the degree of agreement between instruments and objectives

---

Key words: Common Agricultural Policy; direct payments; active farmer; historical rights; green-ing.

---

## Résumé

*La politique agricole commune et ses réformes. Réflexions sur la réforme 2014-2020*

La Politique Agricole Commune (PAC) est l'une des politiques les plus importantes de l'UE. Cette là est dans un processus de transformation constante des sa configuration initiale à la réforme en cour. (2014-2020). Le but de cet article est de donner un aperçu de cette réforme. Mettre en évidence les principaux vecteurs du processus de réforme, en spécifiant les objectifs clés à obtenir avec elle ainsi que les principaux instruments et mécanismes utilisés pour ces défis. En

---

1. Departamento de Geografía. Universidad de Málaga. rlarrubia@uma.es

même temps, souligner son application en l'Espagne, ce qui indique le degré de cohérence entre les instruments et les objectifs.

---

Mots-clés: Politique agricole commune; les paiements directs; agriculteur actif; droits historiques; l'écologisation

---

## 1. Introducción

La historia de la PAC se puede identificar con la de sus sucesivas reformas. Éstas se han encadenado como si de un proceso continuamente abierto se tratara; en los primeros momentos a través de pequeños y puntuales retoques y mediante cambios más sustanciales con posterioridad, especialmente a partir de la reforma de 1992. Dentro de esta tónica habitual, no era de extrañar que, cinco años después de la reforma de 2003 y un poco antes de la promulgación del “Chequeo Médico” (2008), se iniciara un nuevo debate sobre el futuro de la PAC más allá del 2013. Los diferentes documentos que la Comisión Europea fue presentando desde finales de la última década del siglo XX reconocían esta necesidad por dos motivos: por la crítica situación en la que se encontraba el sector agrario europeo caracterizado por una considerable pérdida de renta de los agricultores y porque el modelo de política agraria iniciado con la reforma de 1992 (ayudas directas acopladas primero y desacopladas de la producción después) no había dado los resultados esperados. Ante ello, la PAC inicia el proceso de reforma en octubre de 2011 y se prolonga hasta finales de 2013. El año 2014 fue un período transitorio para la adaptación legislativa de la reforma en los Estados miembros. En España la aplicación efectiva se hace a partir del 1 de marzo de 2015.

Una vez aprobada la reforma de la PAC parece interesante realizar una aportación desde el campo de la geografía sobre el proceso y los resultados, así como la aplicación de las nuevas bases de la reforma en España, imprescindible por el amplio uso que la Comisión Europea ha hecho del principio de subsidiariedad. Análisis que viene respaldado por el interés que esta temática ha suscitado, desde hace tiempo, en la investigación geográfica, como lo demuestran los trabajos difundidos en las distintas publicaciones científicas (revistas, coloquios y congresos) al hilo de la evolución de esta política.

## 2. Fuentes y metodología

### 2.1. Estado de la cuestión: análisis de la PAC en la investigación geográfica

Con una importancia desigual en el tiempo, los análisis sobre la actual Unión Europea (con anterioridad Comunidad Económica Europea, CEE) y, en especial sobre la PAC, por el colectivo de investigadores han sido copiosos y diversos desde finales de los años 70. En las últimas tres décadas los geógrafos españoles han realizado una intensa labor investigadora sobre la política agraria comunitaria y, junto con economistas y agrónomos, han sido los principales contribuyentes al desarrollo de estos estudios en España. Las etapas donde las aportaciones han sido más importantes coinciden con las grandes reformas de esta política. Las principales publicaciones científicas que tradicionalmente han abordado esta línea temática permiten distinguir tres etapas diferenciadas, no sólo por el interés con el que los investigadores han abordado esta línea de investigación, sino también por la diversidad de los contenidos desarrollados al hilo de las transformaciones experimentadas por la PAC.

La etapa inicial abarca desde los momentos previos a la incorporación española hasta su ingreso definitivo en la entonces CEE (1977-1986). Etapa que se caracteriza no sólo porque las contribuciones desde el punto de vista cuantitativo son limitadas, sino porque el aporte principal de trabajos proviene del campo de la economía, siendo muy parca la participación geográfica. Las líneas de investigación atienden a los mecanismos reguladores de los intercambios hispano comunitarios (Larrubia, 1991-92), los pros y los contras de la adhesión de España al Mercado Común (Titos, 1983), la situación crítica en la que ya entonces se encontraba la PAC (Petit, 1987), el papel que ésta podía tener en la evolución de la agricultura en general y en algunos sectores en particular (algodón, trigo, lácteos, vino, etc.) (García, 1985; Alonso, 1987), etc.

La segunda etapa se inicia tras la incorporación española a la CEE y se prolonga hasta la gran reforma de 1992 y su apéndice la “Agenda 2000” (1987-2000). Es el momento en el que se produce un aumento cuantitativo de las aportaciones, siendo, asimismo, el período más fecundo desde la ciencia geográfica. En las publicaciones en revistas, dos son las líneas de análisis con más proyección; una, la que aborda las repercusiones que las reformas tendrán en las distintas regiones españolas y los desequilibrios territoriales que pueden generar (Calvo, 1988; Cejudo, 2000) y, otra, la aplicación de los principales instrumentos que se ponen en marcha, en especial la iniciativa Leader en el marco del desarrollo rural (Esparcia y Noguera, 1995; Melero, 1999). En este período, donde mejor queda reflejado el interés geográfico por esta temática es en las diversas contribuciones aportadas a los coloquios organizados por el Grupo de Trabajo de Geografía Rural de la AGE (Cuadro 1). El tratamiento de esta temática se inicia muy tímidamente en el IV Coloquio Nacional de Geografía Agraria (La Laguna, 1987), donde se incluye una ponencia específica sobre esta política hasta alcanzar su máxima especialización en el X Coloquio de Geografía Rural (Lleida, 2000), a través de más de una treintena de comunicaciones presentadas a tres de su ponencias.

En el tercer período (2001-2014), el mayor número de aportaciones en revistas científicas se debe nuevamente a la ciencia económica y se basa fundamentalmente en el análisis de las distintas reformas desarrolladas durante esta etapa (Massot, 2003, 2012). Las aportaciones provenientes del campo de la Geografía siguen insistiendo principalmente en las políticas de desarrollo rural en diversos espacios (Sotelo y Morán, 2002; Alario y Baraja, 2006) y en el análisis de la “Reforma Intermedia y el Chequeo Médico” (Cejudo y Maroto, 2010; Sáenz y Cejudo, 2008). El análisis de la PAC en los distintos Coloquios de G<sup>a</sup> Rural durante esta fase ha sido dispar, de forma que han habido coloquios en los que las comunicaciones con referencias a esta temática han sido puramente testimoniales (Coloquios de Murcia, 2008 y Sevilla, 2012) hasta aquellos en los que se convierte en una temática monográfica (Coloquios de Baeza, 2006 y Ciudad Real, 2016).

## 2.2. Objeto y método

El objeto principal de la presente investigación es evaluar la reforma de la PAC para el período 2014-2020 y su aplicación en España dejando entrever sus posibles consecuencias. Para ello se analiza y valora toda la reglamentación, documentos de trabajo y artículos científicos que la reforma ha generado.

Para cumplir este objetivo, el trabajo se articula en tres partes. En primer lugar, se señala sucintamente el proceso de reformas de la PAC desde los años 80 hasta la actualidad, imprescindible si tenemos en cuenta que la PAC original es la matriz ineludible de donde cristalizará su diseño futuro. Paralelo a la evolución de esta política se aprecia el interés de los geógrafos por esta te-

mática que ha ido incrementándose a raíz de la reforma del 92, plasmándose en una importante producción científica, tal y como se ha señalado con anterioridad.

Cuadro 1. La PAC en los Coloquios de Geografía Rural de la AGE

COLOQUIOS	PONENCIAS	Nº COMUNICACIONES
IV Coloquio de G <sup>a</sup> Agraria (La Laguna, 1987)	-“El campo español y la Europa comunitaria: transformaciones económicas y espaciales”	9
VII Coloquio de G <sup>a</sup> Rural (Córdoba, 1994): “ Propiedad, actividad agraria y medioambiente en España y Latinoamérica”	-“Medio físico, actividad agraria y medioambiente” - “Espacios naturales protegidos, propiedad, estructura agraria y ocio”	7
VIII Coloquio de G <sup>a</sup> Rural (Jaca, 1996)	-“Desarrollo rural en zona de montañas”	12
IX Coloquio de G <sup>a</sup> Rural (Gasteiz, 1998): “Postproductivismo y medioambiente”	-“El postproductivismo en los espacios rurales” -“Repercusiones territoriales de las políticas medioambientales”	16
X Coloquio de G <sup>a</sup> Rural (Lleida, 2000): “El mundo rural en la era de la globalización: incertidumbres y potencialidades”	-“Reflexiones en torno al modelo productivista en la agricultura y ganadería” -“Las nuevas funciones socioeconómicas y medioambientales de los espacios rurales” - “Políticas de planificación y de desarrollo de espacios rurales”.	30
XI Coloquio de G <sup>a</sup> Rural (Santander, 2002): “Los espacios rurales entre el hoy y el mañana”	-“La ordenación del territorio en los espacios rurales”. -“Tradicición, renovación e innovación en los usos y aprovechamientos en las áreas rurales de montaña”	6
XII Coloquio de G <sup>a</sup> Rural (León, 2004): “¿Qué futuros para los espacios rurales?”	-“Los espacios rurales inventados: ¿conservación o banalización”	1
XIII Coloquio de G <sup>a</sup> Rural (Baeza, 2006): “Las agriculturas españolas y la política agraria comunitaria. 20 años después”	-“El sector agrario español y su aportación a la PAC en los últimos 20 años” -“Las políticas comunitarias de desarrollo rural y su incidencia sobre las regiones españolas” -“El futuro de los espacios rurales europeos ante las recientes reformas de la PAC”	48
XIV Coloquio de G <sup>a</sup> Rural (Murcia, 2008): “ Los espacios rurales españoles en el nuevo siglo”	-Conferencia de Clausura: “La nueva estructura de la política europea de desarrollo rural 2007-2013. Innovación y retos”	1
XV Coloquio de G <sup>a</sup> rural (Cáceres, 2010): “Territorio, paisaje y patrimonio rural”	-“Paisajes y economías agrarias” -“Patrimonio rural”	3
XVI Coloquio de G <sup>a</sup> Rural (Sevilla, 2012): “Investigando en rural”	-“Nuevos espacios, nuevos pobladores: estabilidad y dinamismo en las áreas rurales” - “Ganando legitimidad: gobierno, micropolítica y comunidad rural”	2
XVII Coloquio de G <sup>a</sup> Rural (Girona, 2014): “Revalorizando el espacio rural: leer el pasado para ganar el futuro”	-“Política Agraria Comunitaria, Directiva Marco del Agua y política de ordenación del territorio” -“El paisaje y el patrimonio como pilares para la promoción y el desarrollo rural”	10
XVIII Coloquio de G <sup>a</sup> Rural (C. Real, 2016) “Treinta años de Política Agraria Común en España. Agricultura y multifuncionalidad en el contexto de una nueva ruralidad”	-“Política Agraria Común: balance y perspectiva en el contexto de la globalización”. -“Desarrollo rural. Procesos de reestructuración económica y social: nuevas ruralidades.”	65

Fuente: Coloquios del Geografía Rural de la AGE (1965-2016). Elaboración propia.

