

248
3/2017

*Revista
Española
de Estudios
Agrosociales y
Pesqueros*



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE AGRICULTURA Y PESCA,
ALIMENTACIÓN Y MEDIO AMBIENTE

248
3/2017

*Revista Española
de Estudios
Agrosociales y
Pesqueros*

Tercera etapa de la Revista de Estudios Agrosociales

Formerly until n.º 169 3/1994 Revista de Estudios Agrosociales
until n.º 183 2/1998 Revista Española de Economía Agraria
Redacción: Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros
Paseo de la Infanta Isabel, 1. Pabellón A
Tfno.: 91 347 55 48
E-mail: redaccionRecap@mapama.es



MINISTERIO DE AGRICULTURA Y PESCA, ALIMENTACIÓN Y MEDIO AMBIENTE

Edita:

© Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente
Secretaría General Técnica
Centro de Publicaciones

Distribución y venta:

Paseo de la Infanta Isabel, 1
28014 Madrid
Teléfono: 91 347 55 41

Catálogo de Publicaciones de la Administración General del Estado:
<http://publicacionesoficiales.boe.es/>

Tienda virtual: www.mapama.es
centropublicaciones@mapama.es

ISSN: 1575-1198
NIPO: 013-17-067-8 (papel)
NIPO: 013-17-068-3 (línea)
DEPÓSITO LEGAL: M-850-1958

Impreso en papel Igloo de 90 gramos

Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros

El Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente, a través de la Secretaría General Técnica, viene desarrollando desde hace muchos años, al principio como pionero, una cuidada política editorial en el ámbito de las ciencias sociales agrarias. Crea en 1952 la **Revista de Estudios Agrosociales**, que en 1994 entra en una segunda época bajo el nombre **Revista Española de Economía Agraria (REEA)**. Pero en 1976 se fundó la revista **Agricultura y Sociedad (AyS)** para dedicar mayor espacio a los aspectos sociológicos e históricos de la realidad agraria. A partir de 1998 se refunden ambas publicaciones bajo la actual cabecera editorial, **Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros (REEAP)**.

La Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros es una publicación de periodicidad cuatrimestral y especializada en temas relativos al medio rural, con referencia especial a los sectores agrario, pesquero y forestal, al sistema agroalimentario, a los recursos naturales, al medio ambiente y al desarrollo rural, desde el objeto y método de las distintas ciencias sociales agrarias.

Para garantizar la calidad de la Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros se sigue un riguroso proceso de selección y revisión de los originales recibidos. Éstos deben ser admitidos por el Comité de Redacción y posteriormente revisados de forma anónima por dos evaluadores de acreditada solvencia científica. La aceptación de los originales depende en última instancia del Comité de Redacción de la Revista. E-mail: redaccionReeap@mapama.es

La responsabilidad por las opiniones emitidas en los artículos que publica la Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros corresponde exclusivamente a los autores.

SELLO DE CALIDAD FECYT

La REEAP ha obtenido el Sello de Calidad FECYT (Fundación Española para la Ciencia y la Tecnología) como reconocimiento a su calidad editorial y científica, en su quinta convocatoria (2016).

INTERCAMBIOS Y PUBLICIDAD

La Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros está interesada en establecer intercambios con otras revistas similares nacionales y extranjeras, así como en el de encartes publicitarios. La correspondencia sobre este tema deberá dirigirse a: Redacción de la Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros. Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente, Paseo de la Infanta Isabel, 1 - Pabellón A, 28071 Madrid, España. redaccionReeap@mapama.es

BASE DE DATOS Y REFERENCIAS

La Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros puede consultarse, a texto completo, en: http://www.mapama.gob.es/es/ministerio/servicios/publicaciones/Revista_de_Estudios.aspx

Los textos publicados son referenciados, entre otras, en las siguientes bases de datos en línea:

- AgEcon. Research in agricultural & applied economics (University of Minnesota y Agricultural and Applied Economics Association)
- AGRICOLA (United States National Agricultural Library)
- AGRIS (FAO)
- CAB Abstracts (Centre for Agriculture and Biosciences International)
- DIALNET. Servicio de Alertas Informativas y de acceso a los contenidos de la literatura científica hispana (Universidad de La Rioja)
- ISOC. Índice de Ciencias sociales y Humanas (CINDOC-CSIC)
- World Agricultural Economics and Rural sociology Abstracts (Centre for Agriculture and Biosciences International)

Esta revista se encuentra registrada en el catálogo de LATINDEX de acreditación y certificación de la literatura científica (www.latindex.unam.mx) y en citefactor.org journals indexing

CONSEJO EDITORIAL

Presidente:

ALFONSO CODES CALATRAVA (Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente)

DIRECTOR DE LA REVISTA

CARLOS GREGORIO HERNÁNDEZ DÍAZ-AMBRONA (Universidad Politécnica de Madrid)

DIRECTOR ADJUNTO

JUAN FRANCISCO JULIÁ IGUAL (Universidad Politécnica de Valencia)

SECRETARIO DE REDACCIÓN

FRANCISCO FERNÁNDEZ CUESTA (Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente)

COMITÉ DE REDACCIÓN

RUBÉN GARCÍA NUEVO (Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente)

JOSÉ ABELLÁN GÓMEZ (Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente)

JULIÁN BRIZ ESCRIBANO (Universidad Politécnica de Madrid)

GERARDO GARCÍA FERNÁNDEZ (Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente)

MANUEL MARTÍN GARCÍA (Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente)

MARÍA MERCEDES SÁNCHEZ GARCÍA (Universidad Pública de Navarra)

ROSA MARÍA GALLARDO COBOS (Universidad de Córdoba)

CONSEJO ASESOR

La Revista cuenta con un Consejo Asesor, constituido por un conjunto de profesionales y académicos de las distintas ciencias sociales que han colaborado con la Revista en diversas etapas y son periódicamente consultados sobre las actividades, línea editorial y desarrollo de la misma.

LUIS MIGUEL ALBISU AGUADO (CITA-Gobierno de Aragón)

ELADIO ARNALTE ALEGRE (Universidad Politécnica de Valencia)

JEAN MARC BOUSSARD (INRA)

ADA CAVAZZANI (Universidad de Calabria)

JUAN MANUEL GARCÍA BARTOLOMÉ (Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente)

CRISTÓBAL GÓMEZ BENITO (UNED)

JAIME LAMO DE ESPINOSA (Universidad Politécnica de Madrid)

MERCEDES MOLINA IBÁÑEZ (Universidad Complutense de Madrid)

ZANDER NAVARRO (Universidad Federal do Rio Grande do Sul)

ALEXANDER SCHEJTMAN (RIMISP-Chile)

JOSÉ MARÍA SUMPISI VIÑAS (Universidad Politécnica de Madrid)

Ética y buenas prácticas

El autor y la publicación:

- El autor/es acreditarán, mediante declaración formal, que los trabajos no son plagio, que no están presentados o en fase de evaluación en otras publicaciones y que no contienen datos fraudulentos.
- Los trabajos tendrán un apartado en el que se incluirán las referencias bibliográficas de las obras citadas en el texto; los datos de las referencias se tomarán del documento fuente al que se refieren, principalmente de la portada, y en caso necesario, de otras partes de la obra.
- En los artículos, si hubiera financiador, deberá hacerse referencia al mismo y su relación con el autor/es.

Responsabilidades de los autores:

- El autor/es se comprometen a tener en cuenta las observaciones y correcciones efectuadas durante el proceso de evaluación.
- Los autores, después de estar el artículo editado, están obligados a corregir los errores que pudieran ponerse de manifiesto, pudiendo responder a las críticas recibidas y publicarlas, si el editor lo considera oportuno.
- Además deberán indicar que todos los autores han contribuido significativamente a la elaboración del trabajo y que éste no contiene datos fraudulentos.

Revisión por pares/responsabilidades de los evaluadores:

- Deberán ser objetivos en sus evaluaciones y deberán indicar, en su caso, si existe alguna carencia relevante en las citas bibliográficas del trabajo.
- Los evaluadores no deberán tener conflictos de intereses con los autores, ni con la investigación, ni con los financiadores del trabajo si los hubiera.
- Los evaluadores deberán tratar sus evaluaciones de forma confidencial.

Responsabilidad del Comité de Redacción:

Para garantizar la calidad de Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros se sigue un riguroso proceso de selección y revisión de los originales recibidos.

- El Comité de Redacción sólo aceptará trabajos de contenido razonablemente original que serán posteriormente revisados en forma anónima por dos evaluadores de acreditada solvencia científica, preservando su anonimato.
- La aceptación o rechazo de los originales depende en última instancia del Comité de Redacción; además, sus miembros no deben presentar conflictos de intereses con los artículos rechazados o aceptados.

- En caso de que se detecten errores en los artículos, el Comité de Redacción promoverá la publicación de las correcciones.
- La responsabilidad por las opiniones emitidas en los artículos que publica la Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros corresponde únicamente a los autores.

Ética editorial:

- El Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente velará, como editor, para que se cumpla la ética emanada del Comité de Redacción.
- No realizará negocios que atenten a los estándares éticos y al compromiso intelectual.
- Facilitará la publicación de correcciones, clarificaciones o retractaciones y disculpas si fuera necesario.

Normas para la presentación de originales

Los originales dirigidos a la Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros deberán ajustarse a las siguientes normas:

1. De cada trabajo se enviará el documento completo en Word a la Redacción de la Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros, Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente, correo electrónico: redaccionRecap@mapama.es
2. La Secretaría de Redacción de la Revista acusará recibo de los originales, asignará un número de entrada, número que deberá indicarse en la correspondencia de los autores con la Secretaría de la Revista.
3. El autor o los autores acreditarán, mediante declaración formal, que los trabajos son inéditos y no están presentados o en fase de evaluación en otras publicaciones.
4. Los originales podrán presentarse en español o en inglés. En otro archivo se aportará un resumen de unas 150 palabras, aproximadamente, en ambos idiomas, en el que se incluirá el título, detalle de los objetivos perseguidos, método utilizado, las conclusiones obtenidas, las palabras clave y la clasificación JEL con dos dígitos (<http://www.aeaweb.org/jel/guide/jel.php>).
5. La extensión total del texto, incluyendo gráficos y sus tablas, cuadros, notas y bibliografía, está limitada, aproximadamente, en los “Estudios” a 25 páginas y en las “Notas” a 10 páginas, mecanografiadas a doble espacio, con unas 300 palabras por página. El texto y símbolos que quieran incluir cursiva deberán ir en este tipo de letra o subrayados.
6. En archivo aparte, con la referencia del título del artículo, se consignará la siguiente documentación personal: nombre y apellidos, profesión, cargo y centro de trabajo del autor o autores, correo electrónico, dirección postal y teléfono.
7. Las referencias bibliográficas se incluirán en el texto, indicando el nombre del autor o autores (en minúsculas), fecha de publicación (entre paréntesis) y haciendo una distinción con a, b, c, en el caso de que el mismo autor tenga más de una obra citada, en el mismo año. Dichas letras deberán guardar el orden correlativo desde la más antigua a la más reciente obra publicada.
8. Al final del trabajo se incluirá una referencia bibliográfica que contendrá las obras citadas en el texto, los datos de la referencia se tomarán del documento al que se refieren: el documento fuente. Se extraerán principalmente de la portada, y de otras partes de la obra en caso necesario.

Los nombres de persona podrán abreviarse a sus iniciales.

Cuando existen varios autores se separarán por punto y coma y un espacio, y si son más de tres se hará constar el primero seguido de la abreviatura et al.
En el caso de obras anónimas, el primer elemento de referencia será el título.

Monografías:

Apellido(s), Nombre. (Año de edición). *Título del libro*. N^o de edición. Lugar de edición: editorial. N^o de páginas.

Ejemplos:

JOVELLANOS, G.M. (1820). *Informe de la Sociedad Económica de Madrid al Real y Supremo Consejo de Castilla en el expediente de Ley agraria*. Nueva ed. Madrid: Imprenta de I. Sancha. 239 p.

CAMPOS PALACÍN, P.; CARRERA TROYANO, M. (2007). *Parques nacionales y desarrollo local: naturaleza y economía en la Sierra de Guadarrama*. Pamplona: Editorial Aranzadi. 220 p.

GARCÍA-SERRANO JIMÉNEZ, P. et al. (2011). *Guía práctica de la fertilización racional de los cultivos de España*. 2^a ed. Madrid: Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino. 293 p.

Partes de monografías:

Apellido(s), Nombre. (Año de edición). Título de la parte. En: Responsabilidad de la obra completa. *Título del libro*. N^o de edición. Lugar de edición: editorial. Situación de la parte en la obra

Ejemplo:

BARDAJÍ AZCÁRATE, I.; TIÓ SARALEGUI, C. (2006). El complejo agroalimentario de los cereales. En: Etxezarreta, M. (Coordinadora). *La agricultura española en la era de la globalización*. Madrid: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. p. 339-368.

Artículo de una revista:

Apellido(s), Nombre. (Año de publicación). Título del artículo. *Título de la revista*, número: páginas.

Ejemplo:

MASSOT MARTÍ, A. (2003). La reforma de la PAC 2003: hacia un nuevo modelo de apoyo para las explotaciones agrarias. *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, 199: p. 11-60.

Congresos:

Título del Congreso. Organizador. Lugar de edición: editorial, año de edición. N^o de páginas.

Ejemplo:

X Congreso Nacional de Comunidades de Regantes. FERAGUA. Sevilla: Consejería de Agricultura y Pesca, 2002. 172 p.

Páginas Web:

Título de la página. <<http://www.xxxxxxxxxx.zzz>>[Consulta: fecha en la que se consultó la página Web]

Ejemplo:

Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente. <<http://www.mapama.gob.es>>[Consulta 23 de mayo de 2017)

9. Todos los gráficos y sus tablas, cuadros, diagramas u otras ilustraciones irán numerados en páginas separadas al final del artículo, indicando título y fuente. Citar, en cada caso, el lugar aproximado en que deban insertarse dentro del texto.
10. Admitido el trabajo por el Comité de Redacción, se someterá, de forma anónima, al juicio de, al menos, dos evaluadores externos, elegidos por el Comité en atención a su acreditada solvencia científica -proceso de evaluación doble ciego-. A la vista de sus informes, el Comité decidirá su aceptación o rechazo.
11. Aceptado el trabajo para su publicación, se pedirá a los autores que transfieran a la *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros* los derechos de autor del artículo. Esta transferencia asegurará la protección mutua de autores y editor. A los autores se les enviarán las primeras pruebas, y el autor dispondrá de diez días para su corrección. Pasado este plazo, se procederá a la publicación del artículo incorporando aquellas otras correcciones editoriales que el Comité estime necesarias para la mejora de la presentación de los trabajos.
12. Una vez publicado el trabajo, el autor recibirá dos ejemplares de la revista y un pdf de su artículo.

ÍNDICE

ESTUDIOS

Simulador PAC: lecciones del análisis del pago verde, por Pilar Martínez, Javier Castaño y María Blanco	15
Caracterización de las vacas destinadas a matadero en Cantabria usando la información del Sistema Integral de Trazabilidad Animal (SITRAN), por Emma Serrano Martínez, Rommel Moros y Juan Busqué Marcos	39
25 años de inversión pública en regadíos en Aragón: análisis y algunos resultados, por Mariano Sanagustín Sanz	63
Las derogaciones a la normativa del Derecho de la Competencia y las Organizaciones de Productores, por Javier Guillem Carrau	91

CRÍTICA DE LIBROS

Bardají, Isabel; Escribano, Santiago y Garrido, Alberto. <i>Principios básicos de seguros agrarios</i> , por José María García de Francisco	139
Granda, José; Granda, Miguel y Hernández, Carlos G. <i>Mejora de la dehesa. Manual práctico</i> , por Carlos Ferrer Benimeli	142

CONTENTS

ARTICLES

CAP simulator: lessons from the analysis of the green payment, by Pilar Martínez, Javier Castaño and María Blanco	15
Characterization of cull cows production in Cantabria using SITRAN official data base information, by Emma Serrano Martínez, Rommel Moros and Juan Busqué Marcos	39
25 years public investments in irrigation in Aragon: analysis and some results, by Mariano Sanagustín Sanz	63
Derogations to Competition Law and Producer Organizations, by Javier Guillem Carrau	91

BOOK REVIEWS

Bardají, Isabel; Escribano, Santiago y Garrido, Alberto. <i>Principios básicos de seguros agrarios</i> , by José María García de Francisco	139
Granda, José; Granda, Miguel y Hernández, Carlos G. <i>Mejora de la dehesa. Manual práctico</i> , by Carlos Ferrer Benimeli	142

ESTUDIOS

Simulador PAC: lecciones del análisis del pago verde

PILAR MARTÍNEZ (*)

JAVIER CASTAÑO (*)

MARÍA BLANCO (*)

1. INTRODUCCIÓN

La última reforma de la Política Agrícola Común (PAC) introduce un nuevo instrumento en el sistema de pagos directos del primer pilar, el denominado pago verde o *greening*, cuyo principal objetivo es promover la sostenibilidad ambiental de las explotaciones agrarias europeas. Este nuevo pago remunera a los agricultores por realizar tres prácticas beneficiosas para el clima y el medio ambiente: diversificación de cultivos, mantenimiento de pastos permanentes y superficies de interés ecológico.

Previa aprobación de la reforma, la Comisión Europea realizó un análisis *ex ante* de los efectos potenciales del nuevo sistema de pagos directos (European Commission, 2011). La evaluación de impacto *ex ante* -obligatoria para la aprobación de cualquier nueva política en el seno de la Unión Europea- es una herramienta clave para el proceso de toma de decisiones políticas. Uno de los principales retos a la hora de realizar el estudio fue utilizar métodos de análisis adaptados a la nueva estructura

(*) Departamento de Economía Agraria, Universidad Politécnica de Madrid, ETSIAAB.

- Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros, n.º 248, 2017 (15-37).
Recibido agosto 2016. Revisión final aceptada junio 2017.

de los pagos directos. La existencia de medidas y efectos diferenciados a nivel de cada explotación en función de características específicas de la misma (tamaño, diversidad productiva, ubicación, etc.) dificultó la aplicación de modelos agroeconómicos agregados a nivel regional o nacional tal y como se venía haciendo hasta ahora (Balkhausen *et al.*, 2008; Blanco *et al.*, 2011; Gocht *et al.*, 2013). Como señalan algunos autores (Blanco, 2016), cuanto más locales y específicas son las medidas de política agraria, más relevante resulta disponer de instrumentos de análisis de impactos a nivel de explotación.

En este sentido, puesto que los datos de la Red de Información Contable Agraria (RICA) son en muchos casos los únicos disponibles a nivel de explotación en Europa, esta encuesta ha adquirido un gran protagonismo en los análisis de impacto de medidas de política agraria. Así pues, el estudio realizado por la Comisión Europea se apoyó en los datos de la RICA y permitió anticipar los efectos de las distintas propuestas que se valoraban para el *greening*, contribuyendo con ello a la definición de las medidas finalmente aprobadas.

Una vez aprobados los Reglamentos comunitarios, los Estados miembros (EEMM) decidieron acerca de la implementación de las medidas en sus respectivos países. Esta flexibilidad otorgada a los EEMM a la hora de implementar los distintos instrumentos de la PAC 2015-2020 plantea la necesidad de contar con herramientas de apoyo a la toma de decisiones a nivel nacional. Algunos Estados, como Reino Unido (Defra, 2013), Irlanda (Hanrahan y Hennessy, 2013) o Italia (Henke *et al.* 2014), realizaron análisis *ex ante* del impacto de distintas opciones de *greening* durante el proceso de toma de decisiones para definir el modelo de implementación de la reforma de la PAC en sus respectivos países. Otros EEMM contaron con estudios académicos centrados en el análisis de los efectos del *greening*, en su mayor parte basados en los datos de la RICA (Czekaj *et al.* 2013; Was *et al.* 2014, Cimino *et al.*, 2015). En el caso de España, durante el proceso de toma de decisiones nacionales, se generó un intenso debate dentro del sector en torno al impacto potencial de estas medidas, llegándose a prever efectos significativos en la agricultura española. Sin embargo, no tenemos constancia de ningún estudio que cuantificase los efectos potenciales del pago verde durante dicho proceso. El caso de

España, además, resulta especialmente complejo de analizar por el propio modelo de aplicación de la PAC basado en 50 regiones, de las cuales no se dispone de datos diferenciados que permitan hacer el análisis a nivel comarcal.

El objetivo de este trabajo es mostrar cómo los modelos de simulación pueden contribuir notablemente al proceso de toma de decisiones políticas anticipando los efectos potenciales de la implementación de las diversas opciones de aplicación de las medidas de la PAC en nuestro país. Para ello, se ha diseñado un modelo de simulación a nivel de explotación individual que, para cada una de las explotaciones representadas en la RICA, simula el cumplimiento o no de los requisitos del pago verde de la PAC 2015-2020 en España. Este simulador ha permitido, por tanto, realizar un análisis *ex ante* del impacto del pago verde en España (a partir de los datos RICA disponibles) pero realizado *a posteriori* (una vez implementada la reforma).

Para abordar el tema en cuestión, el artículo se estructura en cuatro apartados: en primer lugar, se resume el sistema de pagos directos de la PAC 2015-2020 y su aplicación en España, posteriormente se explica la metodología empleada, a continuación se presentan y discuten los resultados y, por último, se presentan las principales conclusiones de nuestro análisis.

2. LOS PAGOS DIRECTOS DE LA PAC 2015-2020

2.1. La definición de los pagos directos a nivel europeo

La última reforma de la PAC introduce cambios sustanciales en la estructura de los pagos directos (1) para el periodo 2015-2020. El nuevo sistema de pagos, conocido como Régimen de Pago Básico (RPB), incluye tres pagos de obligada aplicación por parte de los EEMM, los cuales se encuentran vinculados a los derechos de pago del agricultor. Estos pagos son el pago básico, el pago verde y las ayudas a jóvenes agricultores. La reglamentación europea también contempla tres pagos de carácter volun-

(1) Reglamento (UE) n.º 1307/2013.

tario que, no estando vinculados a los derechos de pago, están sujetos al cumplimiento de una serie de requisitos. Estos son los pagos acoplados, las ayudas a zonas con limitaciones naturales y el pago redistributivo.

En este artículo se presentan únicamente los dos primeros, al ser los relevantes para nuestro análisis. La información detallada sobre el resto de los pagos puede consultarse en Bardají (2014).

(1) Pago básico

Este tipo de pago supone la base del nuevo RPB (los EEMM pudieron asignar hasta el 70% del límite presupuestario nacional). Se trata de un tipo de pago vinculado al factor tierra (es un pago por hectárea), calculándose de diversas formas en función de la opción elegida por los EEMM. Con el fin de hacerlos converger dentro de cada Estado miembro, se ha establecido el denominado proceso de convergencia interna, el cual puede aplicarse de manera total (también llamada tasa plana de pagos) o parcial. La convergencia parcial tiene por objetivo reducir la brecha entre los importes unitarios de los derechos, haciendo que los que estén por debajo del 90% de la media nacional o regional aumenten en un tercio de la diferencia que existe entre el valor inicial y el propio 90% a lo largo del periodo. En el caso en que los derechos no alcancen el 60% del importe medio unitario, éstos alcanzarán dicho 60% en 2019. En el lado opuesto, los agricultores cuyos derechos de pago tengan un valor por encima del importe medio verán reducidos sus pagos hasta un máximo del 30% del valor unitario inicial.

(2) Pago verde

El pago verde o *greening* supone la introducción por primera vez en la historia de un pago agroambiental dentro del sistema de pagos del primer pilar de la PAC. A este pago se le ha dotado con el 30% del límite presupuestario de los EEMM, y su base radica en la idea de compensar a los agricultores por respetar tres prácticas medioambientales:

- a) **Diversificación de cultivos:** las explotaciones que dispongan entre 10 ha y 30 ha de tierras de cultivo deben contar con al menos dos cultivos diferentes, sin que el principal supere el 75% de la superficie. Las ex-

plotaciones que dispongan de más de 30 ha, en cambio, deben contar con al menos tres cultivos, ocupando el cultivo principal menos del 75% de la superficie de la explotación, y los dos cultivos principales menos 95% de la misma.

- b) **Mantenimiento de pastos permanentes:** los pastos permanentes designados como medioambientalmente sensibles no se podrán convertir a otros usos, siendo las labores en estos pastos limitadas a las necesarias para su mantenimiento. Además, se establece un límite máximo del 5% a la conversión de las superficies de pastos permanentes en base al año 2015, quedando en manos de los EEMM aplicar dicho ratio a nivel nacional o regional. En caso de superar este porcentaje, los EEMM obligarán a los agricultores que hayan transformado superficies de pastos a reconvertirlos de nuevo hasta alcanzar el umbral del 5% mencionado anteriormente.
- c) **Superficies de interés ecológico (SIEs):** las explotaciones que dispongan de más de 15 ha de tierra de cultivo deben destinar como mínimo un 5% a superficie de interés ecológico. A partir de 2017, la Comisión habría podido proponer elevar este porcentaje al 7% pero ha decidido no hacerlo (Comisión Europea, 2017). La elección de las superficies como SIEs es propia de cada Estado miembro, pudiendo elegir éstos en base a una lista de diez tipos definida en el Reglamento de aplicación de los pagos directos.

Es importante saber que el Reglamento contempla ciertas exenciones para determinados tipos de superficies y/o tipo de explotación que, por su propia naturaleza, se considera que ya están realizando prácticas beneficiosas para el medioambiente. Por un lado, se encuentran aquellas superficies que perciben de manera directa el pago verde sin tener que realizar ninguna de las tres prácticas. Estas son las superficies ocupadas por cultivos permanentes (viñedo, olivar, cítricos, frutales) y las superficies bajo producción ecológica. Por otra parte, existen algunas que están exentas de cumplir las prácticas de la diversificación y de las SIEs (están sujetas solo al mantenimiento de pastos). Este es el caso de las explotaciones en las que a) más del 75% de la superficie de la tierra de cultivo se destine a forrajes o barbecho y la parte restante no supere 30ha; y b) más del 75% de la superficie admisible se consagre a pasto permanente, forrajes o cul-

tivo bajo agua, y el resto no exceda 30 ha. Asimismo, existen exenciones exclusivamente para la práctica de la diversificación, como es el caso de las explotaciones en las que a) la tierra de cultivo esté dedicada a cultivo bajo agua y b) en las que el 50% de la tierra de cultivo no haya sido declarada el año anterior y todas las tierras de cultivo se dediquen para cultivos diferentes a los del año anterior.

La reglamentación comunitaria, además, permite a los EEMM adoptar prácticas equivalentes a las mencionadas anteriormente, siempre y cuando se demuestre que tengan un efecto beneficioso para el medio ambiente equivalente o superior al de las prácticas de *greening*. Estas prácticas pueden ser cubiertas por compromisos procedentes de las medidas agromedioambientales y climáticas del segundo pilar o por regímenes nacionales o regionales de certificación medioambiental.

En cuanto a la forma de percibir este pago verde, los EEMM son libres de implementarlo como una tasa plana, es decir, repartiendo la dotación presupuestaria de cada Estado miembro entre el número total de hectáreas admisibles, o como un porcentaje del valor total de los derechos de pago básico de cada agricultor, recibiendo por tanto un importe diferente cada uno de ellos.

2.2. Implementación de los pagos directos 2015-2020 en España

Desde el año 2015, el sistema de pagos directos de la PAC en España adquiere una nueva configuración, incluyendo los tres pagos obligatorios establecidos por el Reglamento europeo (pago básico, pago verde y pago a jóvenes agricultores) y el pago voluntario acoplado a diversos sectores agrícolas y ganaderos (los otros pagos voluntarios propuestos por la Comisión no fueron implementados por España).

El RPB se aplica a nivel nacional a través de un modelo de regionalización, el cual agrupa las distintas comarcas agrarias españolas en cincuenta regiones PAC según tres criterios: la orientación productiva de la campaña de 2013 (tierras de cultivo de secano, tierras de cultivo de regadío, cultivos permanentes y pastos permanentes), el potencial productivo y el impacto socioeconómico. El importe total de ayuda que el agricultor recibe como

pago básico depende del propio número de derechos de pago básico o, lo que es lo mismo, del número de hectáreas admisibles declaradas en 2015 (o en 2013 si el número declarado en 2015 fuera mayor).

Para el cálculo del valor unitario inicial de esos derechos, se utiliza como referencia el valor de los pagos directos recibidos en 2014. Si el agricultor posee derechos pertenecientes a una sola región PAC, el importe total que recibió ese año se divide entre el número de derechos de pago. En caso de que el agricultor tenga derechos en distintas regiones, ese importe se distribuye de forma proporcional entre cada región, aplicando previamente un factor de ponderación en función de su orientación productiva. Respecto al proceso de convergencia interna de estos pagos, cuyo fin es reducir progresivamente las diferencias entre los importes que perciben los agricultores, España ha optado por aplicarlo de manera parcial a nivel regional.

En cuanto al pago verde, éste se calcula en España como un porcentaje del valor total de los derechos de pago básico del agricultor. Este porcentaje gira en torno al 50% y será calculado anualmente por el Fondo Español de Garantía Agraria (FEGA). En lo que respecta a la aplicación de las medidas, España contabiliza las superficies de pastos permanentes a nivel nacional, de forma que la proporción de pastos respecto a la Superficie Agraria Útil (SAU) no debe disminuir más del 5% en comparación con el año de referencia establecido en 2015. De los diez tipos de SIEs propuestos por la Comisión Europea, España ha optado por cuatro: las tierras en barbecho, las superficies dedicadas a los cultivos fijadores de nitrógeno (afectadas por un factor de minoración por el que 1 hectárea computa como 0,7 hectáreas), las superficies forestadas al amparo de los Programas de Desarrollo Rural (2) (PDRs) y las superficies dedicadas a agrosilvicultura que reciban o hayan recibido ayudas al amparo de los PDRs (3).

Por último, en cuanto a la reducción de los pagos directos que excedan 150.000 euros, en España se aplica considerando el porcentaje mínimo del 5% establecido por el Reglamento comunitario y la deducción de los costes salariales.

(2) Reglamentos UE núm. 1257/1999, 1698/2005 y 1305/2013.

(3) Reglamentos UE núm. 1698/2005 y 1305/2013.

3. METODOLOGÍA

3.1. Simulador PAC

La metodología empleada en este trabajo se basa en el diseño de un modelo de simulación de la PAC a nivel de explotación individual. Este modelo se integra en una interfaz de fácil uso e interpretación, constituyendo así un simulador PAC que permite simular, para cada una de las explotaciones de la RICA, los efectos de la aplicación de distintos escenarios alternativos de ayudas directas.

El modelo de simulación consiste en un conjunto de algoritmos (algoritmo de la diversificación, de las SIEs, de la convergencia interna, etc.), definidos en lenguaje de programación GAMS (4), los cuales permiten ir clasificando las explotaciones en cajas (Gráfico 1) en función de los requisitos establecidos para cada medida. El algoritmo de la diversificación, por ejemplo, determina el grado de diversificación de cada explotación utilizando para ello el índice de Shannon-Weaver (Shannon y Weaver, 1949). Este índice, desarrollado para estimar la biodiversidad de un ecosistema, es también el más utilizado para medir la biodiversidad agraria y se calcula como:

$$H = - \sum_i^n p_i \ln p_i$$

donde:

n es el número de cultivos.

p_i es la proporción de cada cultivo i dentro de la explotación: s_i/S .

s_i es la superficie de cada cultivo i .

S es la superficie agraria total de la explotación.

De esta forma, a partir del número de cultivos de cada explotación y los umbrales de superficie establecidos en la medida de diversificación, se calcula el índice de Shannon-Weaver mínimo para que la explotación cumpla la medida.

(4) General Algebraic Modeling System (www.gams.com).

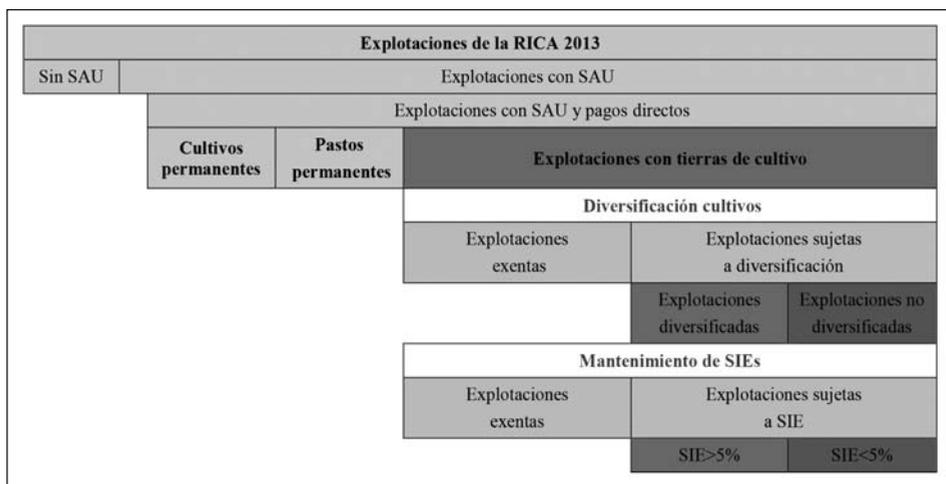
En este estudio presentamos los resultados del simulador para el actual escenario de pago verde en España, es decir, el escenario que refleja las medidas específicas adoptadas por nuestro país en materia de pago verde para el periodo 2015-2020 (detalladas en el apartado 2.2).

- **Diversificación de cultivos:** al existir dos criterios distintos según el tamaño de la explotación, se calculan dos índices, uno para explotaciones entre 10 ha y 30 ha y otro para explotaciones mayores de 30 ha. Estos índices representan por tanto el límite por encima del cuál la explotación cumple la medida de diversificación de cultivos.
- **En el caso de las SIEs,** el porcentaje de este tipo de superficies se ha calculado considerando la proporción de tierras en barbecho, cultivos fijadores de nitrógeno y superficies de agrosilvicultura de cada explotación.
- **Respecto a los pastos permanentes,** se ha analizado la evolución de la superficie a nivel nacional.

El Gráfico 1 esquematiza el funcionamiento del simulador. Los resultados se obtienen para cada una de las explotaciones recogidas en la RICA y, posteriormente, se extrapolan al total de explotaciones representadas y se agregan a nivel de comunidad autónoma.

Gráfico 1

CLASIFICACIÓN DE LAS EXPLOTACIONES DE LA RICA



Fuente: elaboración propia.

3.2. Fuentes de información

Los datos empleados en este estudio proceden de la RICA, red que proporciona datos estructurales y contables de alrededor de 8.500 explotaciones españolas consideradas comerciales (5). Las explotaciones de la RICA son representativas a nivel de Comunidad Autónoma, orientación técnico-económica y dimensión, por lo que los resultados son extrapolables al resto de explotaciones utilizando como peso el número de explotaciones del censo agrario representado por cada explotación de la muestra. De esta manera, los datos de la RICA representan al 45,0% de las explotaciones españolas y al 86,4% de la SAU nacional.

Las variables recogidas en esta base de datos ofrecen información sobre las características generales de cada una de las explotaciones de la muestra, así como su producción, costes, subvenciones, balance y resultados económicos. Además de estas variables generales, la RICA dispone de los datos de superficie de cada cultivo dentro de la explotación, los cuales han sido utilizados en este estudio para el análisis de las medidas de diversificación de cultivos y superficies de interés ecológico.

