

19-21 de Octubre 2022 | Granada

INTERNATIONAL CONFERENCE ON REGIONAL SCIENCE

Challenges, policies and governance of the territories in the post-covid era

Desafíos, políticas y gobernanza de los territorios en la era post-covid

XLVII REUNIÓN DE ESTUDIOS REGIONALES
XIV CONGRESO AACR



RESUMEN AMPLIADO

Título: ¿La tierra para quien la trabaja! Las ayudas de la PAC ¿para quién? ¿Hacia una nueva ruralidad? Andalucía 2014-2019

Autores y e-mail de todos ellos: Eugenio Cejudo García cejudo@ugr.es; José Antonio Cañete Pérez joseaca@ugr.es; Francisco Navarro Valverde favalver@ugr.es

Departamento: Geografía Humana

Universidad: Granada

Área Temática: S14 – Generación de escenarios prospectivos en la Nueva Ruralidad.

Resumen: (mínimo 1500 palabras)

Palabras Clave: Desigualdad territorial, mundo rural, políticas agrarias, Unión Europea

Clasificación JEL:

1. Introducción.

La Política Agrícola Común (PAC) surgida tras la II Guerra Mundial se planteó como uno de sus objetivos básicos la necesidad de asegurar la seguridad alimentaria de su población a través de la intervención pública del sector agrario, sin menoscabo sustancial del libre mercado, como yuxtaposición a la de la Europa comunista. Además, se propuso, entre otros, elevar el nivel de rentas de sus agricultores y, por ende, de los territorios en los que habitan. Su diseño inicial en la Conferencia de Stresa de 1958 y el posterior surgimiento en 1962 del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA) y con él la PAC (Cejudo y Maroto, 2010).

Hoy en día sigue siendo, prácticamente, la única política europea verdaderamente común, siendo esencial en la actual arquitectura de la Unión Europea (UE). Aunque con cifras a la baja, su sector agrario representa el 6% del PIB y da trabajo a un total de 12 millones de activos agrarios a tiempo completo a los que se añaden otros más de 46 en

las más de 15 millones de empresas agroalimentarias existentes (Esparcia y Hernández, 2019).

A lo largo de su existencia ha pasado por reformas constantes hasta la última aprobada en 2021; sin lugar a dudas, el cambio ha marcado su devenir histórico (Larrubia, 2017). Sin ánimo de ser exhaustivos, algunos de los aspectos más relevantes de su actual configuración son:

- desde una preceptiva económica, destaca tanto una mejor orientación de las ayudas a la renta para que sea más equitativa como la apuesta por el incremento de la competitividad y productividad de las explotaciones;
- desde el punto de vista ambiental, se fija una nueva *condicionalidad reforzada* a la vez que se establecen unos nuevos pagos directos voluntarios denominados *Eco-regímenes*;
- desde el punto de vista social, se mantienen las ayudas y subsidios agrarios en niveles del 30% de la renta agraria de nuestro país; se pone en marcha, como novedad, una redistribución de la ayudas a la renta que beneficia a las medianas explotaciones, sin perjudicar a las pequeñas, a través del *pago redistributivo*; se mantienen otros mecanismos correctores en la distribución de las ayudas como el techo máximo a percibir y la degresividad de los pagos; una puesta mayor por la incorporación al sector de jóvenes y mujeres y, finalmente, algo que nos parece relevante como la implementación de la *condicionalidad social*.