En segundo lugar, se plantea la necesidad de la actual reforma (2014-2020) a la luz de los exiguos resultados de las de 2003 y 2008 que intentaron paliar las grandes incongruencias presentes en el reparto de las ayudas.

En la tercera parte, se presenta el contexto que envuelve a la reforma actual, sus principios e instrumentos básicos, así como su concreción en España. Para terminar se realiza una valoración cualitativa de sus principales instrumentos, señalando sus aspectos positivos y negativos, teniendo presente que todavía, por el corto camino recorrido, es muy prematuro determinar con precisión cómo afectará el nuevo sistema de concesión de las ayudas a la agricultura europea y, más concretamente, a la española.

### 3. La política agraria común: un proceso permanente de reformas

Los comienzos de esta política se remontan al año 1962 cuando la Comisión Europea aprueba el conocido como Primer Informe Mansholt que estableció los fundamentos de la PAC. Su creación respondió a la necesidad de garantizar que los ciudadanos dispusiesen de buenos alimentos a precios asequibles y que los agricultores obtuvieran una remuneración digna por su trabajo. Para conseguir estos objetivos la PAC se concibió como una política fuertemente proteccionista a través de unos precios garantizados excesivamente elevados, unas garantías ilimitadas de compra a dichos precios por parte de los organismos de intervención y una excesiva protección en frontera que garantizara el nivel de precios internos. Paralelamente se creó el FEOGA que recogía los recursos necesarios para el desarrollo de la PAC.

El amplio tratamiento bibliográfico (Fernández, 1994; García, 1996; García, 2000; García y García 2005; Álvarez y Sineiro, 2011; Rodríguez, 2012) que se le ha dado a este tema, tal y como se ha recogido en el apartado anterior, aconseja proceder tan sólo a un breve repaso del proceso para no ser redundantes, pero necesario para contextualizar la reforma en curso. Dos grandes etapas diferenciadas se pueden señalar en el devenir de la PAC: una primera marcada por las ayudas a la producción y el acceso a los mercados internacionales y, una segunda etapa que, desde la reforma de 1992 hasta la actualidad, ha venido marcada por la búsqueda de la competitividad en unos mercados liberalizados, el pago a los agricultores por la producción de bienes públicos y los principios de desarrollo sostenible.

#### 3.1. La etapa productivista y los primeros cambios

La implantación de la PAC y la forma en que se concibió obedecía a un modelo de medio rural europeo que se consideró el más adecuado, social y políticamente para los miembros de la CEE de ese momento. Pero el conjunto de instrumentos diseñados para tal fin ha ido manifestando sus debilidades, carencias y contradicciones a medida que el proyecto de integración europea ha evolucionado y se ha ido haciendo más diverso y complejo (Larrubia et al, 2004). Durante las décadas de los 60 y 70, la PAC siguió su camino sin grandes problemas, no obstante aunque éstos no afloraran hasta principios de la década de los 80 estaban ya gestándose.

Los años 80 marcan un nítido punto de inflexión en la evolución de la PAC. La Comunidad había superado los problemas de abastecimiento de los años 50 logrando la autosuficiencia en muchos productos básicos y de la situación de déficit se pasó a una situación de excedentes. Esta nueva situación tiene dos importantes consecuencias, una interna, de gastos agrícolas disparados y, otra externa, manifestada en los problemas que generaba las exportaciones comunitarias sobre los

precios mundiales de los productos. Asimismo, el modelo de PAC también empieza a ser cuestionado desde la óptica medioambiental (García, 2005).

En consecuencia, la UE necesita modificar su política, pero no puede arruinar su agricultura. En este ambiente de opinión comienza el largo periplo de reformas para frenar el crecimiento espectacular de las producciones. Las primeras medidas a lo largo de la década de los ochenta se coordinan en dos frentes, por un lado, hacia los productos, con controles de precios, establecimiento de cuotas (lácteas, 1984) y cantidades máximas garantizadas (1988); por otro lado, hacia el presupuesto al plantearse por primera vez su control con el establecimiento de la “línea directriz agrícola” (Arnalte, 2002). A principios de los noventa todos estos intentos por reducir los costes de la PAC habían resultado infructuosos y los excedentes continuaban enquistados en la oferta agraria, debido a que no se había atajado la causa profunda del problema, esto es, unos precios mínimos excesivamente elevados; además, las políticas de estructuras agrarias, que, aunque menos subvencionadas, estaban guiadas por el mismo productivismo que tenía la política de mercados, se ocupaban de modernizar y mejorar las explotaciones para incrementar la oferta al menor coste posible.

En estas circunstancias, progresivamente se fue produciendo un nuevo discurso político que frente a la intensificación agraria hacía hincapié en el desarrollo sostenible y el desarrollo rural, a la sombra del cual se produce la gran reforma de la PAC de 1992 (Buckwell, 1998).

### ***3.2. El cambio de rumbo: el postproductivismo y las grandes reformas***

En el cambio de discurso político subyace el cuestionamiento de la línea productivista que culminará en la segunda mitad de los años 80, con la firma del Acta Única y posteriormente con la Reforma de los Fondos Estructurales, lo que venía a suponer la plasmación de una nueva perspectiva de mundo rural (Larrubia et al, 2004). Se empieza a cambiar el tradicional discurso productivo “agrarista” por otro tipo, sostenible y “ruralista” (Segrelles, 2007). La actividad agraria entra dentro de una nueva lógica en la que su éxito no irá ligado a la expansión e intensificación, sino que debe ligarse a la reducción de costes mediante la extensificación y mejoras cualitativas.

En este contexto se sitúa la reforma aprobada en 1992 que tenía como objetivos prioritarios mejorar la competitividad de los productos agrícolas acercando los precios a los del mercado mundial, reducir los excedentes para disminuir el costo financiero y dar a los agricultores no sólo una función productiva sino también de gestores del espacio rural (Arnalte, 1993; García, 1993). Con ello, la PAC dejó de ser una política fundada en un apoyo a los precios para convertirse en otra basada en ayudas directas a los productores, en la misma línea de las políticas existentes en la mayor parte de los países de la OCDE (López, 2004).

Hacia mediados de los 90 parecía conveniente profundizar en las orientaciones iniciadas en la reforma de 1992, lo que se plasma en una nueva reforma dentro del marco de la “Agenda 2000”, reforma que profundizó los aspectos de la anterior, reduciendo aún más los precios interiores para diversos productos agrícolas y compensados sólo parcialmente por medio de ayudas directas no ligadas a la producción. En paralelo, la Agenda 2000 consagró el desarrollo rural como el segundo pilar de la PAC, aunque con la misma escasa financiación que tradicionalmente había tenido la política de estructuras agrarias (García, 2000).

Con la reforma de 2003 se produce un nuevo viraje en el modelo de apoyo a las explotaciones. Esta reforma consistía en mantener el presupuesto pero diluyendo enormemente los instrumen-

tos clásicos de la PAC para sostenimiento de las producciones agrarias, reforzando, por el contrario, las medidas de desarrollo rural (Cejudo y Maroto, 2010). La nueva PAC se centrará en el consumidor y los contribuyentes y dará a los agricultores europeos libertad para producir lo que el mercado demande (desacoplamiento o disociación de las ayudas) y a los Estados miembros de elegir el tipo y porcentaje de desacoplamiento que estimen oportuno. Con el fin de impedir que se abandone la actividad de producción, los Estados miembros pueden optar por conservar una vinculación limitada entre las ayudas y la producción (pagos acoplados). Estas nuevas ayudas únicas por explotación se vincularán al respeto del medio ambiente, la salubridad alimentaria y las normas sobre el bienestar animal (condicionalidad), además de permitir el trasvase de recursos desde las explotaciones de mayor tamaño hasta las medidas de desarrollo rural (modulación). Todo ello se complementa con un mecanismo de disciplina financiera para evitar que los importes acordados para la financiación del primer pilar de la PAC sean superados.

Este nuevo modelo de apoyo a las explotaciones se consolida y perfila con el denominado “Cheque Médico” (2008), con el que se refuerza la disociación total de las ayudas mediante la eliminación progresiva de los últimos pagos asociados a la producción, integrándolos en el régimen de pago único por explotación, además de reforzar la transferencia de fondos del primer pilar hacia el segundo, aumentado el índice de modulación de las ayudas directas y flexibilizando las normas de intervención pública y de control de la oferta.

La aplicación del régimen de pago único (RPU) en los distintos Estados miembros ha sido bastante dispar (Blanco, 2011), lo que ha permitido la coexistencia de más de 20 modelos diferentes a lo largo de la geografía europea, lo que manifiesta la insuficiencia del modelo aplicado como instrumento de ayuda a la renta (Tribunal de Cuentas, 2011). En este contexto cada país podía optar por uno de los modelos de pago disociado existentes (histórico, híbrido, regional o simplificado), por el año de aplicación de la reforma (de 2005 a 2007 los países de la UE-17 y, en el 2014 los nuevos miembros) y, por el grado de desacoplamiento de las ayudas (parcialmente asociadas o plenamente disociadas). La mayoría de Estados miembros de la UE-17 optaron por la disociación parcial y por el modelo histórico, sólo Malta y Eslovenia eligieron la aplicación inmediata a un modelo regional, mientras que Dinamarca, Alemania y Reino Unido (Inglaterra) optaron por una período de transición al modelo regional.

En este punto, a modo de síntesis, se puede apuntar que durante este tiempo la PAC ha ido cosechando numerosos éxitos que se han visto acompañados de una serie de efectos colaterales no deseados, que explican, en parte, las numerosas reformas que ha experimentado a lo largo de sus cinco décadas de existencia.

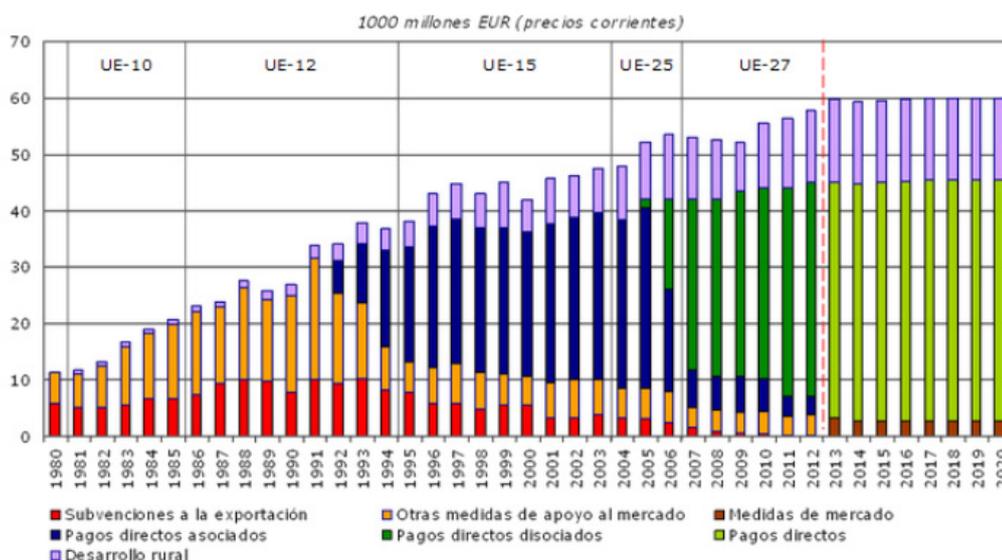
#### **4. Balance de un proceso ( 2003-2013): rumbo hacia una nueva reforma**

Aunque cada reforma ha tenido sus especificidades todas ellas han estado guiadas por un denominador común: el control de la producción como forma de reducir los gastos financieros de la PAC y el mantenimiento de los ingresos de los agricultores. El modelo de ayudas directas desarrollado durante este período si bien, acabó con la sobreproducción y los excedentes, logrando la estabilización del gasto dentro de unos límites tolerables, también presentó una serie de desviaciones sobre su objetivo real de garantizar una renta a los agricultores.