La RICA presenta algunas limitaciones ligadas a la selección y representatividad de las explotaciones que forman parte de la muestra, según recoge un informe elaborado por el Tribunal de Cuentas Europeo (TCE, 2016). En particular, esta base de datos sólo contiene información de explotaciones comerciales, lo que deja fuera a más del 50,0% de las explotaciones españolas. Asimismo, la selección de las explotaciones participantes en la red no se realiza en base a criterios de recepción de ayudas de la PAC, por lo que la información puede no ser del todo representativa para el análisis de este tipo de políticas. En este sentido, cabe mencionar también que los pagos directos atañen tanto a explotaciones comerciales como a pequeñas explotaciones que no están representadas.

Otro aspecto particularmente importante en el caso de España es que, aun siendo los datos de la RICA representativos a nivel de Comunidad Autónoma, la PAC 2015-2020 se aplica a nivel de comarcas agrarias, delimitación administrativa que no está suficientemente cubierta por la

(5) Se consideran explotaciones comerciales aquellas que tienen una producción total estándar mínima de 8.000 euros.

RICA en la actualidad. En lo que respecta a la representatividad de los distintos sectores agrarios, este informe del Tribunal de Cuentas concluye que en España los principales cultivos permanentes (vid y olivo) están infrarrepresentados, ya que constituyen un reducido número de explotaciones representadas, mientras que en la realidad contribuyen de manera muy importante al valor de producción total de la agricultura española.

A pesar de sus limitaciones, la RICA es la principal fuente de información para el análisis del impacto del socioeconómico de la PAC. Los datos empleados en este estudio corresponden a la RICA 2013, ya que se trata del año de referencia empleado para definir las regiones PAC y, por lo tanto, permite estudiar la situación previa a la implantación de la reforma de la PAC. No obstante, para poder interpretar los resultados obtenidos, en la Tabla 1 se presenta un análisis de la evolución de la superficie de los principales grupos de cultivos para el periodo 2009-2013, así como la caracterización de las explotaciones en función del tipo de SAU en general y de las tierras de cultivo en particular, para poder interpretar después los resultados obtenidos.

Tabla 1

EVOLUCIÓN DE LAS SUPERFICIES DE LOS PRINCIPALES GRUPOS DE CULTIVOS EN LA RICA
EN EL PERÍODO 2009-2013 (EN MILES DE HA)

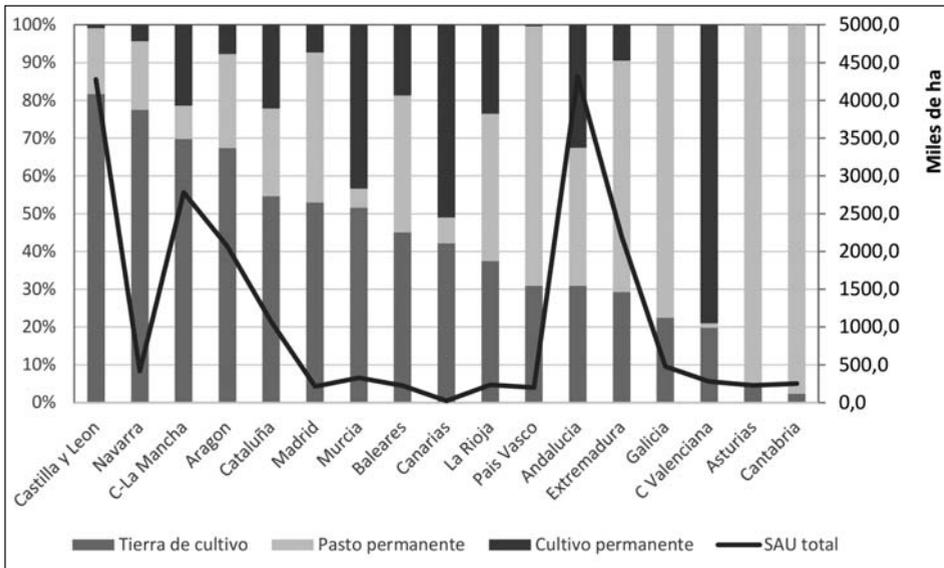
	2009	2010	2011	2012	2013
Tierra de cultivo	10047,7	10199,2	10064,0	10314,0	10819,6
Cereales	5988,0	6039,5	5969,7	6128,4	6589,8
Oleaginosas	611,6	533,7	579,2	735,5	877,2
Proteaginosas	213,4	352,7	335,4	288,3	347,2
Cultivos industriales	293,6	300,9	301,4	270,7	275,3
Hortalizas y frutales anuales	152,6	139,4	146,7	166,9	132,2
Flores y plantas ornamentales	1,8	1,7	1,4	2,3	2,3
Otros cultivos herbáceos	40,8	40,4	19,5	31,7	11,4
Cultivos forrajeros	948,6	964,0	1069,4	969,9	935,9
Barbechos	1797,3	1827,0	1641,4	1720,3	1648,4
Pastos permanentes	4499,7	4534,9	4502,4	5915,9	6147,0
Cultivos leñosos	3373,9	3439,6	3466,7	3413,2	3462,2
SAU total	17921,4	18173,7	18033,1	19643,1	20428,8

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la RICA 2009-2013.

Centrándonos en el análisis de los datos, la RICA dispone de datos de 8.501 explotaciones agrarias para el año 2013, las cuales representan un total de 418.984 explotaciones a nivel nacional. De éstas, 407.537 disponían de SAU, las cuales sumaban un total de 20,4 millones de ha. Considerando únicamente las explotaciones que recibían ayudas directas, el número se reduce a 346.830 explotaciones, las cuales ocupan una superficie de 19,6 millones de ha. Como se muestra en el Gráfico 2, esta superficie se distribuye de manera heterogénea entre las distintas Comunidades Autónomas (CCAA): las autonomías con mayor SAU eran Andalucía (4,3 millones de ha), Castilla y León (4,3 millones de ha) y Castilla-La Mancha (2,9 millones ha), las cuales reunían el 58,0% de la superficie agraria útil a nivel nacional. En lo que respecta al tipo de SAU, los pastos permanentes predominan en Cantabria, Asturias y Galicia, ocupando el 97,6%, 95,8% y 77,4% de la SAU respectivamente, mientras que los cultivos permanentes lo hacen en la Comunidad Valenciana (79,0%). La proporción de tierras de cultivo destaca en Castilla y León (81,7%), Navarra (77,5%), Castilla La Mancha (69,8%) y Aragón (67,4%).

Gráfico 2

DISTRIBUCIÓN DE LA SAU POR COMUNIDAD AUTÓNOMA

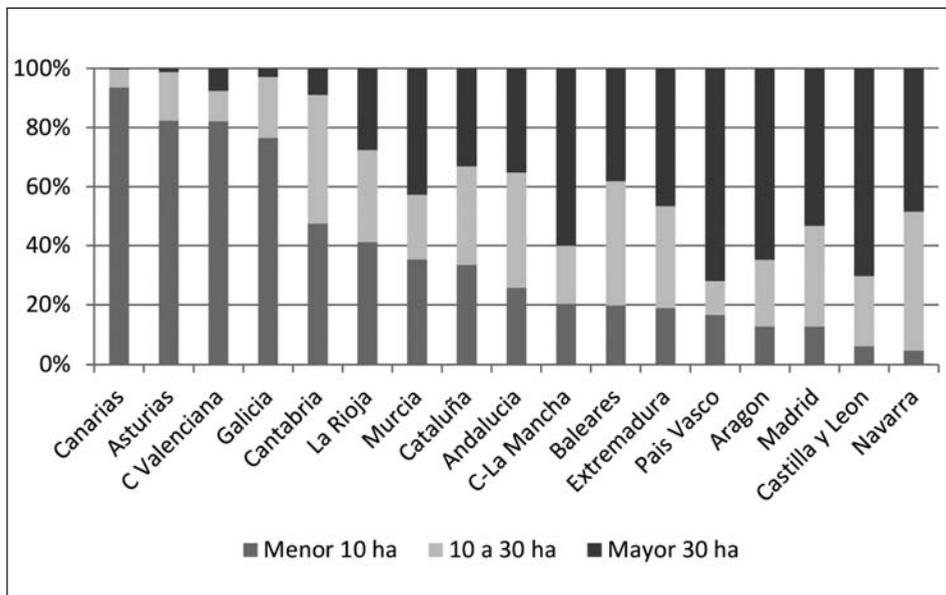


Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la RICA 2013.

En cuanto al análisis por explotaciones, el número de ellas que contaban con tierra de cultivo a nivel nacional era de 252.175, las cuales representaban una superficie total de 10,8 millones de ha. Teniendo en cuenta solamente las que recibieron pagos directos, el número desciende a 218.310 explotaciones, las cuales representan una superficie de 10,4 millones de ha. Estas explotaciones se concentraban principalmente en cinco comunidades: Castilla y León, Andalucía, Castilla-La Mancha, Aragón y Cataluña, las cuales reunían más del 70,0% de las explotaciones nacionales. En lo que respecta al tamaño de éstas, como se observa en el Gráfico 3, las explotaciones menores de 10 ha predominan en Canarias, Comunidad Valenciana y Asturias. En cambio, las explotaciones mayores de 30 ha destacan en las autonomías del País Vasco y Castilla y León, las cuales cuentan con más del 70,0% de este tipo, seguidas por Aragón y Castilla La Mancha con más del 60,0%.

Gráfico 3

CLASIFICACIÓN DE LAS EXPLOTACIONES CON TIERRA DE CULTIVO POR CCAA SEGÚN EL TAMAÑO (% EXPLOTACIONES)



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la RICA 2013.

4. RESULTADOS Y DISCUSIÓN

4.1. Derecho automático y exenciones

La introducción del pago verde en España atañe a las explotaciones con tierras de cultivo y/o pastos permanentes, las cuales representan el 83,9% de la SAU nacional. Concretamente, las medidas de diversificación de cultivos y SIEs conciernen a 218.310 explotaciones que disponen de tierra de cultivo, representando un total de 10,4 millones de ha de tierra de cultivo (53,3% de la SAU). En el caso del mantenimiento de pastos permanentes, están sujetas a esta medida 99.753 explotaciones, las cuales representan un total de 6 millones de ha de pastos (30,6% de la SAU).

De acuerdo con la reglamentación, tienen derecho automático a recibir el pago verde las superficies dedicadas a cultivos permanentes (el 51,7% de explotaciones nacionales disponen de este tipo de superficie, las cuales representan 16,1% de la SAU), aquellas que están acogidas al régimen de pequeños agricultores (el 6,4% de las explotaciones nacionales, las cuales suponen el 1,7% de la SAU) y las explotaciones de agricultura ecológica (las cuales no han sido consideradas en el análisis por la no disposición de datos).

El Reglamento de aplicación de los pagos directos contempla también varias exenciones al *greening* (6) (artículos 42.2 y 44.3). Estas engloban, por un lado, a aquellas explotaciones con más del 75% de las tierras de cultivo orientadas a forrajes o barbecho (el 15,6% de de las explotaciones con tierra de cultivo, las cuales representan el 2,5% SAU), así como a las explotaciones con más del 75% de la superficie agraria admisible destinada a forrajes, pastos permanentes o cultivos bajo agua (el 5,8 % de explotaciones con SAU, las cuales representan el 1,0 % SAU).

4.2. Resultados de la práctica de diversificación de cultivos

Centrándonos en la medida de la diversificación de cultivos, están exentas de cumplir con esta práctica las explotaciones con una superficie inferior a 10 ha (éstas representan el 25,8% de las explotaciones y el 2,1% de la superficie), así como las explotaciones destinadas completamente al cul-

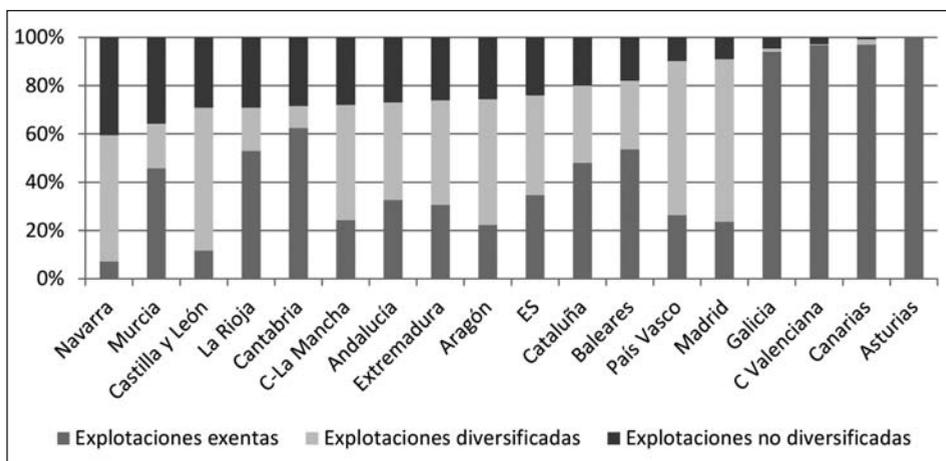
(6) Considerando que una misma explotación puede estar exenta del *greening* por cumplir distintas condiciones, los porcentajes se presentan de forma individual para cada condición. Tan solo se muestran los porcentajes agregados a la hora de contabilizar las explotaciones totales que están exentas de las medidas de diversificación y SIEs.

tivo del arroz (las cuales representan el 1,9% explotaciones y el 0,9% de la superficie). Considerando también las explotaciones con tierra de cultivo que tienen derecho automático y las que están exentas de *greening*, el 34,6% de las explotaciones con tierra de cultivo (8,2% de la superficie) están exentas de la medida de diversificación. Entre las explotaciones que están sujetas a cumplir con esta medida, el 41,4% de las explotaciones (64,6% de la superficie) se encuentran diversificadas, mientras que el 24,0% de las explotaciones (27,2% de la superficie) no cumplen los criterios de diversificación establecidos por el Reglamento.

A nivel autonómico, como se observa en Gráfico 4, las regiones con mayor proporción de explotaciones exentas son, por un lado, Asturias (100%) y Galicia (94,0%), las cuales se encuentran exentas porque destinan la mayor parte de la superficie agraria a forrajes y pastos permanentes, mientras que por otro lado, Canarias (97,1%) y la Comunidad Valenciana (96,9%), tienen la mayor parte de las explotaciones exentas por ser menores de 10 ha. Las explotaciones diversificadas predominan en Madrid (67,4%), País Vasco (63,9%) y Castilla y León (59,2%), mientras que las explotaciones no diversificadas destacan en Navarra (40,5%), Murcia (35,8%) y La Rioja (29,1%).

Gráfico 4

DIVERSIFICACIÓN DE CULTIVOS (% EXPLOTACIONES)



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la RICA 2013.

El análisis detallado de las explotaciones que no cumplen los criterios de diversificación a nivel nacional (52.438 explotaciones que reúnen 2,8 millones de ha de tierras de cultivo) muestra que, entre las que tienen una superficie de 10 a 30 ha, el 19,3% tiene que introducir un nuevo cultivo para cumplir con la medida, mientras que el 14,0% debe modificar la proporción de cada cultivo porque ya cuentan con dos o más. En el caso de las explotaciones mayores de 30 ha, el 9,6% debe introducir al menos dos cultivos, el 40,4% al menos uno y el 16,7% debe cambiar la proporción de cada cultivo dentro de la explotación.

Este mismo tipo de análisis realizado a nivel de comunidad autónoma revela que el 100% de las explotaciones de 10 a 30 ha del País Vasco, Comunidad Valenciana y Canarias debe introducir al menos un cultivo nuevo para responder a las exigencias de diversificación. En cambio, en Cantabria sería necesario modificar únicamente la proporción de los cultivos porque el 100% de estas explotaciones tienen dos o más cultivos. En el caso de las explotaciones mayores de 30 ha, en Canarias el 100% tiene que introducir al menos dos cultivos. Entre las que deben incluir al menos un cultivo destacan Murcia (93,4%), Madrid (83,9%), Extremadura (76,9%) y Castilla La Mancha (75,6%), Por último, las explotaciones que deben modificar las superficies de cultivos destacan en Cataluña (46,5%), Baleares (42%) y País Vasco (40,8%).

4.3. Resultados de la práctica de superficies de interés ecológico

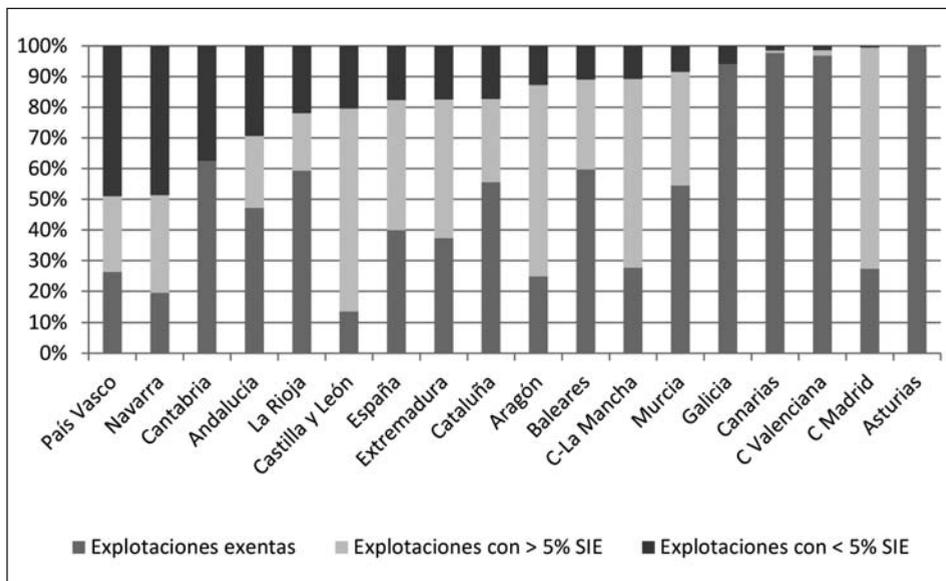
En lo que respecta a la práctica de mantenimiento de SIEs, los resultados señalan que el 33,9% de las explotaciones está exenta por contar con una superficie inferior a 15 ha (un 4,2% de la superficie de tierra de cultivo). Considerando también las explotaciones con tierra de cultivo que tienen derecho automático y las que están exentas de greening, el porcentaje total de explotaciones exentas de la práctica de SIEs asciende al 40,0% (el 9,5% de la superficie de tierra de cultivo). Entre las explotaciones sujetas a esta medida, el 42,3% cuenta con SIEs superiores al 5%, (las cuales representan el 68,9% de la superficie) mientras que el 17,7% restante no cumple con la práctica porque el porcentaje destinado a SIEs es inferior al 5% (éstas representan el 21,6% de la superficie). El tipo de SIE

predominante es el barbecho tanto en superficie como explotaciones en las que está presente (54,4% de las explotaciones) y, en menor medida, los cultivos fijadores de nitrógeno (23,6% de explotaciones).

Como se muestra en el Gráfico 5, las CCAA con mayor porcentaje de explotaciones exentas de introducir SIEs son Asturias (100%), Canarias (97,8%), Comunidad Valenciana (96,9%) y Galicia (94,0%). En cuanto a las explotaciones que cumplen la medida destaca Madrid (72,1%), Castilla y León (65,9%), Aragón (62,3%) y Castilla-La Mancha (61,5%). En cambio, dentro de las explotaciones que no cumplen predominan País Vasco (49,0%), Navarra (48,6%), Cantabria (37,5%) y Andalucía (29,4%).

Gráfico 5

SUPERFICIES DE INTERÉS ECOLÓGICO (% EXPLOTACIONES)



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la RICA 2013.

4.4. Resultados de la práctica de mantenimiento de pastos permanentes

En cuanto a la práctica de mantenimiento de pastos permanentes, únicamente podemos analizar cómo ha evolucionado este ratio a lo largo del periodo 2009-2013 para el cual se disponen datos. De esta manera, los

datos de superficies de pastos permanentes y superficie agraria, incluidos en la Tabla 1, muestran un incremento de la proporción de pastos que pasa del 25,1% en 2009 a 30,1% en 2013, por lo tanto consideramos que se está cumpliendo con la medida.

4.5. Comparación con los resultados del primer año de aplicación del pago verde

Si comparamos nuestros resultados con los publicados en el informe del primer año de aplicación del pago verde en España (MAGRAMA, 2016) podemos observar que la situación en 2013, es decir previa a la aplicación de la reforma, era muy similar a la situación una vez implementada la reforma de la PAC en 2015. Según este informe, 9,6 millones de ha de tierras de cultivo están sujetas a diversificación y 9,3 millones de ha a la medida de SIEs, mientras que nuestro estudio estima 9,6 millones de ha y 9,5 millones de ha respectivamente. Además del análisis de las superficies sujetas a las medidas del pago verde, en nuestro estudio aportamos también una estimación detallada de las explotaciones y superficies que ya cumplían las medidas antes de la aplicación de la política.

Del análisis de los resultados obtenidos extraemos que los efectos del pago verde varían en gran medida en función de la distribución de la superficie agraria y del tamaño de las explotaciones. España cuenta con una importante superficie de cultivos leñosos y pastos permanentes que reducen la superficie afectada por las prácticas de diversificación y SIEs a la mitad de la SAU. No obstante, si comparamos nuestros resultados con los ofrecidos por la Comisión Europea en el informe del primer año de aplicación del *greening* (European Commission, 2016), el porcentaje de superficie de tierras de cultivo sujeta a diversificación en España (91,8%) está por encima de la media europea (75,0%). En el caso de las SIEs, la superficie de tierras de cultivo sujeta a cumplir con esta medida en nuestro país (90,5%) también es superior a la media europea (68%), Asimismo, España es uno de los EEMM con mayor nº de hectáreas de SIEs, contando con un total de 21,7% de las tierras de cultivo destinadas a este tipo de superficies, mientras que la media europea es de 14,0%. Nuestro estudio coincide con los mencionados en que la mayor parte de las tierras de cultivo en España está sujetas al cumplimiento de las medidas de *gre-*

ening, pero además resalta que la mayor parte de las explotaciones sujetas ya cumplían los requisitos del pago verde en 2013. De acuerdo con nuestros resultados, sólo el 24,0% de las explotaciones (27,4% de las tierras de cultivo) debía introducir nuevos cultivos o redistribuir la superficie de la explotación para cumplir con la medida de diversificación. En el caso de la medida de SIEs, el porcentaje de explotaciones que tenía que modificar sus hábitos para cumplir con las exigencias era todavía menor, afectando únicamente al 17,7% de las explotaciones (23,9% de la superficie de tierras de cultivo). Esto se debe en gran parte a la variedad productiva que caracteriza a la agricultura española.

Esta misma diversidad agrícola es precisamente la causante de la heterogeneidad de los efectos del pago verde a nivel regional. Las explotaciones exentas de *greening* predominan en las autonomías cuya superficie agraria se dedica mayoritariamente a pastos o forrajes (Asturias, Galicia) o en aquellas que cuentan con explotaciones de pequeño tamaño (Comunidad Valenciana y Canarias). En cambio, las regiones que cuentan con menor superficie de pastos permanentes, como Navarra o Murcia destacan por la proporción de explotaciones no diversificadas. Las explotaciones que no respetan la medida de SIE predominan en País Vasco, Navarra y Cantabria.

5. CONCLUSIONES

Este trabajo pone de manifiesto el interés de utilizar modelos de simulación para analizar *ex ante* los efectos de nuevas medidas de PAC. Para ello, analiza los efectos de la introducción del pago verde en España - en términos de explotaciones y superficies afectadas - a través del análisis a nivel de explotación de los datos de la RICA para el año 2013, es decir, previa implantación de la política.

La repercusión del pago verde sobre la actividad agraria ha sido limitada, al contrario de lo que se pensaba previa implantación del mismo. Los resultados obtenidos desvelan que una gran parte de las explotaciones agrarias cumplía con las medidas de *greening* antes de la implementación de la PAC 2015-2020, debido a la gran variedad estructural y productiva que caracteriza a las explotaciones españolas.

La aplicación del simulador PAC evidencia que un análisis previo a la implantación de la PAC 2015-2020 habría permitido anticipar el limitado efecto de la introducción del *greening* y, al mismo tiempo, analizar medidas alternativas, de acuerdo a la flexibilidad otorgada en los Reglamentos europeos. Este estudio muestra que la utilización de este tipo de herramientas de apoyo a la decisión puede contribuir a aumentar la efectividad de las prácticas medioambientales en España.

Teniendo presente los escasos beneficios en materia medioambiental que nos trajo la tardía incorporación al diseño de la PAC 2015-2020, debemos aprovechar la oportunidad que se nos brinda ahora mismo y contribuir de manera activa al proceso de toma de decisiones de la futura PAC, tratando de confeccionar medidas que tengan un contrastado impacto en materia de sostenibilidad ambiental a través de este tipo de modelos.

AGRADECIMIENTOS

Este estudio ha recibido financiación de los proyectos TRUSTEE (7º Programa Marco de la UE, RURAGRI ERA-NET, n° 235175, financiado por la Comisión Europea y MINECO) y SYNERCAP (Plan Estatal I+D+i 2013-2016 ECO2015-64438-R, financiado por MINECO/FEDER).

Los contenidos de esta publicación se han calculado a partir de los resultados aportados, en diciembre de 2015, por el Equipo de la Red Contable Agraria Nacional (RECAN) de la Subdirección General de Estadística del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente (MAGRAMA).

LISTA DE ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS

CCAA (Comunidades Autónomas); EEMM (Estados miembros); FEAGA (Fondo Español de Garantía Agraria); PAC (Política Agrícola Común); PDRs (Programas de Desarrollo Rural); RICA (Red de Información Contable Agraria); RPB (Régimen de Pago Básico); SAU (Superficie Agraria Útil); SIEs (Superficies de Interés Ecológico).

BIBLIOGRAFÍA

- BALKHAUSEN, O.; BANSE, M. y GRETHE, H. (2008). Modelling CAP Decoupling in the EU: A Comparison of Selected Simulation Models and Results. *Journal of Agricultural Economics*, 59(1): p. 57-71.
- BARDAJÍ, I. (Ed.) (2014). Reflexiones en torno a la PAC. Serie Economía 22. España: Cajamar Caja Rural. 295 pág.
- BLANCO, M. (2016). Policy Impact Assessment. In: Shetha et al. (eds.): Farm-level Modelling. Techniques, Applications and Policy, p. 1-13. CAB International, UK.
- BLANCO, M.; GARCÍA-GERMÁN, S. y BARDAJÍ, I. (2011). El modelo de ayudas directas en la PAC post-2013: Análisis de impactos de escenarios potenciales. *Economía Agraria y Recursos Naturales*, 11 (2): p. 83-108.
- CIMINO, O.; HENKE, R. y VANNI, F. (2015). The effects of CAP greening on specialised arable farms in Italy. *New medit*, 14(2): p. 22-31.
- Comisión Europea (2017): Informe sobre la ejecución de la obligación relativa a las superficies de interés ecológico con arreglo al régimen de pagos directos para prácticas agrícolas beneficiosas para el clima y el medio ambiente. {SWD(2017) 121 final}
- CZEKAJ, S.; MAJEWSKI, E. y WAS, A. (2013). The impact of the 'greening' Common Agricultural Policy on the financial situation of Polish farms. *APSTRACT*, 7(32-3): p. 49-55
- DEFRA (2013). Implementation of CAP reform in England Evidence Paper. UK: Department for Environment, Food and Rural Affairs.
- EUROPEAN COMMISSION (2016). Review of greening after one year. Commission staff working document.
- EUROPEAN COMMISSION (2014). Working Document on the implementation by Member States of certain provisions of the direct payments (Regulation (EU) N° 1307/2013).
- EUROPEAN COMMISSION (2013). CAP reform: an explanation of the main elements. European Commission - MEMO/13/621.
- EUROPEAN COMMISSION (2011). CAP towards 2020 impact assessment. Commission staff working paper.
- HANRAHAN, K. y HENNESSY, T. (2013). Teagasc submission made in response to the Department of Agriculture, Food and the Marine CAP Public Consultation Process. Ireland: Teagasc.
- HENKE, R.; VANNI, F.; PUPO D'ANDREA, M. R.; SOLAZZO, R.; CARDILLO, C.; CIMINO, O.; DONATI, M. y ARFINI, F. (2014). Gli effetti del greening sull'agricoltura italiana. *Osservatorio sulle politiche agricole dell'UE*.

- MAGRAMA (2016). Informe sobre el primer año de aplicación del pago para prácticas beneficiosas para el clima y el medio ambiente (Greening).
- Gocht, A, Britz, W., Ciaian, P. y Gomez y Paloma, S. (2013). Farm type effects of an EU-wide direct payment harmonisation. *Journal of Agricultural Economics*, 64(1): p. 1-32.
- SHANNON, C.E. y WEAVER, W. (1949). The mathematical theory of communication. University of Illinois Press, Urbana.
- TCE (2016). Informe especial del Tribunal de Cuentas Europeo. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.
- WAS, A; MAJEWSKI, E. y CZEKAJ, S. (2014). Impacts of CAP “greening” on Polish farms. EAAE 2014 Congress ‘Agri-Food and Rural Innovations for Healthier Societies’ August 26 to 29, 2014 Ljubljana, Slovenia.

RESUMEN

Simulador PAC: lecciones del análisis del pago verde

La PAC 2015-2020 introduce un nuevo instrumento en el sistema de pagos, denominado pago verde o greening, condicionado a respetar tres prácticas medioambientales: diversificación de cultivos, mantenimiento de pastos permanentes y superficies de interés ecológico. El objetivo de este trabajo es constatar la necesidad de emplear modelos de simulación en España para analizar los efectos potenciales de los nuevos instrumentos de la PAC, utilizando como ejemplo la implementación del pago verde. Para ello, hemos diseñado un simulador PAC que ha permitido mostrar que la mayor parte de las explotaciones ya cumplía con las medidas del greening, mostrando también que los efectos son muy heterogéneos a nivel autonómico debido a la variabilidad estructural y productiva. Tal como se muestra, anticipar los efectos potenciales de distintas opciones políticas puede jugar un papel muy relevante en el proceso de toma de decisiones.

PALABRAS CLAVE: PAC, pago verde, diversificación de cultivos, SIE.

CÓDIGOS JEL: Q12, Q18.

ABSTRACT

CAP simulator: lessons from the analysis of the green payment

The CAP 2015-2020 introduces a new policy tool in the direct payments system, the Green Direct Payment or “greening”, which is subject to the implementation of any of three agricultural practices favourable to environment: crop diversification, maintenance of permanent grassland and ecological focus areas. The objective of this study is to prove the need for the use of simulation models in analysing the potential effects of implementation of new CAP instruments in Spain, using as an example the implementation of the green payment. To do this, we developed a CAP simulator that has served to show that the vast majority of farms met the greening requirements, revealing also that effects are very heterogeneous at the regional level due to the high diversity of farm structures and types of farming. As shown, anticipating potential effects of different policy options can play an important role in the policy decision making process.

KEY WORDS: CAP, green payment, crop diversification, EFA.

JEL CODES: Q12, Q18.

Caracterización de las vacas destinadas a matadero en Cantabria usando la información del Sistema Integral de Trazabilidad Animal (SITRAN)

EMMA SERRANO MARTÍNEZ (*)

ROMMEL MOROS (**)

JUAN BUSQUÉ MARCOS (*)

1. INTRODUCCIÓN

Las renovaciones de hembras reproductoras que se efectúan en las explotaciones de ganado vacuno de leche y de nodrizas originan continuamente animales cuyo destino es el matadero. En muchos casos estos animales se sacrifican inmediatamente después del cese de su vida productiva, sin alcanzar un peso vivo ni un estado de engrasamiento que permita obtener el máximo valor añadido a esta producción, lo cual requeriría, en la mayoría de los casos, la realización de un periodo de acabado (Serrano, 2016). Centrándonos en las explotaciones de producción de leche, nos encontramos, además, en un contexto con tasas de reposición altas y eliminación de animales jóvenes, frecuentemente por infertilidad (Fouz *et al.*, 2014), y en el que el margen económico por litro de leche disminuye (Sineiro *et al.*, 2012), lo que apoya aún más la importancia de revalorizar un producto de la explotación como son las vacas adultas destinadas al sacrificio.

(*) Investigador.

(**) Estudiante predoctoral en el Centro de Investigación y Formación Agraria (CIFA), Gobierno de Cantabria.

- Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros, n.º 248, 2017 (39-61).

Recibido octubre 2016. Revisión final aceptada junio 2017.

En Cantabria, tanto la producción de ganado vacuno como el sacrificio de vacas tienen una importancia relativa elevada. Así, considerando la información recogida en MAGRAMA (2016a), Cantabria sería la Comunidad Autónoma con una mayor densidad de hembras de ganado vacuno mayores de 24 meses (31,2 cabezas/km²), seguida de Asturias (21,2 cabezas/km²) y Galicia (18,9 cabezas/km²), situándose la media nacional en 5,7 cabezas/km². Según la misma fuente (MAGRAMA, 2016b), el sacrificio de vacas supuso en España en el año 2013 aproximadamente el 15% de las cabezas de vacuno sacrificadas y de los kg de canal de carne de vacuno producidos, mientras que estos porcentajes se elevaron en Cantabria hasta el 44 y 49%, respectivamente. Teniendo en cuenta la importancia cuantitativa de este tipo de producción en Cantabria y la demanda de este tipo de carne en algunos sectores de consumo, sería interesante contar con toda la información posible sobre este sector para mejorar su valorización, incluyendo, por ejemplo, el desarrollo de algún tipo de marca de calidad o el apoyo al diseño y desarrollo de estructuras de acabado y comercialización de este tipo de animales. A este respecto, un primer nivel de información es el referente al número y el destino de los animales eliminados en Cantabria, sus razas, edades y épocas de eliminación (Serrano, 2016).

A nivel de la Unión Europea todas las administraciones nacionales están obligadas a llevar un registro individualizado de las características y localización de su cabaña bovina, tal como dispone el Reglamento (CE) n.º 1760/2000. En España, esto se traduce en la existencia de la base de datos denominada Sistema Integrado de Trazabilidad Animal (SITRAN). Esta base de datos está compuesta por tres módulos principales interrelacionados entre sí: a) el Registro General de Explotaciones Ganaderas (REGA), que contiene los datos básicos de todas las explotaciones (identificadas como Códigos de Explotación Agraria: CEAs), b) el Registro de Identificación Individual de Animales (RIIA), con la descripción del conjunto de características animales individuales, y c) el Registro de Movimientos de las Especies de Interés Ganadero (REMO), que recoge información relativa a los movimientos animales entre explotaciones u otras localizaciones. Más allá de su función de trazabilidad y control, estas bases de datos disponen de información de gran interés para el análisis zootécnico de la ganadería bovina a distintas escalas espaciales (explotación, municipio, región, país) y temporales (Moros y Busqué, 2013 y 2014; MAGRAMA, 2011).

El objetivo de este artículo es cuantificar, mediante consultas a SITRAN, el número de vacas movilizadas desde las explotaciones ganaderas de Cantabria hacia mataderos dentro o fuera de la región, y clasificarlas según su raza, edad, mes de sacrificio y tipo de explotación de partida hacia el matadero, o desde explotaciones de otra Comunidad Autónoma hacia mataderos de Cantabria.