Una de las contantes básicas a la hora de justificar la puesta en marcha de las sucesivas reformas, especialmente a partir de la reforma de 1992 de MacSharry, ha sido el desigual reparto social y territorial de las ayudas y los subsidios de la PAC. En efecto, dicha reforma supuso transformar las ayudas que el agricultor recibía por la vía de los precios al de las ayudas directas, lo que las visibilizaba a la vez que le restaba legitimidad social (Masot, 2016). Se decía que se acometía esa reforma, entre otros motivos, porque el 80% de los fondos de la PAC había ido a parar al 20% de las explotaciones más competitivas y rentables del momento. Esa concentración de fondos en muy pocas manos frente a un ingente colectivo de pequeños perceptores, lejos de haber desaparecido, se sigue manteniendo en la actualidad. Así las cosas, para Andalucía que es el caso que nos ocupa, esta situación nos hace recordar el lema que encabeza el título de esta comunicación y que sirvió de emblema identitario del

jornalero andaluz en la lucha por la posesión de la tierra como respuesta reivindicativa a su histórico y dispar reparto.

Otro de los aspectos clave en el que enmarcar este trabajo es el del reto demográfico, en el que se unen despoblación, envejecimiento y masculinización, que se ha convertido en uno de los más importantes a los que se enfrentan las sociedades desarrolladas europeas en su conjunto, siendo nuestro país uno de sus ejemplos más emblemáticos (Cejudo y Navarro, 2022). No conviene olvidar que, además, es un fenómeno que afecta ya no solo al clasificado como mundo rural, que lo sufre con especial intensidad a sus territorios más profundos, lejanos y montanos, sino que se extiende a las ciudades medias españolas, andaluzas incluidas.

Nuestro trabajo se propone cuantificar y valorar el reparto general de las ayudas que reciben los perceptores andaluces procedentes de la PAC, profundizando en los que más fondos perciben, a los que hemos denominado *grandes perceptores de rentas PAC* (GPR-PAC). Para ello hemos identificado nominativamente a todos aquellos que cobran ayudas y subsidio procedentes de la PAC según las diferentes medidas a las que tiene acceso en Andalucía entre los años 2014-2019.

2. Metodología

Los datos utilizados para la realización de este trabajo se han obtenido a través del FEGA a través de los listados nominativos de los beneficiarios de ayudas y subvenciones PAC residentes en Andalucía durante los años 2014-2019. Lo que equivale a una relación nominativa anual de más de 214.000 perceptores, este número se multiplica por 4 o 5 cada año en la medida en que la mayoría de los perceptores recibe ayudas procedentes de diferentes medidas. Para mostrar el reparto global de las ayudas PAC se han utilizado los datos del año 2019 mientras que para identificar a los GPR-PAC se han identificado a todos aquellos que reciben, al menos en uno de los 6 años analizado, 60.000€. Posteriormente, se ha procedido a agrupar todos los datos de un mismo perceptor, lo que se ha realizado a través de su nombre, única forma de comprobar su identidad.

La clasificación de los diferentes intervalos se ha realizado partiendo del valor medio de este grupo, 8540 en total, multiplicándolo por 2, 3, 4 y 5 en los tramos superiores, y por 0,5, 0,33 y 0,25 en los inferiores.

Las ayudas y subvenciones se han clasificada en las 121 medidas contempladas en las diferentes normativas y los datos se presentan agrupados en base a 7 grandes capítulos:

- I. Regímenes de ayuda establecidos en el anexo I del Reglamento (CE) nº 73/2009 del Consejo
- II. Regímenes de ayuda establecidos en el anexo I del Reglamento (UE) nº 1307/2013 del Parlamento Europeo y el Consejo
- III. Los regímenes y medidas siguientes establecidos en el Reglamento (UE) nº 1308/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo
- IV Medidas previstas en el título III, capítulo I, del Reglamento (UE) nº 1305/2013
- V Medidas previstas en el título IV, capítulo I, del Reglamento (CE) nº 1698/2005
- VI/B. Medidas de información y de promoción previstas en el Reglamento (CE) nº 3/2008 del Consejo; VI/C. Medidas previstas en el Reglamento (CE) nº 247/2006 y en el Reglamento (UE) nº 228/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo y VI/D. Medidas previstas en el Reglamento (UE) nº 229/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo (POSEI)
- Z. Campañas anteriores

