

DOCUMENTO JUSTIFICATIVO DE LA CONSIDERACIÓN DE AGRICULTOR NO PLURIACTIVO EN LA AYUDA A LAS ZONAS CON LIMITACIONES NATURALES

1. Introducción.

El Reglamento (UE) nº 1305/2013 establece en su considerando nº25, que los pagos a los agricultores de zonas de montaña o de otras zonas con limitaciones naturales u otras limitaciones específicas deben contribuir, mediante el fomento del uso continuado de las tierras agrícolas, a la conservación del medio rural y a la salvaguardia y a la promoción de métodos sostenibles de explotación. Para garantizar la eficacia de esta ayuda, los pagos deben compensar a los agricultores por las pérdidas de ingresos y los costes adicionales vinculados a las limitaciones de la zona de que se trate. Para garantizar el uso eficaz de los recursos presupuestarios del Feader, la ayuda se deberá limitar a los agricultores activos en el sentido del artículo 9 del Reglamento (UE) nº 1307/2013.

Además, en la ficha interpretativa de la Comisión para la medida de ayudas a zonas con limitaciones naturales, establece en su primer apartado, el papel que deberá desempeñar esta medida para permitir que los **agricultores** continúen desempeñando su **actividad agraria** en esas zonas con el fin de **prevenir el abandono** de las tierras.

1. *Rationale of the measure*

“Such compensation shall allow farmers to continue agricultural land management in order to prevent land abandonment being a precondition for maintaining the countryside and sustainable farming systems in the areas concerned”.

Los objetivos de la conservación del medio rural y la salvaguardia y la promoción de métodos sostenibles de explotación no se pueden olvidar a la hora de aplicar esta ayuda, por lo que, teniendo en cuenta que los presupuestos son finitos, es importante focalizarla hacia aquellos beneficiarios que van a permitir cumplir estos objetivos de la medida.

2. Estudios de la UE en relación con esta medida y con el riesgo de abandono en las tierras agrarias.

En relación con esta medida, hay diversos estudios a nivel supranacional, de la propia Comisión Europea y del JRC. Así, por ejemplo, el estudio “Assessing the risk of farmland abandonment in the EU” (JRC, 2013)¹ recoge en su página 40 lo siguiente:

Indeed, the results are based on farm income only, while the total household income may change the picture. Ability to pull income from diversification activities (tourism, external income for part-time work, external income of the partner etc) may matter to ensure the survival of rural families. However, this information is not available in the FADN database.

¹ Se puede consultar el estudio completo en:

http://ec.europa.eu/agriculture/external-studies/2013/farmland-abandonment/fulltext_en.pdf

For example, the situation in western Austrian mountains with low agricultural income may be overcome by external additional income brought by farm tourism.

En la página 178 del estudio “An evaluation of less favoured area measure in the 25 Member States of the European Union”² (Final report, november 2006) señala lo siguiente:

These off-farm income sources will make a positive contribution to the viability of such farms. It is also possible that some LFA farm households receive income from family members including spouse or children, generated by off-farm employment which contributes to the viability of the farm. This may be one explanation for the continuation of farming in these areas.

3. Aplicación en España de la medida *Ayuda a zonas con limitaciones naturales*.

En el periodo 2007-2013, los programas de desarrollo rural españoles establecían criterios de elegibilidad a la hora de conceder la indemnización compensatoria a zonas desfavorecidas. Estos criterios se establecían para los tres tipos de zonas (montaña, intermedias y limitaciones específicas) y se centraban, entre otras, en la figura de agricultor no pluriactivo que es aquel cuya actividad principal es la agricultura.

Los Agricultores no pluriactivos, cumplen con la definición de agricultor activo, pero tienen un carácter más profesional de la actividad agraria. Es por ello que garantizan el no abandono de las explotaciones situadas en zonas desfavorecidas, tal y como expresa el considerando 25 del reglamento de desarrollo rural.

4. Aplicación de la medida en la programación 2014-2020.

Teniendo en cuenta que con la nueva delimitación de zonas, prácticamente toda España es zona con limitaciones naturales y que el presupuesto es limitado, en este estudio se presenta una solución que permita aplicar la medida de forma eficaz, de tal forma que continúe contribuyendo, como en periodos de programación anteriores, *al uso continuado de las tierras agrícolas, a la conservación del medio rural y a la salvaguardia y a la promoción de métodos sostenibles de explotación*, tal y como establece el nuevo reglamento FEADER.

Para ello se propone aplicar el artículo 31.1 del reglamento 1305/2013, “*A la hora de calcular los costes adicionales y las pérdidas de ingresos, en casos debidamente justificados, los EEMM podrán diferenciar el nivel de pago teniendo en cuenta el sistema de explotación considerando a los “agricultores pluriactivos” como un sistema de explotación.*

Para ello en este estudio se demuestra que las explotaciones pluriactivas constituyen un sistema agrícola distinto y se proporcionan los cálculos de la diferencia de costes/lucros cesante del sistema agrícola con pluriactividad entre las zonas con limitaciones naturales y el resto de las zonas, con el fin de diferenciar los niveles de pago en función del sistema de explotación.