Respecto a los problemas presupuestarios hay que apuntar que el gasto ha ido disminuyendo continuamente desde hace varias décadas, de forma que de representar el 70% del presupuesto de

la UE, representará un 37,8% en 2020 en función del nuevo MFP (Marco Financiero Plurianual), lo que supondrá el 0,34% de la renta nacional bruta de la UE (Gráfico 1). Asimismo también han ido perdiendo peso en el presupuesto de la PAC las partidas destinadas a la restitución a las exportaciones y la intervención en los mercados. Paralelamente los gastos destinados a desarrollo rural han crecido, aunque muy lentamente, de forma que sigue manteniéndose en cuanto a presupuesto en un segundo plano, al igual que ocurrió antes con la política de estructuras.

Gráfico 1. Evolución del destino de los fondos de la PAC (1980-2020)

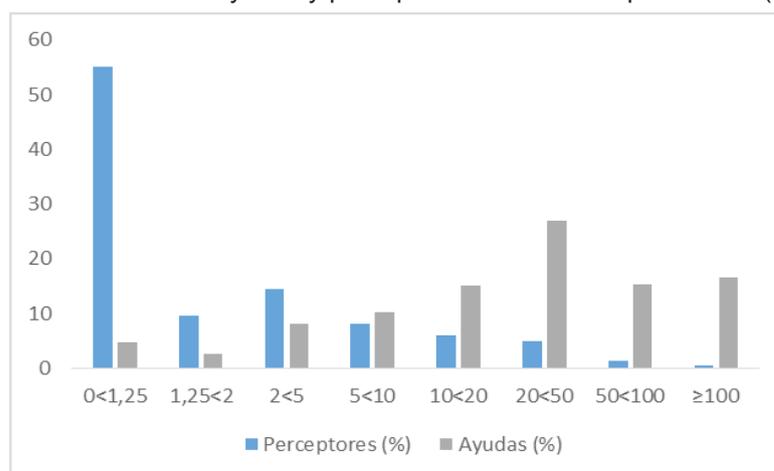


Fuente: Comisión Europea (2013). Dirección general de agricultura y desarrollo rural/cap-post 2013/legal/proposal/slide-show\_en.pdf

Respecto a los ingresos de los agricultores el modelo desarrollado se ha visto incapaz de conseguir la pretendida equiparación de la renta agraria con la de otros sectores y su estabilidad a largo plazo. Según datos de la Comisión Europea (2014) la renta agraria sigue siendo, al menos, un 10% inferior a la renta media general de la UE. La renta agraria se ha manifestado especialmente inestable en el actual contexto económico mundial caracterizado por la gran incertidumbre en la evolución de los mercados agrarios, así como por su creciente proceso de desregulación, lo que ha provocado que la actividad agraria soporte unos elevados niveles de riesgo, pues mientras que los precios percibidos por los agricultores han disminuido, los costes de producción han aumentado por el incremento de los precios de los suministros.

De otra parte, el modelo también ha mantenido inalterable las dos cuestiones que han estado presentes en el debate político de la PAC desde hace muchos años: la distribución desequilibrada de los fondos y ayudas entre explotaciones, agricultores, estados y sectores, y la escasa dotación financiera destinada al desarrollo rural. A las puertas de la nueva reforma, en el año 2013, la distribución de las ayudas entre beneficiarios manifestaba un alto desequilibrio, pues el 25 % de los perceptores recibían el 85% de las ayudas, además con un reparto bastante desequilibrado entre tamaño de explotaciones. Según se aprecia en el gráfico 2, el 87,3% de los beneficiarios recibían el 25,9% de las ayudas, en cambio el 1,7% de los beneficiarios obtenían el 31,8% de las mismas. No obstante, hay que tener en cuenta que muchos de los agricultores que han percibido ayudas son sólo “cazaprimsas”, otros son agricultores a tiempo parcial, situándose en un 20% los perceptores de la PAC que son verdaderos agricultores profesionales, de ahí el interés por incluir la figura de “agricultor activo” en la última reforma de la PAC.

Gráfico 2. Distribución de ayudas y perceptores de la UE-27 por tramos (x 1.000 €)



Fuente: Comisión Europea. Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural (2013). Elaboración propia.

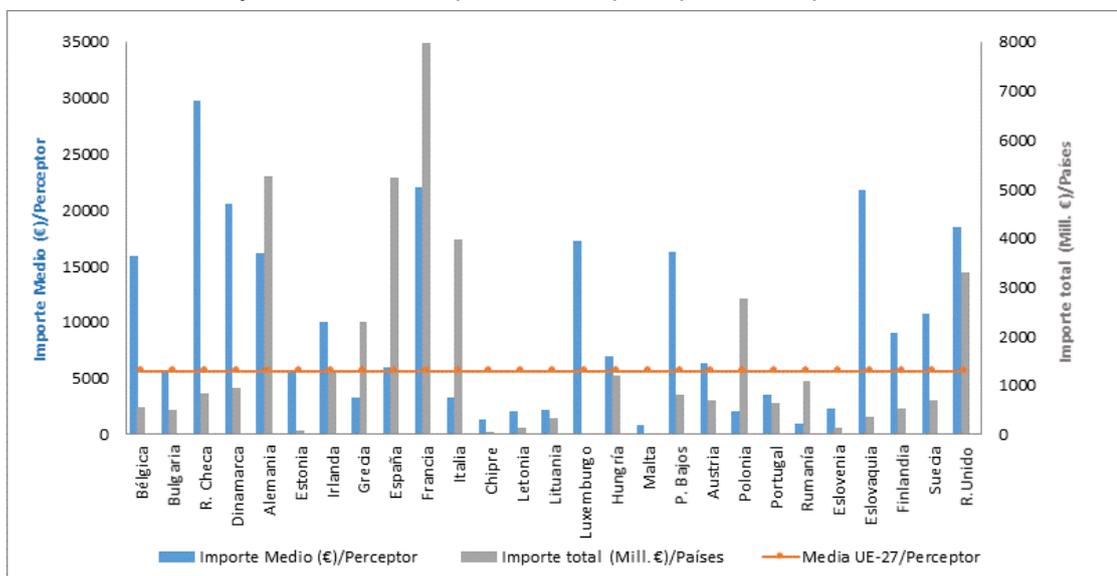
Los datos anteriores ponen de manifiesto que es exagerado el elevado monto que aún perciben las grandes explotaciones, frente a las pequeñas y medianas, cuyo apoyo percibido aún resulta débil. Por tanto, es evidente que la sustitución progresiva de los precios de garantía por ayudas directas basadas en el pago único por explotación no ha mejorado el trato desigual entre explotaciones, siendo mayores las diferencias entre beneficiarios en aquellos países que optaron por los modelos históricos e híbridos, tan sólo Dinamarca, Alemania, e Inglaterra se han ido distanciando de esta realidad al evolucionar sus modelos hacia el regional en 2013.

El reparto territorial de las ayudas entre países también se manifiesta desequilibrado, siendo el reflejo de una distribución perfectamente conformada por el transcurso de los años. En 2013, cuatro países (Francia, España, Alemania e Italia) concentraban algo más de la mitad de las ayudas directas. Como indican Compés y García (2009), al ser estos países los que más aportan a la producción final agraria comunitaria, evidencia el carácter fundamentalmente productivista que ha tenido y sigue teniendo el apoyo comunitario y la resistencia política que siempre ha existido por introducir cambios que alteren el statu quo de los grandes. El importe medio por receptor también añade notables diferencias entre países de la UE; nueve países se sitúan holgadamente por encima de la media (5.629 €), algunos de ellos cuadruplicándola (R. Checa, Dinamarca, Francia y Eslovaquia), mientras que el grueso de países están por debajo, coincidiendo muchos de ellos con los de última incorporación, a los que hay que sumar Grecia e Italia (Gráfico 3). Ante ello, reducir las diferencias de los pagos directos entre unos países y otros se mantenía como objetivo a las puertas de la nueva reforma.

Una última cuestión en apoyo a la reforma se centraba en el desequilibrio existente en la distribución presupuestaria entre los dos pilares de la PAC. En 2013 a las ayudas directas se destinaban el 73,6% del presupuesto agrícola, el 8,3% a medidas de mercados y el 18,09% al desarrollo rural; respecto al año 2007 es reseñable que el aumento financiero del desarrollo rural se ha realizado principalmente por la canalización de ayudas desde los instrumentos de mercado que se han reducido a casi la mitad (14,9% en 2007) (Gráfico 1). En este sentido, el principio de modulación obligatoria, como un medio de detraer recursos para financiar el segundo pilar, tampoco ha contribuido a mejorar la inequidad de la distribución presupuestaria entre pilares, es más la modulación establecida del 5% se ha demostrado raquítica financieramente hablando (Sáenz y Cejudo, 2008), habiéndose diluido los criterios de cohesión territorial desde el momento en que los fondos recaudados en cada país quedarán en el propio país. Un último elemento negativo es

que el refuerzo de la cofinanciación por parte de los Estados miembros implica un nuevo signo de desigualdad.

Gráfico 3. Ayudas totales e importe medio /perceptor en los países de la UE-27

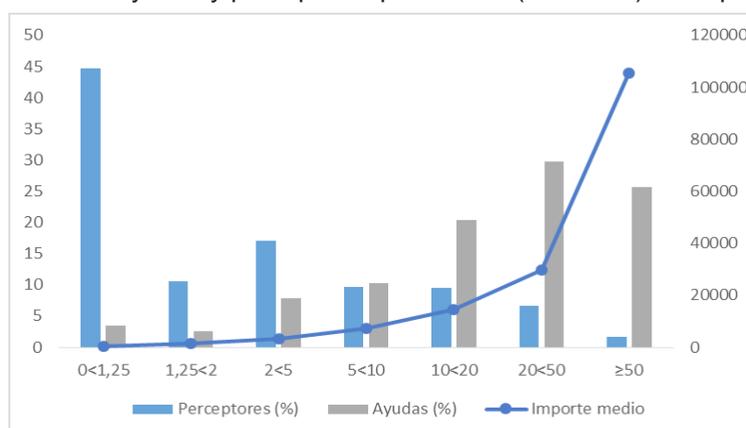


Fuente: Comisión Europea. Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural (2013). Elaboración propia.