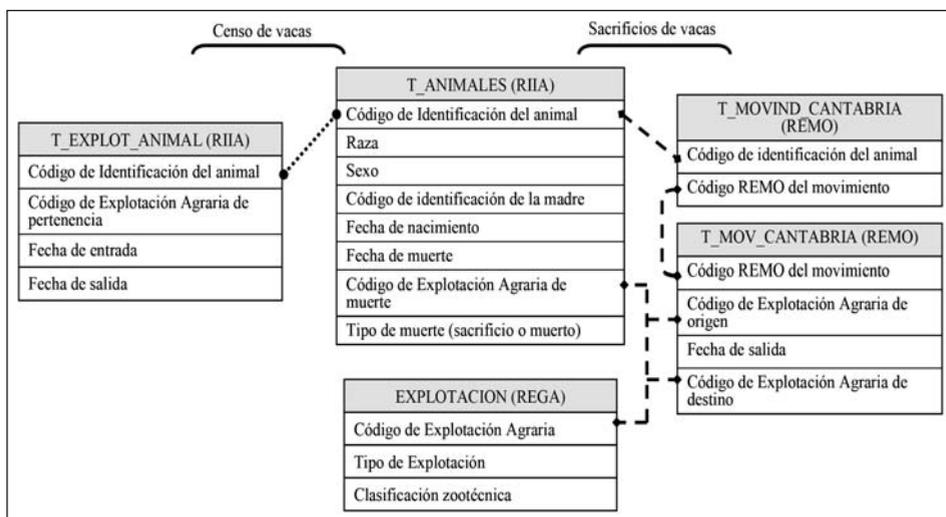
2. MATERIAL Y MÉTODOS

2.1. Información de partida

Las tablas de SITRAN utilizadas en este trabajo se describen en la Figura 1. Estas tablas, interrelacionadas entre sí, describen características de los animales individuales (T_ANIMALES), así como el historial de movimientos (T_MOVIND_CANTABRIA y T_MOV_CANTABRIA) y las características de sus explotaciones de pertenencia (T_EXPLO_T ANIMAL y EXPLOTACION). A partir del modelo de tablas propuesto, se diseñaron un conjunto de consultas informáticas con el programa R (R core team, 2015) y su paquete data.table (Dowle *et al.*, 2015) para descargar

Figura 1

ESTRUCTURA DE LAS TABLAS CONSULTADAS DEL SISTEMA DE TRAZABILIDAD ANIMAL (SITRAN) Y SU RELACIÓN SEGÚN CAMPOS COMUNES



y consultar la información relevante de SITRAN para toda la población de vacas adultas de Cantabria de los años 2010 a 2014. Se definieron como vacas adultas las hembras bovinas mayores de 24 meses de edad.

2.2. Censos de vacas adultas

A partir de las tablas T_EXPLOTT_ANIMAL y T_ANIMALES se estimó el censo de vacas adultas de cada año como la media de los censos de hembras bovinas mayores de 24 meses a 1 de enero y a 31 de diciembre para cada una de las razas registradas. A cada código de raza se le asignó el nombre de la raza correspondiente recogido en la Tabla Auxiliar TC_RAZAS del módulo RIIA. Las distintas razas se agruparon en cuatro tipologías de orientación productiva: Lecheras, Mixtas, Rústicas, Seleccionadas hacia la producción de carne (Cárnicas), y una quinta tipología denominada Mestizas, tal como se recoge en SITRAN (Tabla 1).

Tabla 1

RAZA DE LAS VACAS ELIMINADAS Y/O SACRIFICADAS EN CANTABRIA EN LOS AÑOS 2010 A 2014 Y AGRUPACIÓN POR ORIENTACIÓN PRODUCTIVA

Grupo	Razas
Lecheras	Frisona, Jersey, Normanda, Pasiiega, Pie Rouge des Plaines, Roja Danesa.
Mixtas	Abondance, Fleckvieh, Montbeliard, Parda, Simmental, Swedish Red and White.
Rústicas	Alentejana, Alistana-Sanabresa, Asturiana de la Montaña, Avileña Negra Ibérica, Berrenda en Colorado, Berrenda en Negro, Betizu, Caldelana, Cárdena Andaluza, Frieiresa, Highland, Lidia, Mertolenga, Mirandesa, Monchina, Morucha, Retinta, Sayaguesa, Serrana Negra, Terreña, Tudanca, Vianesa, Villard de Lans.
Seleccionadas hacia la producción de carne (Cárnicas)	Aberdeen Angus, Asturiana de los Valles, Aubrac, Bazadaise, Blanca Azul Belga, Bruna de los Pirineos, Charolesa, Galloway, Gascona, Hereford, Limusina, Parda Montaña, Piamontesa, Pirenaica, Rubia de Aquitania, Rubia Gallega, Salers.
Mestizas	

2.3. Sacrificios de vacas adultas

Del historial de movimientos de las vacas adultas, obtenido mediante la consulta de las tablas T_ANIMALES, T_MOVIND_CANTABRIA y T_MOV_CANTABRIA, se filtró el último movimiento de cada animal, y del total se retuvieron aquellos cuyo CEA de destino correspondía a un matadero de Cantabria o de otra Comunidad Autónoma. A partir de la

información descargada se creó una tabla de vacas destinadas a matadero, que explicita su mes de sacrificio y las variables descriptivas de interés para cada animal (Tabla 2). Los CEAs de origen del último movimiento localizados en Cantabria se categorizaron en “Producción y reproducción”, “Tratantes u operadores comerciales” y “Certamen ganadero”, tal como se definen en el campo “Tipo de Explotación” de la Tabla EX-PLOTACIÓN de SITRAN (Figura 1). De las explotaciones clasificadas como “Producción y reproducción” se identificaron aquellas con clasificación zootécnica “Explotación de cebo o cebadero”.

Tabla 2

VARIABLES DESCRIPTIVAS DE INTERÉS PARA CADA VACA ADULTA-CENSO

Variable	Descripción
Información individual y de trazabilidad	Campos con la siguiente información: explotación de pertenencia y ubicación en vigor, código de la raza, fecha de nacimiento, código animal de la madre, fecha de sacrificio, CEA de sacrificio.
Estatus	Vivo: Sin fecha de sacrificio, o sacrificado en un mes correspondiente a censos posteriores. Sacrificado: Sacrificio realizado a lo largo del mes del censo respectivo.
Edad	Años según los meses transcurridos entre la fecha de nacimiento y el 01/mes/año del censo respectivo. Se asigna las siguientes categorías: 2-3, 3-4, 4-5, 5-9, >9.

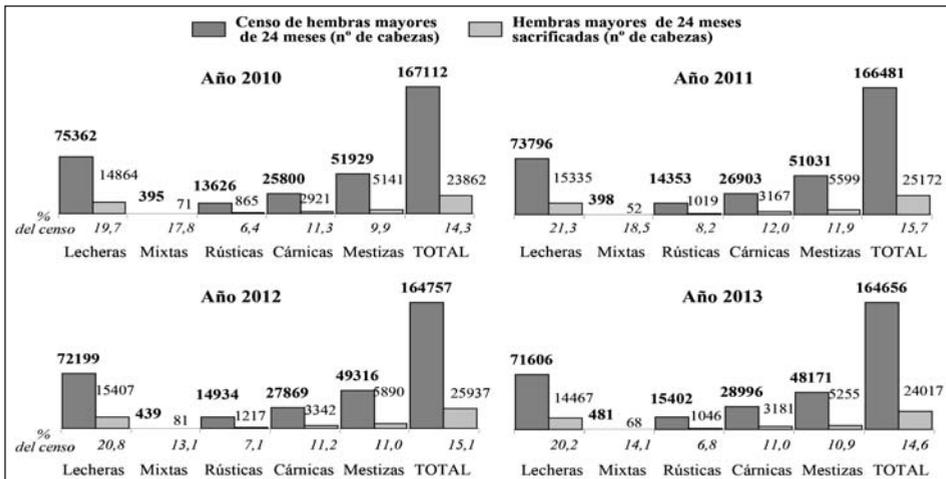
De cara a la mejor comprensión de los patrones encontrados, se ha optado por mostrar los resultados de dos maneras. Por un lado, se han representado las evoluciones de censos y sacrificios entre 2010 y 2013 para los grupos raciales tipificados. Los análisis más detallados considerando las razas principales, y las edades y meses de sacrificio se han realizado exclusivamente para el año 2014.3.

3. RESULTADOS

El censo total de hembras mayores de 24 meses disminuyó todos los años entre 2010 y 2013 (en conjunto -2.456 cabezas; Figura 2). Este descenso se debió a la disminución de las hembras de los grupos raciales más numerosos: razas lecheras (-3.756 cabezas) y mestizas (-3.758 cabezas), que no pudo ser compensada por el incremento del censo de hembras de razas mixtas, rústicas y cárnicas (+86, +1.776 y +3.196 cabezas, respectivamente). Esta evolución de los censos cambió en el año 2014

Figura 2

CENSO DE HEMBRAS DE GANADO VACUNO MAYORES DE 24 MESES DE CANTABRIA, NÚMERO DE VACAS SACRIFICADAS EN CANTABRIA O EN OTRA COMUNIDAD AUTÓNOMA CUYO ÚLTIMO MOVIMIENTO REGISTRADO EN SITRAN FUE UNA EXPLOTACIÓN DE CANTABRIA Y PORCENTAJE RESPECTO AL CENSO DE CADA RAZA O GRUPO RACIAL EN LOS AÑOS 2010, 2011, 2012 Y 2013



(Tabla 3). En este año se produjo un incremento del censo total (de 164.656 a 167.801 cabezas) debido al incremento del censo de hembras de todos los grupos (+ 905, + 68, + 458, +1.776 cabezas de hembras de razas lecheras, mixtas, rústicas y cárnicas, respectivamente), salvo del grupo de hembras mestizas que sufrió un ligero descenso (-26 cabezas). Tanto en la Figura 2 como en la Tabla 3, se aprecia que el grupo de hembras más numeroso es el de razas lecheras (entre 72.000 y 75.000 cabezas), seguido de el de hembras mestizas (entre 48.000 y 52.000 cabezas), razas cárnicas (entre 26.000 y 31.000 cabezas), razas rústicas (entre 14.000 y 16.000 cabezas) y razas mixtas (entre 400 y 500 cabezas). La raza mayoritaria en el grupo de razas lecheras es la Frisona (99,5% de ese grupo en 2014; Tabla 3), en el caso de las razas rústicas el mayor censo corresponde a la raza Tudanca (69,3% del total de rústicas en 2014) y en el caso de las cárnicas a la Limusina (42,3% del total de ese grupo en el mismo año).

El número total de hembras destinadas a sacrificio aumentó entre los años 2010 y 2012 (23.862 y 25.937 cabezas respectivamente) y disminuyó en los años siguientes (20.919 cabezas en 2014) (Figura 2 y Tabla 3). El porcentaje

Tabla 3

CENSO DE HEMBRAS DE GANADO VACUNO MAYORES DE 24 MESES DE CANTABRIA EN EL AÑO 2014, NÚMERO DE VACAS SACRIFICADAS EN CANTABRIA O EN OTRA COMUNIDAD AUTÓNOMA CUYO ÚLTIMO MOVIMIENTO REGISTRADO EN SITRAN FUE UNA EXPLOTACIÓN DE CANTABRIA Y PORCENTAJE RESPECTO AL CENSO DE CADA RAZA O GRUPO DE RAZAS

Grupo	Raza	Censo		Sacrificios	
		Cabezas	% censo total	Cabezas	% censo raza
Lecheras	Frisona	72110	42,97	13437	18,63
	Pasiega	330	0,20	18	5,45
	Otras	71	0,04	12	16,90
	Total	72511	43,21	13467	18,57
Mixtas	Parda	439	0,26	46	10,48
	Fleckvieh	66	0,04	7	10,61
	Otras	8	0,00	0	0,00
	Total	513	0,31	53	10,33
Rústicas	Asturiana de la Montaña	3544	2,11	213	6,01
	Monchina	1263	0,75	61	4,83
	Tudanca	10992	6,55	557	5,07
	Otras	61	0,04	38	62,30
	Total	15860	9,45	869	5,48
Cárnicas	Asturiana de los Valles	6408	3,82	1167	18,21
	Limusina	13010	7,75	761	5,85
	Parda Montaña	5255	3,13	279	5,31
	Charolesa	1193	0,71	82	6,87
	Otras	4906	2,92	350	7,13
	Total	30772	18,34	2639	8,58
Mestizas	–	48145	28,69	3891	8,08
TOTAL		167801	100,00	20919	12,47

de vacas destinadas a sacrificio sobre el censo total osciló entre 15,7 % del año 2011 y el 12,5 % del año 2014. El tipo más numeroso de vaca destinada a matadero es el de lecheras (entre 13.000 y 15.000 cabezas/año en los 5 años de estudio), seguido de las mestizas (entre 4.000 y 6.000 cabezas/año), las cárnicas (3.000 cabezas/año), las rústicas (1.000 cabezas/año) y las mixtas (menos de 100 cabezas/año). Respecto al total de vacas sacrificadas en 2014, las vacas de razas lecheras, mestizas, cárnicas y rústicas supusieron un 64, 19, 13 y 4 %, respectivamente. El porcentaje de animales sacrificados res-

pecto al censo de cada raza varía mucho entre tipos raciales, desde valores de en torno al 20% en el grupo lecheras, a valores de en torno al 7 % en el grupo rústicas, pasando por valores intermedios como el 11% del grupo cárnicas. Analizando la información por razas (Tabla 3), resulta notoria la elevada tasa de eliminación de hembras de raza Asturiana de los Valles frente a las otras razas cárnicas (18,2 vs 5,6; 5,3 y 6,9 % para las razas Limusina, Parda de Montaña y Charolesa, respectivamente).

En torno a un 45% de las vacas producidas en Cantabria (promedio de los 5 años estudiados) se sacrifican en mataderos de otras CCAA y en torno a un 20% de las vacas sacrificadas en Cantabria proceden de otras CCAA (Tablas 4 y 5). A este elevado porcentaje de animales producidos en Cantabria y sacrificados en otras CCAA contribuyen principalmente las vacas del grupo lecheras. Para este grupo, que también presenta el censo más numeroso y la mayor tasa de eliminación (Figura 2), el porcentaje de animales producidos en Cantabria y sacrificados en otras CCAA supera casi todos los años el 50% de las vacas lecheras de Cantabria sacrificadas, alcanzando valores superiores al 60% en los años 2013 y 2014. En todos los grupos se observa, en líneas generales, un incremento anual del porcentaje de animales que se envían desde Cantabria a mataderos de otras CCAA.

En cuanto a la raza y edad de las vacas de Cantabria que van a matadero (Tabla 6), un 42% de las del grupo de razas lecheras tenía una edad comprendida entre los 2 y los 5 años, mientras que sólo alrededor de un 20% de las de los otros grupos estaba en este intervalo de edad. Por el contrario, sólo un 10% de las vacas de razas lecheras sacrificadas tenía más de 9 años de edad, mientras que para el resto de grupos ese porcentaje osciló entre el 40 y el 55% del total. En el caso de las vacas lecheras y mixtas, el grupo de edad más numeroso fue entre 5 y 9 años de edad (48,1 y 41,5 %, respectivamente). Para el resto de tipos de razas, el grupo de edad más numeroso fue el de más de nueve años.

En cuanto a la raza y mes de sacrificio de las vacas de Cantabria que van a matadero (Tabla 7), en general se observa una cierta estacionalidad para todos los grupos de razas, con los mayores porcentajes de eliminación en los meses de enero, febrero, octubre, noviembre y diciembre. Esta estacionalidad es más marcada en los grupos rústicas, cárnicas y mestizas, que en el grupo lecheras.

Tabla 4

VACAS (CABEZAS Y %) PRODUCIDAS EN EXPLOTACIONES DE CANTABRIA CLASIFICADAS SEGUN EL LUGAR DE SACRIFICIO (CANTABRIA / OTRAS COMUNIDADES AUTONOMAS -CCAA-) Y VACAS SACRIFICADAS EN CANTABRIA PROCEDENTES DE OTRAS CCAA, EN LOS AÑOS 2010, 2011, 2012 Y 2013

ORIGEN ¹	2010			2011			2012			2013		
	Cantabria		Otras CCAA	Cantabria		Otras CCAA	Cantabria		Otras CCAA	Cantabria		Otras CCAA
	Cantabria	Otras CCAA	Cantabria	Otras CCAA	Cantabria	Otras CCAA	Cantabria	Otras CCAA	Cantabria	Otras CCAA	Cantabria	Otras CCAA
SACRIFICIO²	Cantabria	Otras CCAA	Cantabria	Otras CCAA	Cantabria	Otras CCAA	Cantabria	Otras CCAA	Cantabria	Otras CCAA	Cantabria	Otras CCAA
Grupo												
Lecheras	8231 (55,4) ³	6633 (44,6) ³	1521 (15,6) ⁴	8062 (52,6) ³	7273 (47,4) ³	1125 (13,4) ⁴	7808 (50,7) ³	1333 (14,9) ⁴	5386 (37,2) ³	9081 (62,8) ³	842 (13,5) ⁴	
Mixtas	47 (66,2) ³	24 (33,8) ³	83 (63,8) ⁴	23 (44,2) ³	29 (55,8) ³	105 (78,4) ⁴	43 (46,9) ³	79 (67,5) ⁴	29 (42,6) ³	39 (57,4) ³	74 (71,8) ⁴	
Rústicas	603 (69,7) ³	262 (30,3) ³	78 (11,5) ⁴	384 (37,7) ³	635 (62,3) ³	59 (8,5) ⁴	443 (63,6) ³	91 (10,5) ⁴	628 (60,0) ³	418 (40,0) ³	98 (13,5) ⁴	
Cárnicas	2437 (83,4) ³	484 (16,6) ³	858 (26,0) ⁴	829 (26,2) ³	2338 (73,8) ³	808 (25,7) ⁴	854 (74,4) ³	852 (25,5) ⁴	2334 (73,4) ³	847 (26,6) ³	712 (23,4) ⁴	
Mestizas	3707 (72,1) ³	1434 (27,9) ³	1389 (27,3) ⁴	2150 (38,4) ³	3449 (61,6) ³	1263 (26,8) ⁴	2039 (65,4) ³	1223 (24,1) ⁴	3407 (64,8) ³	1848 (35,2) ³	1230 (26,5) ⁴	
TOTAL	15025 (63,0)³	8837 (37,0)³	3929 (20,7)⁴	11448 (45,5)³	13724 (54,5)³	3360 (19,7)⁴	11187 (56,9)³	3578 (19,5)⁴	11784 (49,1)³	12233 (50,9)³	2956 (20,1)⁴	

¹ Ubicación de la explotación de partida en el movimiento del animal a matadero (Cantabria / Otras Comunidades Autónomas).

² Ubicación del matadero en el que se registró el sacrificio (Cantabria / Otras Comunidades Autónomas).

³ % del total de vacas para las que el origen del movimiento a matadero fue un código de explotación de Cantabria.

⁴ % del total de vacas del mismo tipo sacrificadas en Cantabria.

Tabla 5

VACAS PRODUCIDAS EN CANTABRIA CLASIFICADAS SEGUN EL LUGAR DE SACRIFICIO (CANTABRIA / OTRA COMUNIDAD AUTONOMA) Y VACAS SACRIFICADAS EN CANTABRIA PROCEDENTES DE OTRAS COMUNIDADES AUTONOMAS (CAA) EN EL AÑO 2014

Grupo	Raza	ORIGEN ¹ SACRIFICIO ²	Cantabria				Otras CCAA			
			Cantabria		Otras CCAA		Cantabria		Otras CCAA	
			Cabezas	% ³	Cabezas	% ³	Cabezas	% ⁴	Cabezas	% ⁴
Lecheras	Frisona		5232	38,9	8205	61,1	1537	22,7		
	Pasiega		6	33,3	12	66,7	0	0,0		
	Otras		7	58,3	5	41,7	0	0,0		
	Total		5245	39,0	8222	61,1	1537	22,7		
Mixtas	Parda		22	47,8	24	52,2	63	74,1		
	Fleckvieh		5	71,4	2	28,6	2	28,6		
	Total		27	50,94	26	49,1	65	70,7		
Rústicas	Asturiana de la Montaña		165	77,5	48	22,5	47	22,2		
	Monchina		51	83,6	10	16,4	8	13,6		
	Tudanca		429	77,0	128	23,0	16	3,6		
	Otras		24	63,2	14	36,8	92	79,3		
	Total		669	76,99	200	23,0	163	19,6		
Cárnicas	Asturiana de los Valles		1047	89,7	120	10,3	243	18,8		
	Limusina		567	74,5	194	25,5	392	40,9		
	Parda Montaña		180	64,5	99	35,5	53	22,7		
	Charolesa		56	68,3	26	31,7	131	70,1		
	Otras		284	81,1	66	18,9	118	29,4		
	Total		2134	80,86	505	19,1	937	30,5		
Mestizas	-		2748	70,6	1143	29,4	1407	33,9		
TOTAL			10823	51,74	10096	48,3	4109	27,5		

¹ Ubicación de la explotación de partida en el movimiento del animal a matadero (Cantabria / Otras Comunidades Autónomas).

² Ubicación del matadero en el que se registró el sacrificio (Cantabria / Otras Comunidades Autónomas).

³ % del total de vacas para las que el origen del movimiento a matadero fue un código de explotación de Cantabria.

⁴ % del total de vacas del mismo tipo sacrificadas en Cantabria.

Tabla 6

VACAS PRODUCIDAS EN CANTABRIA (UBICACIÓN DE LA EXPLOTACIÓN DE PARTIDA EN CANTABRIA EN EL MOVIMIENTO DEL ANIMAL A MATADERO) EN EL AÑO 2014, CLASIFICADAS SEGÚN LA EDAD DE SACRIFICIO

Grupo	Raza	Edad (años)											
		2-3		3-4		4-5		5-9		>9			
		Cabezas	%										
Lecheras	Frisona	1341	10,0	1938	14,4	2369	17,6	6467	48,1	1322	9,8		
	Pasiega	1	5,6	3	16,7	1	5,6	7	38,9	6	33,3		
	Otras	3	25,0	0	0,0	1	8,3	4	33,3	4	33,3		
	Total	1345	10,0	1941	14,4	2371	17,6	6478	48,1	1332	9,9		
Mixtas	Parda	4	8,7	4	8,7	2	4,3	20	43,5	16	34,8		
	Fleckvieh	0	0,0	0	0,0	1	14,3	2	28,6	4	57,1		
	Total	4	7,5	4	7,5	3	5,7	22	41,5	20	37,7		
Rústicas	Asturiana de la Montaña	9	4,2	14	6,6	17	8,0	57	26,8	116	54,5		
	Monchina	6	9,8	5	8,2	2	3,3	11	18,0	37	60,7		
	Tudanca	83	14,9	73	13,1	58	10,4	118	21,2	225	40,4		
	Otras	19	50,0	8	21,1	1	2,6	5	13,2	5	13,2		
	Total	9	4,2	14	6,6	17	8,0	57	26,8	116	54,5		
Cárnicas	Asturiana de los Valles	32	2,7	88	7,5	79	6,8	448	38,4	520	44,6		
	Limusina	47	6,2	55	7,2	84	11,0	229	30,1	346	45,5		
	Parda Montaña	11	3,9	13	4,7	9	3,2	65	23,3	181	64,9		
	Charoleesa	4	4,9	2	2,4	5	6,1	27	32,9	44	53,7		
	Otras	29	8,3	39	11,1	25	7,1	131	37,4	126	36,0		
	Total	123	4,7	197	7,5	202	7,7	900	34,1	1217	46,1		
Mestizas	-	262	6,7	301	7,7	253	6,5	1097	28,2	1978	50,8		
TOTAL		1851	8,8	2543	12,2	2907	13,9	8688	41,5	4930	23,6		

Tabla 7

VACAS PRODUCIDAS EN CANTABRIA (UBICACIÓN DE LA EXPLOTACIÓN DE PARTIDA EN CANTABRIA EN EL MOVIMIENTO DEL ANIMAL A MATADERO) EN EL AÑO 2014, CLASIFICADAS SEGÚN EL MES DE SACRIFICIO (N.º DE CABEZAS Y %)

Grupo	Raza	Mes de sacrificio											
		I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII
Lecheras	Frisona	1136	1126	998	1004	942	928	1086	1023	1210	1362	1294	1328
	Total Lecheras	8,5	8,4	7,4	7,5	7,0	6,9	8,1	7,6	9,0	10,1	9,6	9,9
Mixtas	Total mixtas	1139	1128	1000	1005	946	930	1089	1023	1212	1365	1298	1332
		8,5	8,4	7,4	7,5	7,0	6,9	8,1	7,6	9,0	10,1	9,6	9,9
Rústicas	Total Rústicas	8	2	8	5	2	3	3	2	8	2	6	4
	Asturiana de la Montaña	15,1	3,8	15,1	9,4	3,8	5,7	5,7	3,8	15,1	3,8	11,3	7,5
	Monchina	42	44	13	8	6	8	11	10	11	11	29	20
	Tudanca	19,7	20,7	6,1	3,8	2,8	3,8	5,2	4,7	5,2	5,2	13,6	9,4
	Total Rústicas	8	21	7	2	5	1	3	3	1	0	5	5
Cárnicas	Total Cárnicas	13,1	34,4	11,5	3,3	8,2	1,6	4,9	4,9	1,6	0,0	8,2	8,2
	Asturiana de los Valles	102	73	37	30	24	19	26	25	24	50	66	81
	Limusina	18,3	13,1	6,6	5,4	4,3	3,4	4,7	4,5	4,3	9,0	11,8	14,5
	Parda de Montaña	152	138	59	40	36	28	50	43	52	63	100	108
	Charolesa	17,5	15,9	6,8	4,6	4,1	3,2	5,8	4,9	6,0	7,2	11,5	12,4
Mestizas	Total Cárnicas	96	103	91	93	88	112	111	98	97	100	94	84
	Asturiana de los Valles	8,2	8,8	7,8	8,0	7,5	9,6	9,5	8,4	8,3	8,6	8,1	7,2
	Limusina	81	63	51	68	46	69	55	58	54	73	75	68
	Parda de Montaña	10,6	8,3	6,7	8,9	6,0	9,1	7,2	7,6	7,1	9,6	9,9	8,9
	Charolesa	29	21	17	16	18	11	15	19	12	23	57	41
TOTAL	Total Cárnicas	10,4	7,5	6,1	5,7	6,5	3,9	5,4	6,8	4,3	8,2	20,4	14,7
	Asturiana de los Valles	4	1	4	3	4	6	3	9	9	18	13	8
	Limusina	4,9	1,2	4,9	3,7	4,9	7,3	3,7	11,0	11,0	22,0	15,9	9,8
	Parda de Montaña	254	214	194	200	168	223	209	214	201	245	275	242
	Charolesa	9,6	8,1	7,4	7,6	6,4	8,5	7,9	8,1	7,6	9,3	10,4	9,2
Mestizas	Total Cárnicas	377	365	292	258	220	255	261	276	327	431	413	416
	Mestizas	9,7	9,4	7,5	6,6	5,7	6,6	6,7	7,1	8,4	11,1	10,6	10,7
TOTAL	Total Cárnicas	1930	1847	1553	1508	1372	1439	1612	1558	1800	2106	2092	2102
	Mestizas	9,2	8,8	7,4	7,2	6,6	6,9	7,7	7,4	8,6	10,1	10,0	10,0

Respecto al tipo de explotaciones de Cantabria de partida de vacas hacia el matadero en 2014 (Figura 3), en todos los grupos raciales la mayoría correspondían al tipo Producción y Reproducción y, excepto para el grupo de razas cárnicas, el porcentaje de vacas que pasó por una explotación del tipo Cebo o Cebadero fue muy bajo. En el caso del grupo cárnicas este porcentaje llegó al 38,1%. El valor más bajo correspondió al grupo Lecheras (1,4%). Este grupo presentó, por el contrario, un elevado porcentaje de animales en los que la explotación de partida hacia el matadero fue una explotación de Tratante y Operador Comercial. En cuanto a la ubicación del matadero de destino según el tipo de explotación de origen (Figura 4), en términos generales se observa que la mayor parte de los animales provenientes de explotaciones de Cebo o Producción y Reproducción se sacrifican en mataderos de Cantabria, mientras que la mayor parte de las provenientes de Certámenes Ganaderos y CEAs de Tratantes y Operadores Comerciales se sacrifican en mataderos de otras CCAA.

Figura 3

TIPO DE CÓDIGO DE EXPLOTACIÓN AGRARIA DE CANTABRIA DE PARTIDA EN EL MOVIMIENTO DE VACAS A MATADERO REGISTRADO EN LA BASE DE DATOS SITRAN EN EL AÑO 2014 PARA CADA UNO DE LOS GRUPOS RACIALES CONSIDERADOS (Nº DE CABEZAS Y %)

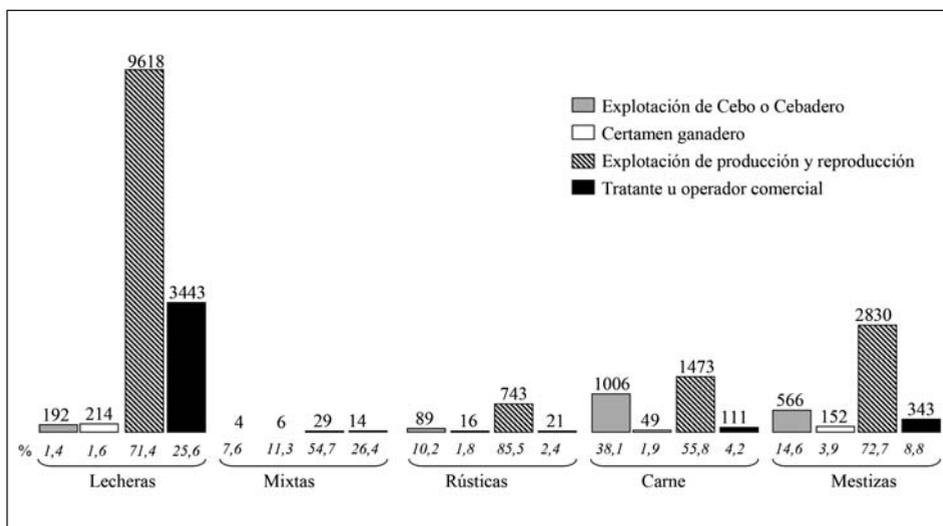
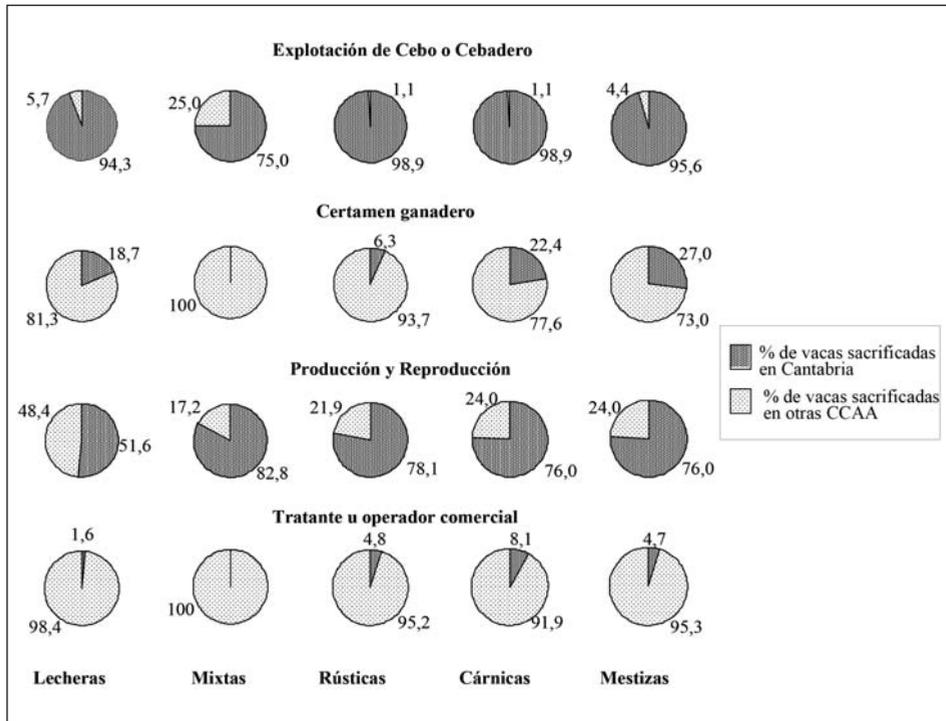


Figura 4

PORCENTAJE DE VACAS SACRIFICADAS EN CANTABRIA O EN OTRAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DE LAS VACAS ELIMINADAS EN CANTABRIA EN EL AÑO 2014, PARA LOS CUATRO TIPOS DE EXPLOTACIONES DE ORIGEN DEL MOVIMIENTO A MATADERO Y PARA LOS CINCO GRUPOS RACIALES CONSIDERADOS



4. DISCUSIÓN

La información obtenida se comparó con la publicada por el ICANE (Instituto Cántabro de Estadística) sobre censos y sacrificios de ganado bovino (ICANE, 2016a,b).

En el caso de los censos de ganado, la información publicada por el ICANE correspondiente a las principales razas de ganado bovino (ICANE, 2016a) en la categoría de vacas, coincidiendo con la definición de vaca utilizada en este trabajo, se incluyen todas las hembras mayores de 24 meses. El censo total de vacas recogido en ICANE (2016a) es de 170.536, 168.549, 164.141, 165.959 y 170.246 cabezas, cifras próximas

a las obtenidas en este trabajo (Figura 2 y Tabla 3). Los censos para el año 2014 de vacas de raza Frisona (72.674 cabezas), Pasiiega (349 cabezas), Tudanca (11.171 cabezas), Monchina (1.270 cabezas), Asturiana de la Montaña (3.619 cabezas), Asturiana de los Valles (6.586 cabezas), Limusina (13.435 cabezas) y Charolesa (1.248 cabezas) recogidos en ICANE (2016a) también están de acuerdo con los censos obtenidos en este trabajo.

En el caso de los sacrificios de ganado bovino, la información publicada por el ICANE (ICANE, 2016b) se obtuvo según la metodología recogida en el Reglamento (CE) N° 1165/2008, según la cual se consideran vacas sólo las hembras que hayan parido alguna vez y novillas las hembras que no hayan parido mayores de 12 meses de edad. Además, dicha información se refiere a los animales de estas categorías sacrificados en Cantabria provenientes de Cantabria o de otra Comunidad Autónoma y no es posible diferenciar entre los dos orígenes. Como cabría esperar considerando la citada diferencia metodológica, en todos los años de estudio (de 2010 a 2014) el número de animales sacrificados en Cantabria según ICANE (2016b) suma de las categorías novilla y vaca, fue superior al número de animales sacrificados en Cantabria obtenido en este trabajo (25.960 vs 18.954, 24.600 vs 17.084, 25.873 vs 18.328, 20.406 vs 14.740 y 22.270 vs 14.932, respectivamente).