3. Resultados

El primer dato relevante a tener en cuenta es que en 2019, 214.333 residentes o personas jurídicas con sede social en Andalucía recibieron más de 1.819 millones de euros procedentes de la PAC, una vez descontadas las devoluciones; lo que supone un ingreso medio de 8.487€ (Tabla 1). En Andalucía el 84% de los perceptores cobraron menos de 10.000€ y concentran el 23% del dinero PAC mientras que 1.925 perceptores, no alcanzan ni el 1%, acaparan el 28,4% del mismo, son los que perciben más de 100.000€ per cápita, frente a ellos 180.119 no alcanzan los 10.000€. El sempiterno reparto 80/20, esgrimido como punta de lanza de las sucesivas reformas de la PAC, tras múltiples y pretendidos intentos de cambiar ese reparto injusto social y territorialmente, se sigue manteniendo (Segrelles, 2017; Leco y Pérez, 2019;).

Tabla 1. Reparto de las ayudas PAC en Andalucía, 2019, €.

Tramos	Andalucía				Promedio
	Perceptores		Importe		
	Nº	%	Nº	%	
<0	119	0,1	-828.112	0,0	-6.959
0<1250	80.682	37,6	57.569.809	3,2	714
1250<5000	76.161	35,5	195.803.504	10,8	2.571
5000<9999	23.276	10,9	164.114.850	9,0	7.051
10000<20000	15.674	7,3	221.226.835	12,2	14.114
20000<50000	12.360	5,8	382.496.348	21,0	30.946
50000<100000	4.136	1,9	281.364.836	15,5	68.028
100000<200000	1.306	0,6	174.112.022	9,6	133.317
200000<500000	489	0,2	140.489.394	7,7	287.299
500000<1000000	77	0,0	51.486.938	2,8	668.662
1000000 y más	53	0,0	151.254.740	8,3	2.853.863

Total	214.333	100,0	1.819.091.164	100,0	8.487
-------	---------	-------	---------------	-------	-------

Fuente: FEAGA. Elaboración propia

Si nos centramos solo en los GPR-PAC (Tabla 2) se vuelve a reproducir el mismo modelo dicotómico que a nivel general hemos comentado. Así, mientras que las tres primeras categorías agrupan al 3,2% y perciben el 36,1% del total de fondos, con valores promedio que en la primera de ellas casi alcanza los 8 millones de €, la última, en la que se encuadran los perciben menos de la tercera parte de la media, agrupa al 31% de los beneficiarios y al 4,9% de las ayudas PAC. Si dejamos a un lado los extremos, las categorías que más destacan son las que se encuentran por arriba, la E, y por debajo, la F, de la media (horquillas que van entre el doble y la mitad de ella); en la primera encontramos el 24,8% de las rentas y al 18,3% de los beneficiarios y en la segunda los valores son el 16,3% y el 21,9%, respectivamente.

Tabla 2. Grandes perceptores de rentas PAC en Andalucía, 2014-2019, €.

Intervalos	Ayudas		Beneficiarios		Promedio
$\geq 2.414.806$ (A)	1.115.101.270	27,0	143	1,7	7.797.911
2.414.805-1.931.844 (B)	114.447.122	2,8	54	0,6	2.119.391
1.931.843-1.448.882 (C)	259.468.118	6,3	158	1,9	1.642.203
1.448.881-965.921 (D)	441.119.544	10,7	378	4,4	1.166.983
965.920-482.962 (E)	1.024.028.826	24,8	1.561	18,3	656.008
482.961-241.494 (F)	671.913.160	16,3	1.873	21,9	358.736
241.493-160.986 (G)	184.472.464	4,5	919	10,8	200.732
160.985-120.739 (H)	111.014.517	2,7	805	9,4	137.906
≤ 120.738 (I)	202.919.827	4,9	2.649	31,0	76.602
Total	4.124.484.847	100,0	8.540	100,0	482.961