La distribución de las ayudas en España reproduce la situación descrita en la UE. En España el RPU se puso en marcha a partir del año 2006 (a excepción de las Islas Canarias), siendo el método elegido para calcular los derechos de pago el histórico en base a los apoyos recibidos por los agricultores en años anteriores (2000-2002), con un desacoplamiento de las ayudas parcial y paulatino desde 2006 a 2012.

Según datos del FEGA, en 2014 algo más de la mitad de los perceptores obtenía una ayuda media inferior a 1.500 € (6% del importe global de los pagos), mientras que el 25,6 % de las ayudas iban destinadas al 1,64% de los perceptores, con un importe medio de más de 100.000 € (Gráfico 4). Estos datos evidencian la importancia de las pequeñas explotaciones y la considerable concentración de las ayudas en pocos beneficiarios, en lo que sin duda ha influido la utilización del modelo histórico de cálculo.

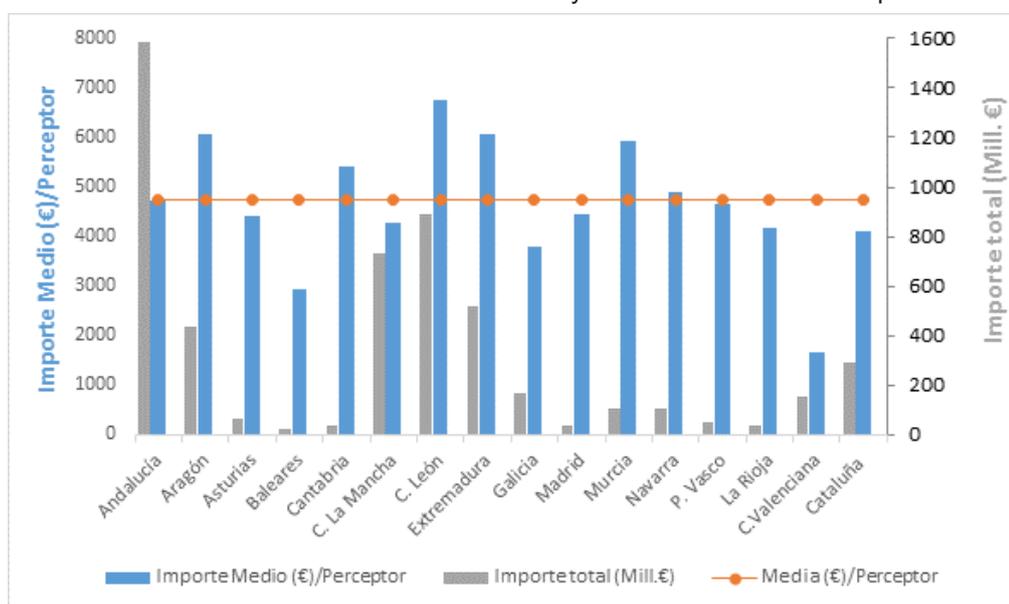
Gráfico 4. Ayudas y perceptores por tramos (x 1.000 €) en España



Fuente: FEGA (Fondo Español de Garantía Agrícola) 2014. Elaboración propia.

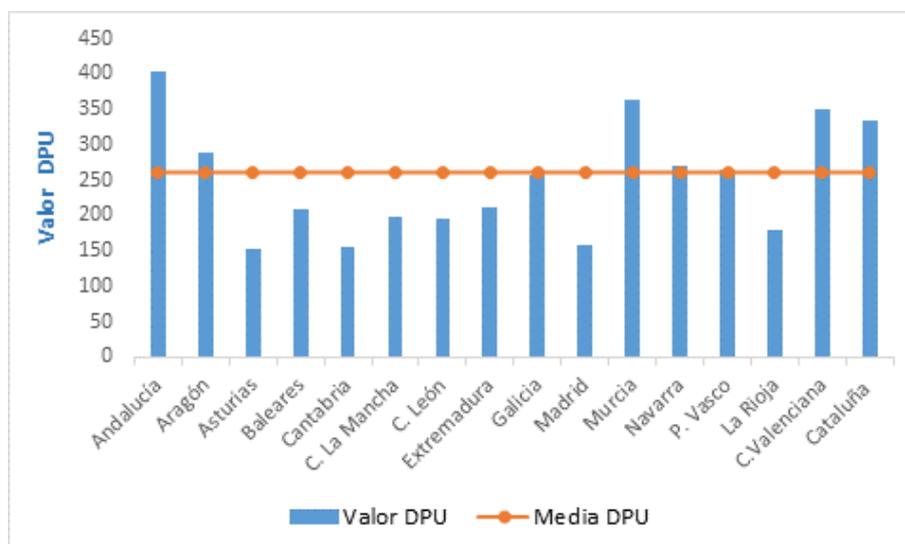
El desequilibrio social en el reparto de los fondos se complementa con el territorial derivado de la diversidad productiva de las diferentes CCAA y del uso de las referencias históricas para fijar las ayudas desacopladas por explotación. En 2014, cuatro CCAA correspondientes a la zona centro y sectores oeste-noroeste (Aragón, Castilla-La Mancha, Castilla y León y Extremadura) junto a Andalucía se repartían el 76 % de las ayudas (Gráfico 5). El valor medio del DPU (Derecho de Pago Único)/hectárea también apunta en esta línea, puesto que mientras la Comunidad andaluza posee unos DPU casi el doble de la media de España (256,7 €/hectárea), la mayor parte de las comunidades se sitúan en torno a la media o por debajo de ésta (Gráfico 6). En España, al igual que en el resto de países que optaron por el modelo histórico se consolida la situación de desequilibrio sectorial y territorial, al ser los pagos proporcionales al tamaño de las explotaciones, lo que hacía ineludible la pretendida convergencia interna.

Gráfico 5. Distribución territorial de las ayudas en las CCAA de España



Fuente: FEAGA (Fondo Español de Garantía Agrícola) 2014. Elaboración propia.

Gráfico 6. Distribución territorial de valor medio del DPU/hectáreas en las CCAA de España



Fuente: FEAGA (Fondo Español de Garantía Agrícola) 2014. Elaboración propia.

Un último aspecto a considerar es que el proceso de disociación de las ayudas respecto a la producción con el objeto de que los productores respondieran mejor a las señales del mercado, no ha sido todo lo eficaz que se esperaba (Ruiz *et al.* 2012). En el caso español, tal como aparece en el cuadro 2, que refleja la evolución de los cultivos más representativos (2006-2014), se constata la consolidación, con un ligero incremento, de los cultivos COP con independencia del grado de acoplamiento y una ligera reducción de frutícolas y hortícolas. Los cereales (a excepción del trigo duro que ha reducido su superficie casi a la mitad) han presentado incrementos superficiales, mientras que las leguminosas han mantenido su statu superficial. En los cultivos industriales, el acoplamiento ha facilitado su mantenimiento. En cuanto al olivar, debido a su carácter de plantación permanente y a su consolidación económica, ha mantenido su extensión superficial en este período, de forma que ha dejado sin significación el acoplamiento parcial acordado.

Cuadro 2. Superficie agraria 2006-2014. Cultivos más representativos (000 ha)

Cultivos	2006	2008	2010	2012	2014
Cereales grano	6.559,6	6.932,6	6.126,6	6.385,8	6.473,1
- Trigo duro	755,0	653,2	588,3	535,6	402,8
- Trigo blando	1.290,1	1.503,3	1.443,1	1.807,8	1.884,0
- Maíz	379,1	368,6	331,8	254,8	449,4
Leguminosas	269,5	174,3	356,6	393,6	378,9
Tubérculos C. H	60,4	65,6	57,9	51,3	56,7
C. Industriales	788,2	866,7	910,9	947,9	1.025,7
- Tabaco	9,5	8,1	9,7	8,2	10,5
- Algodón	61,1	53,2	63,2	69,6	79,9
- Remolacha	85,1	56,7	45,3	44,8	37,7
Forrajeras	861,8	865,3	1.002,8	933,5	974,9
Hortalizas	227,4	201,4	165,6	176,2	206,8
Flores y ornamentales	4,9	1,7	1,2	2,0	0,8
Frutales Cítricos	320,5	332,6	314,5	305,9	299,4
F. no cítricos	1.048,0	1.009,3	1.037,3	1.005,3	1.018,8
Viñedo	1.135,8	1.148,4	1.037,3	967,0	936,6
Olivar	2.476,5	2.552,7	2.572,7	2.584,5	2.593,5
T. Secano	13.372,8	13.535,5	13.795,3	14.193,8	14.191,8
T. Regadío	3.540,0	3.461,7	3.345,4	3.308,6	3.214,2
Invernaderos	65,0	60,8	62,5	65,9	64,6
Total tierras de cultivo	17.470,7	17.568,4	17.203,3	17.076,2	16.977,9

Fuente: Encuesta sobre superficies y rendimientos de cultivos (ESYRCE) (MAGRAMA).

En este punto y valorando los resultados puede decirse que el sistema de pago único no ha conseguido mejorar la asignatura pendiente de la PAC, esto es, un reparto más redistributivo de las ayudas, al contrario ha congelado el injusto y desequilibrado reparto entre países, sectores y agricultores.

## 5. La reforma de la PAC 2014-2020

La PAC reclamaba una reforma que la hiciera más eficaz y legítima, mejorando la distribución de las ayudas inter e intra estados y asegurando que los agricultores fueran los verdaderos beneficia-

rios. Ante ello, la Comisión Europea presentó en octubre de 2011 una propuesta de reforma que, después de intensos debates y negociaciones, se aprobó en 2013.

La nueva reforma presenta importantes novedades institucionales respecto a las precedentes, como es el procedimiento de codecisión entre los Estados miembros (Consejo) y la Eurocámara; la flexibilización en su gestión material a favor de los estados, lo que ha permitido dejar a decisión de éstos la definición y la elección de un gran número de parámetros (Massot, 2010); ajustes presupuestarios importantes con motivo del nuevo marco financiero 2014-2020 y, por último, su encaje dentro de la “Estrategia Europa 2020”, teniendo que responder a los objetivos estratégicos para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, aspectos a los que responde el documento “La PAC y el horizonte 2020” (Comisión Europea, 2010).