El porcentaje de vacas sacrificadas sobre el censo total de vacas es superior en el grupo lecheras que en los grupos rústicas, cárnicas y mestizas (Figura 2 y Tabla 3). Según Dillon *et al.* (2006) y Walsh *et al.* (2011), la tasa de reposición de vacas en los rebaños lecheros ha ido aumentando en los últimos años de forma paralela al incremento de la producción de leche por lactación y a la disminución de la fertilidad. El porcentaje de sacrificios sobre el censo de vacas en las razas lecheras osciló entre el 18,6% del año 2014 y el 21,3% del año 2011. Fouz *et al.* (2014) observaron una vida productiva media de 3,6 lactaciones por vaca y una tasa de reposición de 19,4 % en las vacas de raza Frisona en Control Lechero Oficial en Galicia en el año 2009 (108.811 vacas). Evans *et al.* (2006) observaron tasas de reposición en granjas de producción de leche de Irlanda de 16% en el año 1991 y de 27% en el año 2003. Según Therkildsen *et al.* (2011), la tasa de reposición en las granjas de producción de leche de Dinamarca

estaría entre el 34 y el 38%. En Estados Unidos (De Vries, 2017) y Canadá (Canadian Dairy Information Center, 2017) la tasa de reposición estaría en torno al 36% en rebaños lecheros de vacas Holstein en control lechero.

Los datos recogidos aportan información sobre el potencial de la producción de carne de vacas adultas, y también sobre la parte de ese potencial que, teniendo origen en Cantabria, se deslocaliza a otras CCAA y viceversa. En general, para todos los grupos raciales salvo para el grupo de razas mixtas, el número de vacas con origen en Cantabria que se sacrifican en otras CCAA es superior al número de vacas con origen en otras CCAA que se sacrifican en Cantabria.

La consulta directa de SITRAN ha permitido disponer de información no recogida en otras fuentes de información (MAGRAMA, 2016b; ICANE, 2016b) sobre variables importantes en una posible planificación de la actividad de cebo de vacas al final de su vida productiva, como la edad de eliminación, la raza, el mes de eliminación y el tipo y ubicación del código de explotación de origen y destino (Serrano, 2016). Además la información contenida en esta base de datos se podría relacionar a través del Código de Identificación del animal y del Código de Explotación, con la contenida en otras bases de datos como, por ejemplo, las de animales sacrificados y características de la canal (peso, conformación, engrasamiento) generadas en los mataderos, o con las generadas en Agrupaciones de Defensa Sanitaria o en los Centros Autonómicos de Control Lechero, con información, por ejemplo, sobre las causas de eliminación de los animales o el historial productivo del animal y de la explotación.

Varios autores (Cabaraux *et al.*, 2005; Garcia y Agabriel, 2007) han analizado los factores de variación que influyen sobre los rendimientos productivos, la calidad de la canal y la calidad de la carne de vacas adultas considerando razas lecheras y cárnicas. Las diferencias entre razas cárnicas y lecheras, tanto en las características de los animales en el momento de la eliminación del rebaño (principalmente edad, menor en vacas lecheras), como en la evolución de la composición corporal y las características de la canal y de la carne durante el acabado (Robelin *et al.*, 1990; Jurie *et al.*, 2007; Stelzleni *et al.*, 2007), justifican disponer al menos de

información sobre el tipo de raza, cárnica o lechera, en la planificación de un sistema de acabado y valorización de este tipo de animales. Aunque no se ha encontrado información publicada al respecto, es esperable que también existan diferencias productivas y en las características de la canal y de la carne entre razas rústicas y cárnicas y entre distintas razas dentro de un mismo grupo. Por otro lado, disponer de información precisa sobre la composición racial de las vacas destinadas a matadero puede ser útil, teniendo en cuenta que el diseño de sistemas de valorización de este producto se puede ver condicionado por factores como las razas autorizadas en marcas de calidad como las IGP (Indicación Geográfica Protegida) existentes ya en un territorio, o la existencia de razas autóctonas asociadas a sistemas de producción concretos. Así, en este trabajo la información disponible ha permitido mostrar por separado los datos correspondientes a las tres razas autóctonas de Cantabria (Tudanca, Monchina y Pasiega), a todas las razas incluidas en la IGP Carne de Cantabria (Tudanca, Monchina, Asturiana de los Valles, Asturiana de la Montaña, Limusina, Parda y Parda de Montaña) y a la raza Frisona, de especial importancia para el sector ganadero de Cantabria.

Entre los factores que condicionan los rendimientos productivos, la calidad de la canal y la calidad sensorial de la carne se encuentra la edad. En general, las vacas de mayor edad presentan valores de ganancias de peso vivo inferiores a las de menor edad, asociados a una mayor deposición de grasa, menor capacidad de ingestión y mayores necesidades de mantenimiento (Cabaraux *et al.*, 2005). Si bien en la práctica esto es cierto en vacas de razas cárnicas, con una vida productiva más larga, no lo es tanto en razas lecheras en las que la mayoría de los animales se eliminan antes de los 9 años de edad, punto a partir del cual empiezan a ser más notables los efectos de este factor sobre los rendimientos productivos y las características de la canal (Malterre, 1986; Bastien y Brouard-Jabet, 2000). Seegers *et al.* (1998) estudiaron el efecto del número de lactaciones, sobre el peso de la canal de vacas Frisona/Holstein procedentes de 84 granjas comerciales del oeste de Francia. Estos autores observaron que las vacas con entre 4 y 6 lactaciones presentaban pesos de canal superiores a aquellas tanto con menor como con mayor número de lactaciones. Bastien y Brouard-Jabet (2000) registraron la edad, el peso de la canal y la confor-

mación y el engrasamiento de 115.340 vacas Holstein sacrificadas en mataderos del oeste de Francia. Observaron que un 45% de las vacas tenía menos de 5-6 años y un 89% menos de 8-9 años, que el peso medio de las canales se incrementaba hasta los 7 años de edad y luego disminuía y que a partir de este punto también se iniciaba un descenso en la conformación y el engrasamiento, que se acentuaba a partir de los 12 años de edad. Bastien *et al.* (2002) compararon la terneza de la carne madurada durante 10 días de vacas Normandas de dos grupos de edad, 3,5-5 años y 9-11 años, sacrificadas con el mismo estado de engrasamiento, con el fin de determinar la necesidad de introducir o no limitaciones en la edad de sacrificio en las normas de calidad de carne de vacuno mayor. Estos autores no observaron un efecto atribuible a la edad sobre los parámetros de calidad estudiados. Teniendo en cuenta todas estas consideraciones, en este trabajo la información se ha agrupado en 5 rangos de edad (2-3, 3-4, 4-5, 5-9 y más de 9 años; Tabla 6). Como cabría esperar y de acuerdo con las tasas de eliminación de animales dentro de los distintos tipos raciales (Figura 2 y Tabla 3), el porcentaje de vacas eliminadas con una edad inferior a 5 años es superior en las razas lecheras, mientras que el porcentaje de vacas con más de 9 años es muy inferior en este grupo respecto al resto. Coincidiendo con los datos obtenidos por Bastien y Brouard-Jabet (2000), un 42% de las vacas Frisonas eliminadas tenía una edad inferior a 5 años.

Minchin *et al.* (2009 y 2010) observaron que un 78 % de las vacas de leche eliminadas en Irlanda se sacrificaban entre los meses de septiembre y diciembre, que esta concentración limitaba las posibilidades de valoración y justificaba la necesidad de desarrollar sistemas de acabado que permitiesen, además de maximizar la proporción de vacas sacrificadas con unas características de la canal adecuadas, desconcentrar su salida al mercado. Aunque en este trabajo también se ha observado una mayor concentración de los sacrificios en los meses de enero, febrero, octubre, noviembre y diciembre (47, 65, 47 y 52 % de vacas de los grupos lecheras, rústicas, cárnicas y mestizas, respectivamente, sacrificadas en este periodo; Tabla 7), la concentración es mucho menor a la observada en vacas lecheras en Irlanda, con sistemas de producción muy orientados a maximizar la utilización del pasto y minimizar el consumo de concentrado por

litro de leche producido, lo que implica agrupar los partos en primavera (Dillon *et al.*, 2008).

La información recogida en las Figuras 3 y 4 muestra un sector con un bajo desarrollo de explotaciones específicas de acabado de vacas. Esto puede ser debido a que este tipo de animales se acaben en las explotaciones del tipo Producción y Reproducción de origen, o a que estos animales se vendan en la mayoría de los casos sin un acabado previo. La frecuencia de paso por explotaciones de Cebo o Cebaderos antes del sacrificio es especialmente baja en el caso de las vacas lecheras, en las que por el contrario se incrementa la frecuencia de paso por explotaciones de Tratantes y Operadores comerciales, en la mayoría de los casos previamente al sacrificio en un matadero de otra CCAA. Conocer la estructura del sector y las pautas y agentes intervinientes en los sistemas de comercialización son también aspectos interesantes en el desarrollo de un sistema de acabado y valorización de las vacas destinadas a matadero producidas en Cantabria, pero es muy poca la información que existe al respecto.

5. CONCLUSIONES

La información analizada en este trabajo muestra, en primer lugar, el potencial de bases de datos creadas con otras finalidades, como SITRAN, para obtener información útil para la organización y mejora de los sectores productivos y, en segundo lugar, el potencial en Cantabria, tanto por número de animales como por animales producidos en Cantabria y sacrificados en otras CCAA, para el desarrollo de un sistema de valorización de las vacas eliminadas de los rebaños al final de su vida productiva. La información obtenida debe ser completada con información sobre otras características de los animales sacrificados, p.e. las causas de eliminación y las características de la canal (peso, conformación y engrasamiento). Esta información permitiría sacar conclusiones más precisas de aspectos importantes como el número de animales que llegan al sacrificio en condiciones adecuadas de acabado, la necesidad de desarrollar sistemas de cebo en las explotaciones de origen o en explotaciones especializadas y el número de animales cuya causa de eliminación imposibilitaría la realización de un proceso de acabado.

AGRADECIMIENTOS

Servicio de Producción Animal del Gobierno de Cantabria. Juan Abascal Acebo y José Ramón Vallejo Oruña de los Servicios Veterinarios Oficiales del Gobierno de Cantabria. Beca Predoctoral FPI-INIA 2011 (Rommel Moros).

BIBLIOGRAFÍA

- BASTIEN, D. y BROUARD-JABET, S. (2000). Comment raisonner les limites d'âge dans les cahiers des charges: premières références sur l'effet de l'âge à l'abattage des vaches sur la qualité des carcasses. *Rencontres, Recherches, Ruminants*, París: INRA, Institut de l'Élevage, 2000, 269 p.
- BASTIEN, D., DENOYELLE, C. y TRIBOT LASPIERE, P (2002). Age à l'abattage, "suspension pelvienne", pratique de l'affranchi": pour une meilleure argumentation des choix techniques en matière de gestion de la tenderte dans les démarches qualité. *Rencontres, Recherches, Ruminants*, París: INRA, Institut de l'Élevage, 2002, 251 p.
- CABARAUX, J.F., DUFRASNE, I., ROUX, M., ISTASSE, L. y HORNICK, J.L. (2005). La production de viande bovine à partir de femelles de réforme. *INRA Productions Animales*, 18: p. 37-48.
- CANADIAN DAIRY INFORMATION CENTER (2017). Culling and replacement rates in dairy herds in Canada. <http://www.dairyinfo.gc.ca/index_e.php?s1=dff-fcil&s2=mrr-pcle&s3=cr-tr> [Consulta 15 de mayo de 2017].
- DE VRIES, A. (2017). Economic trade-offs between genetic improvement and longevity in dairy cattle. *Journal of Dairy Science*, 100: p. 4184-4192.
- DILLON, P., BERRY, D.P., EVANS, R.D., BUCKLEY, F. y HORAN B. (2006). Consequences of genetic selection for increased milk production in European seasonal pasture based systems of milk production. *Livestock Science*, 99: p. 141-158.
- DILLON, P., HENNESSY, T., SHALLOO, L., THORNE, F. y HORAN, B. (2008). Future outlook for the Irish dairy industry: a study of international competitiveness, influence of international trade reform and requirement for change. *International Journal of Dairy Technology*, 61: p. 16-29.
- DOWLE, M., SRINIVASAN, A., SHORT, T. y LIANOGLU, S (2015). *Data.table 1.9.6.: extension of Data.frame*.<<https://cran.r-project.org/web/packages/data.table/index.html>>[Consulta 1 de junio de 2016].
- EVANS, R.D., WALLACE, M., SHALLOO, L., GARRICK, D.J. y DILLON P. (2006). Financial implications of recent declines in reproduction and survival of Hol-

- stein-Friesian cows in spring-calving Irish dairy herds. *Agricultural Systems*, 89: p. 165-183.
- FOUZ, R., YUS, E., SANJUÁN, M.L. y DIÉGUEZ, F.J. (2014). Causas de eliminación en rebaños bovinos lecheros de raza frisona en Control Lechero Oficial. *Información Técnica Económica Agraria*, 110: p. 171-186.
- GARCÍA, F. y AGABRIEL, J. (2007). Recommandations alimentaires pour les vaches de réforme à l'engrais. Développement d'un modèle d'estimation de la composition du gain de poids et des besoins associés. *INRA Productions Animales*, 20: p. 137-150.
- ICANE (2016a). Instituto Cántabro de Estadística. Censo de las principales razas de ganado vacuno. <<http://www.icane.es/data/cattle-major-breeds#time-series>>[Consulta 5 de junio de 2016].
- ICANE (2016b). Instituto Cántabro de Estadística. Sacrificios de ganado bovino. <<http://www.icane.es/data/livestock-slaughtering-bovine-2009#timeseries>>[Consulta 5 de junio de 2016].
- JURIE, C., PICARD, B., HOCQUETTE, J-F., DRANSFIELD, E., MICOL, D. y LISTRAT, A. (2007). Muscle and meat quality characteristics of Holstein and Salers cull cows. *Meat Science*, 77: p. 459-466.
- MAGRAMA (2011). Estudio del sector español de cebo, datos SITRAN. Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente. <<http://www.magrama.gob.es/es/ganaderia/temas/produccion-y-mercados-ganaderos>>[Consulta 10 de junio de 2016]
- MAGRAMA (2016a) Encuestas de efectivos de ganado bovino. Ministerio de Agricultura y Medio ambiente. <http://www.magrama.gob.es/es/estadistica/temas/estadisticas-agrarias/informebovino2013_tcm7-405720.pdf>[Consulta 10 de junio de 2016].
- MAGRAMA (2016b) Encuesta de sacrificio de ganado. Ministerio de Agricultura y Medio ambiente. <<http://www.magrama.gob.es/es/estadistica/temas/estadisticas-agrarias/ganaderia/encuestas-sacrificio-ganado/>>[Consulta 10 de junio de 2016].
- MALTERRE, C (1986). Production de viande de vaches de réforme. En: Micol, D. (Editor). Production de viande bovine. Paris: INRA. p. 247-269.
- MINCHIN, W., BUCKLEY, F., KENNY, D.A., MONAHAN, F.J., SHALLOO, L. y O'DONOVAN, M. (2009). Effect of grass silage and concentrate based finishing strategies on cull dairy cow performance, carcass and meat quality characteristics. *Meat Science*, 81: p. 93-101.
- MINCHIN, W., O'DONOVAN, M., BUCKLEY, F., KENNY, D.A. y SHALLOO, L. (2010). Development of a decision support tool to evaluate the financial implications of cull cow finishing under different feeding strategies. *Journal of Agricultural Science*, 148: p. 433-443.

- MOROS, R. y BUSQUÉ, J. (2013). Generación automática de estadísticas zootécnicas bovinas a escala municipal a partir de bases de datos oficiales. XV Jornadas sobre Producción Animal. AIDA. Zaragoza: AIDA, 2013. 55 p.
- MOROS, R. y BUSQUÉ, J. (2014). Tipificación de la ganadería bovina de carne en Cantabria a escala municipal. 53ª Reunión Científica de la Sociedad Española para el Estudio de los Pastos. Potes: SEEP, 2014. 491 p.
- R CORE TEAM (2015). *R: A language and environment for statistical computing*. R Foundation for Statistical Computing. <<https://www.R-project.org>> [Consulta 1 de mayo de 2016].
- ROBELIN, J., AGABRIEL, J., MALTERRE, C. y BONNEMAIRE, J. (1990). Changes in body composition of mature dry cows of Holstein, Limousin and Charolais breeds during fattening I Skeleton, muscles, fatty tissues and offal. *Livestock Production Science*, 25: p. 199-215.
- SEEGERS, H., BAREILLE, N. y BEAUDEAU, F. (1998). Effects of parity, stage of lactation and culling reason on the commercial carcass weight of French Holstein cows. *Livestock Production Science*, 56: p. 79-88.
- SERRANO, E. (2016). Acabado de vacas de desecho de rebaños lecheros. Revisión bibliográfica. *Información Técnica Económica Agraria*, 112: p. 162-184.
- SINEIRO, F., LORENZANA, R. y VÁZQUEZ, I. (2012). Situación actual y cambios previstos en la estructura y en el sistema productivo de las explotaciones de leche en Galicia. *Pastos*, 42: p. 67-92.
- STELZLENI, A.M., PATTEN, L.E., JOHNSON, D.D., CALKINS, C.R. y GWARTNEY, B.L. (2007). Benchmarking carcass characteristics and muscles from commercially identified beef and dairy cull cow carcasses for Warner-Bratzler shear force and sensory attributes. *Journal of Animal Science*, 85: p. 2631-2638.
- THERKILDSEN, M., STOLZENBACH, S. y BYRNE, D.V. (2011). Sensory profiling of textural properties of meat from dairy cows exposed to a compensatory finishing strategy. *Meat Science*, 87: p. 73-80.
- WALSH, S.W., WILLIAMS, E.J. y EVANS, A.C.O. (2011). A review of the causes of poor fertility in high milk producing dairy cows. *Animal Reproduction Science*. 123: p. 127-138.

RESUMEN

Caracterización de las vacas destinadas a matadero en Cantabria usando la información del Sistema Integral de Trazabilidad Animal (SITRAN)

El objetivo de este artículo es caracterizar, mediante consultas a SITRAN (Sistema Integrado de Trazabilidad Animal), la producción de vacas destinadas a sacrificio en Cantabria. Se obtuvo el censo de vacas lecheras, mixtas, rústicas, cárnicas y mestizas de Cantabria para los años 2010-2014 y el número de vacas de cada tipo racial sacrificadas dentro o fuera de Cantabria, así como las provenientes de otras Comunidades Autónomas (CCAA) pero sacrificadas igualmente en Cantabria. Para el año 2014 se obtuvo además información sobre la edad y mes de sacrificio y el tipo de explotación de origen. Cantabria contaba en el año 2014 con un censo de 167.861 cabezas y 20.919 vacas sacrificadas. El 50% de las vacas eliminadas en Cantabria entre los años 2010-2014 se sacrificaron en mataderos de otras CCAA. La mayoría de las vacas sacrificadas en 2014 salieron hacia el matadero desde una explotación de Producción y reproducción (70%) y el paso por una explotación de cebo fue minoritario (9%). Los resultados obtenidos muestran el potencial del sector de producción de carne de vaca adulta como complemento o sustituto de otras producciones y el potencial de la base de datos SITRAN, creada con otra finalidad, para obtener información útil para la organización y mejora de los sectores productivos.

PALABRAS CLAVE: carne de vacuno, sistemas de producción, tasa de reposición, cebo, subproducto.

CLASIFICACIÓN JEL: Q13.

ABSTRACT

Characterization of cull cows production in Cantabria using SITRAN official data base information

Using data from the Integrated System of Animal Traceability (SITRAN), the census of dairy, mixed, rustic, beef and crossbreed-type cows of Cantabria for the period 2010-2014 were obtained, as well as the number of slaughtered cows and the autonomous region of slaughter. Also, information about the age and month of slaughter and the farm type of origin was obtained for the year 2014. The census was 167.861 heads in 2014 and 20.919 slaughtered cows (12.5% of the census). Approximately 50% of culled cows in Cantabria in the period 2010-2014 were slaughtered in other autonomous region. Most of the cows culled in 2014 were sent to the slaughterhouse from the farm type 'Production and Reproduction' (70%) and only 9% from an exploitation of the farm type 'Feedlot'. The results obtained evidenced the potential of data bases as SITRAN, created for another purposes, to enhance and organise some economic sectors and the high potential of cow-meat production in Cantabria as complement or alternative of another productions.

KEYWORDS: beef, production system, replacement rate, finishing, by-product.

JEL CODES: Q13.

25 años de inversión pública en regadíos en Aragón: análisis y algunos resultados

MARIANO SANAGUSTÍN SANZ (*)

1. INTRODUCCIÓN

Transcurrido más de un cuarto de siglo desde que Aragón asumiese las competencias en materia de agricultura, se pretende hacer un balance de lo realizado en una cuestión de gran importancia en esa Comunidad Autónoma: la política de regadíos. Asunto cuyo interés y repercusiones exceden el ámbito autonómico afectando al de las Administraciones estatal y europea.

En 1985, el mismo año en que se firmó la adhesión de España a la Unión Europea (UE), se concretaban, por Real Decreto 643/1985, las transferencias a la Comunidad Autónoma de Aragón de las competencias que la Administración General del Estado (en adelante AGE) ejercía en materia de reforma y desarrollo agrario. La citada norma establecía un apartado de funciones en que habían de concurrir ambas Administraciones, en donde se incluían los regadíos y las obras o planes declarados de interés general de la nación.

De acuerdo con esas premisas y dada la calificación de ese interés con que contaban varias de las actuaciones o proyectos de regadíos en Aragón, la AGE a través del Ministerio de Agricultura -al que nos referiremos

(*) Ingeniero Agrónomo. Funcionario de la C.A. de Aragón, hasta su jubilación en 2013, como Jefe de Servicio de Infraestructuras Rurales. Fue Director General de Estructuras Agrarias.

- Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros, n.º 248, 2017 (63-90).
Recibido noviembre 2016. Revisión final aceptada junio 2017.

como **MA** para sus distintas y sucesivas denominaciones (1)- ha venido y viene colaborando en su financiación y ejecución.

Vamos a analizar la evolución del gasto público que una y otra Administración, estatal y autonómica, han destinado a las políticas de regadíos en sus dos aspectos principales: la creación de nuevos y la mejora o modernización de los existentes (2). El análisis se hace con los datos de los años 1990 a 2014, periodo que recoge la mayor parte del tiempo que llevan actuando conjuntamente ambas Administraciones (salvo los primeros ejercicios, casi de adaptación al nuevo *status*) y que da una visión cuantitativa y cualitativa suficientemente amplia para sacar algunas conclusiones.

En ese gasto público ha intervenido asimismo una tercera Administración, la europea, participando con un porcentaje adicional sobre las aportaciones efectuadas por las dos Administraciones nacionales, de forma variable en función de los sucesivos Reglamentos y Programas de desarrollo rural.

En el periodo que estamos analizando, se registran importantes novedades en materia de planificación hidráulica y de regadíos. En 1985 se aprueba la Ley de Aguas, y en 2001 un texto refundido de la misma; en su ámbito se irán elaborando y decretando los planes hidrológicos de cuenca en donde han de insertarse las políticas de regadíos. En febrero de 1996 el Gobierno aprobó en Consejo de Ministros, el Plan Nacional de Regadíos H-2005 que no se llegó a aplicar pues a consecuencia de las elecciones generales de ese mismo año, hubo un cambio de signo político y el nuevo Ejecutivo lo dejó en suspenso. Al tiempo, promovió la elaboración de otro nuevo que quedó redactado a finales de siglo, aunque no se aprobara formalmente hasta abril de 2002 (Real Decreto 329/2002), y que contemplaba un primer horizonte temporal de objetivos al 2008.

Paralelamente a los procesos de preparación y discusión de este nuevo Plan (en adelante **PNR**), y una vez alcanzado un consenso entre el Gobierno de Aragón (**DGA**) y el MA (entonces MAPA), se suscribió en oc-

(1) Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAPA) - Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino (MARM) - Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente (MAGRAMA).

(2) Nos referiremos exclusivamente a las Administraciones agrarias y a sus inversiones y ayudas en infraestructuras generales de riego. No se incluyen las subvenciones a los equipamientos (redes, aspersores, goteros, etc.) en el interior de las propias explotaciones. No se consideran tampoco las inversiones de la Administración hidráulica, que, normalmente a través de las Confederaciones Hidrográficas, emplean elevados recursos en grandes infraestructuras relacionadas con el agua y el regadío.

tubre de 2001 un Acuerdo Marco entre ambas Administraciones para implementar el Plan. Lo que daría origen a un fructífero periodo de estrecha colaboración y elevadas inversiones en el desarrollo de la política de regadíos. En lo que coadyuvó también, la inclusión de esta política en la programación de desarrollo rural 2000-2006, ya que ello supuso la cofinanciación por parte del FEOGA-G (UE) de todas las actuaciones realizadas en la materia.

De forma casi simultánea, a partir de 2000, cada Administración se dotó de sendas empresas públicas, SEIASA (3) por parte de la estatal y Sirasa (4) por la DGA que, con muy distintos modos de actuar, han jugado y juegan desde su creación, un destacado papel en la extraordinaria actividad registrada en materia de regadíos en Aragón en las últimas décadas.

Para sistematizar mejor la exposición y análisis de los datos, las cifras de gasto público en inversión se han agrupado en tres periodos temporales, los dos primeros correspondientes a las décadas 1990-99 y 2000-09, y el tercero, al quinquenio 2010-14. (Las cifras anteriores a 2002 -año de entrada en vigor del Euro-, se han reconvertido con el índice 1 € = 166,386 pts).

En una segunda parte del trabajo, se analizan los resultados (algunos) de todo ese gasto en el panorama del regadío en Aragón, destacando el incremento de la superficie regable a presión altamente tecnificada. Lo que ha conllevado importantes mejoras en la gestión del agua, estabilizando el volumen utilizado, aumentando su eficiencia y productividad, y contribuyendo a limitar la contaminación difusa. El incremento de costes energéticos es la otra cara de la moneda.

2. NUEVOS REGADÍOS

2.1. Zonas de interés nacional y regadíos de interés social

La evolución del gasto público del Gobierno de Aragón y de la AGE-MA a lo largo de los 25 años considerados se expone en el gráfico nº 1,

(3) Sociedad Estatal de Infraestructuras Agrarias S.A. En realidad la AGE creó cuatro SEIASAs con distinto ámbito territorial, siendo la del Nordeste la que incluía Aragón. En 2010 se unificaron las cuatro sociedades en una sola SEIASA.

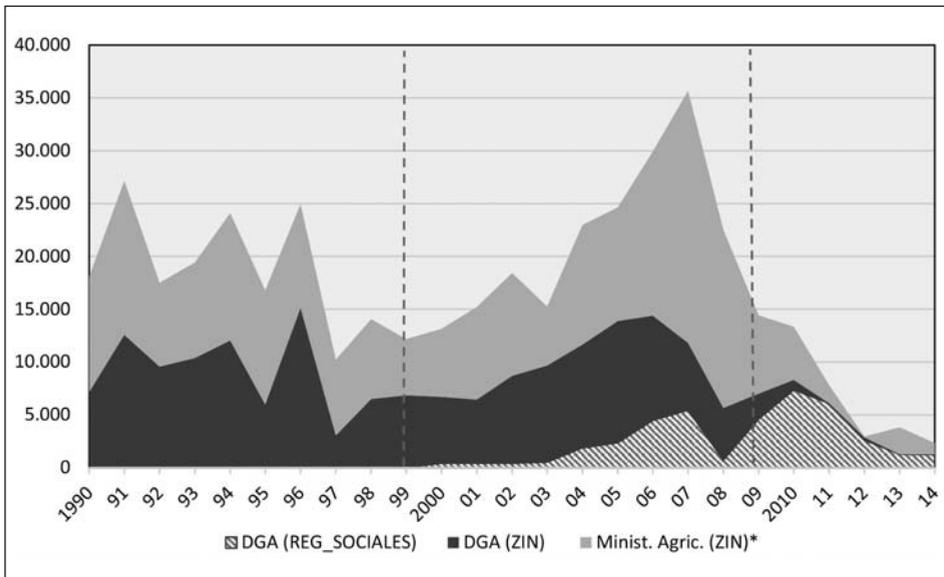
(4) Sociedad de Infraestructuras Rurales Aragonesas S.A., actualmente reconvertida en Sarga (Sociedad Aragonesa de Gestión Agroambiental).

recogiéndose en el cuadro nº 1 los subtotales por periodo y Administración. Las cifras corresponden a presupuestos ejecutados, incluidas en su caso, las aportaciones de la UE.

En el momento antes referido de las transferencias, las actuaciones en nuevos regadíos estaban centradas en las zonas regables declaradas de interés nacional, fundamentalmente en Bardenas, Monegros-Cinca, y Calanda-Alcañiz. (Es importante señalar que las inversiones en estas zonas incluyen, con frecuencia, los gastos en infraestructuras, principalmente caminos rurales, inherentes a los procesos de concentración parcelaria que se plantean simultáneos a los de transformación en regadío). En la primera década las inversiones se realizan exclusivamente en tales zonas, yendo prácticamente a la par por parte de la DGA y el MA, pues incluso muchos proyectos se financian al 50%, manteniéndose -con altibajos- un importante volumen inversor.

Gráfico nº 1

INVERSIÓN PÚBLICA EN CREACIÓN DE REGADÍOS (MILES €)



(*) Solo ZIN, salvo 2014: ver nota Cuadro nº 1.

Fuente: elaboración propia a partir de Memorias anuales DGA y MA.

Cuadro nº 1

INVERSIÓN PÚBLICA EN CREACIÓN DE REGADÍOS (MILES €)

Periodo	DGA	AGE Ministerio Agricultura	Total
1990-1999	89.232	95.206	184.438
2000-2009	95.874	116.273	212.147
2010-2014	19.787	12.050	31.837
TOTAL	204.893	223.529	428.422

Fuente: elaboración propia a partir de Memorias anuales DGA y MA

(*) La cifra de 2014 de la AGE incluye 1.085 miles € del MA + 1.561 miles € de financiación de ACUAES + aportación del fondo FITE (ver nota 6). La cifra de 2014 de la DGA incluye 347 mil € aportados por el IAF (Instituto Aragonés de Fomento).

No obstante, los tres últimos años se pone de manifiesto un descenso, coincidente con la paralización de las obras en Monegros II y la necesidad de elaborar nuevos planes y proyectos de transformación de la zona, con el fin de ajustarse a las exigencias de la Directiva europea de aves (lo que había sido objeto de una queja medioambiental ante la UE y había llevado a la DGA a la declaración de cuatro ZEPAs que incluían superficies en principio transformables).

En la segunda década, fruto de la sinergia de los factores antes apuntados (PNR, Acuerdo DGA-MA y cofinanciación UE) y en un contexto de bonanza económica, el ritmo inversor se recupera y alcanza niveles históricos. El Departamento de Agricultura, en aplicación de lo previsto en el PNR, regula e implementa los llamados regadíos de *interés social*, destinando unas partidas discretas pero crecientes a su desarrollo. Como se ha dicho, el PNR contemplaba unos objetivos para 2008; pasado este horizonte sin una nueva planificación, excluidos los nuevos regadíos del programa de desarrollo rural de Aragón 2007-2013 y desatada la crisis económica con la consiguiente reducción del gasto público, las inversiones caen drásticamente.

Los últimos cinco años no serán más que una confirmación de esa circunstancia. Todavía hay algún proyecto en obras que venía del periodo

anterior, pero la tendencia a la baja es imparable. Los presupuestos del MA llegan a 0 € y los de la DGA languidecen (5).

Complementariamente a todo lo anterior cabe señalar que en el último año estudiado, 2014, se registran las primeras inversiones en regadíos de interés social, a través de una línea de actuación gestionada por ACUAES, (Sociedad Estatal Aguas de las Cuencas de España, antes AcuaEbro). Se trata de una empresa pública que tiene encomendada por convenio con el MA, la realización de distintas infraestructuras hidráulicas en varias Comunidades Autónomas entre ellas, Aragón.

La convergencia de este hecho con algunos proyectos que la DGA tenía previsto desarrollar llevó a regular, mediante un decreto de 2005 del Gobierno de Aragón, la colaboración con dicha Sociedad para la ejecución de determinadas actuaciones de transformación en regadío, en cuyo ámbito de actuación, se incluyen los regadíos sociales por elevaciones del Ebro en la margen derecha (ríos Guadalope, Martín y Aguasvivas) en el tramo desde Zaragoza hasta la linde con Cataluña, así como los de la zona oscense de La Litera. La primera actuación de esta alianza es un proyecto de regadío en el municipio de Fayón cuyas obras se inician en 2014, con un presupuesto financiado al 50% por ACUAES, un 25% por la DGA y el resto a cargo de los futuros regantes.

También en 2014 se registra la novedad de la participación de otra fuente de financiación estatal, el FITTE (6), en la realización de un regadío social en Mas de las Matas (Teruel).

El balance de los 25 años arroja una inversión total de 428,4 millones €, de los que 223,5 millones (un 52 %) los aportó el MA y los restantes casi 205 millones (un 48 %) la DGA.

Esa inversión del MA en transformación de regadíos en Aragón, comparada con la realizada en el conjunto de España, proporciona una valoración del importante “peso” relativo que viene teniendo esa Comunidad

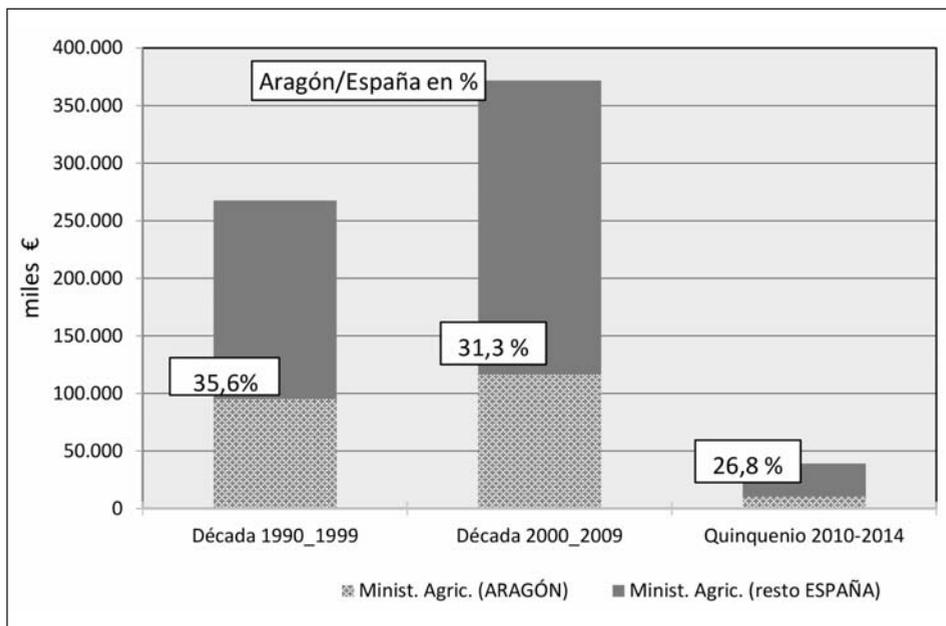
(5) Y ello a pesar de que en diciembre de 2009 se firma un Protocolo entre ambas Administraciones para el desarrollo de actuaciones de regadíos, cuya cláusula tercera dice que el MA se haría cargo de financiar y ejecutar las zonas declaradas de interés general de la nación y la DGA los regadíos sociales (además del plan PEBEA).