Fuente: FEAGA. Elaboración propia

Una primera aproximación, necesariamente grosera por el tipo de trabajo que se presenta, en relación con los grandes capítulos en los que estos GPR-PAC obtienen las ayudas (Tabla 3) pone de manifiesto que la mayor parte de las ayudas proceden del capítulo II que es donde se encuentran enclavadas las ayudas directas reguladas por el reglamento 1307/2013, en concreto el 41,2%. Ese porcentaje se incrementa en los intervalos más altos mientras que se reduce en los más bajos; ello se debe en gran medida al peso que tiene en este capítulo los fondos destinados al pago básico, que es, con mucha diferencia, el que más volumen de recursos reparte. Esa misma dinámica se mantiene también en el capítulo III en relación con las ayudas y subvenciones ligadas a la organización común de mercados aunque con porcentajes mucho más reducidos, 12,6% de media. Lo contrario ocurre cuando analizamos los capítulos IV y V que son los dedicados a las actuaciones de desarrollo rural ya sea en el periodo de programación 2014-2020, el primero de ellos, y 2007-2013, el segundo. Eso sí, siempre sobre

porcentajes de ayudas muy inferiores a los de los dos capítulos anteriores. Este hecho nos parece relevante en la medida en que los que menos rentas perciben dentro de este grupo presentan un perfil más “diversificado” en la media en que las ligadas a la actividad agraria se complementan con las procedentes del desarrollo rural. En cualquier caso, y como a continuación comentaremos, el peso del primer beneficiario de fondos procedentes de la PAC juega un papel “distorsionador” en el análisis que a este respecto estamos realizando y que conviene conocer.

Tabla 3. Grandes perceptores de rentas PAC en Andalucía, según grandes capítulos, 2014-219, miles de €

Intervalos	Total I		Total II		Total III		Total IV		Total V		Total VI		Total Z	
A	108.047	9,7	169.793	15,2	438.712	39,3	55.694	5,0	329.505	29,5	11.233	1,0	2.117	0
B	29.532	25,8	62.903	55,0	8.719	7,6	4.546	4,0	8.686	7,6	0	0,0	61	0
C	69.387	26,7	135.228	52,1	24.170	9,3	8.860	3,4	16.348	6,3	3.561	1,4	1.914	1
D	113.747	25,8	234.006	53,0	17.621	4,0	24.924	5,7	49.701	11,3	304	0,1	817	0
E	271.382	26,5	559.846	54,7	20.668	2,0	70.084	6,8	97.111	9,5	822	0,1	4.116	0
F	176.608	26,3	368.584	54,9	5.794	0,9	41.489	6,2	77.244	11,5	1.202	0,2	993	0,1
G	39.678	21,5	80.471	43,6	2.140	1,2	20.381	11,0	40.838	22,1	0	0,0	964	0,5
H	24.045	21,7	36.687	33,0	1.135	1,0	14.889	13,4	33.784	30,4	150	0,1	325	0,3
I	32.877	16,2	52.701	26,0	2.644	1,3	43.829	21,6	69.888	34,4	102	0,1	879	0,4
Total	865.304	21,0	1.700.219	41,2	521.603	12,6	284.695	6,9	723.106	17,5	17.373	0,4	12.184	0,3

Fuente: FEAGA. Elaboración propia

Finalmente, otro aspecto que nos parece relevante conocer, dentro de las limitaciones que tenemos en este trabajo, es el “nombre” de algunos de estos GPR-PAC. Para ello hemos seleccionado los 20 máximos perceptores (Tabla 4). Con mucha diferencia, encabeza el ranking la Junta de Andalucía con casi 330 millones de euros de los que el casi 95% se encuentra concentrados en los capítulos IV y, sobre todo, V. En este último caso los fondos se destinan a la mejora de la calidad de la producción y de los productos agrícolas (más de 100 millones de euros) así como a la mejora y desarrollo de las infraestructuras relacionadas con la evolución y la adaptación de la agricultura y la silvicultura (con más 137 millones de euros). En el caso del capítulo IV la mayor parte de ellos se destinan a la asistencia técnica relacionada con el desarrollo rural que, en su mayor parte, va a parar a los Grupos de Desarrollo Rural de Andalucía. Este actor más que como gran perceptor se comporta como un gran intermediario de fondos, cuyo destinatario final no nos permite conocer esta fuente.