### ***5.1. Los instrumentos de la reforma y su concreción en España***

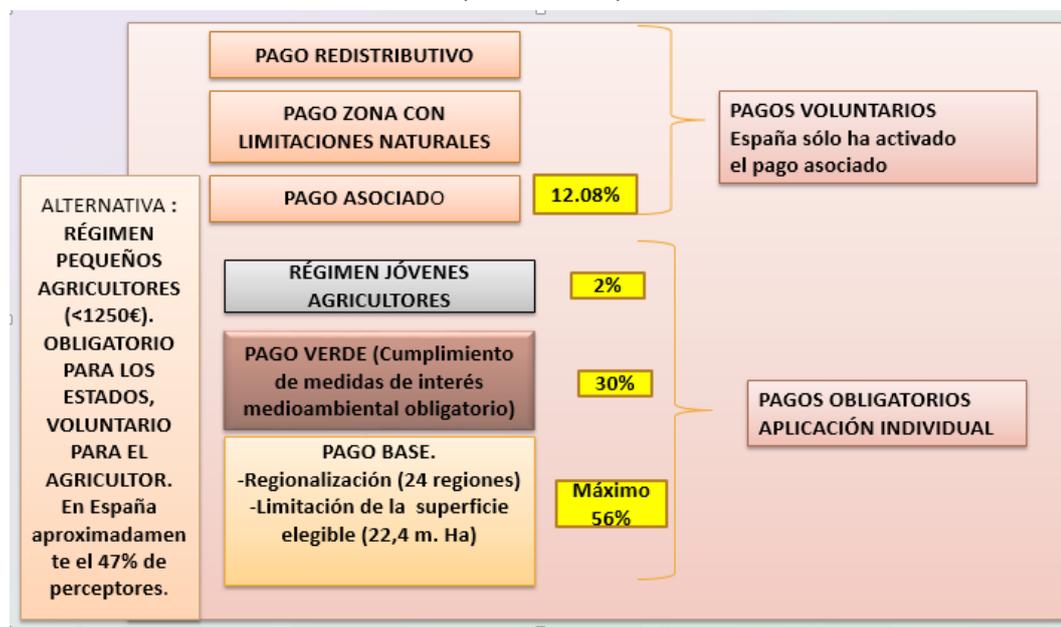
En la reforma de la PAC de 2014-2020, como algunos autores apuntaban, se ha impuesto el método más funcionalista, a base de componendas y reformas a pequeñas escalas (Rodríguez, 2012), habiendo primado las opiniones de los estados más reticentes a una reforma sustancial. La nueva Política Agraria Común sigue manteniendo los dos pilares, aunque la novedad es que ha aumentado los vínculos y flexibilidad entre ambos para transferirse fondos. Los cambios que se han producido en cada uno de ellos a partir de la nueva reforma serán los que marquen a partir de ahora nuestra atención.

#### **5.1.1. El nuevo sistema de Pagos Directos a las explotaciones**

La reforma se ha centrado fundamentalmente en los mecanismos de ayudas directas y tiene como uno de sus objetivos asegurar una distribución más justa y equitativa de las ayudas en toda la UE.

Para ello la fase de disociación de la producción respecto a las ayudas agrícolas en beneficio de una ayuda genérica a la renta, iniciada en 2003, ha dado paso a un sistema en el que se vinculan los instrumentos a objetivos específicos, eliminándose del sistema las referencias históricas. Los pagos únicos a las explotaciones se sustituyen por un sistema de pago multifuncional, por niveles o estratos, con siete componentes configurados como aparece en el gráfico 7: una ayuda base por hectárea disociada y regionalizada (pago base), una ayuda complementaria (pago verde) y un conjunto de ayudas adicionales, tales como, pago directo a jóvenes agricultores, régimen simplificado a pequeños agricultores, ayuda adicional para zonas con limitaciones naturales, pago redistributivo y, por último, ayudas asociadas a la producción (pagos acoplados). Los cuatro primeros componentes serán obligatorios para los estados y los últimos facultativos, lo que, junto a otros aspectos, pone de manifiesto la gran flexibilidad otorgada por la Comisión a los Estados miembros para aplicar la reforma (Cuadro 3).

Gráfico 7. Componentes del nuevo sistema de pagos directos en la reforma de la PAC . 2014-2020 y su aplicación a España



Fuente: MAGRAMA (2013a, 2014a). Elaboración propia.

Cuadro 3. Modalidades de aplicación del nuevo sistema de pagos directos

Medidas	Estados Miembros	Nº Estados
Transferencia primer pilar a segundo pilar	Bélgica, R. Checa, Dinamarca, Alemania, Estonia, Irlanda, Francia, Letonia, P. Bajos, Rumanía, R. Unido	11
Transferencia segundo pilar a primer pilar	Malta, Polonia, Eslovaquia, Croacia	4
Pago Redistributivo	Valonia (Bélgica), Bulgaria, Alemania, Francia, Croacia, Lituania, Polonia, Rumanía	8
Pago para zonas con limitaciones naturales	Dinamarca	1
Ayuda asociada voluntaria	Todos los Estados miembros a excepción de Alemania	27
Régimen para pequeños agricultores	Alemania, Bulgaria, Estonia, Irlanda, España, Italia, Croacia, Letonia, Hungría, Rumanía, Malta, Austria, Polonia, Portugal, Eslovenia	15

Fuente: Parlamento Europeo (2016).

El pago básico es uno de los tramos del nuevo régimen de ayudas directas desacopladas y constituye el apoyo más importante a la renta de los agricultores en los próximos años. El gran problema en cuanto a legitimidad social y desigual reparto de las ayudas que arrastraba el modelo anterior, se ha tratado de paliar en el nuevo sistema con el denominado proceso de “Convergencia”, que pretende alcanzar dos objetivos, equiparar las ayudas entre Estados miembros (“Convergencia externa”) y alcanzar un valor unitario uniforme en las regiones dentro de cada país en 2019 (“Convergencia interna”). La convergencia externa pretende mitigar las diferencias existentes entre países en el pago medio por hectáreas de los pagos directos, para ello se irán aproximando durante un período de cinco años de 2015 a 2019. La convergencia supone que los Estados miembros con pagos directos por hectáreas admisibles inferiores al 90% de la media de la UE (caso de España) deberán cubrir 1/3 de esa diferencia en el período considerado. Esta convergencia

deberá ser financiada proporcionalmente por todos los Estados miembros que tengan niveles de pagos directos por encima de la media de la UE. Pero se calcula que los efectos de la convergencia externa serán suaves y presumiblemente se mantendrán las diferencias de los valores entre estados en 2020.

El proceso de convergencia interna pretende que no existan diferencias tan marcadas entre las regiones, lo que implicará una reducción de las ayudas de aquellos agricultores cuyos pagos sean superiores a la media regional. El nuevo sistema precisaba dos requisitos para su aplicación, uno establecer un límite a la superficie con derecho de pago básico para evitar la posible afluencia masiva de peticiones que redundaría en la reducción del importe medio de las ayudas y que pondría en peligro la viabilidad de las explotaciones. En el caso de España se ha fijado en 22,4 millones de hectáreas la superficie potencialmente elegible, lo que da lugar a una compensación económica de 229 €/hectárea, por encima de los 126 €/hectárea de la superficie elegible teórica (38 millones de hectáreas). El segundo requisito era eliminar las referencias históricas como mecanismo de concesión de las ayudas y proceder a una regionalización en base a criterios objetivos y no discriminatorios (características agronómicas y socioeconómicas). España ha optado por un modelo de aplicación nacional tomando como base la comarca agraria (316 comarcas), agrupadas en diferentes regiones en función de dos criterios: por un lado, la orientación productiva del año de referencia, el 2013 (tierras de cultivos de secano, regadío, cultivos permanentes y pastos permanentes), por otro lado, el potencial productivo agrario basado en los rendimientos y capacidad productiva de cada una de las orientaciones productivas en las comarcas agrarias. En función de estos criterios se han establecido 50 regiones en toda España con importes unitarios de ayudas diferentes (tasa regional) (Magrama, 2013b, Reales Decretos 1076/2014 y 1076/2014 de 19 de diciembre).

Como la Comisión Europea permitía un proceso de convergencia parcial, los Estados miembros tenían, nuevamente en este aspecto, una gran flexibilidad de actuación, dando lugar a modelos dispares de regionalización del pago básico en todo el territorio de la UE, siendo muy probable que en 2019 las diferencias actuales persistan. La Administración española, tal y como se señalaba en la conferencia sectorial de agricultura (Magrama, 2013a), ha optado por una convergencia atenuada, de forma que al final del período la ayuda mínima por beneficiario no debe ser inferior al 60% de la media regional, a no ser que suponga pérdidas para los donantes superiores al 30% de sus importes, por lo que van a ser muy reducidos los casos en los que se produzcan variaciones importantes de los pagos. La convergencia se realizará para cada tipo de superficie y comarca agraria.

Otro elemento para alcanzar un reparto más justo y equitativo de las ayudas era acotar mejor el perfil de los titulares que ejercen la actividad agraria. Para ello se incorporó la figura del agricultor activo. En esta figura también dejó Bruselas margen a cada país para su delimitación, repitiéndose en este aspecto la disparidad de criterios entre países. España ha definido al agricultor activo como aquel cuyos ingresos de la explotación, vía ayudas PAC, no superasen el 80% de los ingresos totales y que, como mínimo, un 20% de ellos correspondieran a la venta de sus productos en los mercados agrarios (Magrama, 2014b). Este requisito no sería aplicable a los pequeños agricultores (perciben menos de 1250 € en pagos). Posteriormente, a instancia de la Comisión Europea, España ha tenido que perfilar este concepto de agricultor activo incluyendo en él a todos aquellos que tengan una actividad económica mínima de la que obtienen ingresos agrarios y demuestren que se dedican a cultivar, criar ganado o “mantener en buenas condiciones su explotación” (Magrama, 2014c).

Un último aspecto que coadyuva al objetivo de mejorar la distribución de las ayudas ha sido establecer unos límites máximos (el denominado “capping”) y recortes progresivos de las mismas con el objetivo de reducir y limitar los fondos de los grandes beneficiarios, destinándose el excedente al desarrollo rural. Ello supone que los pagos directos que una explotación agrícola determinada recibe en concepto de subvenciones (exceptuando el pago de verdeo) estarán sometidos a una reducción del 5% en el caso de importes superiores a los 150.000 €. Por otra parte, también habrá un umbral mínimo para las ayudas, siendo este en España, de 2 hectáreas y 300 € a partir de 2017.

En esta reforma, la PAC ha dado un paso más a favor del medioambiente, incrementando la condicionalidad mediante el denominado pago verde o “greening”, que se concederá por hectárea y beneficiará a los agricultores que tengan derecho al pago básico y que utilicen una serie de prácticas estipuladas (diversificación de cultivos en tierras arables, mantenimiento de pastos permanentes, creación de Superficie de Interés Ecológico –SIE-). También en la aplicación de este instrumento se advierte disparidad de situaciones en la UE que, en muchos casos, ha limitado el alcance de una de las medidas que se preveía más ambiciosa del nuevo sistema de pago. En este sentido la Comisión ha dado la posibilidad a los Estados miembros de que sus agricultores cumplan algunas de sus obligaciones aplicando prácticas equivalentes (Austria, Francia, Irlanda, Países Bajos, Polonia). Además, la elección de las superficies que deben considerarse como de interés ecológico también varía considerablemente en el seno de la Unión: la elección más extendida afecta a las superficies con plantas fijadoras de nitrógeno (judías, garbanzos, guisantes, habas, alfalfa, etc.), que han sido elegidas por todos los países menos Dinamarca; mientras que sólo ocho países han incluido las terrazas en su lista.