(6) Fondo de Inversiones de Teruel, creado con el fin de hacer efectivo el principio de solidaridad, tiene por objeto establecer las bases de colaboración entre la Administración del Estado y el Gobierno de Aragón para la financiación de proyectos de inversión en esa provincia.

Autónoma, y que es consecuente con su extensión de zonas declaradas de interés general de la nación. En el gráfico nº 2 se recoge la evolución de esos datos, cuya media general en el periodo analizado supone el 32,7% del total estatal. Fuente: Elaboración propia a partir de Memorias anuales del MA

Gráfico nº 2

INVERSIÓN PÚBLICA DEL MA EN TRANSFORMACIÓN DE REGADÍOS EN ESPAÑA Y ARAGÓN
(MILES €)



2.2. Plan Estratégico del Bajo Ebro Aragonés (PEBEA)

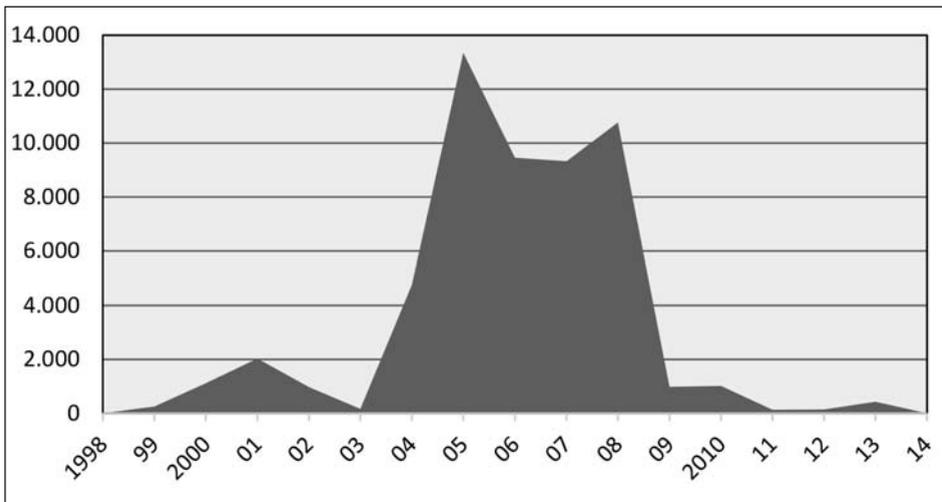
Se trata de un ambicioso Plan, aprobado por una Ley autonómica que se desarrolla mediante un decreto, ambos de 1997, cuyo objetivo central era la transformación en regadío, con implantación de cultivos leñosos, de 20.000 ha en una zona lindante con el río Ebro en su tramo Zaragoza-Fayón. Los primeros años se llevan a cabo diversos proyectos en general de pequeña dimensión. En 2001, se modifican las condiciones de las ayudas en aras a un relanzamiento del Plan, a la vez que se promueve el agru-

pamiento de iniciativas con el fin de conseguir proyectos y Comunidades de Regantes, de mayor dimensión.

A raíz de dicha modificación, los expedientes de solicitud de ayudas presentados en los dos o tres primeros años, planteaban proyectos con los que se superaba el total de hectáreas previstas en el Plan. La ejecución de las iniciativas que estaban más “maduras” y presentaban menores dificultades agrarias y medioambientales, se desarrollaron en un plazo prudencial de tiempo, lo que dio lugar a partir de 2003 a un importante volumen de ejecución y, consiguientemente, de ayudas, que se concentró en el periodo 2004-2008 (ver Gráfico nº 3). A partir de aquí, la abrupta caída de las mismas responde, por una parte al contexto de crisis que no solo afecta a la reducción de gasto público, sino también a la retracción por parte de algunos promotores y, por otra, a la problemática medioambiental que se pone de manifiesto en varios proyectos.

Gráfico nº 3

AYUDAS DGA A PROYECTOS PEBEA (MILES €)



Fuente: elaboración propia a partir de memorias anuales DGA.

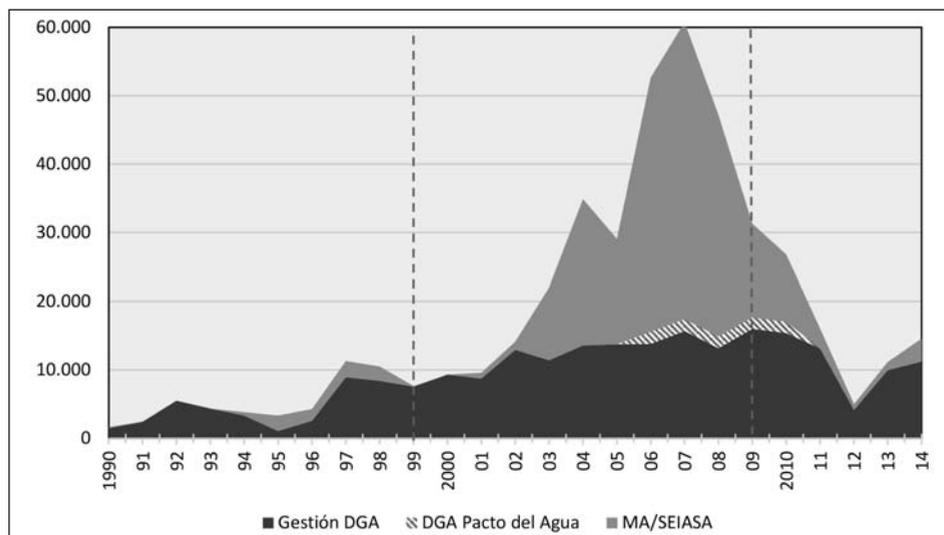
El presupuesto de la DGA dedicado al PEBEA, acumulado en el periodo 2000-2014, asciende a 54,6 millones €, contando con cofinanciación UE (FEOGA-G) en los años 2000-06.

3. MEJORA Y MODERNIZACIÓN DE REGADÍOS

La evolución del gasto público gestionado por la DGA de un lado y del MA o la sociedad estatal SEIASA por otro, se expone en el gráfico nº 4. Los subtotales por periodo y Administración se recogen en el cuadro nº 2.

Gráfico nº 4

GASTO PÚBLICO (AYUDAS/FINANCIACIÓN) EN MODERNIZACIÓN REGADÍOS (MILES €)



Fuente: elaboración propia a partir de memorias anuales DGA.

Cuadro nº 2

GASTO PÚBLICO (AYUDAS/FINANCIACIÓN) EN MODERNIZACIÓN REGADÍOS (MILES €)

Periodo	DGA	MA/SEIASA	Total
1990-1999	45.797	9.165	54.962
2000-2009	135.428	175.533	310.961
2010-2014	55.632	18.008	73.640
TOTAL	236.857	202.706	439.563

Fuente: elaboración propia a partir de datos DGA y Memorias anuales DGA, MA y SEIASA.

En el caso de las Administraciones propiamente dichas, los datos corresponden a subvenciones. En las cifras de la DGA están sumadas las aportaciones del MA y de la UE (FEOGA o FEADER), derivadas de la inclusión de estas actuaciones en los sucesivos programas de desarrollo rural.

Los datos que se hacen constar de SEIASA –dada su forma de actuar (7)–, conciernen a la financiación a muy largo plazo (50 años) con sus propios recursos, complementada en su caso, por la contribución UE (FEOGA-G). Se ha elegido este criterio y no el de la inversión total por ser más comparable y similar al de las cifras de subvenciones de la DGA y MA, que no incluyen las aportaciones de los beneficiarios.

Con anterioridad al periodo que estamos analizando (antes de los años 90) la política de regadíos está centrada en su creación pues queda mucho por hacer en las grandes zonas regables declaradas en Aragón a lo largo del siglo XX. Las primeras ayudas a la modernización del regadío las establece la DGA mediante el Decreto 109/1989, modificado en 1996, y por su parte el MA, por Real Decreto 678/1993. Ello da origen a unas cifras de subvenciones incipientes y de discreto pero claro crecimiento en la década de los 90.

Esa tendencia al alza se consolida con fuerza en la década siguiente. El nuevo Decreto 48/2001 de la DGA, que mejoraba las condiciones de las ayudas, y la creación a finales de 1999 por parte de la AGE de las sociedades SEIASAs, van a propiciar un volumen de ayudas públicas e inversiones en modernización de regadíos sin precedentes y difícil de repetir. Cuenta para ello también la importante cofinanciación UE, derivada de la inclusión de estas actuaciones en los sucesivos programas de desarrollo rural, canalizada a través del FEOGA primero y del FEADER después, y que ha llegado hasta el 75% del gasto público.

Todo ello partiendo de la sensibilidad y decisión de las Comunidades de Regantes respecto a la conveniencia de modernizar sus infraestructuras

(7) La financiación habitual de los proyectos ejecutados por SEIASA era de la siguiente forma: sobre una inversión de 100,

- 50% financiado por la Sociedad a 50 años sin intereses,
- 17% aportado por el FEOGA-G (UE) durante el periodo de vigencia de la programación de Desarrollo Rural 2000-2006. (Posteriormente ese porcentaje fue suplido hasta un 15%, a través de una línea de ayudas de la DGA).
- La cantidad restante, aportada por las Comunidades de Regantes durante la ejecución de las obras.

de riego, promoviendo proyectos para cuya realización han de aportar, como media, del orden de un 40-45% de su coste.

Mención aparte merecen unas ayudas concedidas por la DGA en el ámbito del denominado *Pacto del Agua* destinadas, fundamentalmente, a coadyuvar a la construcción de embalses laterales para la consolidación y mejora del sistema de riegos de Bardenas. Las cantidades satisfechas por el Gobierno de Aragón sumaron 8,60 millones de €.

En las cifras expuestas figuran las derivadas del Real Decreto 287/2006, el llamado “*plan de choque*”, que conllevó importantes inversiones y ayudas, especialmente en la zona del Canal de Aragón y Cataluña (16,28 millones de €). Su realización conllevó la asunción de sustanciales compromisos presupuestarios, lo que, unido a la crisis económica desatada los años siguientes, constituiría un lastre para la capacidad económica del MA que se ha prolongado hasta las últimas anualidades.

Sea por ese motivo sea porque algunos proyectos de modernización de SEIASA no estaban suficientemente “maduros”, lo cierto es que la participación de esta sociedad estatal registra una drástica caída a finales de la primera década 2000 que llega a su mínimo en 2012, anualidad que presenta también un valor exiguo para las ayudas DGA. El gasto público toca fondo ese año, a partir del cual solo cabe su recuperación. Los datos de 2014 apuntan claramente en esa dirección.

El balance de los 25 años arroja un gasto público total, entre ayudas y financiación, de casi 440 millones €, de los que 202,7 millones (un 46 %) los aportó la AGE y 236,8 millones (un 54 %) la DGA (8).

Desde el año de creación de la SEIASA de ámbito nacional, se han recogido en el cuadro nº 3 las inversiones gestionadas por esa sociedad en Aragón y las realizadas en el conjunto de España (9). En el mismo sentido se exponen las actuaciones previstas en la modificación de diciembre de 2013, del Convenio de Colaboración firmado entre el MA y la SEIASA,

(8) Recordemos que las cifras de ambas Administraciones, como se ha dicho anteriormente en el texto, incluyen, en su caso, la cofinanciación UE. Asimismo las de la DGA, comprenden las aportaciones del MA a través de los Programas de Desarrollo Rural.

(9) En este análisis, las cifras de inversiones, a diferencia de las recogidas en el gráfico nº 2, corresponden al total de ejecución de los proyectos, incluyendo pues, no solo la financiación pública a largo plazo sino también las aportaciones iniciales de las Comunidades de Regantes.

así como de una adenda suscrita un año después. Para estas actuaciones se expone, además de la inversión prevista, la parte a financiar con recursos propios de la empresa pública.

Cuadro nº 3

INVERSIONES SEIASA EN MODERNIZACIÓN DE REGADÍOS

	Inversión realizada (miles €) (*)		Modificación Convenio (dic_2013) + Adenda (dic_2014) (**)		
	2010-2014	2015	Proyectos	Inversión prevista (miles €)	Financiación SEIASA (miles €)
Aragón	29.737	13.439	10	92.694	46.347
Resto de CC.AA.	224.178	116.916	62	463.652	149.179
Total	253.915	130.355	72	556.346	195.526

Fuente: (*) Memoria anual de actuaciones del MA. (**) Memoria anual SEIASA.

La participación media de Aragón respecto al total estatal supone un 11,7 % de la inversión ejecutada en los años 2010-15, y de un 16,6 % de la prevista realizar a corto plazo.

4. LA INCLUSIÓN DE LAS POLÍTICAS DE REGADÍOS EN LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO RURAL

A lo largo del periodo de tiempo que estamos analizando, una parte importante de las actuaciones en materia de regadíos que se han relatado, se ha incluido en la programación de desarrollo rural, de acuerdo con el esquema que se expresa en el Cuadro nº 4.

Cuadro nº 4

PROGRAMAS DESARROLLO RURAL (PDRS) Y MEDIDAS DE REGADÍOS

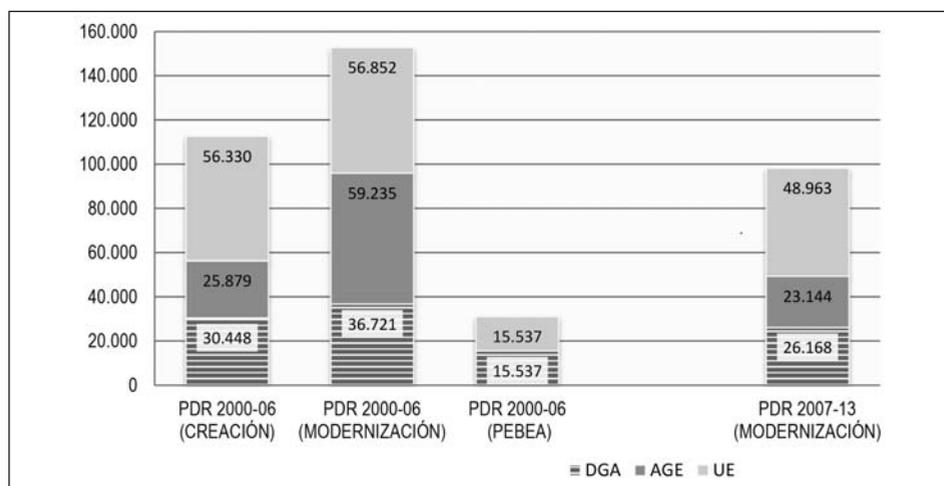
Programa	Fondo UE financiador	Creación regadíos	Mejora regadíos	PEBEA
Documento Único de Programación (DOCUP) 1994-1999 para el desarrollo de las zonas rurales de Aragón (objetivo 5B)	FEOGA-O FEDER FSE	Incluida	Incluida	Excluida
Programa de desarrollo rural para la mejora de las estructuras de producción en regiones de fuera de objetivo 1 de España (2000-2006)	FEOGA-G	Incluida	Incluida	Incluida
Programa de desarrollo rural de Aragón 2007-2013	FEADER	Excluida	Incluida	Excluida

Dicha inclusión ha conllevado su cofinanciación por la UE, a través de alguno de sus fondos, mediante retornos a las Administraciones nacionales -autonómica o estatal-, de un porcentaje, en general 50% o superior, sobre el gasto público satisfecho previamente por ellas.

Las cifras expuestas en epígrafes anteriores corresponden al total de inversiones y ayudas gestionadas y materializadas por la DGA o por la AGE, por años naturales. Centrándonos ahora en lo realizado en el marco de los Programas de Desarrollo Rural, se ha recogido en el gráfico nº 5 el “esfuerzo propio” hecho por cada Administración, incluida la UE, en las distintas medidas (10).

Gráfico nº 5

ACTUACIONES EN MATERIA DE REGADÍOS INCLUIDAS EN PDRS: GASTO PÚBLICO 2000-2014* POR ADMINISTRACIÓN (MILES €)



Fuente: elaboración propia a partir de datos DGA.

(*) El periodo real de ejecución de los Programas puede prolongarse dos años después de la fecha de finalización (la llamada “regla n+2”).

(10) En el periodo de programación 1994-99 las actuaciones en materia de regadíos se incluyeron, junto a otras como caminos rurales, etc. en la “Medida 1: Infraestructura rural” en cuyo ámbito se ejecutaron obras por un valor equivalente a 158 millones €. Entre ellas destacan la transformación en regadío de 14.786 ha y las mejoras en 118.792 ha. (INFORME DE EVALUACIÓN FINAL DEL DOCUMENTO ÚNICO DE PROGRAMACIÓN (DOCUP) 1994-1999 PARA EL DESARROLLO DE LAS ZONAS RURALES DE ARAGÓN (OBJETIVO 5B). 2001. DOCUMENTO DE SÍNTESIS).

Por otra parte, en el periodo 2007-2013, no existió Programa Nacional de Desarrollo Rural, solo Programas Autonómicos, por lo que las actuaciones del MA no tuvieron cofinanciación FEADER. Sin embargo el Ministerio aportaba una parte del gasto público nacional que hacía la Comunidad Autónoma, para obtener financiación europea, dentro de las medidas del PDR de Aragón.

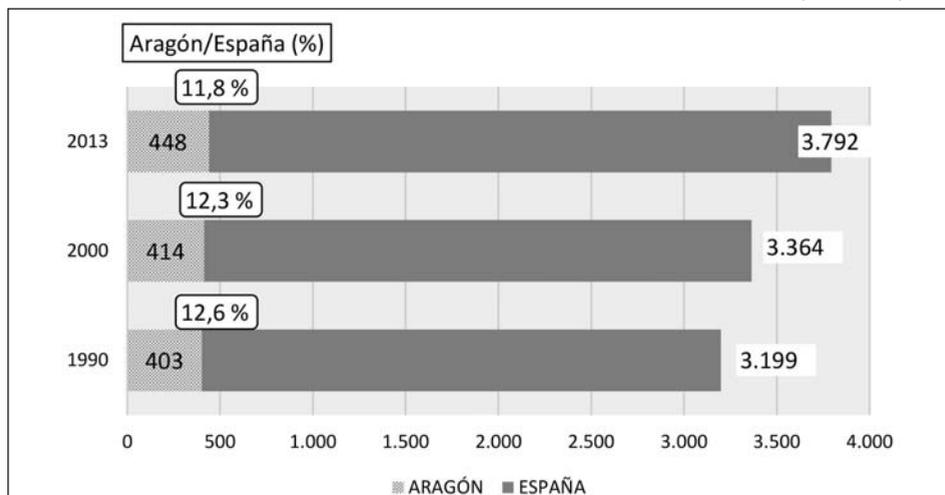
En la actualidad el Programa de Desarrollo Rural de Aragón 2014-2020 contempla ayudas a la creación y modernización de regadíos en aplicación del artículo 46 (“Inversiones en instalaciones de riego”) del *Reglamento (UE) 1305/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo FEADER*. En ese ámbito, la DGA aprobó en 2016 las bases reguladoras de las ayudas a la modernización, con una cofinanciación prevista de un 53% a cargo del FEADER, un 19% de la AGE y un 28% de la propia Comunidad Autónoma.

5. EVOLUCIÓN CUANTITATIVA Y CUALITATIVA DE LAS SUPERFICIES DE REGADÍO

Como consecuencia de las inversiones públicas en creación de regadíos antes expuestas, complementadas por las que deben realizar los interesados, las superficies de regadío han progresado en Aragón según se detalla en el gráfico nº 6 (11). En el mismo gráfico figuran asimismo los datos referidos al conjunto de España.

Gráfico nº 6

EVOLUCIÓN SUPERFICIES DE CULTIVO EN REGADÍO EN ARAGÓN Y ESPAÑA (MILES HA)



Fuente: Anuarios Estadísticos del MA.

(11) Dejando aparte unas 13.000 ha de Monegros II en las que se han ejecutado las redes de distribución pero quedan por hacer algunas infraestructuras generales.

Por otra parte, el volumen y el ritmo de gasto público empleados en mejorar y modernizar los regadíos existentes (con la consiguiente contribución de los regantes), son muestra indudable de la prioridad e importancia dada a este objetivo durante el periodo analizado y de lo mucho que se ha avanzado en el mismo. A pesar de esta circunstancia, las estadísticas oficiales apenas recogen datos de la “calidad” de las áreas regables ni de su evolución a raíz de las actuaciones llevadas a cabo de mejora o modernización, más allá de la distinción de sistemas de riego. Quizás por la dificultad en encontrar índices valorativos de la misma sencillos de medir y de comparar (incluso relativos al ahorro y la utilización del recurso agua); además de que no siempre es fácil asignar una determinada mejora (como un entubado parcial, el incremento de la capacidad de regulación, medidas de ahorro energético, de automatización, etc.) a una determinada superficie, ni el modo de contabilizar sucesivas mejoras de una misma superficie, no existiendo criterios uniformes sobre esas cuestiones. Más sencillo es definir y cuantificar la superficie modernizada cuando conlleva el cambio de sistema de riego.

Aún con todas las cautelas expuestas, cabe señalar que durante el principal periodo de actividad inversora -vigencia del PNR-, el MA evaluó que el programa de Consolidación y Mejora de Regadíos alcanzaba en el ámbito estatal, a 645.740 ha, el 117,62% de la superficie programada para el horizonte 2008 (12). En Aragón las estimaciones que hizo el autor del presente artículo, para ese mismo periodo eran de unas superficies mejoradas de 150.000 a 160.000 ha, más 60.000 ha con cambio de riego de pie a presión (13).

Unas mejoras conseguidas de ámbito general, son las derivadas de las actuaciones y proyectos de carácter I+D+i o de transferencia tecnológica impulsados por las Administraciones.

Por su importancia en Aragón, destaca la creación por el GA a principios de los años 2000, de la llamada Oficina del Regante, unidad técnica con funciones de: a) asesoramiento general, b) recomendaciones concretas

(12) MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE Y MEDIO RURAL Y MARINO: *El Medio Ambiente y el Medio Rural y Marino en España 2008*. Madrid 2009.

(13) SANAGUSTÍN SANZ, M. (2009): “El Plan Nacional de Regadíos. Resultados al horizonte 2008 en Aragón”. *Revista de Economía Aragonesa*, n.º 39, pág. 105-124.

de riego basadas en los datos facilitados por cerca de 50 estaciones agroclimáticas incluidas en la red estatal SIAR del Ministerio, y c) fomento de la implantación y uso de programas de gestión del agua, tipo *ADOR*, por las Comunidades de Regantes. Desde su creación hasta 2009, el presupuesto dedicado por el GA a la Oficina del Regante fue de 2,175 millones de € (728 mil € con fondos UE) y de 2010 a 2014, 1,156 millones (sin aportación europea).

Otra actividad destacable es la colaboración del GA con la Universidad de Zaragoza, desde mitad de los años 90, en el desarrollo y uso de la herramienta informática (*software*) de ingeniería hidráulica *GESTAR*, para la optimización de los proyectos de redes de riego a presión.

Los requisitos de elementos de control en el uso del agua y de disponibilidad de programas de gestión, fueron introducidos en las convocatorias de ayudas de la DGA en los primeros 2000. Ese mismo requerimiento, el de un sistema de medición, es contemplado en el antes citado artº 46 del Reglamento (UE) 1305/13 que incluye además entre otras exigencias, la de un ahorro de agua cuantificado. Así, dice, para que una inversión pueda contar con financiación Feader: “...se debe haber evaluado previamente que la misma permite llevar a cabo un ahorro potencial de agua de entre un 5 % y un 25 % ...”. Este condicionante, concretado en un 10%, ha sido incorporado a la vigente normativa que rige la concesión de ayudas por la DGA.

La evolución del regadío español entre 2005 y 2015, en extensión, dedicación y tipología, se analiza en un informe elaborado por la Secretaría General Técnica del MA en 2015 (14). Un resumen de las superficies y sistemas de riego en Aragón y en España se recoge en el cuadro nº 5. Las cifras (que no coinciden exactamente con las de los Anuarios, probablemente al tratarse de una encuesta), muestran valores, tendencias y proporciones muy similares a las que acabamos de señalar, poniendo de manifiesto el enorme esfuerzo realizado en la modernización con cambio de sistema de riego, llevado a cabo en el conjunto nacional y en esta Comunidad Autónoma durante la última década.

(14) MINISTERIO AGRICULTURA ALIMENTACIÓN Y MEDIO AMBIENTE: Encuesta sobre superficies y rendimientos de cultivos. Informe sobre regadíos en España. Madrid 2015.

Cuadro nº 5

SISTEMAS DE RIEGO EN ARAGÓN Y ESPAÑA

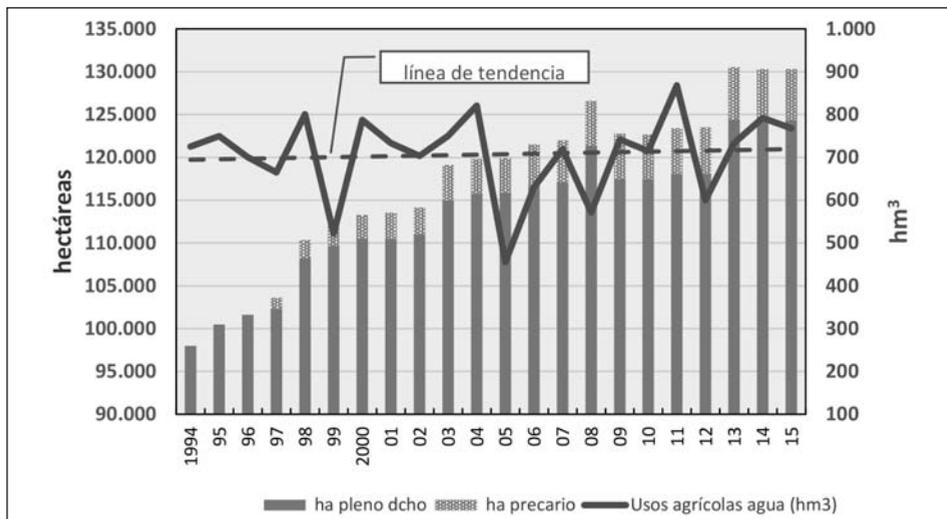
SISTEMAS DE RIEGO	ARAGÓN			ESPAÑA		
	2005 (000 ha)	2015 (000 ha)	Variación (%)	2005 (000 ha)	2015 (000 ha)	Variación (%)
A pie	231	192	-16,9%	1.193	978	-18,0%
Aspersión (incl. Automotriz) y otros	105	146	39,0%	792	865	9,2%
Localizado	36	57	58,3%	1.302	1.793	37,7%
TOTAL	372	395	+6,2%	3.287	3.636	+10,6%

Fuente: MAGRAMA. Informe sobre regadíos en España 2015. (ver nota 14).

La zona del sistema Riegos del Alto Aragón, que representa del orden de un 30% de la superficie regable en Aragón, es un buen exponente del progreso en creación y mejora de regadíos. En los últimos veinte años ha visto incrementar de forma importante sus regadíos al tiempo que ha encabezado el proceso de modernización de sus infraestructuras de riego (especialmente a partir de los primeros años 2000). En el gráfico nº 7 viene representada la evolución del área regable y la del volumen de agua utilizada en ella.

Gráfico nº 7

RAA: EVOLUCIÓN SUPERFICIE RIEGO (HA) Y DEMANDA AGUA RIEGO UTILIZADA (HM3)

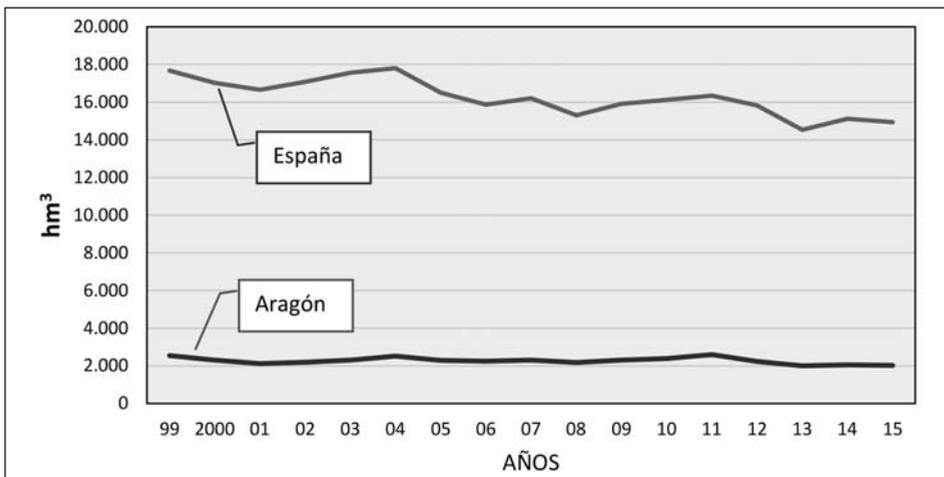


Fuente: memorias anuales riegos del Alto Aragón.

Este volumen varía anualmente en función de la climatología, fundamentalmente de las precipitaciones, que condiciona el agua embalsada y es la causante de mínimos como el registrado en 2005 a causa de la sequía. Sin ese factor como limitante, la demanda de agua depende en gran medida de la rotación de cultivos (con una creciente incidencia de “dobles cosechas”) y, sobre todo, del sistema de riego; amén de las hectáreas regables. La integración de todas esas variables, especialmente la modernización de regadíos y el avance de los sistemas a presión, dan como resultado que el volumen de agua utilizado, a pesar de las acusadas fluctuaciones anuales, presente una línea de tendencia estable (15).

La misma argumentación y similar razonamiento sirven para explicar la estabilidad que presenta el uso del agua de las explotaciones agrarias tanto en el ámbito de Aragón como en el del conjunto del Estado, según muestran los datos del INE (ver gráfico nº 8). Idéntica constatación es señalada por el MA en la presentación del *Informe sobre regadíos en España* citado anteriormente (16).

Gráfico nº 8

ENCUESTA INE: USO DEL AGUA EN LAS EXPLOTACIONES AGRÍCOLAS (HM³)

Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE). Encuesta anual uso del agua en el sector agrario.

(15) Si bien muestra escasa correlación matemática dada la gran disparidad de los datos anuales que representa.

(16) MAGRAMA (Nota de prensa de su presentación, de 18/03/2015): “Fruto de la modernización de los regadíos y el uso eficiente del agua. Aumenta la superficie regada en España pero se mantiene una tendencia a la baja en el volumen de agua de riego utilizado en el sector agrario”.

Las consecuencias del proceso de modernización de regadíos sobre la utilización del agua en la cuenca del Ebro, han sido objeto de exhaustivos estudios por parte de investigadores del CITA (DGA) y del CSIC. De los mismos se coligen dos conclusiones importantes: 1) distinguiendo los conceptos *uso* y *consumo*, se constata un aumento de éste ligado a la intensificación de cultivos y al incremento de la eficiencia, lo que conlleva una mayor productividad del agua y a la vez una “disminución de su disponibilidad en cuenca” y 2) la “mejora global de la calidad del agua”, al reducirse el volumen de retornos de riego y, consecuentemente, las masas de N exportadas. En la misma línea de investigación, pero en un ámbito más concreto -una zona de 4.000 ha modernizadas de Riegos del Alto Aragón- se inició en 2011 una serie de estudios cuyos datos suministrados apuntan a similares conclusiones (17).

Junto a esas cuestiones relativas al empleo del agua, la extensión de los regadíos a presión plantea la problemática del incremento de necesidades energéticas. Las cifras a las que se ha llegado son de una gran relevancia, estimándose actualmente en 200,3 millones de kWh el consumo anual de las comunidades de regantes aragonesas (18) (“lo que supone el 2% del consumo total de Aragón, y aproximadamente el 2,8% si consideramos las instalaciones de riego no integradas en comunidades”, según la misma fuente).

Por otra parte, la evolución cuantitativa y cualitativa del regadío parece que deba tener un cierto reflejo en los sucesivos valores de las producciones agrarias, aunque no pueda tratarse de correlación, dados los múltiples y variables factores de los que depende y que intervienen en su cálculo (comenzando por los precios). Aun teniendo presente esa certeza, se recoge en el gráfico nº 9 la evolución de la superficie de regadío en

(17) LECINA S., ISIDORO D., PLAYÁN E. Y ARAGÜÉS R.: “Efecto de la modernización de regadíos sobre la cantidad y calidad de las aguas: la cuenca del Ebro como caso de estudio”. Monografías INIA-Serie Agrícola. Nº 26/2009. DE LOS MISMOS AUTORES: “Análisis del regadío I a IV”. CITA (DGA) y CSIC. Hojas Técnicas 1 a 4/2010.

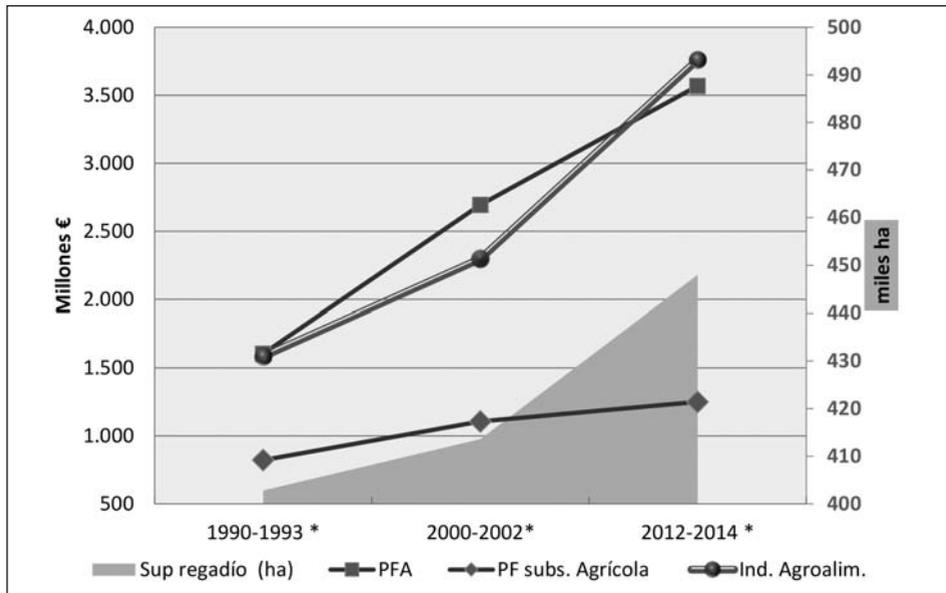
ISIDORO D. Y JIMÉNEZ-AGUIRRE M.T.: «Los resultados obtenidos ponen de manifiesto el ahorro en el agua detrada para riego (pero con un incremento en el uso consuntivo total), la reducción en la carga de contaminantes (N) y el aumento de producción... Todo ello apunta a una mayor eficiencia en el uso de los recursos agua y N y una disminución importante de la contaminación por NO₃ en las aguas de drenaje...». “Efectos de la modernización de la C.R. de Almudevar (Huesca) sobre el cultivo del maíz”. XXX Congreso Nacional de Riegos, Albacete. 2012. [Los datos obtenidos posteriormente, hasta 2015 y extendidos a otros cultivos, confirman esos resultados].

(18) Agrartis: “Coste de la Energía en los Regadíos de Aragón” < <http://agrartis.com/blogagrartis/coste-de-la-energia-en-los-regadios-aragon/> > (2016).