² Se puede consultar el estudio completo en:
<http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/lfa/8.pdf>

5. Fuentes de datos.

Para los diferentes cálculos se han empleado los microdatos de la **Red Contable Agraria Nacional** (RECAN 2011-2012) y las variables auxiliares aportadas por el equipo de la Red Contable Agraria Nacional (RECAN) de la Subdirección General de Estadística del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente. También se han empleado los datos de la **Encuesta sobre la estructura de las explotaciones agrarias**.

6. Resultados.

6.1. La agricultura plurifuncional es un sistema de explotación agrícola distinto

Para determinar que las explotaciones pluriactivas son un sistema agrícola distinto, se han analizado las diferencias estructurales y económicas entre los agricultores pluriactivos y los no pluriactivos (dedicación principal), comprobándose que los primeros tienen unos resultados por hectárea mejores (fuente: cálculos realizados con datos RECAN 2011-2012; media España)

	Euros/ha			
	Montaña		Otras zonas desfavorecidas	
	Pluriactivos	Dedicación principal	Pluriactivos	Dedicación principal
VAN	576,2	371,0	589,1	508,6
Disponibilidades empresariales	423,6	312,6	498,7	378,2

Es decir, que los pluriactivos cuentan con unos resultados económicos más favorables, medidos en tanto en valor añadido neto como en disponibilidades empresariales (renta neta de explotación) por cada hectárea de SAU. En España esta diferencia sería aún mayor debido a la normativa de la Seguridad Social, que no obliga a cotizar a los pluriactivos salvo en los casos en que los ingresos agrarios superen el salario mínimo. Esto significa, en la práctica, que a esta diferencia de disponibilidades habría que añadir el coste de las cotizaciones propias, que es nulo en general en el caso de los pluriactivos.

Las diferencias a favor de los pluriactivos son las siguientes:

	Euros/ha	
	Montaña	Otras zonas desfavorecidas
VAN	205,2	80,5
Disponibilidades empresariales	111,0	120,5

La consideración de los costes de cotización a la seguridad social aumentaría estas diferencias en un promedio de 55 euros por hectárea

Esta hipótesis es la que se ha considerado en los estudios promovidos por la Comisión Europea citados en las páginas 1 y 2 del presente informe.

Todos estos elementos justifican que la agricultura con pluriactividad sea considerada como un sistema de explotación diferenciado en el sentido del art. 31.1 del Reglamento (UE) nº 1305/2013, teniéndolo en cuenta al establecer el nivel de ayuda. En algunas regiones y tipos de zona, a la vista de los datos disponibles, estaría justificado que la ayuda fuera nula para los agricultores pluriactivos, atendiendo a su mejor situación económica, derivada de la existencia de otras fuentes de ingresos que no se ven tan directamente afectadas por las limitaciones naturales como los ingresos agrarios.

En conclusión, todo lo expuesto anteriormente demuestra que las explotaciones pluriactivas forman un sistema agrícola distinto.

6.2. Cálculos que permiten diferenciar el nivel de pago en función del sistema de explotación entre las zonas con limitaciones naturales y el resto de las zonas.

A partir de datos de la **Red Contable Agraria Nacional** (datos medios 2011-2012 para toda España) se ha calculado el valor añadido neto por hectárea para los diferentes tipos de explotaciones, sin incluir aquellas excluidas por considerarse que superan la dificultad natural a la que están sometidas de partida (invernaderos, granívoros sin base territorial, regadíos intensivos, etc.). Para separar a los **agricultores pluriactivos** de los que tienen **dedicación principal** a la actividad agraria se usa:

- en las zonas desfavorecidas, la casilla 820 del cuestionario (importe de la ayuda específica para las zonas desfavorecidas), dada su correlación con esta característica de los titulares, ya que hasta ahora ha sido un requisito para la percepción de la ayuda
- en las zonas no desfavorecidas, en las que esta casilla está vacía en todas las explotaciones, se recurre a la **Encuesta sobre la estructura de las explotaciones agrarias**, utilizando la información sobre “otras actividades lucrativas” del titular, y extrapolando los resultados a los datos disponibles de la Red Contable.

La desventaja (calculada como diferencia en el VAN/ha.) se compensa en un máximo del 50%, para tener en cuenta la gran variabilidad de la distribución de la renta, de modo que se reduzca la posibilidad de que tras la ayuda una parte de las explotaciones de la zona desfavorecida queden en mejores condiciones que la media de la zona no desfavorecida, que se utiliza como referencia.