Las ayudas a los jóvenes agricultores constituyen otro de los elementos claves de la reforma, debido al grado de envejecimiento que caracteriza a la población activa agraria de la UE. En Europa sólo el 6% de los agricultores tienen menos de 35 años, y en España, según dato de la EPA (encuesta de población activa) menos del 4,5%, de forma que uno de cada tres agricultores tiene más de 65 años. El envejecimiento de la población y la falta de relevo generacional constituyen hoy en día uno de los problemas más graves del campo español y europeo, situación que se agrava si los que se incorporan a la actividad no encuentran un respaldo suficiente y una política agraria que garantice su continuidad. Esta circunstancia llevó a la UE, en la denominada “Reforma Intermedia”, a potenciar la instalación de jóvenes agricultores a través del eje 1 (“Mejora de la competitividad del sector agrícola y silvícola”) de la política de desarrollo rural. Aunque dicho eje absorbe el 33% del total de los fondos asignados por el Feader al conjunto de ejes, y, en concreto, la medida de establecimiento de jóvenes agricultores supone el 31,2% del presupuesto del eje 1, aún resultaba insuficiente<sup>2</sup>, lo que aconsejaba seguir profundizando en esta vía. En este sentido, la nueva PAC ha establecido una ayuda para la instalación de los agricultores menores de 40 años, que les permite incrementar el pago base en un 25% durante los primeros 5 años. La ayuda se concederá a aquellos agricultores que tengan derecho a pago básico, siendo complementaria a ésta, asimismo es compatible con la ayuda a los jóvenes agricultores incluida en el segundo pilar. Se trata de una ayuda obligatoria, para la que los Estados miembros destinarán un límite menor del 2%, no obstante, si las solicitudes superan el 2%, se aplica una reducción lineal a los importes de los pagos para jóvenes agricultores, con el fin de respetar ese máximo.

La reforma también ha mantenido determinados pagos acoplados para tipos de agricultura o sistemas agrícolas específicos que están registrando ciertas dificultades y son importantes por

2. En concreto los datos a nivel de España ponen de manifiesto que en el período 2008-2014, se ha producido en el campo español una entrada media anual de 3.900 personas y una salida de 9.000 personas a través de las jubilaciones.

motivos económicos y sociales. En España se incluye el sector ganadero, la remolacha, el arroz, el tomate, los frutos de cáscara, los cultivos proteicos y las legumbres de calidad (Magrama 2013 a).

Por último, se ha intentado dar un paso más hacia la simplificación administrativa de la PAC al incluir expresamente un régimen simplificado de ayudas a los pequeños agricultores. Este consiste en el pago de un importe a tanto alzado que sustituye a todos los pagos directos, estando exentos de la condicionalidad y otros controles. En España se aplicará automáticamente a todos aquellos agricultores que reciban menos de 1.250 €.

### 5.1.2. Regulación de mercados y desarrollo rural

Ambos aspectos no han constituido la gran prioridad de la reforma desde el momento en que los cambios incorporados no han sido muy notables, ni novedosos.

Las medidas de mercado, como viene siendo habitual en las sucesivas reformas de la PAC, han sido las grandes olvidadas, tan sólo se ha avanzado en su desmantelamiento. Una situación que resulta crítica ante la complicada situación en que se encuentra el sector agrario y que la propia Comisión ha señalado en los diferentes documentos elaborados. Esta desregulación ha supuesto, en primer lugar, la no actualización de los precios de intervención que han quedado obsoletos ante el incremento de los costes de producción; en segundo lugar, el desmantelamiento de la preferencia comunitaria que puede tener consecuencias negativas para algunos sectores si favorece los acuerdos preferenciales con países terceros (Marruecos, Países del Magreb, etc); en tercer lugar, el mantenimiento de los sistemas de intervención pública y almacenamiento privado que se han manifestado como insuficientes y, por último, la desaparición de una gran parte de las cuotas de producción y sus compensaciones económicas (azúcar, productos lácteos o viñedo).

La reforma sí ha avanzado en el fortalecimiento de la cadena de valor, como consecuencia del desequilibrio que existe entre los precios percibidos por los agricultores y los pagados por los consumidores. En esta línea, se promueve la creación y/o potenciación de las organizaciones de productores y las organizaciones interprofesionales. La gran novedad es la introducción de los mecanismos de gestión de riesgos, que serán de aplicación voluntaria y financiados por el presupuesto destinado al desarrollo rural. Se trata de fondos de crisis para reaccionar ante situaciones conflictivas puntuales y evitar perturbaciones del mercado.

En relación con el desarrollo rural se simplifica la amplia gama de herramientas existentes dentro del segundo pilar de la PAC 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.

La reforma mantiene la idea del actual concepto de desarrollo rural aunque articulado en torno a seis prioridades frente a los tres ejes del período anterior. Se mantiene el sistema de ayudas y su formato, apostando por el enfoque LEADER que supondrá al menos el 5% de los fondos comunitarios de desarrollo rural.

Por último, se debe destacar la flexibilidad de la reforma respecto al desarrollo rural: por un lado, para facilitar la aprobación de programas plurianuales a escala nacional y regional, en este apartado España va a repartir sus fondos en 17 programas autonómicos y uno nacional; por otro lado, para aumentar la interrelación entre el primer y segundo pilar mediante la transferencia de fondos de hasta el 15% o hasta el 25% en el caso de los Estados miembros que reciben menos

del 90% de la media de la UE. Al respecto, España ha decidido no transferir fondos entre pilares, debido a los problemas que supone su cofinanciación; Francia, Alemania o Gran Bretaña han decidido trasvasar dinero del primer al segundo pilar para refortalecer las medidas del segundo; por último, países como Polonia o Eslovaquia han hecho todo lo contrario, pasando fondos del segundo al primer pilar, para aumentar los pagos compensatorios a los agricultores, abriéndose también por este mecanismo la disparidad de criterios en la aplicación de la reforma (Cuadro 3).

## 6. Consideraciones finales: valoración de los principales instrumentos de la reforma

A la luz de la concreción final de la reforma y considerando los distintos escenarios que se barajaban, podemos definirla como una reforma continuista, agrarista e indeterminada. Continuista, porque ha primado la postura de los Estados más reticentes a cambios profundos; agrarista, porque las modificaciones en el segundo pilar han sido meramente testimoniales (Massot 2012), e indeterminada, desde el momento en que la mayoría de sus instrumentos pueden ser precisados de forma diferente por cada Estado miembro, lo que generará escenarios muy dispares de cara a la próxima reforma a partir del 2020. La reforma ha sido ambiciosa en el sistema de pagos directos, pero muy limitada en los mecanismos de mercado, así como en la política de desarrollo rural. Desde el punto de vista de los intereses españoles, ha sido positivo el mantener, al menos a corto plazo, la continuidad del esquema anterior.

Aunque todavía no es posible determinar con exactitud cómo afectará la reforma a la agricultura europea y, más concretamente, a la agricultura española, en este apartado vamos a realizar una valoración cualitativa de la misma, dejando entrever el alcance de los principales instrumentos. Se trata de valorar el grado de adecuación entre los principios que inspiran a la reforma y los instrumentos implementados para ello.

Uno de los aspectos de la reforma más controvertido es el elevado grado de subsidiariedad al que la Comisión Europea ha recurrido para aplicarla. El hecho en sí mismo puede valorarse favorablemente, en cuanto que posibilita la adecuación de cada concepto a las necesidades y exigencias de cada país, pero precisamente esta libertad de acción, que en muchas esferas se ha interpretado como la imposibilidad de llegar a acuerdos, es discutible desde el momento en que la aplicación de las medidas en el sector agrario se hará de forma diferente en los distintos Estados miembros, produciéndose una aplicación “a la carta” de muchos aspectos de la reforma. Ésta deja a merced de los estados cuestiones tan importantes como quién recibe los fondos, qué tipo de agricultores y agriculturas se prioriza, cómo se reparten los fondos entre las regiones, qué cantidad de superficie tiene derechos de pago, cómo se aplica la política a escala de Estado miembro (a escala nacional o regional), cómo se definen las medidas de mercado o la orientación de más fondos para el desarrollo rural y para las zonas desfavorecidas, etc. Ante ello, como se apunta desde algunos sectores, esta reforma constituirá un período transitorio en el que la PAC se iría encaminado hacia la redefinición de una política agraria común bajo nuevas bases, objetivos y mecanismos, que tendría como horizonte final el año 2020.

En relación con el MFP, si en un principio, ante las pesimistas expectativas que se planteaban, se resaltó como positivo la estabilidad presupuestaria para el período 2014-20, pronto las críticas fueron ganando posiciones, señalándose que, por primera vez en la historia de la UE, un marco presupuestario era inferior al precedente (- 3,7 %) (Cuadro 4). Situación que se agrava por el he-

cho de que esta reducción se detrae de forma importante del presupuesto de la rúbrica 2, que es donde se integran los gastos agrarios que retroceden un 11,3%. Dentro de esta partida, el mayor peso presupuestario lo siguen teniendo los pagos directos y las medidas de mercado (76,6%), a pesar de haber sido una de las partidas que más se ha reducido (- 17,5%) respecto al anterior MFP.

En cuanto a España, en este período ha mermado su presupuesto en torno a 5.300 millones de €. En relación con las ayudas directas, como parte positiva, hay que señalar que recibirá 35.705 millones de € a precios corrientes, cifra ligeramente superior (0,8 %) al período anterior, pero la parte negativa es que se ha establecido a precios constantes de 2011, no contemplándose su actualización en función del incremento de la inflación. Además, al incluirse en la rúbrica 2 el mecanismo de reserva de crisis para el sector agrario, significa que, si finalmente se utiliza, los pagos directos de los agricultores se recortarán usando el mecanismo de disciplina presupuestaria (1,39% en 2016). Con respecto al desarrollo rural, recibirá 8.610 millones de € a precios de 2011, lo que supone una reducción del 9,7%, aunque a precios corrientes supone un incremento del presupuesto del 3% respecto al anterior MFP (Magrama, 2013c).

Cuadro 4. Marco Financiero Plurianual (2007-2012 y 2014-2020) (a precios de 2011)

CREDITOS DE COMPROMISO	Nuevo MFP 2014-2020	MFP 2007-2013	Comparación 2014-2020/2007-2013	
	Millones €	Millones €	Millones €	%
1.Crecimiento inteligente e inclusivo	450.763	446.310	+4.500	+1.0
1a. Competitividad para el crecimiento y el empleo	125.614	91.495	+341.000	+37.3
1b. Cohesión económica, social y territorial	325.149	354.815	-29.700	-8.4
2. Crecimiento sostenible: recursos naturales	373.179	420.682	-47.500	-11.3
2.a. Gastos de mercado y pagos directos	277.851	336.685	-58.800	-17.5
3. Seguridad y ciudadanía	15.686	12.366	+3.300	+26.8
4. Una Europa Global	58.704	56.815	+1.900	+3.3
5. Administración	61.629	57.082	+4.500	+8
6. Compensaciones	27	n/d	+27	---
TOTAL CRÉDITOS DE COMPROMISO	959.988	994.176	-35.220	-3.5
TOTAL CRÉDITOS DE PAGO	908.400	942.778	-34.400	-3.7
Gastos fuera del presupuesto	36.794	40.670	-3.900	-9.5
TOTAL MFP + FUERA PRESUPUESTO	996.782	1.035.031	-38.200	-3.7

Fuente: Comisión Europea (2013-2015), MAGRAMA (2013c).