Aragón y de los valores, a precios corrientes, de las *Producciones Finales del subsector agrícola* y del *agrario (PFA)*, durante los 25 años analizados.

Gráfico nº 9

ARAGÓN: EVOLUCIÓN DE LA SUPERFICIE DE REGADÍO (HA), PFA Y CIFRA NEGOCIO INDUSTRIA AGROALIMENTARIA (MILLONES € CORRIENTES)



(*) Valores de las macromagnitudes que figuran: en 1990-1993, media de los años 1990-91-92 (1993 para Ind. Agroalim.); en 2000-2002 media de 2000 y 02; y en 2012-14 media de 2012-13-14.

Fuente: Instituto Aragonés de Estadística (IAEST). Indicadores económicos agrarios- Macromagnitudes, y Cuentas de la Industria Aragonesa (epígrafe Alimentación, Bebidas y Tabaco).

En su análisis es destacable que dos de los factores influyentes en el crecimiento de estas macromagnitudes son, respectivamente, el desarrollo de los cultivos frutales –“de 2000 a 2012 su superficie en regadío ha aumentado en Aragón cerca de 6.500 ha hasta situarse en 32.600 ha, que aportan un 25% del valor de la producción agrícola procedente del regadío” (19)– y el gran incremento de la ganadería intensiva (muy interdependiente del rega-

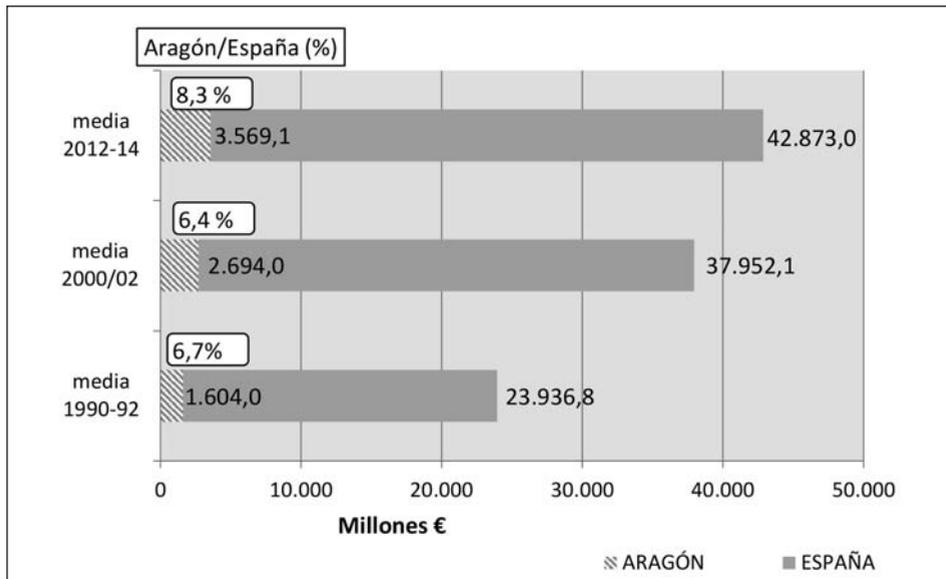
(19) Dpto. Agricultura Ganadería y Medio Ambiente (DGA): “Análisis del sistema productivo de Aragón. Usos del regadío”. Servicio de Análisis y Estudios. Octubre 2013. En este mismo estudio se examinan las razones del “¿Por qué no se cultivan en Aragón más hortalizas y frutales, y menos cereales, con el fin de obtener mayores ingresos a escala regional?”. Y es que a pesar del referido aumento del valor alcanzado por la producción agrícola, se hace patente la conveniencia (o necesidad?) de que la dedicación del regadío aragonés progrese en cultivos, como los hortofrutícolas, de mayor valor añadido.

dío) especialmente la porcina, que ha pasado de representar el 39% del valor de la producción animal en 1990, al 49% en 2000 y al 60% en 2014. La concordancia apuntada entre la evolución del regadío y las producciones agrarias se extiende a su vez al crecimiento de la industria agroalimentaria, medido en su volumen de negocio. Cosa lógica dado que en Aragón “existe una clara cadena de dependencia, que vincula las actividades agro-ganaderas con la industria alimentaria regional” (20).

La evolución de la *PFA*, en Aragón y en España se expone en el gráfico nº 10, de cuyos datos y de su contraste con los que figuran en el gráfico nº 6, se desprende que mientras en superficie regable el “peso” que representa dicha Comunidad Autónoma en el conjunto de la nación ha descendido ligeramente, 0,8 puntos porcentuales, en *PFA* su importancia relativa se ha incrementado en más de 1,5 puntos. Probablemente, los mismos factores influyentes antes apuntados habrán incidido también en este progreso.

Gráfico nº10

EVOLUCIÓN PFA EN ARAGÓN Y ESPAÑA (MILLONES € CORRIENTES)



Fuente: Instituto Aragonés de Estadística (IAEST). Indicadores económicos agrarios. Macromagnitudes.

(20) DUARTE ROSA Y OTROS: “La industria agroalimentaria en la economía aragonesa: capacidad dinamizadora, escenarios de crecimiento y medio ambiente”. CESA. Zaragoza (2012).

6. RESUMEN Y CONCLUSIONES

Por medidas y Administraciones, el resumen de inversiones y ayudas públicas en infraestructuras de regadíos en Aragón, durante el periodo 1990-2014, se expone en el cuadro nº 6, arrojando una suma total próxima a los 926 millones € (21).

Cuadro nº 6

RESUMEN DE GASTO PÚBLICO POR MEDIDAS Y ADMINISTRACIONES* (MILES €)

Medida	DGA	AGE	Total
Zonas Interés Nacional (ZIN)	165.032	221.968	387.000
Regadíos sociales	39.861	1.561	41.422
Regadíos PEBEA	54.644	-	54.644
Ayudas a modernización	**236.857	25.454	262.311
Financiación SEIASA (proyectos modernización)	-	177.253	177.253
Oficina del Regante	3.331	-	3.331
Total 25 años (1990-2014)	499.725	426.236	925.961

(*) Incluida en su caso la cofinanciación de la UE.

(**) Incluyen las aportaciones del MA a través de la programación de desarrollo rural.

La historia de los últimos 25 años relativa a esas inversiones y ayudas muestra tres periodos bien definidos:

- 1º Década 1990-1999 de transición y consolidación de la competencia en materia de desarrollo rural-regadíos transferida a la DGA en 1986. Las inversiones están centradas, mayoritariamente, en la continuación de las zonas regables declaradas de interés nacional, en las que la AGE sigue participando.
- 2º Década 2000-2009. Periodo que registra máximos históricos de inversión y ayudas, especialmente en modernización de regadíos. Ello

(21) Como se ha dicho (ver nota 2) en esas cifras no se incluyen las ayudas a titulares de explotación para equipamientos de riego en el interior de sus parcelas, que solo en el periodo 2001-2008 se estimaron en cerca de 82 millones € (s/ referencia nota 13). De lo que se colige que, de considerarse este concepto, el gasto público en los 25 años considerados superaría ampliamente los 1.000 millones €.

se explica por la concurrencia en sus comienzos, de las siguientes circunstancias:

- Nuevo marco normativo. La DGA, de un lado, mejora cuantitativa y cualitativamente las ayudas a la modernización y a las iniciativas PEBEA y, de otro, regula los llamados regadíos sociales. Por su parte, el Gobierno de la Nación aprueba el PNR.
- Consenso entre Administraciones. Se firma un Acuerdo de colaboración MA-DGA para la implementación y cumplimiento de las previsiones del PNR. A su vez, ambas Administraciones incluyen todas esas actuaciones en la programación de desarrollo rural 2000-2006, lo que conlleva su cofinanciación por la UE.
- Importante incremento de los presupuestos de ambas Administraciones nacionales para la política de regadíos.

3º Años 2010-2014. La crisis económica puesta crudamente de manifiesto hacia 2008/09, con la consiguiente drástica reducción del gasto público, conduce a un rápido descenso del mismo en todos los ámbitos, también en las políticas de regadíos, del que según los datos de 2014, solo las ayudas a la modernización apuntan a recuperarse (ligado ese hecho también, a que esta medida es la única incluida en el programación de desarrollo rural 2007-2013, y por tanto con posibilidad de cofinanciación por la UE hasta dos años después).

Las cifras muestran la significativa cuota de Aragón en el conjunto de España respecto al gasto público que la AGE viene haciendo en las políticas de regadíos calificadas de interés general de la nación: en el capítulo de transformaciones casi un 33%. -A pesar de lo cual hay que señalar las importantes actuaciones pendientes según las previsiones del Plan Nacional de Regadíos y de la planificación hidrológica, fundamentalmente de la cuenca del Ebro (22)-.

En el caso de las modernizaciones, la reforma normativa aprobada por el Gobierno de Aragón en 2001 junto a la creación al filo del 2000 de las

(22) Recordemos que en el caso de las Zonas de Interés Nacional se requiere la participación de la Administración hidráulica (Dirección Gral. del Agua - CHE) y de la agraria (MA y/o DGA), de acuerdo con lo que establecen los respectivos Planes Coordinados de obras.

sociedades SEIASAs, lograron movilizar elevados recursos públicos (a la vez que privados, sobre todo de las Comunidades de Regantes), consiguiendo sustanciales avances en la consolidación, mejora y tecnificación de los regadíos. De los datos disponibles a raíz de la reestructuración de dichas sociedades en una única SEIASA de ámbito estatal, se deduce el fortalecimiento y auge del peso de Aragón que se prevé alcance un 16,6% de la inversión nacional proyectada en los convenios suscritos en 2013-2014.

La implicación de la AGE en actuaciones de regadío en Aragón, se promovió asimismo acordando y regulando la colaboración con otra sociedad pública estatal, ACUAES, entidad con un objeto social que abarca toda clase de obras hidráulicas y en cuyo Convenio de Gestión con el MA se incluyen varias actuaciones relacionadas con los regadíos, en la demarcación hidrográfica del Ebro. Hasta el presente solo ha cuajado en el desarrollo de una elevación de aguas para un nuevo regadío en Fayón (Z).

El plan PEBEA, tras un discreto comienzo a raíz de su aprobación en 1997, se relanzó en 2001, alcanzando un máximo de actividad e inversión en los años 2003-2009, después de los cuales su progresión se redujo drásticamente. El balance del Plan hasta la fecha presenta unos discretos resultados: la realización de algo más de la mitad de las transformaciones previstas.

El gasto público realizado durante los últimos 25 años en políticas de regadíos ha implicado la creación de unas 40.000 ha (23) de nuevos regadíos (lo que supone un aumento de un 10% de la superficie existente a comienzos del periodo analizado) y la mejora o modernización del orden de un 50% de los regadíos ya existentes. Muchas de las actuaciones realizadas se han llevado a cabo junto a procesos de reestructuración parcelaria, de gran interés para la rentabilidad de las nuevas o modernizadas áreas regables.

Consecuencia del creciente número de hectáreas con riego altamente tecnificado (de nueva creación o modernizado), se registra una estabilización del volumen de agua utilizado por la agricultura. Circunstancia simultánea

(23) Aparte de lo dicho para 13.000 ha de Monegros II en la nota 11.

a una mayor productividad por m³ de agua empleado y a una reducción de la contaminación difusa (especialmente por NO₃).

Por la misma causa, la expansión del riego a presión, se produce un acusado incremento de la dependencia y consumos energéticos, cuyo coste, agudizado desde que en 2008 desaparecieran las tarifas especiales para regadío, lastra la viabilidad económica de las explotaciones en la medida que dependan de la energía eléctrica. Lograr en cada caso la máxima eficiencia energética se presenta como una necesidad básica.

7. CONSIDERACIONES FINALES

El cuarto de siglo analizado, especialmente en sus dos primeras décadas, constituye un periodo de inversiones y subvenciones públicas cuyas cifras, con la perspectiva actual, se presentan como irrepetibles. En un contexto, al menos a medio plazo, en el que: 1) el gasto público no va a ser expansivo y sí va a tener muchas y muy importantes necesidades que cubrir, especialmente sociales (sanidad, educación, etc.), 2) las exigencias medioambientales en general y las relacionadas con el uso del agua en particular, van a ir *in crescendo* y 3) consecuentemente, los criterios de interés y sostenibilidad para nuevas actuaciones públicas en la materia que nos ocupa, serán sin duda cada vez más estrictos y más restrictivos.

Circunstancias todas ellas que a su vez son extensibles a la planificación hidrológica en la que obligatoriamente han de preverse todas esas actuaciones.

El entorno descrito implica pues, la (casi) imposibilidad de que puedan volverse a dedicar a esas políticas los volúmenes presupuestarios recogidos en este trabajo; especialmente en el tema de nuevos regadíos. Lo que requerirá en todo caso, un mayor protagonismo, análisis y participación económica de sus destinatarios principales, los regantes, que habrán de aquilatar aún más, la viabilidad de sus inversiones.

En ese contexto se enmarca la modificación normativa aprobada por la DGA en enero de 2016 (24), relativa a la financiación de las transforma-

(24) LEY 2/2016, de 28 de enero, de Medidas Fiscales y Administrativas de la C. A. de Aragón. Disposición adicional octava: Sistema alternativo de financiación de obras en zonas regables de interés nacional.

ciones que desarrolle la C.A. en zonas de interés nacional, en el sentido de que los futuros regantes adelanten en todo o en parte los importes que les corresponda asumir a largo plazo, aminorando así las inversiones iniciales a realizar por la Administración (aun manteniéndose la ayuda pública a la ejecución de las obras). En la misma línea, y en mayo de 2017, el Gobierno de Aragón aprobó un decreto (25) por el que se establecen nuevas formas de subvencionar a largo plazo las inversiones en creación de regadíos.

En cuanto a su modernización, los últimos datos de que disponemos señalan la consolidación del remonte de gasto público registrado en los años 2012-2014. En efecto, las cifras de ejecución de 2015 suman 20,31 millones € de ayudas públicas y las de 2016 (prov.), 15,97 millones €.

Todo apunta pues para un futuro próximo a unas inversiones públicas contenidas (o muy contenidas) en proyectos de nuevos regadíos y afianzadas en su modernización y mejora. En una agricultura de regadío condicionada por el cambio climático y por la optimización en el empleo del recurso agua. Y en un marco de ayudas europeas cuyas prioridades pasan también por ambos aspectos.

BIBLIOGRAFIA

Una buena parte de los datos recopilados en el presente artículo están basados en la MEMORIA ANUAL DE ACTUACIONES del Ministerio de Agricultura, cuyo título ha ido evolucionando de forma paralela al de la denominación del propio Ministerio:

- *La Agricultura, la pesca y la alimentación española (1963-2007).*
- *El medio ambiente y el medio rural y marino en España. (2008-2010).*
- *Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente en España (2011-2015).*

Del mismo Ministerio se ha consultado la serie anual de su *ANUARIO ESTADÍSTICO*.

(25) DECRETO 79/2017, de 23 de mayo, del Gobierno de Aragón, por el que se establece un régimen de subvenciones para determinadas inversiones en materia de creación de regadíos.

Del Departamento de Agricultura del Gobierno de Aragón (bajo sus sucesivos nombres) se han consultado la serie del *ANUARIO ESTADÍSTICO AGRARIO DE ARAGÓN*, así como las Memorias anuales y datos del propio Departamento.

Otras referencias concretas se especifican en las notas a pie de página o en la base de los gráficos o cuadros correspondientes.

RESUMEN

25 años de inversión pública en regadíos en Aragón: análisis y algunos resultados

El artículo recopila y examina las cifras de gasto público realizado en Aragón en materia de regadíos por las Administraciones estatal y autonómica (con la cofinanciación, en su caso, de la Unión Europea), durante los 25 años que van de 1990 a 2014. El volumen total asciende a casi 926 millones € con una distribución temporal que se agrupa en tres periodos: una primera década de auge del gasto, una segunda de máximos y un lustro en que se desploma arrastrado por la crisis económica general. De los dos objetivos principales de esos presupuestos, la creación y la mejora de regadíos, es éste el que ha absorbido más recursos y el que, con los datos disponibles de 2015 y 2016, mayor dedicación está concertando y va a concertar en el futuro próximo. Finalmente se analizan algunos de los resultados conseguidos, fundamentalmente el importante avance del regadío altamente tecnificado (bien de nueva creación o modernizado) con lo que ello conlleva de mejor gestión del agua y mayor productividad.

PALABRAS CLAVE: regadío, inversión pública, Aragón.

CÓDIGOS JEL: Q15.

ABSTRACT

25 years public investments in irrigation in Aragon: analysis and some results

Article collects and examines the quantity of public expenditure in Aragon on irrigation by the state and regional government (with co-financing, if any, of the European Union), for the past 25 years (1990-2014). The total volume amounts to € 926 million with a timing that is grouped into three periods: the first decade of spending boom, a second decade with maximum values and five years in which values plummet dragged by the general economic crisis. Of the two main objectives of these budgets, the creation and improvement, it is this which has absorbed more resources. In addition, forecasts for the near future indicate the priority of the same objective: improving. The main result of described irrigation policy is the advancement of sprinkler and trickle irrigation, that is to say, of the highly technical irrigation (either newly created or modernized), a better water management and higher productivity.

KEY WORDS: irrigation, public investment, Aragón.

JEL CODES: Q15.

Las derogaciones a la normativa del Derecho de la Competencia y las Organizaciones de Productores

JAVIER GUILLEM CARRAU (*)

1. INTRODUCCIÓN

Uno de los retos sectoriales que el legislador a escala autonómica, estatal y europea se ha planteado de un tiempo a esta parte ha sido actuar proactivamente en favor del reequilibrio de fuerzas en la cadena alimentaria. Básicamente, a todos los niveles, se persigue el fortalecimiento del poder de negociación de la oferta para lograr unas mejores condiciones de competencia en el sector agroalimentario y una distribución de la renta más equilibrada.

Desde el punto de vista de la política legislativa, se parte de la conveniencia de un posicionamiento más seguro del productor y el transformador de productos agroalimentarios frente al alto grado de concentración de la distribución. Este planteamiento que se ha manifestado en diversos ámbitos, distintas actuaciones e iniciativas, no puede realizarse sin una nítida afirmación de su compatibilidad con los principios de Derecho de la competencia.

A continuación, se abordan el conjunto de derogaciones específicas, excepciones o exenciones del Derecho de la competencia que el legislador de la UE ha adoptado en el marco de la legislación agrícola, el Reglamento (UE) n.º 1308/2007 relativo a la organización común de los mercados agrícolas (en adelante, Reglamento OCM). Estas derogaciones se

(*) *Doctor en Derecho, Letrado de Les Corts Valencianes y Profesor asociado del Departamento de Derecho Mercantil "Manuel Broseta Pont" Universitat de València.*

- Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros, n.º 248, 2017 (91-135).
Recibido noviembre 2016. Revisión final aceptada marzo 2017.

regulan con la finalidad de reequilibrar las posiciones de los diversos actores de la cadena alimentaria en favor de los productores (1).

En este contexto, se realiza un análisis separado del debate en torno a la existencia de derogaciones funcionales implícitas para las organizaciones de productores y de la situación de las mismas ante las posiciones de dominio en los mercados.

De igual modo, este trabajo se ocupa de analizar la ausencia de normas europeas contra las prácticas comerciales desleales y, por último, se realizan propuestas y conclusiones al respecto de la compleja relación de Derecho de la competencia y Derecho agroalimentario.

2. LAS NORMAS DE COMPETENCIA Y SUS DEROGACIONES

La política de competencia tiende a garantizar que las empresas pueden competir en el mercado en idénticas oportunidades lo que repercute también en los consumidores que reciben productos y servicios en las mejores condiciones cuando dicha competencia está garantizada. La presión de la libre competencia lleva a algunos operadores a desarrollar acuerdos concretos sobre precios o reparto de mercados o a realizar determinadas concentraciones que suponen, en definitiva, restricciones al acceso a los mercados u obstáculos a otros competidores. También afecta a la libre competencia la concesión de las ayudas públicas o subvenciones así como la participación en los mercados de las empresas públicas. A priori, el desarrollo de una política de defensa de la competencia promueve la eficiencia económica y persigue las prácticas anticompetitivas y, en consecuencia, los consumidores y operadores en los mercados reciben productos y servicios en las condiciones más favorables (2).

(1) Esta situación ha sido descrita con detalle en el informe realizado para el Servicio de Estudios del Parlamento Europeo: GUILLEM CARRAU, J.: *EU competition framework policy and agricultural agreements: Collation and comparative analysis of significant decisions at national level*, European Parliament 2012, accesible en [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL-AGRI_NT\(2012\)474547](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL-AGRI_NT(2012)474547), y en *Política agrícola común y derecho de la competencia*, Revista de derecho de la Unión Europea, N.º 26, 2014, págs. 135-166.

(2) Entre otros, véase: BERCOVITZ RODRIGUEZ-CANO, A.: *Apuntes de Derecho mercantil*, Aranzadi, 2000, pp. 265 y ss; CRAIG, P. Y DE BURKA, G.: *EU Law, Second edition*, Oxford University Press, 1998, p. 891-894; GUILLEM CARRAU, J.: *Derecho de la UE para empresarios*, Tirant lo Blanch, 2012, p. 61-151; MOUSSIS, N.: *Access to European Union*, 13 ed., European Study Service, Bruxelles, 2004, p. 283-415; NIHOUL, P.: *Introducción al Derecho de la Competencia. Posición de las autoridades, de los consumidores y de las empresas*, Universidad Externado de Colombia, 2005, p. 219 y ss; WEATHERILL, S.: *Case & materials on EU Law*, 8 th ed. Oxford, 2007, p.499-504; WHISH, R.: *Competition law*, fourth ed., Butterworths, 2001, p. 21-45.

Señala la jurisprudencia europea que los preceptos del Tratado relativos a las normas de la competencia desempeñan un protagonismo fundamental en la puesta en práctica de las tareas de la Comunidad Europea y, en particular, de la realización del Mercado Interior (3).

Como es conocido, el artículo 101 del TFUE (Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea) dispone que los Acuerdos, decisiones o prácticas concertadas de las empresas (salvo los excluidos por la regla de *minimis* (4) y las exenciones por bloques sectoriales) están prohibidos cuando son incompatibles con el Mercado Interior, afecten sensiblemente al comercio intracomunitario (5) y tengan por objeto o efecto impedir, restringir o falsear la competencia.

En particular, están prohibidos los acuerdos consistan en fijar directa o indirectamente los precios, limitar o controlar la producción, repartirse mercados, aplicar a terceros condiciones desiguales o subordinar contratos a aceptar prestación suplementaria no relacionada (6).

En el artículo 101.3 TFUE, se aceptan como compatibles aquellos acuerdos o prácticas que contribuyan a mejorar la producción o la distribución de los productos o a fomentar el progreso técnico o económico, y reserven al mismo tiempo a los usuarios una participación equitativa en el beneficio resultante, y sin que impongan a las empresas interesadas restricciones que no sean indispensables para alcanzar tales objetivos u ofrezcan a dichas empresas la posibilidad de eliminar la competencia respecto de una parte sustancial de los productos de que se trate (7).

(3) Sentencia del Tribunal de 1 de junio de 1999, *Eco Swiss China Time LTD c. Benetton International NV*, C-126/97, Rec. I -3055 (1999).

(4) Comunicación de la Comisión relativa a los acuerdos de menor importancia que no restringen la competencia de forma sensible en el sentido del apartado 1 del artículo 81 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (de *minimis*) (Diario Oficial n° C 368 de 22/12/2001).

(5) Los acuerdos que no pueden afectar sensiblemente al comercio entre Estados miembros no entran en el ámbito de aplicación del artículo 101. Deben, por lo tanto, evaluarse exclusivamente a la luz en el marco de las legislaciones nacionales. Es lo que ocurre con los acuerdos cuyo efecto real o previsible se ciñe al territorio de un solo Estado miembro o de uno o varios terceros países. Véase: STJCE de 25.3.1981, denominada "del cuajo", *Cooperatieve Stremmel- en Kleursel-fabriek/Comisión*, 61/80, Rec. p. 851, apartados 14 y 15. 0

(6) Entre otros véase: CRAIG, P. Y DE BURKA, G.: *EU...*, p. 893-938; WEATHERILL, S.: *Case &...*, p.504-532; WHISH, R.: *Competition ...* p. 415-457.

(7) Reglamento (UE) no 1218/2010 de la Comisión, de 14 de diciembre de 2010, relativo a la aplicación del artículo 101, apartado 3, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a determinadas categorías de acuerdos de especialización (DO L 335 de 18.12.2010, p. 43).

Por eso se afirma que no todo acuerdo entre operadores o empresas, ni toda decisión de una asociación de empresas que restrinjan la libertad de acción de las partes o de una de ellas están comprendidos necesariamente en la prohibición del artículo 101.1 TFUE (8). Cuando, no obstante los elementos ya referidos, se presente una situación de auténtica incertidumbre debido a la aparición de cuestiones nuevas o sin resolver en relación con la aplicación de los artículos 101 y 102, existe la posibilidad de que las empresas soliciten orientaciones informales de la Comisión (9).

Finalmente, en relación con el artículo 102 TFUE y el abuso de la posición dominante, serán incompatible con el mercado común y quedará prohibida, en la medida en que pueda afectar al comercio entre los Estados miembros, la explotación abusiva, por parte de una o más empresas, de una posición dominante en el mercado común o en una parte sustancial del mismo (10).

2.1. Punto de partida: los objetivos de la PAC no son compatibles con las normas de la competencia

En Derecho de la UE, de inicio, el propio legislador ha sido consciente que la realización de los objetivos de la Política Agrícola Común (en adelante PAC) (11) no es compatible con la puesta en práctica de las

(8) La compatibilidad de una normativa con las normas comunitarias sobre la competencia no puede apreciarse de manera abstracta (véase, en este sentido, la sentencia de 15 de diciembre de 1994, *DLG*, C 250/92, *Rec. p. I 5641*, apartado 31). En efecto, para aplicar esta disposición a un caso concreto, debe tenerse en cuenta el contexto global en que se adoptó la decisión de la asociación de empresas de que se trate o en que produce sus efectos, y más en particular, sus objetivos. A continuación deberá examinarse si los efectos restrictivos de la competencia que resultan son inherentes a la consecución de dichos objetivos (sentencia *Wouters* y otros, antes citada, apartado 97) y proporcionales a estos objetivos.

(9) Reglamento (CE) n.º 1/2003 del Consejo, de 16 de diciembre de 2002, relativo a la aplicación de las normas sobre competencia previstas en los artículos 81 y 82 del Tratado, *DO L 1 de 4.1.2003* y Comunicación de la Comisión relativa a las orientaciones informales sobre cuestiones nuevas relacionadas con los artículos 81 y 82 del Tratado CE que surjan en asuntos concretos (cartas de orientación) *DO n.º C 101 de 27/04/2004*.

(10) Comunicación de la Comisión — Orientaciones sobre las prioridades de control de la Comisión en su aplicación del artículo 82 del Tratado CE a la conducta excluyente abusiva de las empresas dominantes (*DO n.º C 045 de 24/02/2009*).

(11) *COMPES LOPEZ, R. y GARCÍA-ALVAREZ COQUE, J.M.: La reforma de la PAC y la agricultura española: alternativas y oportunidades para España, n.º 40/2009, OPEX-Fundación Alternativas, p. 62 y ss, accesible el 18.5.2010 en <http://www.falternativas.org/opex/documentos-opex/documentos-de-trabajo/search/simple> p. 29; LEDENT, A. Y BURNY, P.: *La politique agricole commune des origines au 3e millènaire, Les Presses Agronomiques de Gembloux, 2002, p.73 y ss*; MAHE, L.P. Y ORTALO-MAGNE, F.: *Politique agricole: un modèle européen, Presses de Sciences Po, Paris, 2001, pp. 207 y ss*; OLMÍ, G.: *Politique Agricole Commune, Commentaire Megret, n.º 2, Institut d'Etudes européennes, ed. ULB, Bruxelles, 1991, p. 71 y ss.**

normas de la competencia (12) y debe permitir la realización del Mercado Único (13).

El propio artículo 42 del TFUE determina que el Parlamento Europeo y el Consejo tienen la capacidad de especificar que reglas de Derecho de la competencia se aplican a la producción y comercio de los productos agroalimentarios. Establece el citado artículo 42.1 de TFUE que “...Las disposiciones del capítulo relativo a las normas sobre la competencia serán aplicables a la producción y al comercio de los productos agrícolas sólo en la medida determinada por el Parlamento Europeo y el Consejo, en el marco de las disposiciones y de acuerdo con el procedimiento previsto en el apartado 2 del artículo 43, teniendo en cuenta los objetivos enunciados en el artículo 39.” (14).

Por ello, se afirma que el artículo 39 del TFUE, relativo a la PAC, prevalece sobre el artículo 101 TFUE (15). Según la jurisprudencia europea, esta disposición reconoce la primacía de los objetivos de la política

(12) Entre otros, véase: Tribunal Galego de Defensa da Competencia (TGDC) 3/2006: EE: Derecho de la Competencia y Sector Agrario. Prof. Dr. Anxo Tato Plaza, Catedrático de Derecho Mercantil de la Universidad de Vigo y el Prof. Dr. Fernando García Cachafeiro, Profesor Contratado Doctor de Derecho Mercantil Universidad de A Coruña, http://www.tgdcompetencia.org/estudios/est_3_2006_EE_dc_y_agricultura_es.pdf

(13) Los Estados miembros fundadores acordaron en Roma un Mercado Común que descansa sobre varios pilares. Uno de ellos era la libre circulación de mercancías y otros factores de producción. Posteriormente, el Acta Única Europea (AUE) fue adoptada, entre otros objetivos, con el de alcanzar un Mercado Interior por medio de realizar una revisión del concepto de Mercado Común y con el fin de lograr un Mercado Único. Asimismo, el Acta Única Europea insertó la mayoría cualificada para los asuntos relacionados con el Mercado interior cuando anteriormente debían ser adoptados por unanimidad. Cuando la armonización no se desarrolla desde las Instancias comunitarias, los límites de la libre circulación de mercancías pueden ser establecidos por los Miembros Estados mediante títulos como los derechos de propiedad intelectual, la salud pública, etc., y, a modo de ejemplo, pueden encontrarse más de 25 normas diferentes sobre la calidad, los componentes, etc., de un solo tipo de producto. En síntesis, como señaló el TJCE “la notion de Marché Commun ... vise à l'élimination de toutes entraves aux échanges intracommunautaires en vue de la fusion des marchés nationaux dans un marché unique réalisant des conditions aussi proches que possibles de celles d'un véritable marché intérieur » (Case 15/81, Schul, [1982] ECR 1409).. Respecto al mercado común, entre otros: CRAIG, P. Y DE BURKA, G.: *EU Law...*, 548 a 785; DIEZ MORENO, F.: *Manual de Derecho de la Unión Europea*, 3 ed., Civitas, 2005, p. 421 y ss.; y MOUSSIS, N.: *Access ...*, p. 87 y ss; SWANN, D.: *The economics of the Common Market*, Penguin, 7 ed. 1992, p. 11 y la monografía sobre mercado interior de MATTERA, A.: *El Mercado Único. Sus reglas. Su funcionamiento*, Madrid, 1991

(14) Véase al respecto, GUILLEM CARRAU, J.: *Política agrícola común y derecho de la competencia*, *Revista de derecho de la Unión Europea*, N.º. 26, 2014, págs. 135-166.

(15) EUROPEAN COMMISSION (2010): Working Paper “ The interface between EU competition policy and the CAP: Competition rules applicable to cooperation agreements between farmers and the dairy sector”, DG Enterprise, Bruselas, 16.02.2010, p. 4, accesible el 18.5.2010 en http://ec.europa.eu/competition/sectors/agriculture/working_paper_dairy.pdf. En el ámbito académico, entre otros, véase: BELLAMY & CHILD: *European Community Law of Competition*, Oxford, Sixth Edition, p. 1200; WHISH, R.: *Competition law*, op. cit., p.855 y ss; WINKLE, W.: “The effect of european and national competition law on the agricultural sector”, Ponencia al XXII European Congress and Colloquium of Agricultural Law, CEDR, 2003.

agrícola sobre los objetivos del Tratado en el ámbito de la competencia (16). De este modo, como regla general, en relación con el sector agroalimentario, debemos afirmar que el cumplimiento de los objetivos de la PAC en su conjunto, no solamente alguno de los mismos, recogidos en el artículo 39 del TFUE, prevalece sobre el artículo 101 TFUE.

En este contexto surge la pregunta sobre si es posible afirmar o demostrar el cumplimiento de todos los objetivos de la PAC simultáneamente. Es difícil encontrar prueba de ello en la actividad del propio legislador europeo. Por ello es complicado aceptar, como requisito *sine qua non* para la prevalencia de la política agrícola sobre la de competencia, la necesidad de garantizar el cumplimiento de todos los objetivos de la PAC simultáneamente, cuando algunos de ellos son difícilmente compatibles. Esta interpretación de la jurisprudencia europea a buen seguro será matizada con el paso del tiempo pues si no ocurre así dejará vacío de contenido el artículo 42 TFUE. En cierto modo, el hecho de que el TFUE dice “teniendo en cuenta los objetivos enunciados en el artículo 39” pero en ningún caso todos ellos puede ser un elemento fundamental en la evolución de la jurisprudencia europea sobre esta cuestión.

2.2. La exención por categorías de acuerdos de especialización de carácter general aplicada al sector agrícola

Hay que tener en cuenta que el Reglamento (UE) no 1218/2010 de la Comisión recoge la exención por categorías de los acuerdos de especialización con carácter general (17). Esta norma afecta a los acuerdos de especialización pueden incluir, entre otros elementos, los acuerdos, decisiones o prácticas concertadas entre empresas en virtud de los cuales éstas se comprometan a producir conjuntamente determinados productos o a subcontratarse mutuamente la producción de uno o más productos (convirtiendo así a una empresa en el productor exclusivo de uno de estos productos).

(16) Sentencia del Tribunal de Justicia de 29 de octubre de 1980, *Maizena GmbH contra Consejo de las Comunidades Europeas*, asunto 139/79., 139/79, ECLI:UE:C:1980:250, considerando 23; y Sentencia del Tribunal de Justicia de 5 de octubre de 1994, *Alemania/Consejo*, C-280/93, ECLI: EU:C:1994:367, considerando 61.

(17) Reglamento (UE) no 1218/2010 de la Comisión, de 14 de diciembre de 2010, relativo a la aplicación del artículo 101, apartado 3, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a determinadas categorías de acuerdos de especialización (DO L 335 de 18.12.2010, p. 43).

Por lo que respecta al sector agrícola, un acuerdo de especialización puede referirse a la producción conjunta de productos agrícolas y a cualquier actividad de elaboración/transformación de productos agrícolas en otros productos, como el sacrificio y el despiece de carne, la molturación de cereales, etc. En el contexto de las OP agrícolas, un acuerdo de especialización es más probable que se refiera al tratamiento o la transformación de materias primas agrícolas en otros productos, pues no son mayoritarias las cooperativas, sociedades agrarias de transformación u OP que produzcan en nombre propio o por sí mismas materias primas agrícolas.