El resultado se recoge en estos cuadros:

Euros/ha

Zonas de montaña		Dedicación principal	Pluriactivos
a	Zona de montaña (VAN)	371,0	576,2
b	Zona no desfavorecidas (VAN)	937,2	623,4
c=b-a	Desventaja media	566,2	47,2
d	Porcentaje de compensación	50%	50%
e=c*d	Ayuda máxima	283,1	23,6

Euros/ha

Otras zonas desfavorecidas		Dedicación principal	Pluriactivos
a	Otras zonas desfavorecidas (VAN)	508,6	589,1
b	Zonas no desfavorecidas (VAN)	937,2	623,4
c=b-a	Desventaja media	428,6	34,3
d	Porcentaje de compensación	50%	50%
e=c*d	Ayuda máxima	214,3	17,2

Dentro de estos límites generales definidos como importe máximo de la ayuda, los programas de desarrollo rural de las Comunidades Autónomas incluirán la prima correspondiente a sus respectivos territorios, sin perjuicio de que existan situaciones específicas en casos debidamente documentados que deberán justificarse en cada PDR.

En conclusión, los cálculos anteriores permiten diferenciar el nivel de pago según el sistema de explotación (dedicación principal frente a pluriactividad), resultando además que la ayuda máxima del agricultor pluriactivo, tanto en zonas de montaña como en otras zonas desfavorecidas es inferior al mínimo establecido en el Anejo II del reglamento FEADER de 25 euros por hectárea.

7. Conclusiones

En consecuencia, este estudio responde a lo establecido en el artículo 31.1 del reglamento 1305/2013, según el cual *“A la hora de calcular los costes adicionales y las pérdidas de ingresos, en casos debidamente justificados, los EEMM podrán diferenciar el nivel de pago teniendo en cuenta el sistema de explotación”*. Así, el estudio justifica debidamente que:

1. El agricultor pluriactivo es un sistema de explotación diferente al del agricultor cuya dedicación principal es la agricultura.
2. Es posible diferenciar el nivel de pago según el sistema de explotación (dedicación principal frente a pluriactividad), resultando además, que la ayuda máxima del agricultor pluriactivo es inferior a los 25 euros por hectárea que establece el reglamento en su Anejo II.

8. Incorporación al Marco Nacional y a los Programas de Desarrollo Rural

Este estudio se incluirá como **anexo en el Marco nacional para España**, incorporándose en la primera modificación del documento.

Además, en la descripción de la medida 13 del PDR que decida emplearlo:

- En el apartado de beneficiarios, se propone la siguiente redacción tipo para su aplicación:

Los beneficiarios de las ayudas a zonas con limitaciones naturales u otras específicas deberán ajustarse a la definición de agricultor activo establecida a nivel nacional.

“La ayuda se concederá a los agricultores no pluriactivos, en función de lo que recogerá el anexo al Marco Nacional en cuanto a la consideración de los agricultores pluriactivos como un sistema de explotación de acuerdo con lo que establece el artículo el artículo 31.1 del reglamento 1305/2013, “A la hora de calcular los costes adicionales y las pérdidas de ingresos, en casos debidamente justificados, los EEMM podrán diferenciar el nivel de pago teniendo en cuenta el sistema de explotación”.

- Para el apartado de cálculo de la prima, se propone el siguiente párrafo:

De esta manera, el nivel del pago se diferenciará teniendo en cuenta el sistema de explotación, de tal forma que como se demuestra en el mismo anexo al Marco Nacional el sistema de explotación de agricultor pluriactivo no alcanza el mínimo de los 25 euros por hectárea, y en consecuencia el pago se modulará a cero.

En caso de que la modificación del marco nacional se produzca en fecha posterior a la aprobación de los programas, los programas de desarrollo rural incluirán como anexo este estudio y rellenarán la ficha de la medida 13 como sigue.

- En el apartado de beneficiarios, se propone la siguiente redacción tipo para su aplicación:

Los beneficiarios de las ayudas a zonas con limitaciones naturales u otras específicas deberán ajustarse a la definición de agricultor activo establecida a nivel nacional.

“La ayuda se concederá a los agricultores no pluriactivos, en función de lo que recoge el anexo X incluido en este programa donde detalla que los agricultores pluriactivos son un sistema de explotación de acuerdo con lo que establece el artículo el artículo 31.1 del reglamento 1305/2013, “A la hora de calcular los costes adicionales y las pérdidas de ingresos, en casos

debidamente justificados, los EEMM podrán diferenciar el nivel de pago teniendo en cuenta el sistema de explotación”. Este anexo se incluirá en la primera modificación del Marco Nacional de España.

- Para el apartado de cálculo de la prima, se propone el siguiente párrafo:

De esta manera, el nivel del pago se diferenciará teniendo en cuenta el sistema de explotación, de tal forma que como se demuestra en el anexo X el sistema de explotación de agricultor pluriactivo no alcanza el mínimo de los 25 euros por hectárea, y en consecuencia, el pago se modulará a cero.

9. Colaboraciones

En este estudio ha participado, tanto en su planteamiento como en los cálculos necesarios para el mismo, D. Ibán Vázquez González, investigador del área de socioeconomía, del Centro de Investigación y Formación Agrarias (CIFA) Cantabria.

Los contenidos del estudio se han calculado a partir de los microdatos y resultados de las variables auxiliares aportadas por el equipo de la Red Contable Agraria Nacional (RECAN) de la Subdirección General de Estadística del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.

Marzo, 2015