Uno de los aspectos que no se ha modificado en la reforma ha sido su estructura basada en los dos pilares que, teóricamente, utilizan instrumentos complementarios para cubrir los mismos objetivos, pero que, en la práctica, y tras la última reforma, ha acentuado el solapamiento de sus instrumentos, debido a la duplicidad de medidas dirigidas a un mismo objetivo que aparecen en ambos pilares (aspectos medioambientales, incorporación de jóvenes agricultores, apoyo a zonas sensibles, redes de seguridad, etc). Esta duplicidad de instrumentos tiene de positivo el reforzar la presencia de aspectos transcendentales del mundo rural y agrario y con ello darle una mayor visualización, pero supone implementar de forma desproporcionada algunos de ellos (protección medioambiental), vaciar de contenidos algunas medidas, tanto del primer pilar (herramientas de gestión de mercados) como del segundo (medidas agroambientales) y generar mecanismos para evitar la doble financiación. Como hemos comentado, la reforma también ha aumentado la trans-

ferencia de fondos desde un pilar a otro, pero en un porcentaje que aún resulta irrisorio frente a la dotación presupuestaria del primer pilar y que está muy lejos de los niveles presupuestarios necesarios para el desarrollo de una auténtica política de desarrollo rural que, según Etxezarreta (2005), tendría que oscilar entre el 5 y 7% del PIB europeo. Transferencia de fondos que va en detrimento de los gastos de mercado y pagos directos, además, dada la limitación del presupuesto asignado para los pagos directos de la UE para el período 2014-2020, no cabe esperar que el trasvase sea muy ambicioso.

Uno de los componentes más polémico del nuevo sistema de pagos directos ha sido la figura de agricultor activo. Desde el principio, éste fue uno de los aspectos de la reforma que más positivamente se valoró, pues suponía el reparto de las ayudas hacia los agricultores que realmente ejerzan la actividad agraria, si bien su eficacia iba a depender del concepto de agricultor activo que se estableciera en cada Estado miembro. Al rechazar la Comisión Europea los criterios iniciales presentados por España para su definición, por considerar que el enfoque dejaba fuera a beneficiarios que hacen una labor de mantenimiento, es decir, que decidan no producir pero mantienen su explotación en buenas condiciones, la figura de agricultor activo ha quedado desdibujada frente a las pretensiones iniciales y, como indican las organizaciones agrarias, *“ésta ha quedado en nada, puesto que sin tener esos ingresos, distintos colectivos podrán ser tratados como agricultores frente a los profesionales, al margen de la dimensión de las explotaciones, lo que puede provocar la aparición de superficies abandonadas e improductivas”*.

Otra cuestión bastante sensible ha sido la regionalización de los pagos y su convergencia en 2019. La regionalización del pago básico, en principio, ha sido valorada positivamente, desde el momento en que con ella se pretende eliminar la vinculación de los pagos a referencias históricas y mejorar su distribución tanto inter como intra estados. Si bien, el grado de eficacia iba a depender del punto de partida de cada país y del grado de convergencia por el que optara cada uno de ellos, de forma, que al final del proceso, habrá países que se mantengan cerca del modelo histórico y otros que hayan evolucionado hacia el regional. España, al haber limitado mucho el proceso de convergencia ha desvirtuado su objetivo. En 2019, se habrán producido pocas variaciones en el valor de los pagos y, por tanto, mantendrá un fuerte componente histórico. Además, la regionalización realizada es bastante rígida al no permitir ceder derecho del RPB, ni cambios de superficies entre regiones; y difusa, al delimitar cuatro tipos de aprovechamientos con ayudas semejantes que, según los agricultores *“puede dar lugar a situaciones de competencia desleal al tener subvenciones diferentes el mismo cultivo en regiones distintas o situaciones paradójicas como que un mismo agricultor percibe por el mismo cultivo importes diferentes al tener la explotación repartida por diferentes regiones”*. Como parte positiva es bastante significativo el logro que ha supuesto la implementación del modelo a nivel nacional, sobretodo, si se tiene en cuenta la importancia de las CCAA en la gestión de la política agraria.

Respecto a la delimitación de la superficie potencialmente elegible, como nota negativa hay que destacar que en España han quedado fuera del sistema algunos sectores productivos (productores de fruta, hortalizas, viñedo y olivar que no percibían pago único) ya que, ante fondos tan limitados, era difícil incluir la generalidad de los productores. En el sector de frutas y hortalizas han quedado fuera de la reforma unas 600.000 hectáreas actualmente en producción, parte importante de ellas en Andalucía. En el sector del olivar han quedado fuera aquellas explotaciones que eran jóvenes cuando se hizo la asignación inicial de derechos de pagos. La situación se agrava si países como Francia y Alemania, competidores directos de algunas producciones españolas, incluyen estos cultivos en las ayudas de pago básico, lo que supondría una merma en la compe-

titividad de las producciones españolas al tener que competir sin ayudas en el mismo mercado europeo.

El denominado pago verde aparecía como una de las medidas más ambiciosas de la reforma, aunque su posterior concreción ha generado posiciones encontradas. En primer lugar, porque supone una nueva carga e imposición para los agricultores, ya que no respetarlo puede penalizar el resto de los pagos; en segundo lugar, porque puede redundar negativamente sobre la productividad de muchas explotaciones, especialmente las más productivas y competitivas, al suponer mayores costes y generar una merma productiva; en tercer lugar, porque con el pago verde aparecen medidas similares en ambos pilares de la PAC, ya que las medidas agroambientales están suficientemente contempladas en el segundo pilar; en cuarto lugar, porque imponer los mismos requisitos a todas las explotaciones de la UE (más de 12 millones) no es el mejor método para conseguir los beneficios medioambientales deseados, porque a algunos agricultores, sobre todo a los pequeños, y a algunas agriculturas, las especializadas, les van a ser muy difícil respetar las rotaciones de cultivos que se contemplan para acceder a dicho pago.

Se ha valorado positivamente que la reforma destine una ayuda a los jóvenes agricultores, aunque parece ser insuficiente, tanto en medidas concretas como en financiación para garantizar el relevo generacional. La nueva política no incorpora incentivos suficientes para que los jóvenes se sientan atraídos por el campo, por varios motivos, en primer lugar, porque estas ayudas sólo pretenden cubrir el periodo inicial del ciclo de vida de una empresa y no convertirse en una ayuda de funcionamiento y, en segundo lugar, porque tampoco se ha favorecido a los jóvenes agricultores en su acceso a los derechos de pago de la reserva nacional, desde el momento en que los requisitos establecidos excluyen a quienes decidan iniciarse en la agricultura en una pequeña explotación y no dispongan de expediente de concesión a través de un programa de desarrollo rural, o no posean la acreditación como profesional en una explotación prioritaria. Por último, hay que apuntar un elemento pernicioso más para los jóvenes agricultores españoles, que los sitúa en desventaja frente a otras zonas de la UE, debido al mecanismo establecido para conceder las ayudas; éstas se obtienen multiplicando el 25% del valor medio de los derechos de pago que posea el agricultor por el número de derechos que haya activado. Los límites máximos de número de derechos de pagos activados dependerán del tamaño de las explotaciones, que en el caso de España se ha limitado a 25 hectáreas, que supone un agravio comparativo respecto a los jóvenes franceses (52 hectáreas), alemanes (46 hectáreas) o de la República Checa (89 hectáreas). La reforma en este sentido ha desaprovechado la ocasión para abordar uno de los problemas más graves con que cuenta el sector agrario (el relevo generacional).

A modo de conclusión y tras la breve valoración cualitativa de los principales instrumentos puestos en marcha en la reforma y su materialización en España, podemos avanzar que los pasos son lentos y llenos de incertidumbres. El objetivo de mejorar la desigual distribución de las ayudas y su elevada concentración en el estrato de los mayores perceptores no queda suficientemente garantizado desde el momento en que muchos países, entre ellos España, han optado por una convergencia parcial, lo que supondrá variaciones poco significativas de los pagos respecto al período anterior.

En relación a las medidas de mercado hay que señalar que al implementarse los nuevos mecanismos en aras a la liberalización de los mercados europeos, en los momentos de mayores desequilibrios en la cadena de valor, han hecho a las explotaciones más vulnerables y han puesto a la UE en una encrucijada; por un lado, no puede dar marcha atrás al proceso de liberalización iniciado,

pero, por otro lado, debe responder a la volatilidad de mercados con mecanismos que protejan a los agricultores en la cadena de valor.

Por último, respecto a la política de desarrollo rural, ésta debería ser más independiente del primer pilar de la PAC y del mecanismo de modulación que, por otra parte, está contribuyendo a desmantelar la política de mercado, transfiriendo dinero de la agricultura a otros propósitos, sin garantía de que beneficien directamente al agricultor.

Todas estas valoraciones no se podrán refrendar hasta que no pase un período prudencial de tiempo y se tenga datos cuantitativos. Si bien, no debe olvidarse que cada reforma de la PAC supone avances con respecto a la precedente, pero también abre las puertas a nuevas dificultades que hay que afrontar y nuevos retos que hay que asumir y es precisamente en la respuesta a estos desafíos donde se encuentra el germen de la reforma siguiente, en este caso, a partir de 2020.

## 7. Referencias bibliográficas

- Alario Trigueros, M., Baraja Rodríguez, E. (2006). "Políticas públicas y desarrollo rural en Castilla-León". *Boletín de la AGE*, 42, 267-294.
- Alonso Fernández, J. (1987). "La agricultura española ante la integración en el Mercado Común". *Anales de Geografía*, 7, 215-227.
- Álvarez Coque, J.M., Sineiro García, F. (2011). *Apoyo público a la agricultura española 2003-2010*. Ministerio de Medioambiente y Medio Rural y Marino. [http://www.magrama.gob.es/es/ministerio/servicios/informacion/apoyo-publico\\_tcm7-213511.pdf](http://www.magrama.gob.es/es/ministerio/servicios/informacion/apoyo-publico_tcm7-213511.pdf) (Consulta: 24/1/2016).
- Arnalte Alegre, E. (1993). "Las ayudas directas. Una nueva forma de protección para la agricultura europea". *Economistas*, 55, 281-285
- Arnalte Alegre, E. (2002). "PAC y desarrollo rural: una relación de amor-odio". *ICE*, 803, 45-60.
- Blanco, M., García Germán, S., Bardaji Azcárate (2011). "El modelo de ayudas directas en la PAC post-2013: análisis de impactos de escenarios potenciales". *Economía Agraria y Recursos Naturales*, Vol 11, 2, 83-108
- Buckwell, A. (1998) "La nueva orientación de la PAC hacia una política rural integrada", *Agricultura y Mundo Rural, Un Modelo para la Cohesión Social Europea*, Fundación de Estudios Rurales, p105-111.
- Calvo García-Tornel, F (1988). "La reforma de la PAC y las agriculturas del sur de Europa". *Revista de Estudios Regionales*, 22, 135-147.
- Cejudo García, E. (2000). "Los desequilibrios territoriales de la política agraria comunitaria", *Cuadernos Geográficos*, 30, 143-163.
- Cejudo García, E. y Maroto Martos, J.C. (2010). "La reforma de la PAC 2003: Desacoplamiento, condicionalidad, modulación, desarrollo rural". *Scripta Nova*, 318, Vol XIV, Universidad de Barcelona.
- Comisión Europea (2010). *La PAC en el Horizonte de 2020: Responder a los retos futuros en el ámbito territorial, de los recursos naturales y alimentarios*. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité económico y social europeo y al Comité de las Regiones. COM (2010) 672 final. Disponible en: [http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/communication/com2010-672\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/communication/com2010-672_es.pdf) . (Consulta: 3/12/ 2015).
- Comisión Europea (2013). *The Common Agricultural Policy after 2013. Cap post 2013. Key Graps&Figures*. Dirección general de agricultura y desarrollo rural [http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/graphs/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/graphs/index_en.htm) (Consulta 29/02/2016)
- Comisión europea (2013-2015) La situación de la agricultura en la Unión Europea [http://ec.europa.eu/agriculture/cap-indicators/context/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/cap-indicators/context/index_en.htm) (Consulta 8/03/2016)
- Esparcia J., Noguera Tur, J. (1995). "La política de desarrollo rural en la Comunidad Valenciana". *Cuadernos de Geografía*, 58, 307-336.
- Compés López, R., García Álvarez-Coque, J.M. (2009). "La reforma de la PAC y la agricultura española: alternativas y oportunidades para España. Documento de Trabajo 40/2009. Fundación Alternativa Documento de trabajo (Consulta: 18/2/2016).