Otros dos aspectos que llaman poderosamente la atención de este listado. Por un lado, el perfil de los beneficiarios es dispar en cuanto al volumen de ayudas que reciben según medidas. Así encontramos que, de esta “exquisita” selección, la mayoría de estos GPR-PAC obtienen sus fondos a través del capítulo III, es decir de reglamento dedicado a la

organización de mercados, en 11 casos es el 100% y en otros 2 casi el 90%, y en 1 más del 60% (no tenemos en cuenta en este conteo a la Junta de Andalucía); en los 5 restantes los fondos proceden de las ayudas directas relacionadas con los capítulos I y II. En definitiva, se contraponen empresas ligadas directamente con el sector agroindustrial frente a otras, las menos, dedicadas a la producción agraria (Zambon et al, 2019; *Unay-Gailhard y Bojnec, 2021*) y, en menor medida, con el desarrollo rural. Por otro lado, y en sintonía con lo que estamos diciendo, 10 de ellos tienen su sede en la costa de Almería, sobre todo en el Campo de Dalías, (Vícar, El Ejido, Almería, Pulpí y Berja) o en municipios de Huelva en torno a la producción de frutos rojos (Moguer, Vejer de la Frontera, Lucena del Puerto) a los que se unen otros como Antequera, Motril, Sevilla y San Juan de Aznalfarache. Municipios todos ellos nada afectados por los procesos de despoblación que sufre el mundo rural, bien es cierto que la mayoría de los que aparecen en esta relación son personas jurídicas que se constituyen, mayoritariamente, bajo la fórmula jurídica de sociedades cooperativas.

Tabla 4. Relación del TOP-20 de los mayores perceptores de rentas PAC, 2014-2019, miles de €

Beneficiarios	Total I		Total II		Total III		Total IV		Total V		Total VI		Total Z		Total
Junta de Andalucía	1.236	0,4	24	0,0	15.959	4,8	23.637	7,2	288.993	87,6	0	0,0	140	0,0	329.989
Vicasol SCA	0	0,0	0	0,0	36.700	100,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	36.700
Murgiverde SCA	0	0,0	0	0,0	25.245	100,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	25.245
Dccop sCA	0	0,0	21	0,1	0	0,0	22.496	98,8	246	1,1	0	0,0	0	0,0	22.763
Cooperativa San Isidro	0	0,0	0	0,0	21.691	100,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	21.691
Agroiris SAT	0	0,0	0	0,0	21.249	100,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	21.249
Primaflor SAT	0	0,0	0	0,0	19.838	99,9	27	0,1	0	0,0	0	0,0	0	0,0	19.865
Carchuna La Palma SCA	0	0,0	0	0,0	19.035	100,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	19.035
Complejo Agrícola SL	8.696	47,5	8.793	48,0	0	0,0	401	2,2	409	2,2	0	0,0	0	0,0	18.299
Stª. María de la Rábida SCA	4	0,0	39	0,2	15.671	99,7	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	15.714
Indasol SAT	0	0,0	0	0,0	15.082	100,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	15.082
Agrícola Nogasur SLU	8.726	61,7	4.435	31,4	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	984	7,0	14.144
Cabasc SCA	0	0,0	0	0,0	11.408	90,9	500	4,0	647	5,2	0	0,0	0	0,0	12.555
Dehesa Norte SA	5.043	44,5	5.599	49,5	0	0,0	161	1,4	518	4,6	0	0,0	0	0,0	11.320
Casi SCA	0	0,0	0	0,0	10.815	100,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	10.816
Peregrin SAT	0	0,0	0	0,0	8.534	86,6	0	0,0	1.326	13,4	0	0,0	0	0,0	9.860
Agrícola Conagralsa SL	574	6,0	8.944	93,5	0	0,0	21	0,2	30	0,3	0	0,0	0	0,0	9.570
Costa de Huelva SCA	0	0,0	0	0,0	9.371	100,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	9.371
Ramafrut SAT	7	0,1	39	0,4	5.975	66,5	0	0,0	4	0,0	2.964	33,0	0	0,0	8.990
Moguer Cuna de Platero SCA	0	0	0	0,0	8.572	100,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	8.572