Lo fundamental es que este Reglamento de exención por categorías de los acuerdos de especialización establece que, de conformidad con el artículo 101.3 TFUE, el artículo 101.1 TFUE no es aplicable a los acuerdos de especialización, siempre que se cumplan determinadas condiciones que se relacionan a continuación.

En primer lugar, la cuota de mercado combinada de las partes no debe superar el 20 % del mercado de referencia. En segundo lugar, los acuerdos de especialización no deben incluir ninguna restricción especialmente grave, es decir, fijación de precios, limitación de la producción y reparto de mercados o de clientes. Sin embargo, hay algunas excepciones. La salvaguardia regulatoria de la exención por categorías de los acuerdos de especialización podrá aplicarse a la fijación de los precios que se cobren a los clientes inmediatos en el contexto de la distribución conjunta de los productos fabricados mediante el acuerdo de especialización; a la fijación de la capacidad y el volumen de producción en el contexto de un acuerdo de producción conjunta; y a la fijación de objetivos de venta en el contexto de la distribución conjunta de los productos fabricados mediante el acuerdo de especialización.

A modo de ejemplo de esta derogación, la Comisión Europea propone la situación en la que varios productores de cultivos herbáceos acuerdan producir conjuntamente piensos para animales a partir de semillas de colza. Estos celebran un acuerdo de producción conjunta que cubre la totalidad de su producción de semillas de colza. Además, llevan a cabo la distribución conjunta y determinan conjuntamente el precio al que venden toda su producción de pienso de semillas de colza para animales a productores de ganado. A pesar de que el acuerdo incluye la fijación de

precios, fijar los precios que se cobran a los clientes inmediatos (en este caso los ganaderos) en el contexto de la distribución conjunta es aceptable de conformidad con el artículo 4.a), de la exención por categorías de los acuerdos de especialización. El hecho de que, por ejemplo, el acuerdo implique una obligación de suministro exclusivo por parte de tres productores de cultivos herbáceos está también cubierto por la exención por categorías de los acuerdos de especialización (artículo 2.3.a) del Reglamento 1218/2010). En consecuencia, el acuerdo de producción conjunta en cuestión estaría cubierto por la exención por categorías de los acuerdos de especialización y no constituiría un acuerdo contrario a la competencia contrario al artículo 101.1 TFUE (18).

2.3. Derogaciones al Derecho de la Competencia en el sector agrícola

En función de la capacidad legislativa que el artículo 42 TFUE reconoce al Consejo y al Parlamento en materia de agricultura y normas de competencia, son dos los Reglamentos que afectan a la aplicación de las normas de competencia a este sector: el Reglamento OCM y el Reglamento CE nº 1184/2006 (19). En síntesis, el artículo 206 del Reglamento OCM contiene las directrices de la Comisión sobre la aplicación de las normas de competencia a la agricultura y determina que:

“Salvo disposición en contrario del presente Reglamento y de conformidad con el artículo 42 del TFUE, los artículos 101 a 106 del TFUE y sus disposiciones de aplicación se aplicarán, con sujeción a lo dispuesto en los artículos 207 a 210 del presente Reglamento, a todos los acuerdos, decisiones y prácticas contemplados en el artículo 101, apartado 1, y en el artículo 102 del TFUE relativos a la producción o el comercio de productos agrarios.

Con objeto de garantizar el funcionamiento del mercado interior y la aplicación uniforme de las normas de competencia de la Unión, la Comisión y las autoridades de la competencia de los Estados miembros aplicarán las normas de competencia de la Unión en estrecha cooperación.

(18) Véase el apartado 26 de las Directrices sobre aplicación de las normas específicas previstas en los artículos 169, 170 y 171 del Reglamento de la OCM para los sectores del aceite de oliva, de la carne de vacuno y de los cultivos herbáceos, OJ C 431, 22.12.2015, p. 1-41.

(19) Actualmente, el Reglamento OCM es de aplicación a los productos del Anexo I del TFUE y el Reglamento CE nº 1184/2006 a los productos del Anexo I del TFUE con excepción de aquellos regulados por el Reglamento OCM única. Véase GUILLEM CARRAU, J.: Política agrícola común y , op. cit.

Además, la Comisión, cuando proceda, publicará directrices para asistir a las autoridades nacionales de la competencia, así como a las empresas”.

Así, el legislador europeo ha afirmado en el artículo 206 del Reglamento OCM que las normas sobre la competencia, relativas a los acuerdos, decisiones y prácticas mencionados en el artículo 101 y 102 TFUE, así como las relativas a la explotación abusiva de posiciones dominantes, deben ser aplicadas a la producción y al comercio de productos agrícolas. En todo caso, como señala Jimeno Fernández, cuando se habla de normas de la competencia en la OCM hay que entender que abarca no sólo las disposiciones del TFUE sino también las normas de derecho derivado aplicables no sólo al antitrust (artículo 101) y al abuso de posición dominante (artículo 102) sino también las relativas al control de las concentraciones, así como las excepciones previstas en el artículo 101(3) y los reglamentos generales de exención (20).

En definitiva, este artículo se enmarca en dos considerandos clave de la exposición de motivos de la norma en los que se desarrolla el interés del legislador en incrementar el poder de negociación de los productores en la cadena alimentaria y de proveer de los instrumentos legales adecuados para ello (21).

(20) JIMENO FERNANDEZ, F.: "Normas de competencia" en Amat Llombart, P. y Muñoz Espada, E. (Eds.), *La Nueva PAC 2014-2020. Un enfoque desde el Derecho agrario*, UPV, 2015, p.117.

(21) El propio legislador comunitario en el considerando 128 del Reglamento OCM establece que "...A fin de garantizar el desarrollo viable de la producción y el consiguiente nivel de vida equitativo para los productores de leche, conviene fortalecer su poder de negociación con respecto a los transformadores y conseguir así una distribución más equitativa del valor añadido a lo largo de la cadena de suministro. Para alcanzar estos objetivos de la PAC, debe adoptarse una disposición de conformidad con el artículo 42 y el artículo 43, apartado 2 del TFUE que permita a las organizaciones de productores constituidas por productores de leche o sus asociaciones negociar conjuntamente los términos del contrato, incluido el precio, para una parte o la totalidad de la producción de sus miembros con una central lechera. A efectos de mantener la competencia efectiva en el mercado lácteo, esta posibilidad debe estar sujeta a límites cuantitativos apropiados. Con el fin de no socavar el funcionamiento eficaz de las cooperativas y en aras de la claridad, se debe precisar que si la pertenencia de un ganadero a una cooperativa está sujeta a la obligación, con respecto a la totalidad o parte de esa producción lechera del ganadero, de entregar leche cruda obligación cuyas condiciones están establecidas en los estatutos de la cooperativa, o por las normas y decisiones resultantes de los mismos, dichas condiciones no deben ser objeto de negociación a través de una organización de productores". Destacando en este contexto el rol de las organizaciones de productores e interprofesionales agroalimentarias "...Las organizaciones de productores y sus asociaciones pueden desempeñar una función muy útil en la concentración de la oferta y en la mejora de la comercialización y planificación, así como para adaptar la producción a la demanda, optimizar los costes de producción y estabilizar los precios a la producción, llevar a cabo investigaciones, fomentar las prácticas correctas y prestar asistencia técnica, gestionar los productos derivados y administrar los instrumentos de gestión del riesgo de que dispongan sus miembros, contribuyendo así a fortalecer la posición de los productores en la cadena alimentaria" (considerando 131) y "...Las organizaciones interprofesionales pueden jugar un papel importante permitiendo el diálogo entre los operadores de la cadena de suministro y fomentando las mejores prácticas y la transparencia en el mercado".

En este contexto, el legislador europeo establece en el artículo 207 Reglamento OCM una definición del mercado relevante que permite identificar y definir el perímetro en el que se ejerce la competencia entre empresas (22).

En el artículo 208 Reglamento OCM, el legislador europeo afirma que *“...se entenderá por “posición dominante” la posición de fuerza económica de que disfruta una empresa y que le permite obstaculizar el mantenimiento de una competencia efectiva en el mercado relevante, al darle el poder para actuar con una considerable independencia frente a sus competidores, clientes y, en última instancia, frente a los consumidores”*.

Por último, un elemento importante a tener en cuenta es el concepto de acuerdos que puedan afectar al comercio actual o futuro entre los Estados miembros. De este modo, como ha señalado la propia Comisión en sus Directrices sobre el concepto de efecto sobre el comercio, es necesario precisar que los artículos 101 y 102 TFUE no se aplican si los acuerdos o prácticas no pueden afectar actual o potencialmente el comercio entre los Estados miembros (23).

2.3.1. Las derogaciones específicas al derecho de la competencia en el Reglamento OCM

2.3.1.1. Primera derogación específica: el desarrollo de todos los objetivos de la PAC y los acuerdos de cooperación horizontal (artículo 209 Reglamento OCM)

La primera de las derogaciones de los preceptos del Tratado relativos a las normas de competencia también tiene cierto carácter virtual. La dificultad para encontrar un caso práctico que se pueda acoplar bajo el pa-

(22) Esta definición de mercado relevante se articula en torno a dos dimensiones acumulativas: a) el mercado de producto relevante: a efectos del presente capítulo, se entenderá por “mercado de producto” el mercado que comprende la totalidad de los productos que los consumidores consideren intercambiables o sustituibles en razón de sus características, su precio o el uso que se prevea hacer de ellos; y b) el mercado geográfico relevante: a efectos del presente capítulo, se entenderá por “mercado geográfico” el mercado que comprende la zona en la que las empresas afectadas desarrollan actividades de suministro de los productos relevantes, en la que las condiciones de competencia son suficientemente homogéneas y que puede distinguirse de otras zonas geográficas próximas debido, en particular, a que las condiciones de competencia son sensiblemente distintas en esas zonas.

(23) EUROPEAN COMMISSION (2010): Working Paper “ The interface between...”, op. cit, p. 7. y (2004) Directrices de la Comisión relativas al concepto de efecto sobre el comercio contenido en los artículos 101 y 102, DOUE C101 de 27.4.2004. A este respecto, véase el análisis jurisprudencial y de las citadas Directrices que realiza JIMENO FERNANDEZ, F.: “Normas de competencia.. op. cit. p.115.

raguas de esta derogación viene determinada por la gran complejidad de la misma. Esto es, el artículo 209.1 del Reglamento CE nº 1308/2013 que excluye la aplicación del 101.1 TFUE a los acuerdos que sean necesarios para la realización de los objetivos del artículo 39 TFUE. De conformidad con el artículo 39 del TFUE, los objetivos de la PAC son los siguientes:

“a) incrementar la productividad agrícola, fomentando el progreso técnico, asegurando el desarrollo racional de la producción agrícola, así como el empleo óptimo de los factores de producción y, en particular, de la mano de obra;

b) garantizar así un nivel de vida equitativo a la población agrícola, en especial mediante el aumento de la renta individual de las personas que trabajan en la agricultura;

c) estabilizar los mercados;

d) garantizar la seguridad de los abastecimientos; y

e) garantizar el abastecimiento de los consumidores a precios razonables”.

Si el acuerdo no tiene base expresa en la Organización Común del Mercado, no puede ser considerado “necesario” (24). En este sentido, la jurisprudencia europea ha sido clara al exigir que el acuerdo debe ser necesario para lograr todos, y no algunos, de los objetivos de la PAC (25). Por ejemplo, en el conocido caso de la carne de vacuno francesa, los acuerdos adoptados sólo permitían garantizar alguno de los objetivos de la PAC y por eso no fueron considerados conformes a Derecho (26).

(24) Decisión de la Comisión de 14.12.1998, asunto IV/35.280, Sicasov, OJ L 4, 8.01.1999, p. 27: “68. Lastly, it must be concluded that agreements which are not included among the means provided by the Regulation on the common organization for the attainment of the objectives set out in Article 39 of the Treaty are not necessary within the meaning of Article 2(1) of Regulation No 26/62. The common organization of markets in seeds does not provide for the conclusion of licensing agreements. 69. Accordingly, an exception under Article 2 of Regulation N° 26 must be ruled out in this case and, by the same token, Article 85(1) of the Treaty is applicable.

(25) Asuntos acumulados T-70/92 y T-71/92, Florimex) (Véase, STJCE 14.5.1997, T-70/92 y T-71/92, Florimex BV and Vereniging van Groothandelaren in Bloemkwekerijprodukten v. Commission, [1997] ECR II-00693. Véase también la Decisión de la Comisión de 14.12.1998, asunto IV/35.280, Sicasov, OJ L 4, 8.01.1999, p. 27: “68. Lastly, it must be concluded that agreements which are not included among the means provided by the Regulation on the common organization for the attainment of the objectives set out in Article 39 of the Treaty are not necessary within the meaning of Article 2(1) of Regulation No 26/62. The common organization of markets in seeds does not provide for the conclusion of licensing agreements. 69. Accordingly, an exception under Article 2 of Regulation N° 26 must be ruled out in this case and, by the same token, Article 85(1) of the Treaty is applicable.”

(26) Asuntos T-217/03 y T-245/03.

Así, el legislador europeo en su artículo 209 Reglamento OCM describe las excepciones relativas a los objetivos de la PAC, los agricultores y las asociaciones de agricultores. En este punto, se debe partir de, como ha apuntado Jimeno Fernández, que los productores podrán acogerse a esta excepción general en dos supuestos diferentes:

- El artículo 101.1 TFUE no se aplicará a los acuerdos, decisiones y prácticas relativos a la producción o al comercio de productos agrícolas, siempre que sean necesarios para la realización de los objetivos de la PAC contemplados en el artículo 39 TFUE (27). Sobre esa base, ha rechazado en un buen número de supuestos que el acuerdo examinado estuviese cubierto por esta derogación (28), aunque también, con carácter excepcional ha aceptado una cierta flexibilidad en la valoración global del cumplimiento de tales objetivos, al indicar que si bien en el marco de la conciliación entre la normas de competencia y los objetivos de la PAC no puede aislarse uno de estos objetivos hasta el punto de hacer imposible la realización de los otros, las instituciones responsables pueden, sin embargo, otorgar a uno u otro de ellos una preferencia temporal que venga impuesta por los hechos o las circunstancias económicas del caso concreto (29).
- El artículo 101.1 TFUE no se aplicará a los acuerdos, decisiones y prácticas concertadas de productores, asociaciones de productores, asociaciones de dichas asociaciones, OP reconocidas con arreglo al artículo 152 Reglamento OCM, o AOP reconocidas con arreglo al artículo 156 Reglamento OCM; que afecten a la producción o venta de productos agrícolas o a la utilización de instalaciones comunes para el almacenamiento, tratamiento o transformación de productos agrí-

(27) Véanse las sentencias de 15 de mayo de 1975, asunto 71/74, *Frubo c Comisión*, ECLI:EU:C:1975:61, apdos. 22-27, de 14 de mayo de 1997, asunto T-70/92, *Florimex c. Comisión*, ECLI:EU:T:1997:69, apdo/ 153, y de 13 de diciembre de 2006, asunto T-217/03, *FNCBV c. Comisión*, Rep 2006-II-04987, apdo. 206. El Tribunal de Justicia estimó en el primero de los asuntos citados que si bien el acuerdo en cuestión podría tener efectos beneficiosos para la estabilidad del mercado y incluso podría posibilitar el acceso de los consumidores a precios razonables, no aparecía que fuese necesario para incrementar la productividad agrícola o para asegurar un nivel de vida equitativo a la población agrícola, objetivos enunciado en los apartados a) y b) del artículo 39.

(28) Por ejemplo, en decisiones sobre fijación de precio en la en carne de vacuno (véase el asunto *FNCBV c. Comisión*, nota ut supra) o en la fijación de precios y reparto de mercado en el mercado español de compra y transformación del tabaco crudo (decisión posteriormente confirmada por la sentencia de 3 de febrero de 2011, asunto T-33/05, ECLI:EU:T:2011:24, p. 153-164).

(29) Sentencia de 9 de septiembre de 2003, asunto C-137/00, *Milk Marque*, ECLI:EU:C:2003:429, párrafo 91.

colas, a menos que se pongan en peligro los objetivos de la PAC (artículo 209.1, párrafo segundo, Reglamento OCM) (30).

En el artículo 210 del Reglamento OCM se excluyen de la órbita del 101.1 TFUE los acuerdos referidos, siempre que no incluyan una fijación de precios (31) ni cuenten entre las partes con los comerciantes (32), ni tengan como consecuencia la eliminación de la competencia ni impidan los objetivos de la PAC (33). Señala Jimeno Fernández que, con relación a la obligación de cobrar un precio idéntico, debe tenerse en cuenta que si bien los acuerdos de precios están prohibidos por el derecho de la competencia, toda vez que los operadores económicos están obligados a operar de manera autónoma en su política de precios, evitando cualquier forma de cooperación y coordinación, lo organizaciones de productores podrán negociar en nombre de sus miembros los contratos de venta de sus productos. Es decir, sometida a las condiciones previstas en la OCM para casos concretos, la oferta colectiva de productos por parte de una organización de productores quedaría exenta de la aplicación del artículo 101.1 TFUE (34).

Por último, respecto a esta excepción, no es necesaria una decisión previa de la Comisión o de una autoridad nacional de competencia para beneficiarse de ella. Es decir, esta se aplica automáticamente y los productores deben evaluar por sí mismos si cumplen sus condiciones. La carga de la prueba de la infracción del artículo 101, apartado 1, del TFUE o en todo procedimiento nacional o de la UE corresponde a quienes denuncien la infracción. Sin embargo, corresponde a la parte que solicite el beneficio de la exención general la carga de la prueba de que se cumplen las condiciones de la excepción general.

En este contexto, la jurisprudencia europea ha dictado diversas sentencias referidas específicamente al sector cooperativo. Al evaluar la aplicabilidad a las cooperativas del artículo 101.1 TFUE (que es una de las posibles formas en las que puede constituirse una OP), el Tribunal mantuvo que

(30) JIMENO FERNANDEZ, F.: "Normas de.....,op. cit p.117.

(31) Sentencia de 12 de diciembre 1996, asunto C-399/93, HG Oude Luttikhuis [1995] Rec. I-04515.

(32) Es necesario precisar que si en el acuerdo o práctica participa un tercero o asociaciones (Decisión de la Comisión de 26.11.1986, Asunto IV/31.204, Meldoc, DOCE L 348, 10.12.1986, p. 50).

(33) Sentencia de 12 de diciembre de 1995, asuntos acumulados C-319/93, C-40/94 y 224/94, Dijkstra[1995] Rec. I-04471, apartado 17.

(34) JIMENO FERNANDEZ, F.: "Normas de.....,op. cit p.118.

el hecho de que una empresa se organice adoptando la forma específica de sociedad cooperativa no constituye en sí mismo un comportamiento contrario a la competencia. Sin embargo, esto no significa automáticamente que las asociaciones cooperativas como tales queden al margen de la prohibición del artículo 101.1 TFUE, dado que, pese a ello, pueden influir en el comportamiento comercial de sus miembros para restringir o falsear la competencia en el mercado en el que operen (35).

Por ello, el artículo 101.1 del TFUE puede aplicarse también a los acuerdos, incluidos aquí las decisiones internas y los estatutos de una organización de productores (en adelante, OP), celebrados entre miembros de una OP y sus miembros, cuando estos sean competidores reales o potenciales, en el mismo mercado de producto. Este puede ser el caso, por ejemplo, si los productores, según los estatutos de la OP, pueden abandonarla con un plazo breve de preaviso; o si pueden decidir libremente sobre los volúmenes de producción que sirven a la OP de forma que solo una parte de su producción se venda a través de la OP. La jurisprudencia europea ha abordado la cuestión de los estatutos de las cooperativas y de su conformidad con el artículo 101.1 TFUE en diversos litigios, en los que ha reconocido los efectos favorables que dichos acuerdos de cooperación tienen para la competencia en determinadas condiciones (36) y en los que observa que las normas estatutarias que rigen la salida de miembros de la OP y la obligación de suministros pueden excluirse en determinadas condiciones de las prohibiciones del artículo 101.1 TFUE, siempre que ello se limite a lo necesario para garantizar un funcionamiento correcto de la OP (37).

2.3.1.2. Segunda derogación específica: las prácticas concertadas de organizaciones interprofesionales reconocidas (artículo 210 Reglamento OCM)

Esta derogación específica se aplicará a los acuerdos, decisiones y prácticas concertadas de organizaciones interprofesionales reconocidas en vir-

(35) Sentencia de 2 de diciembre de 1995, *Oude Luttikhuis*, C-399/93, UE:C:1995:434, para. 10-16. Véase también el dictamen del Abogado General Sr. Tesauro en este asunto, UE:C:1995:277, para. 29-30.

(36) Sentencia *Oude Luttikhuis*, op cit., considerando 12; y Sentencia de 15 de diciembre de 1994, asunto *Dansk Landbrugs Grovvareselskab (DLG)*, C-250/92, UE:C:1994:413, considerando 32.

(37) Por ejemplo, sentencia *Dansk LandbrugsGrovvareselskab (DLG)*, op cit., considerando 35; y Sentencia *Oude Luttikhuis*, op.cit. considerando 14.

tud del artículo 157 Reglamento OCM que tengan por objeto llevar a cabo las actividades mencionadas en el artículo 157, apartado 1, letra c), para el sector de la leche y los productos lácteos en el artículo 157, apartado 3, letra c), del Reglamento y, para los sectores del aceite de oliva, las aceitunas de mesa y el tabaco, en su artículo 162 (38). En el caso de las frutas y hortalizas, el artículo 160 Reglamento OCM determina que las OP reconocidas en el sector deben vender directamente la producción de sus miembros.

Este precepto del Reglamento OCM aporta un soporte legislativo para que las organizaciones interprofesionales desarrollen acuerdos en materia de contratos modelo para la oferta, publicar datos estadísticos agregados sobre los costes de producción, precios y trabajar en el desarrollo de instrumentos de publicación de índices de precios, promoción y búsqueda de mercados.

El problema de articulación de este precepto se puede producir si, en Derecho interno, el legislador nacional permite la aprobación de los acuerdos interprofesionales sin tener en cuenta la necesaria notificación a la Comisión europea recogida en el artículo 210 Reglamento OCM. En este precepto, se establece un plazo de dos meses para que la Comisión decida si llevar a cabo un análisis de compatibilidad de las prácticas con el Derecho de la UE e impide que el acuerdo pueda ponerse en práctica antes de que el citado plazo haya expirado. Trascurrido el plazo, la Comisión puede contestar al Estado miembro que ha remitido la notificación que no ve problema alguno con el acuerdo o práctica o considerar que el artículo 101.1 TFUE es de aplicación.

A modo de ejemplo, se pueden citar los acuerdos notificados por CNIEL a la Comisión Europea sobre las tablas de referencia de carácter opcional, no obligatorias, sobre descuentos y premiums/ penalizaciones relacionadas con la falta de respecto a las estándares de calidad o composición de la leche que varían según la región lechera. Estas tablas de

(38) El origen de este sistema del artículo 210 Reglamento OCM se encuentra en diversas disposiciones de su antecesor el Reglamento OCM única (Reglamento 1234/2007) relativas a los acuerdos y prácticas concertadas en el sector de frutas y hortalizas (art. 176 bis) y el tabaco (art. 177), que disponían la inaplicabilidad de la prohibición de carteles a los acuerdos, en tanto que acuerdos notificados que no habían recibido respuesta negativa de la Comisión.

referencia no se constituyen como precios básicos o mínimos para la leche sino que sólo afectan a los efectos financieros de la falta de respecto a determinados estándares. El sistema pretende fomentar el incremento de la calidad en función de las especiales características de cada productor (39).

Por el artículo 210, la Comisión europea debe contrastar los puntos recogidos en el apartado 2 del citado artículo. En primer lugar, los acuerdos no deben compartimentar mercados pero pueden servir para mejorar los criterios sanitarios de la producción, la adaptación de la misma al territorio y mejorar la visibilidad de los productores. Esto es, los operadores del sector deben poder seguir suministrando su producto en otros Estados en las condiciones libremente pactadas por ellos. En segundo lugar, como es lógico, los acuerdos no pueden afectar al funcionamiento de la OCM, ni a la estabilidad de los mercados ni tener efecto inflacionista en precios. En tercer lugar, las prácticas no pueden crear una distorsión en las condiciones de competencia que no sea indispensable para la realización de los objetivos que la OCM ha adjudicado a las organizaciones interprofesionales (artículo 157 Reglamento OCM) como el suministro de informaciones necesarias para la mejor adaptación a los mercados de las producciones. En cuarto lugar, no pueden suponer la fijación de precios o cuotas ni influir sobre volúmenes de producto. En quinto lugar, los acuerdos no pueden discriminar o eliminar la competencia de una parte sustancial de los operadores, es decir, deben estar fundados en criterios objetivos definidos por órganos o sujetos autorizados y representativos.

Este sistema es el inverso del sistema general de derecho de la competencia que prevé, en primer lugar, una prohibición de principio recogida en el artículo 101.1 TFUE que puede ser objeto de derogación si las condiciones del artículo 101.3 TFUE se cumplen.

La yuxtaposición de ambos sistemas (el del Reglamento OCM y el del artículo 101 TFUE) puede crear una confusión entre los operadores y

(39) Véase, por ejemplo, <http://cipclait.maisondulait.com/guide-des-bonnes-pratiques/guide-des-bonnes-pratiques-contractuelles/5-criteres-et-modalites-de-determination-des-prix/>

las autoridades que pueden dudar sobre cuál de los dos se aplican en el caso concreto. El Reglamento OCM parte de una derogación basada en cláusulas de incompatibilidad (art. 210.4) y el TFUE de cláusulas de compatibilidad (art. 101.3 TFUE). Esto lleva a pensar que las autoevaluaciones positivas (art.101.3 TFUE) no parecen ser requeridas en el marco del Reglamento OCM que sólo afirma la incompatibilidad de los acuerdos que en situaciones de distorsión clara y manifiesta de las condiciones de competencia. Además, el mecanismo de control ex ante y ex post (art. 210.2.a y 210.5 Reglamento OCM) parece suficientemente estructurado para ser reconocido como un sistema autosuficiente, *lex specialis*.

2.3.1.3. Tercera derogación específica: las negociaciones colectivas en determinados sectores: aceite de oliva, carne de vacuno y cultivos arables (artículos 169 a 171 Reglamento OCM)

Sobre esta derogación cabe destacar, en primer lugar, que afecta a las negociaciones de contratos en el sector del aceite de oliva, carne de vacuno y cultivos arables en los que se permite a las OP la venta conjunta, que implica fijación de precio y de volúmenes. De este modo, se permite que las OP y las AOP negocien, en nombre de sus miembros, los contratos de suministro de los productos de que se trate con arreglo a una serie de condiciones. La Comisión ha adoptado unas Directrices interpretativas de dichas derogaciones (40).

En este contexto, para beneficiarse de la derogación, las OP podrán negociar y celebrar contratos que incluyan: precios, volúmenes y posiblemente también otros términos contractuales como las referencias a especificaciones de calidad de los productos, la duración de los contratos, las cláusulas de rescisión, las cláusulas de salida, los detalles de plazos y procedimientos de pagos, las disposiciones de recogida y entrega de los productos y las normas aplicables en caso de fuerza mayor.

Esta derogación específica está diseñada para reforzar la estrategia de comercialización de la OP aunque también puede implicar acuerdos y prác-

(40) Directrices sobre aplicación de las normas específicas previstas en los ..., *op cit*.

ticas entre la OP y sus miembros que estén intrínsecamente vinculados a la estrategia de comercialización de una OP, como una planificación de la producción que determine el calendario y los volúmenes de producción que vaya a comercializar la OP y los intercambios de información comercial sensible.

La derogación se puede obtener independientemente de la forma de la negociación contractual (por ejemplo, subastas en las lonjas (físicas o en línea), ventas por teléfono, mercado al contado y mercado de futuros). Es más, las negociaciones contractuales podrán tener lugar con o sin transferencia de la propiedad de los productos por parte de los productores a la OP.

Asimismo, la derogación está condicionada al cumplimiento de los siguientes requisitos: el reconocimiento de la OP/AOP; los objetivos de la OP; una prueba de eficiencia significativa que va a generar la derogación; las relaciones entre la OP y sus miembros; un tope de cantidades de producto objeto de negociaciones contractuales; y unas obligaciones de notificación.

Quizás el elemento más singular es el de la prueba de la eficiencia significativa y es, en dicho aspecto, en el que las Directrices producidas por la Comisión son de gran utilidad. Junto al método normal de prueba de la eficiencia, el párrafo tercero del apartado 1 de cada uno de los artículos 169, 170 y 171 del Reglamento OCM establecen un método para evaluar la conformidad con la prueba de eficiencia significativa, el llamado «método simplificado», que también es abordado con detalle por las Directrices citadas (41).

Por último, es preciso clarificar, como señala la propia Comisión, que las Directrices no son jurídicamente vinculantes. Su objetivo es orientar específicamente a los productores, pero estos siguen siendo responsables de evaluar sus propias prácticas. Las Directrices pretenden también servir de orientación a los tribunales y autoridades de la competencia de los Es-

(41) Véase el apartado 3.3 de las mismas, para. 65 y ss.

tados miembros en la aplicación de los artículos 169, 170 y 171 del Reglamento OCM.

2.3.1.4. Cuarta derogación específica: el paquete lácteo (artículo 149 Reglamento OCM)

Como es sabido, una de las derogaciones específicas de las normas de la competencia es aquella de la que se beneficia el sector lácteo. Esta derogación, derivada del llamado “paquete lácteo”, está enfocada a las organizaciones de productores en relación con la fijación de precios y volúmenes en la venta conjunta.

Respecto a esta derogación, puede, entre otros antecedentes, citarse el informe del Comité Económico y Social Europeo de 2005 (42); la Declaración de 2009 del Parlamento Europeo (43); las conclusiones del Grupo de Alto Nivel de la Leche, de febrero 2010, donde se afirmaba que cabía una excepción agraria al Derecho de la competencia (44); y el Reglamento (UE) n.º 261/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de marzo, que modifica el Reglamento (CE) n.º 1234/2007 en lo que atañe a las relaciones contractuales en el sector lácteo de la leche y de los productos lácteos, y que establece las declaraciones obligatorias a realizar en el sector de la leche y de los productos lácteos a partir del 1 de enero de 2015 (45).

Con el fin de reforzar el poder de negociación de los productores de leche, el artículo 149 Reglamento OCM permite que los ganaderos puedan afiliarse a las OP que pueden negociar colectivamente los términos de los contratos, incluido el precio de la leche cruda. Las entregas efec-

(42) INFORME 02/05 sobre situación y perspectivas del sector primario en la Unión Europea, aprobado en sesión ordinaria del Pleno de 30 de marzo de 2005, accesible en <http://www.ces.es/documents/10180/18510/Inf0205>

(43) PARLAMENTO EUROPEO (2009): INFORME sobre los precios de los productos alimenticios en Europa (2008/2175(INI)), Comisión de Agricultura y Desarrollo Rural, Ponente: Katerina Batzeli, de 24.2.2009.

(44) Accesible en <http://ec.europa.eu/agriculture/markets/milk/hlg/>

(45) PARLAMENTO EUROPEO: European Parliament 2010/0362(COD), Milk and milk products sector: contractual relations, accesible en [http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2010/0362\(COD\)&l=en](http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2010/0362(COD)&l=en);

tuadas por los ganaderos afiliados a sus cooperativas de transformación no pueden ser objeto de negociaciones conjuntas en el marco del Paquete lácteo, mientras que las cooperativas de recolección pueden formar OP que pueden negociar colectivamente con los transformadores (46).

De este modo, el artículo 149 Reglamento OCM se aplicará a las negociaciones que cumplan los siguientes requisitos:

- La negociación se lleva a cabo para contratos concluidos por una OP láctea y un procesador o recogedor de leche fresca.
- Las negociaciones afectan a contratos de suministro de leche fresca.
- El volumen de leche que puede negociar una OP no puede alcanzar el 3,5 % de la producción de la UE y el 33 % de la producción nacional del Estado miembro.
- La organización de productores debe estar reconocida en virtud el artículo 152 OCM.
- La organización de productores notifica a las autoridades competentes los volúmenes cubiertos por las negociaciones.
- Los ganaderos no son miembros de otras OP que también negocian contratos en su nombre o no están obligados con anterioridad a suministrar la leche a una cooperativa láctea.

Merece la pena señalar que el paquete lácteo contiene la primera de las derogaciones específicas que se regularon con por el legislador europeo y que el impacto de la misma ha sido valorado en sucesivos informes sobre el sector lácteo por la Comisión Europea (47). El debate en torno al mismo es el máximo exponente de la dialéctica sobre las condiciones de competencia en el sector agroalimentario

(46) P. 6 http://ec.europa.eu/agriculture/milk/milk-package/com-2014-354_es.pdf

(47) COMISION EUROPEA : *Évolution de la situation du marché des produits laitiers et de la mise en oeuvre du «paquet lait»*, COM(2016) 724 final, accesible en https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/milk/milk-package/com-2016-724_fr.pdf

y será un elemento clave de las negociaciones de las reformas de la PAC (48).

2.3.1.5. Quinta derogación específica: los acuerdos de extensión de norma (artículo 164 Reglamento OCM)

El Reglamento OCM contempla la compatibilidad de determinados acuerdos de las interprofesionales agroalimentarias con el Derecho de la competencia bajo determinadas condiciones. Esta derogación está recogida en su artículo 164 y tiene carácter horizontal por lo que se debe conectar con lo dispuesto en otros preceptos del Reglamento OCM para determinados sectores (49).

En caso de que una OP reconocida, una AOP o una organización interprofesional reconocida que opere en una o varias circunscripciones económicas de un Estado miembro sea considerada representativa de la producción, el comercio o la transformación de un producto dado, el Estado miembro podrá disponer, previa solicitud de la organización, que algunos de los acuerdos, decisiones o prácticas concertadas pactadas en el marco de dicha organización sean obligatorios, por un periodo limitado, para otros operadores, tanto individuales como agrupados, que operen en esa o esas circunscripciones económicas y no pertenezcan a la organización u asociación.

Si la petición de la organización o asociación de hacer extensivas sus normas a otros operadores se refiere a más de una circunscripción económica, ésta deberá demostrar que posee el nivel mínimo de representatividad definido anteriormente, en cada una de esas circunscripciones en todas las ramas que agrupe.

(48) De conformidad con el artículo 225.b del Reglamento OCM, la Comisión deberá haber presentado un segundo informe del impacto del paquete leche al Parlamento Europeo y al Consejo el 31 de diciembre 2018.

(49) Véase al respecto los siguientes preceptos del Reglamento OCM: 169-171 (Negociaciones contractuales en el sector del aceite de oliva, carne de vacuno y cultivos arables); 149 (Negociaciones contractuales en el sector de la leche y de los productos lácteos); 167 (Normas de comercialización para mejorar y estabilizar el funcionamiento del mercado común de los vinos); 43 y 47 (Cosecha en verde en sector vitivinícola; 33.3.g) y 4) (la cosecha de frutas y hortalizas en verde o la no recolección de la cosecha); 33.3.f) (las retiradas del mercado); 150 (Regulación de la oferta de quesos con denominación de origen protegida o indicación geográfica protegida) y 172 (Regulación de la oferta de jamones con denominación de origen protegida o indicación geográfica protegida).