- Etxezarreta, M. et al. (2005). *Por una política democrática frente al dominio de los mercados. Propuesta para una estrategia integrada de desarrollo en Europa*. <http://www.fpereardiaca.org/lfiles/Euromemorandum2005.pdf> (Consulta: 12/12/2015).
- Fernández del Hoyo, J.S. (1994). *La política agraria común (PAC) y sus reformas*. Ceura, Madrid.
- García Azcárate, T. (1996). "La política agraria común a debate". *Revista española de Economía Agraria*, 176-177, 243-264.
- García de Oteyza, J. (1985). "El sector del trigo en la CEE". *Revista de Estudios Agrosociales*, 130, 53-88.
- García Delgado, J.L., García Grande, J. (2005) (direct). *Política agraria común: balance y perspectiva*. Colección Estudios Económicos, 34. La Caixa, 189 pp. [http://www.caixabankresearch.com/documents/10180/54279/ee34\\_esp.pdf/c798a933-4752-4f62-81a4-8df74c02530f](http://www.caixabankresearch.com/documents/10180/54279/ee34_esp.pdf/c798a933-4752-4f62-81a4-8df74c02530f) (Consulta: 29/02/2016)
- García Grande, M.J. (1993). "El sector agrario de Castilla y León ante la Reforma de la PAC". *Revista de Estudios Europeos*, 4, 69-81
- García Grande, M.J. (2000). "La reforma de la Política Agraria Común en la Agenda 2000 y la agricultura española" en González Blanco R y Maesso C. (Coord.) *España en el escenario del Euro*, Civitas, Madrid.
- Larrubia Vargas, R (1991-92). "Mecanismos reguladores de los intercambios hispanos comunitarios. Influencias y repercusiones sobre la producción hortofrutícola del litoral oriental andaluz". *Revista Paralelo* 37º, 14-15, 93-120.
- Larrubia Vargas, R., Navarro Rodríguez, S.R., Nieto Figueras, C. (2004). *La evolución de la política europea en el medio rural. Las estrategias Leader en la provincia de Málaga*. Universidad de Málaga. Textos Mínimos. 154 p.
- López, A. (2004). "El desacoplamiento de los apoyos a la agricultura: una perspectiva internacional". *Economía Agraria y Recursos Naturales*, 8, 3-19
- MAGRAMA (Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente) (2013a). *Acuerdo de la Conferencia Sectorial de Agricultura y desarrollo rural en lo relativo al primer pilar de la PAC*. Conferencia sectorial de agricultura y desarrollo rural 24-25 de julio de 2013. [http://www.magrama.gob.es/es/politica-agricola-comun/cronograma-reforma-pac/ACUERDO\\_PRIMER\\_PILAR\\_CS\\_tcm7-312766.pdf](http://www.magrama.gob.es/es/politica-agricola-comun/cronograma-reforma-pac/ACUERDO_PRIMER_PILAR_CS_tcm7-312766.pdf) (Consulta: 10/11/2015).
- MAGRAMA (Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente) (2013b). *Regionalización del régimen de pago básico*. Conferencia sectorial de agricultura y desarrollo rural. 24-25 de julio de 2013. [http://www.coag.org/rep\\_ficheros\\_web/bda7bd7fea18a917faa8046e5aeee6f8.pdf](http://www.coag.org/rep_ficheros_web/bda7bd7fea18a917faa8046e5aeee6f8.pdf) (Consulta: 10/11/2015).
- MAGRAMA (Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente) (2013c). *Marco financiero plurianual 2014-2020*. [http://www.coag.org/rep\\_ficheros\\_web/4bbdfef01247f0f928b13ae2e1b05d9c.pdf](http://www.coag.org/rep_ficheros_web/4bbdfef01247f0f928b13ae2e1b05d9c.pdf) (Consulta: 19/12/2015).
- MAGRAMA (Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente) (2014 a). *La nueva PAC, futuro para los agricultores, futuro para la sociedad. El caso de España*. Conferencia europea de agricultores. <http://www.foropac.es/sites/default/files/Conferencia%20europea%20de%20Agricultores%20PROGRAMA%20PROVISIO-NAL%20ES%20v5.pdf> (Consulta, 19/12/2015).
- MAGRAMA (Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente) (2014 b). *Propuesta de requisitos ligados a la figura del agricultor activo y la actividad agraria Disponible:*[http://www.asaja.com/files/sectoriales/21012014122459\\_Propuesta%20Requisitos%20Agricultor%20Activo%20y%20Act%20Agraria%201.pdf](http://www.asaja.com/files/sectoriales/21012014122459_Propuesta%20Requisitos%20Agricultor%20Activo%20y%20Act%20Agraria%201.pdf). (Consulta: 9/9/2015).
- MAGRAMA (Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente) (2014 c). *La aplicación a partir de 2015 de los pagos directos a la agricultura y a la ganadería y otros regímenes de ayuda, así como sobre la gestión y control de los pagos directos y de los pagos al desarrollo rural*. Real decreto 1075/2014 de 19 de diciembre. Boletín Oficial del Estado de 20 de diciembre de 2014.
- Massot Martí, A. (2003). "La reforma de la PAC de 2003". *Revista de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, 199, 11-60.
- Massot Martí, A. (2010). "La revisión presupuestaria como marco general de la PAC post 2013", en García Álvarez-Coque, J.M. y Gómez Limón, J. A. (Coords). *Chequeo Médico de la PAC y perspectivas de la Política Agrícola Común tras 2013*. Mundi Prensa, 247 pp.
- Massot Martí, A. (2012). "Los mecanismos de la PAC 2020: principales vectores del proceso de reforma en curso". *Revista de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, 232, 13-67.
- Melero Guilló A.M., Calatrava Andrés, A. (1999). « La política de desarrollo rural integrado en la UE ». *Estudios Geográficos*, 237, 579-611.
- Parlamento Europeo (2016). *La política agrícola común después de 2013*. Fichas técnicas sobre la Unión Europea [http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/es/displayFtu.html?ftuId=FTU\\_5.2.9.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/es/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.2.9.html)

- (Consulta: 3/3/2016)
- Petit, M. (1987). “La política agrícola común: problemática y perspectivas de futuro”. *Revista de Estudios Agrosociales*, 140, 9-32.
- Rodríguez García, J. (2012). *La política agraria común y la agricultura andaluza. Un análisis crítico*. Discurso de admisión en la academia andaluza de Ciencia Regional. <http://www.acacr.es/discursos/La%20pol%C3%ADtica%20agraria%20com%C3%BAn%20y%20la%20agricultura%20andaluza.%20Un%20an%C3%A1lisis%20cr%C3%ADtico.pdf> (Consulta: 15/2/2016)
- Ruiz J., Bardaji Azcárate, I., Garrido Colmenero, A., Iglesias Martínez, E. (2012). “Reforma de la PAC de 2002. Evaluación del impacto sobre la superficie, los rendimientos de secano y la diversidad de cultivos en España”. *Economía Agraria y Recursos Naturales*, Vol 12, 2, 103-135
- Sáenz Lorite, M., Cejudo García, E. (2008). “La política de desarrollo rural de la Unión Europea para 2007-2013”. *Investigaciones Geográficas*, 46, 5-30.
- Segrelles Serrano J.A. (2007). “La calidad agroalimentaria de la Unión Europea (UE): un instrumento proteccionista contra la competencia comercial de la agricultura Latinoamericana”. *XI Encuentro de Geógrafos de América Latina- EGAL*. Bogotá.
- Sotelo Navalpotro, J.A., Morán Rodríguez, M.A. (2002). “El turismo rural y Leader + en la Sierra Norte de Madrid”. *Anales de Geografía, Extra 1*, 471-478.
- Titos Moreno, A. (1983). “Integración de España en la CEE”. *Papeles de Economía Española*, 16, 32-26.
- Tribunal de Cuentas Europeo (2011). *Régimen de Pago Único (RPU): Aspectos que deben revisarse para mejorar su buena gestión financiera*. Informe especial nº 5. [http://www.coag.org/rep\\_ficheros\\_web/0751e8b7fdd9b2ea6cd1d1ab914d8e1c.PDF](http://www.coag.org/rep_ficheros_web/0751e8b7fdd9b2ea6cd1d1ab914d8e1c.PDF) (Consulta: 3/3/2016).

## Sobre los autores/as

### REMEDIOS LARRUBIA VARGAS

Doctora en Geografía por la Universidad de Málaga (1991). Profesora titular de Geografía Humana en la Universidad de Málaga y directora de dicho departamento. Imparte docencia en las asignaturas de Fundamentos de Geografía Humana I, Fundamentos de Geografía Humana II y es coordinadora de la Prácticas Externas del Grado de Geografía y Gestión del Territorio. Ha desarrollado diversos temas de investigación relacionados con la comercialización de las producciones agrarias, las transformaciones del espacio rural (desarrollo rural, innovaciones productivas, agricultura ecológica), las transferencias de rentas al medio rural (subsidios agrarios), servicios del Estado del Bienestar, turismo y, por último, población (inmigración y segregación residencial). Entre las publicaciones más recientes cabe citar: “La producción ecológica de cítricos como estrategia de competitividad en los mercados saturados. Estructura productiva de las explotaciones en la provincia de Málaga” en Boletín de la AGE. 2016, “Residentes extranjeros y crecimiento demográfico en el territorio andaluz” en Boletín de la AGE, 2012; “Incidencia del senderismo en la economía local. Un análisis empírico a propósito del Parque Natural S<sup>a</sup> de las Nieves” en Revista Anales de Geografía de la Universidad Complutense, 2013.