Fuente: FEAGA. Elaboración propia

4. Conclusiones

Es evidente que el reparto de los fondos procedentes de la PAC sigue siendo muy desigual tanto social como territorialmente hablando, lo que parece contradictorio con el hecho de que uno de los problemas más importantes que aqueja al mundo rural, pero no solo a él, sea el de su despoblación. Máxime si tenemos en cuenta que los municipios en

los que residen o tiene su sede social estos GPR-PAC son municipios claramente urbanos y dinámicos desde un punto de vista económico y poblacional. En este sentido, defendemos la necesidad de que una parte importante y creciente de las ayudas PAC se “anclen” al territorio a través de la necesidad de habitar aquellas tierras que dan derecho a la percepción de estas ayudas. Desde este punto de vista, y así lo hemos escrito en otros trabajos, el mundo urbano “extrae” del mundo rural, en una especie de comportamiento centro-periferia, además de población y recursos, sus “superficies” en forma de ayudas PAC.

Estos GPR-PAC, son un colectivo muy reducido que, por diferentes vías, obtienen un volumen de recursos que, si lo planteamos en términos de la despoblación de nuestros territorios, difícilmente pueden ni ser justificados y menos aún asumidos socialmente, incluso aunque estén configuradas bajo la forma jurídica de sociedades cooperativas.

5. Bibliografía

Cejudo, E. y Navarro, F. (Eds.) (2022): Despoblación y mundo rural europeo mediterráneo. El caso de Andalucía, Tirant lo Blanch, Valencia.

Cejudo, E. y Maroto, J.C. (2010): “La reforma de la PAC 2003: Des-acoplamiento, condicionalidad, modulación, desarrollo rural”. Scripta Nova, nº 318(XIV). Recuperado de <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-318.htm>.

Esparcia, J. y Hernández, M. (2019): “Espacios rurales: cambios y permanencias”. En: F. López, e I. Plaza (Coords). Geografía de Europa: estructuras, procesos y dinámicas territoriales (pp.297-352), Tirant lo Blanch y Universitat de València, Servei de Publicacions, Valencia:

Larrubia, R. (2017): “La Política Agraria Común y sus reformas: reflexiones en torno a la reforma de 2014-2020”. Cuadernos Geográficos, nº 56(1), p. 124-147.

Leco, F. y Pérez, A. (2019): “Desajustes territoriales en la distribución del Pago Básico de la PAC en España”. Cuadernos Geográficos, nº 58(3), p. 57-82.

Massot, A. (2016): “La PAC 2020 y el principio de equidad en la redistribución del apoyo directo a los agricultores”. Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros, nº 243, p. 45-94.

Segrelles, J.A. (2017): “Las ayudas agrarias y sus repercusiones sobre la agricultura familiar en la última reforma de la Política Agraria Común (2014-2020) de la Unión Europea: ¿cambiar todo para que todo siga igual?” *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, n° 74, p. 161-183.

Unay-Gailhard, Í. and Bojnec, Š. (2021): *Gender and the environmental concerns of young farmers: Do young women farmers make a difference on family farms?* *Journal of Rural Studies*, n° 88, p. 71-82.

Zambon, I., Cecchini, M., Egidi, G., Saporito, M.G. and Colantoni, A. (2019): “*Revolution 4.0: Industry vs. agriculture in a future development for SMEs*”. *Processes*, n° 7(1), 36 p.