Se contempla que las interprofesionales puedan solicitar a los Estados miembros una extensión de los acuerdos a los operadores no miembros de la misma. Esto es lógico en la medida en que un acuerdo sobre promoción y la contribución económica pertinente beneficia al conjunto de los operadores y no sólo a los miembros de la interprofesional. En cualquier caso los Estados no pueden apoyar, reforzar o extender los efectos de acuerdos o prácticas concertadas que sean contrarias al Derecho de la UE (50).

Los Estados miembros deben asegurar la compatibilidad o mejor dicho la no incompatibilidad de los acuerdos interprofesionales para los que se solicita la extensión de norma con las reglas de la UE. Así, deben notificar a la Comisión, toda decisión a adoptar en materia de extensión de acuerdos interprofesionales, de acuerdo con el apartado 4 del artículo 164 de la OCM. Desde la notificación, la Comisión tiene un plazo de dos meses para poner de manifiesto en su caso la incompatibilidad del acuerdo notificado.

Esta derogación no tiene carácter novedoso porque corresponde con lo vigente en el Reglamento OCM única anteriormente en vigor para el sector de las frutas y hortalizas y el tabaco (art. 176 bis y 177 del Reglamento 1234/2007) y estaba presente con carácter previo en la Organización Común de Mercado de Frutas y Hortalizas –Reglamento CE 2200/96 (51)–. En dicho contexto, esta derogación específica ha tenido una aplicación práctica en diversos sectores como el de los cítricos en España, las frutas y hortalizas frescas y transformadas en Francia, etc. (52).

En este contexto, la jurisprudencia europea se tiene que pronunciar sobre las preguntas elevadas desde la Cour de Cassation francesa en relación a la aplicación de la legislación europea y sus derogaciones a las normas de competencia en el caso de las extensiones de norma en un asunto donde

(50) Sentencia del TJCE de 30 de enero de 1985, BNIC, 123/83, Rec. 1985, p. 391.

(51) Reglamento (CE) no 2200/96 del Consejo, de 28 de octubre de 1996, por el que se establece la organización común de mercados en el sector de las frutas y hortalizas, DO L 297 de 21.11.1996, p. 1.

(52) Véase, sobre el régimen legal de las interprofesionales a DOMENECH MARTINEZ, G.: “El mecanismo de extensión de normas en las organizaciones interprofesionales agroalimentarias”, *Revista de derecho agrario y alimentario*, N.º 54, 2009, págs. 93-100; FERNANDEZ MARISCAL, C.: “Aspectos jurídicos que regulan las organizaciones interprofesionales agroalimentarias en la Unión Europea” en *Estudios Agrosociales y Pesqueros*, n.º 190, 2001 (pp. 165-194).

la extensión de norma parece incluir una fijación de precio bajo el paraguas de una acción conjunta de interprofesionales, asociaciones de productores y asociaciones de organizaciones de productores. Al respecto de las OP o las AOP la solución parece sencilla pero respecto a las interprofesionales como tales el interrogante está en discernir si los acuerdos referidos pueden considerarse incluidos en la planificación de la producción en sentido laxo (53).

2.3.1.6. Sexta derogación específica: cuotas de producción para los quesos y los productos del sector porcino con denominación de origen (artículos 150 y 172 Reglamento OCM)

En este apartado se abordan dos derogaciones específicas relacionadas con la promoción de la calidad agroalimentaria. Para dos producciones agroalimentarias singulares, el queso y la carne de porcino, el legislador europeo ha considerado que se pueden establecer cuotas de producción cuando se estén desarrollando programas de calidad diferenciada en el seno de Consejos Reguladores de Denominaciones de Origen u otros signos de calidad diferenciada.

Así, en primer lugar, el artículo 150 Reglamento OCM recoge la posibilidad de fijar cuotas de producción por los Consejos reguladores de las denominaciones de origen de quesos. De este modo, se puede regular la

(53) Se trata de una cuestión prejudicial de la Cour de Cassation francesa, asunto C-671/15, en la que se trasladan las siguientes dudas interpretativas de la legislación de frutas y hortalizas:

1) ¿Pueden los acuerdos, decisiones o prácticas de organizaciones de productores, de asociaciones de organizaciones de productores y de organizaciones profesionales, que pudiesen considerarse contrarios a la competencia a la luz del artículo 101 TFUE, eludir la prohibición prevista en ese artículo por el mero hecho de que puedan vincularse a las misiones encomendadas a esas organizaciones en el marco de la organización común del mercado y ello aun cuando no estén comprendidos dentro de ninguna de las excepciones generales previstas sucesivamente en el artículo 2 de los Reglamentos (CEE) n.º 26 de 4 de abril de 1962 y (CE) n.º 1184/2006 de 24 de julio de 2006 y en el artículo 176 del Reglamento (CE) n.º 1234/2007 de 22 de octubre de 2007?

2) En caso afirmativo, ¿deben interpretarse los artículos 11, apartado 1, del Reglamento (CE) n.º 2200/1996, 4 3, apartado 1, del Reglamento (CE) n.º 1182/2007, 5 y 122, párrafo primero, del Reglamento (CE) n.º 1234/2007, que establecen, entre los objetivos asignados a las organizaciones de productores y sus asociaciones, el de regular los precios de producción y el de adaptar la producción a la demanda, en particular, en lo referente a la cantidad, en el sentido de que las prácticas de fijación colectiva de un precio mínimo, de concertación sobre las cantidades comercializadas o de intercambio de información estratégica, llevadas a cabo por esas organizaciones o sus asociaciones, no están sujetas a la prohibición de acuerdos contrarios a la competencia, en la medida en que tengan por finalidad la realización de esos objetivos.

oferta de dichos tipos de queso que se benefician del reconocimiento de la UE como denominación de origen o indicación geográfica. Estos acuerdos deben ser públicos.

Atendiendo a la importancia de los quesos con denominación de origen protegida (DOP) o indicación geográfica protegida (IGP), principalmente para las regiones rurales vulnerables, y con el fin de garantizar el valor añadido y la calidad, se permite a los Estados miembros aplicar normas para regular la oferta de quesos que se beneficien de una denominación de origen protegida o de una indicación geográfica protegida a petición de una organización de productores (OP), una organización interprofesional (OI) o un grupo que se beneficia de una DOP/IGP.

Esta derogación ha tenido ya su desarrollo práctico como la Comisión, en un informe al Parlamento y al Consejo sobre el paquete lácteo, relataba que dos Estados miembros habían adoptado, ya en 2012, normas para la gestión de la oferta de queso: Francia adoptó medidas relativas al «Comté», y al «Beaufort»; e Italia adoptó normas relativas al «Asiago» (54). Según el informe de la Comisión, en ambos Estados miembros se están examinando o se encuentran en fase de elaboración nuevas solicitudes (55).

En segundo lugar, el legislador de la UE ha dispuesto la misma excepción para los productos del sector porcino de calidad diferenciada del sector porcino en el artículo 172 de la OCM.

2.3.1.7. Séptima derogación específica: las cláusulas de reparto de valor del azúcar (Anexo X Reglamento OCM)

Esta derogación específica tiene su razón de ser en el carácter particular del mercado del azúcar en la UE. Tras la derogación del régimen de cuotas y de precio mínimo, a 1 de octubre de 2017, el régimen legal aplicable

(54) Véase por ejemplo, el caso del queso Conte francés https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?sessionId=49AAE0DA6FE5155C38EBA4A412A928C3.tpdila11v_1?cidTexte=JORFTEXT000030423654&categorieLien=id

(55) COM(2014) 354 final, Informe de la Comisión al PE y al Consejo, Evolución de la situación del mercado en el sector de la leche y de los productos lácteos y del funcionamiento de las disposiciones del «Paquete lácteo» p.7, disponible en http://ec.europa.eu/agriculture/milk/milk-package/com-2014-354_es.pdf

al mercado del azúcar no ofrecía claridad jurídica a los operadores sectoriales. Así, el Reglamento OCM todavía regulaba los términos de las compras para los contratos de suministro y los acuerdos con el comercio que incluían la fórmula de cálculo del precio. Esta fórmula puede ser extendida con carácter de negociación colectiva como un elemento relacionado con el precio.

Las cláusulas de reparto del valor contempladas en el anexo XI, punto XI, del Reglamento OCM, actualmente, permiten a los productores de remolacha y a las empresas azucareras garantizar sus suministros en condiciones de compra predefinidas, con la certeza de compartir los beneficios y costes generados por la cadena de suministro en beneficio de los productores de remolacha. El beneficio del reparto del valor también transmite directamente a los productores las señales de precios del mercado. Si no se mantienen las cláusulas de reparto del valor, podría ponerse en peligro la posición de los productores de remolacha en la cadena alimentaria. Si perdiesen la posibilidad de negociar cláusulas de reparto del valor, y especialmente en una situación de precios bajos, los productores de remolacha podrían encontrarse en clara desventaja económica.

Esta situación singular se produce por un conjunto de razones entre las que se debe mencionar que el Reglamento OCM prevé las adaptaciones de precios en contrataciones plurianuales, y a que la lista de elementos a incluir en los acuerdos colectivos citados no es exhaustiva porque el texto legal contiene el término ‘en particular’.

En este contexto, han sido los propios productores y las empresas azucareras quienes solicitaron una mayor seguridad jurídica en lo que atañe a las normas aplicables a los mecanismos de reparto del valor, incluidos los beneficios y las pérdidas derivadas de los precios de mercado.

Ante la necesidad de clarificar este aspecto y en respuesta a la demanda sectorial, la Comisión ha adoptado un acto delegado ejerciendo los poderes que el propio Reglamento OCM otorga a la Comisión para completar dicho Reglamento OCM (por medio de la modificación del anexo X mismo). Así, se adoptó el Reglamento delegado (UE) n.º 2016/1166 con el fin de permitir la negociación de cláusulas de reparto del valor para cubrir la práctica de la negociación colectiva entre productores de remo-

lacha y procesadores de azúcar y para restaurar el equilibrio entre los productores de remolacha (representantes de una oferta atomizada y segmentada) y los procesadores de azúcar (representantes de una demanda altamente concentrada, donde el 81 por ciento de la cuota de mercado pertenece a seis operadores). En definitiva, se modifica el Reglamento OCM para aclarar que el mismo permite la negociación de cláusulas de reparto del valor en el sector azucarero (56).

Como conclusión, conviene señalar que la naturaleza de dichas cláusulas de reparto de valor tiene semejanza con lo que se entiende por la orientación o fijación de precios que, como se ha dicho anteriormente, es contrario a las normas de competencia del TFUE pero permite identificar el margen de cada operador en el precio del azúcar con carácter previo.

2.3.1.8. Octava derogación: las normas de comercialización del vino (artículo 167 Reglamento OCM)

El legislador de la UE ha dispuesto en el artículo 167 Reglamento OCM que los Estados puedan adoptar normas de comercialización para regular la oferta con el fin de mejorar y estabilizar el funcionamiento del mercado común de los vinos, incluidas las uvas, los mostos y los vinos de los que procedan (57).

Así, podrán establecerse normas de comercialización que tengan como objetivo regular la oferta para mejorar la estabilidad y funcionamiento del mercado común en el sector de los vinos, incluidas las uvas, los mostos y los vinos de los que procedan para una campaña de comercialización determinada. Entre estos requisitos se encuentran la zona de producción concreta donde se aplicaría la norma, ya que dada la gran diversidad del viñedo, la problemática suele ser distinta dependiendo de las regiones; la forma de proceder para resolver la situación de mercado que se haya pro-

(56) Reglamento Delegado (UE) 2016/1166 de la Comisión, de 17 de mayo de 2016, que modifica el anexo X del Reglamento (UE) n.º 1308/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que atañe a las condiciones de compra de remolacha en el sector del azúcar a partir del 1 de octubre de 2017, *DOL* 193 de 19.7.2016, p. 17/18

(57) Sobre la regulación del sector vitivinícola, véase GONZALEZ BOTIJA, F. "Cuestiones actuales de la OCM única en materia vitivinícola", *Revista electrónica del Departamento de Derecho de la Universidad de La Rioja, REDUR*, N.º 13, 2015, págs. 57-82 y SANCHEZ HERNÁNDEZ, A. "Los vinos con una indicación geográfica y la nueva OCM", en Amat Llobart, P. y Muñiz Espada, E. (Eds.), *La nueva PAC ... op. cit.*

ducido, así como el tipo de producto objeto de la norma y los destinatarios de la misma.

De este modo, la norma de comercialización podrá basarse en una retirada temporal o definitiva del producto, que deberá ser proporcional a la consecución del objetivo y finalidad fijados y que, en ningún caso, podrá suponer una retirada excesiva respecto a la producción de la campaña, lo cual deberá documentarse adecuadamente en el análisis mencionado en el apartado anterior

En el Derecho interno, por ejemplo, cabe citar el Real Decreto adoptado por el Ministerio de Agricultura en ejecución de este precepto del Reglamento OCM establece que esta norma de comercialización podrá adoptarse cuando las condiciones de mercado lo justifiquen conforme a los resultados de un análisis, y teniendo en cuenta la opinión de las comunidades autónomas en cuyo territorio se encuentre la región o regiones de producción afectadas, y las recomendaciones del sector, en particular de las organizaciones interprofesionales, sin perjuicio de la debida audiencia a otro tipo de organizaciones, tales como organizaciones de productores reconocidas y asociaciones de organizaciones de productores o a otros sectores que pudieran verse directamente afectados por las medidas propuestas (58).

2.3.1.9. Novena derogación específica: los cárteles de crisis (artículo 222 Reglamento OCM)

El legislador europeo ha establecido una derogación específica de la aplicación del artículo 101.1 TFUE para los periodos de desequilibrios graves de mercados que precisa de actuación ejecutiva por la propia Comisión europea para su puesta en práctica.

En este contexto, la Comisión podrá adoptar actos de ejecución a efectos de que el artículo 101.1 TFUE no se aplique a los acuerdos y decisiones de las OP reconocidas, de las asociaciones de éstas y de las organizaciones interprofesionales reconocidas pertenecientes a cualquiera de los sectores

(58) Real Decreto 774/2014, de 12 de septiembre, por el que se desarrolla la aplicación del artículo 167 del Reglamento (UE) n.º 1308/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013 y se fijan los requisitos y el contenido de una norma de comercialización en el sector del vino, y se aprueban las medidas aplicables a la campaña 2013/2014 y se derogan determinadas normas en materia agraria y pesquera, BOE 223, 13.9.2014.

a que se refiere el artículo 1, apartado 2, del presente Reglamento, siempre que tales acuerdos y decisiones no menoscaben el correcto funcionamiento del mercado interior, tengan como única finalidad estabilizar el sector afectado y entren en una o más de las siguientes categorías:

- Retirada del mercado o distribución gratuita de sus productos.
- Transformación y procesado.
- Almacenamiento por operadores privados.
- Medidas de promoción conjunta.
- Acuerdos sobre requisitos de calidad.
- Adquisición conjunta de insumos necesarios para combatir la propagación de plagas y enfermedades en los animales y las plantas en la Unión, o de insumos necesarios para hacer frente a los efectos de las catástrofes naturales en la Unión.
- Planificación temporal de la producción, teniendo en cuenta la naturaleza específica del ciclo de producción.

La Comisión especificará en actos de ejecución el ámbito de aplicación sustantivo y geográfico de esta excepción y el periodo al que se aplica la excepción porque esta derogación tiene un ámbito temporal limitado. La duración de la validez de los acuerdos y decisiones no podrá exceder los seis meses. No obstante, la Comisión podrá adoptar actos de ejecución que autoricen tales acuerdos y decisiones durante un nuevo período de hasta seis meses de duración.

A modo de ejemplo, el Reglamento de Ejecución (UE) 2016/559 de la Comisión autorizó a las organizaciones de productores reconocidas, a sus asociaciones y a las organizaciones interprofesionales reconocidas en el sector de la leche y los productos lácteos a celebrar acuerdos conjuntos voluntarios y a adoptar decisiones comunes sobre la planificación de la producción de leche sobre una base temporal por un período de seis meses (59). Al mismo tiempo, el Reglamento Delegado (UE) 2016/559, dado que el sec-

(59) Reglamento de Ejecución (UE) 2016/559 de la Comisión, de 11 de abril de 2016, que autoriza los acuerdos y las decisiones en materia de planificación de la producción en el sector de la leche y los productos lácteos DOUE L96, de 12.4.2016.

tor de la leche y los productos lácteos se caracteriza principalmente por las estructuras cooperativas, procedió ampliar dicha autorización, incluidas las obligaciones de notificación correspondientes, a aquellas entidades creadas por productores de leche. Lo mismo se aplica a otras formas de organizaciones de productores creadas por productores de leche de conformidad con el Derecho nacional y activas en el sector de la leche y los productos lácteos, con el fin de maximizar la cobertura de la medida (60).

3. LA DISCUSIÓN SOBRE LA EXISTENCIA DE DEROGACIONES FUNCIONALES IMPLÍCITAS (ARTÍCULO 152 REGLAMENTO OCM)

Desde el punto de vista económico, las ventajas comerciales y de otro tipo que tienen las acciones colectivas llevan a muchos productores a juntarse en sus intereses comunes mediante instrumentos de cooperación horizontal o vertical cuando planifican la producción o comercializan conjuntamente. El legislador europeo no es ajeno a esto y recoge en el apartado 131 de la exposición de motivos del Reglamento OCM que: *“Las organizaciones de productores y sus asociaciones pueden desempeñar una función muy útil en la concentración de la oferta y en la mejora de la comercialización y planificación, así como para adaptar la producción a la demanda, optimizar los costes de producción y estabilizar los precios a la producción, llevar a cabo investigaciones, fomentar las prácticas correctas y prestar asistencia técnica, gestionar los productos derivados y administrar los instrumentos de gestión del riesgo de que dispongan sus miembros, contribuyendo así a fortalecer la posición de los productores en la cadena alimentaria”*.

Junto a las normas específicas en materia de criterios de reconocimiento y contenido de los programas operativos, que se regulan a escala comunitaria, se articulan determinadas derogaciones a las normas de competencia así como un conjunto de ayudas en el marco de los programas de desarrollo rural (61).

(60) Reglamento Delegado (UE) 2016/558 de la Comisión de 11 de abril de 2016 que autoriza los acuerdos y las decisiones de cooperativas y de otras formas de organizaciones de productores en el sector de la leche y los productos lácteos en materia de planificación de la producción, DOUE L96, de 12.4.2016.

(61) Véase el informe de la Universidad de Wageningen en http://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/external-studies/2012/support-farmers-coop/fulltext_en.pdf

Por eso, se han realizado planteamientos sobre la existencia de las llamadas derogaciones funcionales de las OP del artículo 152 Reglamento OCM. Este precepto establece un conjunto de las finalidades que deben perseguir las OP con sus programas operativos (62). Entre éstas figuran el planeamiento de la producción o la concentración de la oferta y esto ha sido interpretado como una derogación horizontal implícita del Derecho de la competencia en favor de las ventas conjuntas y la planificación de las producciones realizadas por OP reconocidas (63).

Es decir, la cuestión que se plantea es si una acción de una OP puede considerarse exenta de las normas de competencia siempre que la actuación quede enmarcada en los objetivos del artículo 152 Reglamento OCM o, al contrario, dicho artículo enumera tan solo el conjunto de los objetivos sin más consecuencias jurídicas en el ámbito del Derecho.

Este tema es de máxima actualidad por el anteriormente mencionado asunto de los pactos de precios y otras conductas asociadas en el sector de las endivias francés, en particular(64), y por la futura reforma de la PAC, en general.

Este debate se basa en situaciones tan prácticas y cotidianas. Como señala García Azcárate, por ejemplo, es necesario que las OP puedan retirar

(62) *El conjunto de objetivos y finalidades de las OP se encuentran recogidas en el artículo 152 OCM, las organizaciones de productores deben perseguir una finalidad específica que puede ser cualquiera de las siguientes: i) garantizar que la producción se planifique y se ajuste con arreglo a la demanda, sobre todo en lo referente a la calidad y a la cantidad; ii) concentrar la oferta y la comercialización de los productos de sus miembros, incluyendo la comercialización directa; iii) optimizar los costes de producción y los beneficios de las inversiones realizadas en respuesta a normas relativas al medio ambiente y al bienestar de los animales, y estabilizar los precios de producción; iv) realizar estudios y desarrollar iniciativas en relación con métodos de producción sostenibles, prácticas innovadoras, competitividad económica y la evolución del mercado; v) promover la asistencia técnica y prestar este tipo de asistencia para la utilización de prácticas de cultivo y técnicas de producción respetuosas con el medio ambiente, así como de prácticas y técnicas de producción respetuosas con el bienestar de los animales; vi) promover la asistencia técnica y prestar este tipo de asistencia para el uso de normas de producción, mejorar la calidad de los productos y desarrollar productos con denominación de origen protegida, indicación geográfica protegida o cubiertos por una etiqueta de calidad nacional; vii) gestionar los subproductos y los residuos, en particular con el fin de proteger la calidad del agua, el suelo y el paisaje y preservar y fomentar la biodiversidad; viii) contribuir a un uso sostenible de los recursos naturales y a la mitigación del cambio climático; ix) desarrollar iniciativas en materia de promoción y comercialización; x) gestionar los fondos mutuales contemplados en los programas operativos para el sector de la fruta y de las hortalizas a que hacen referencia el artículo 31, apartado 2 del presente Reglamento y el artículo 36 del Reglamento (UE) n.º 1305/2013; y xi) proporcionar la asistencia técnica necesaria para la utilización de los mercados de futuros y de los sistemas de seguro.*

(63) <http://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/agri-markets-task-force/2016-06-28/paper-self-help-tools.pdf>

(64) Asunto C-671/15, que como se ha mencionado consiste en una cuestión prejudicial pendiente de resolución por el Tribunal.

producto cuando el precio del mercado caiga por debajo de un precio umbral que la propia OP se ha fijado y en esa tarea no hacen más que cumplir las funciones que les atribuye el legislador europeo. La cuestión está en que cuando la decisión de retirada esté tomada a nivel de la AOP y por razones logísticas, la retirada física del producto no se hace al nivel de la AOP sino de la OP, nos encontramos ante una situación como la del asunto de las endivias anteriormente citado (65).

Por eso, es necesario interpretar la norma en el contexto del Reglamento OCM. Este precepto encaja en la pretensión del legislador europeo de estimular las OP y queda patente en la Exposición de motivos del Reglamento OCM cuando afirma claramente que: “ (136) *A fin de estimular las iniciativas de las organizaciones de productores, de las asociaciones de organizaciones de productores y de las organizaciones interprofesionales que faciliten la adaptación de la oferta a las necesidades del mercado, salvo las de retirada de productos del mercado, deben delegarse en la Comisión los poderes para adoptar determinados actos por lo que respecta a medidas que mejoren la calidad; promuevan la organización de la producción, la transformación y la comercialización; faciliten el seguimiento de la evolución de los precios del mercado; y permitan la elaboración de previsiones a corto y a largo plazo basándose en el conocimiento de los medios de producción utilizados*”.

(65) “El artículo 156 de la OCM única[1] reza textualmente que “las asociaciones de organizaciones de productores podrán desempeñar cualquiera de las actividades o funciones de las organizaciones de productores” (el subrayado es mío). ¿Y cuáles son estas funciones? Las recoge el artículo 152 del mismo reglamento y me permitiría destacar para nuestro propósito las tres siguientes: “i) garantizar que la producción se planifique y se ajuste con arreglo a la demanda, sobre todo en lo referente a la calidad y a la cantidad y ii) concentrar la oferta y la comercialización de los productos de sus miembros, incluyendo la comercialización directa. Iv) realizar estudios y desarrollar iniciativas en relación con métodos de producción sostenibles, prácticas innovadoras, competitividad económica y la evolución del mercado” Para cumplir estas funciones, las OPs pueden retirar producto cuando el precio del mercado caiga por debajo de un precio umbral que la propia OP se ha fijado. Ya hemos dicho que tiene mucho más sentido económico, que es mucho más eficaz y eficiente que esta intervención de mercado se haga a nivel de una asociación que a nivel de una simple OP. Poder retirar producto quiere decir fijar un precio suelo por debajo del cual se opta por no vender el producto. Las OPs (y las AOPs por lo tanto) pueden fijar un precio mínimo para las ventas de sus productos. En la medida de mi modesto conocimiento, y he seguido muy de cerca esta reglamentación desde su concepción en 1996, está era la voluntad clara, y unánime, del legislador con el beneplácito explícito de los responsables europeos de la competencia de la época. ¿Qué pasa ahora sí, aunque la decisión de retirada esté tomada a nivel de la AOP y por razones logísticas, la retirada física del producto no se hace al nivel de la AOP sino de la OP? A mi entender, no pasa absolutamente nada, estamos en el núcleo duro de la organización de mercado tal y como está amparada ahora por el reglamento de la OCM única”. Véase al respecto: GARCIA AZCARATE, T.: “La siempre compleja relación con el derecho de la competencia” en <http://www.revistamercados.com/la-siempre-compleja-relacion-derecho-la-competencia/>

Como se ha señalado anteriormente, este conjunto de operaciones de las OP podrían estar exentas de aplicación de las normas de competencia cuando se encuentren en la excepción general contenida en el artículo 101.3 TFUE. También, se podrán beneficiar de la exención bajo los supuestos descritos en las Directrices sobre la aplicabilidad del artículo 101.1 TFUE a los acuerdos de cooperación horizontal (66); en particular en lo que se refiere a los acuerdos de producción conjunta (67) y de comercialización conjunta (68) y la Comunicación de la Comisión relativa a la aplicación del artículo 81.3 del Tratado, actualmente artículo 101.3 TFUE (69).

En cualquier caso el debate se produce por las opiniones encontradas al respecto de la interpretación que ha de realizarse al citado artículo 152 Reglamento OCM. Por un lado, es necesario mencionar que la interpretación favorable a la derogación implícita del artículo 152 Reglamento OCM pondría un interrogante sobre la tendencia de legislador europeo de establecer derogaciones específicas de las normas de competencia para supuestos y situaciones estrictamente delimitadas, sector por sector, en el Reglamento OCM. Por otro, la aceptación de la tesis favorable a la derogación implícita otorgaría un mayor margen de confianza a las OP en el desarrollo de sus programas operativos, al disminuir el riesgo derivado de eventuales sanciones por las autoridades de la competencia, y fortalecería su posición de negociación en el seno de la cadena de distribución de productos agroalimentarios.

Por último, una muestra de la actualidad de estas discusiones es que, en los debates sobre la reforma de las normas financieras de la UE, el llamado Reglamento Omnibus, se han introducido enmiendas al Reglamento OCM que afectan directamente a esta cuestión y cuyo evolución va a ser de gran relevancia, en el caso de integrarse en el texto definitivo que resulte aprobado (70).

(66) DO C 11 de 14.1.2011, p. 1.

(67) Véanse los puntos 150 a 293 de las Directrices sobre la aplicabilidad del artículo 101 del TFUE a los acuerdos de cooperación horizontal.

(68) Para mayor detalle, sobre acuerdos de comercialización conjunta véanse los puntos 225 a 257 de la Directrices sobre la aplicabilidad del artículo 101 del TFE a los acuerdos de cooperación horizontal.

(69) Comunicación de la Comisión sobre Directrices relativas a la aplicación del apartado 3 del artículo 81 del Tratado (2004/C 101/08), DOCE, 27-IV-2004

(70) Véase al respecto: MATHEWS, A.: "COMAGRI rapporteur's draft amendments to Omnibus Regulation" en <http://capreform.eu/comagri-rapporteurs-draft-amendments-to-omnibus-regulation/>

4. EL ABUSO DE LA POSICIÓN DE DOMINIO Y LAS OP

La prohibición del abuso de una posición de dominio en el mercado, que se recoge en el artículo 102 TFUE, se aplica también a los productores, así como a las OP que actúen como empresas. La prohibición de abuso de posición dominante que se establece en el artículo 102 del TFUE es plenamente aplicable en el sector agrícola (71). No obstante, para que se infrinja el artículo 102 del TFUE, deberán reunirse las condiciones siguientes:

En primer lugar, la OP o el productor deberán ocupar una posición dominante en un determinado mercado de productos y mercado geográfico (el mercado de referencia) (72), es decir, tener una posición de fuerza económica que les permita, de forma apreciable, actuar con independencia de sus competidores, de sus clientes y en definitiva de los consumidores (73).

En segundo lugar, la OP o el productor deben abusar de su posición dominante emprendiendo prácticas de exclusión o explotación en detrimento de los competidores, los clientes o los consumidores. Son prácticas de exclusión, por ejemplo, aquellas que no se basan en una gestión normal de los negocios sino que tratan de perjudicar la posición competitiva de los competidores de la empresa dominante o excluirlos completamente del mercado perjudicando en última instancia a los clientes (por ejemplo, la denegación de suministro o de concesión de licencia, los precios predatorios, etc.).

Por su parte, la explotación abusiva implica el intento por parte de una empresa dominante de explotar las oportunidades que le ofrece su poder en el mercado para perjudicar a los clientes directamente imponiéndoles, por ejemplo, precios excesivos. En tercer lugar, estas prácticas deben afectar al comercio entre los Estados miembros (74).

(71) Comunicación de la Comisión - Orientaciones sobre las prioridades de control de la Comisión en su aplicación del artículo 82 del Tratado CE a la conducta excluyente abusiva de las empresas dominantes (DO n° C 045 de 24/02/2009).

(72) Comunicación de la Comisión relativa a la definición de mercado de referencia a efectos de la normativa comunitaria en materia de competencia (DO C 372 de 9.12.1997, p. 5).

(73) Sentencia *United Brands*, 27/76, UE:C:1995:277, considerando 65.

(74) Directrices relativas al concepto de efecto sobre el comercio contenido en los artículos 81 y 82 del Tratado (DO C 101 de 27.4.2004, p. 81).

A modo de ejemplo, en las Directrices sobre aplicación de las normas específicas previstas en los artículos 169, 170 y 171 del Reglamento OCM, la Comisión consigna un caso hipotético de aplicación del artículo 102 del TFUE a las actividades de una OP grande que, en una región productora de trigo, ante el desarrollo de otras OP que le hacen la competencia, en ejercicio abusivo de su posición dominante, decide reducir los precios mayoristas del trigo de molienda por debajo de los costes variables para recuperar a sus clientes y, efectivamente, recupera a algunos de estos clientes en detrimento de su competidor emergente (75).

5. LA AUSENCIA DE NORMAS EUROPEAS CONTRA LAS PRÁCTICAS COMERCIALES DESLEALES

En el marco de la PAC se han introducido normas específicas a escala de la UE sobre determinadas partes de la cadena alimentaria; entre otras, la posibilidad de que los Estados miembros impongan la obligación de formalizar contratos por escrito entre los agricultores y los transformadores o distribuidores, con la posible obligación de que los primeros

(75) El ejemplo se sitúa en una región productora de trigo está muy alejada de otras regiones productoras. El trigo se utiliza en la región para molienda y producción de harina en molinos locales o para fabricar pienso para animales criados en la zona. El trigo de molienda debe respetar especificaciones de calidad más estrictas y se vende a precios más elevados que el trigo para pienso. De un país vecino se importa algo de trigo, que complementa la oferta local, generalmente a precios más altos que los precios locales debido a los costes de transporte. Una importante OP que reúne a la mitad de los molineros locales (en términos de volumen de producción) ha estado abasteciendo a la mayoría de productores locales, mientras que otros productores siguen estando menos organizados y cubren la demanda residual de las fábricas de pienso y los molinos (demanda no satisfecha por la gran OP) cuando es posible. Los miembros de la gran OP están obligados a ceder toda su producción a la OP según los estatutos de la OP y, por diversas razones jurídicas y prácticas, estos miembros muy rara vez abandonan la OP. Hace unos años, un grupo de agricultores no afiliados a la gran OP creó otra que ha mejorado la calidad y la producción del trigo y ha invertido en un sistema de almacenamiento y distribución para abastecer de trigo a mayor escala. Esta nueva OP, más pequeña, convenció paulatinamente a los molineros locales para que le compraran el trigo a ella y no a la gran OP. Para compensar la pérdida gradual del mercado de trigo de molienda, más beneficioso, la OP grande decide reducir los precios mayoristas del trigo de molienda (en grano) por debajo de los costes variables para recuperar a sus clientes y, efectivamente, recupera a algunos de estos clientes en detrimento de su competidor emergente. El mercado de suministro de trigo es probable que no sea mayor que la región en cuestión, habida cuenta de los altos costes que supone el transporte desde otras regiones productoras a dicha región. La gran OP es probable que ocupe una posición dominante, teniendo en cuenta su cuota de mercado, su control sobre el suministro a través de la obligación de exclusividad impuesta a sus miembros y el hecho de que las importaciones no pueden sustituir el suministro de la OP a causa de los elevados costes de transporte. La posición dominante puede tener un carácter estable, sobre todo porque rara vez los miembros de la OP la abandonan, y por la dificultad de que fuentes alternativas de suministro de trigo abastezcan en grandes volúmenes. La estrategia depredadora de fijación de precios de la gran OP se orientaba a la exclusión del mercado de un competidor (la OP más pequeña). En consecuencia, la OP puede haber abusado de su posición dominante infringiendo lo dispuesto en el artículo 102 TFUE.

compradores ofrezcan a los agricultores una duración mínima del contrato (76).

Además, el Reglamento OCM refuerza la posición de los productores en la cadena de suministro frente a los operadores que intervienen en fases posteriores, en particular mediante el apoyo a la creación y el desarrollo de las OP. Como se acaba de analizar en el apartado segundo de este estudio, el Reglamento OCM también incluye elementos que tienen por objeto reducir las diferencias en cuanto a poder de negociación entre los agricultores y otras partes de la cadena de suministro alimentario en algunos sectores seleccionados (leche, aceite de oliva, carne de vacuno y cultivos herbáceos).

No obstante, debe partirse de la siguiente constatación: no existe legislación de la UE relativa a las prácticas comerciales desleales en la cadena de suministro alimentario entre empresas.

Junto a la Comunicación de 2009 sobre el mejor funcionamiento de la cadena alimentaria, se hace necesario destacar la constitución del Foro de Alto Nivel sobre la Mejora del Funcionamiento de la Cadena Alimentaria a finales de 2011, foro destinado a la búsqueda de soluciones que permitiesen garantizar una mayor transparencia de los precios, mejorar la competencia, evitar el abuso de poder en la negociación y contratación, prohibir la especulación y fomentar la autorregulación (77). En noviembre

(76) Señala la Exposición de motivos del Reglamento OMC que a falta de normativa de la Unión sobre la formalización de contratos por escrito, los Estados miembros pueden decidir hacer obligatorio el uso de tales contratos dentro de sus propios regímenes nacionales de Derecho contractual, a condición de que al hacerlo se respete el derecho de la Unión y, en particular, el correcto funcionamiento del mercado interior y de la organización común de mercados. Continúa con el siguiente tenor literal "... Habida cuenta de la variedad de situaciones existentes en la Unión, y en interés de la subsidiariedad, tal decisión debe ser competencia de los Estados miembros. Sin embargo, en el sector de la leche y los productos lácteos, para garantizar unas normas mínimas adecuadas para tales contratos y el buen funcionamiento del mercado interior y de la organización común de mercados, deben fijarse al nivel de la Unión algunas condiciones básicas para el uso de tales contratos. Todas esas condiciones básicas se deben negociar libremente (apartado 127).

(77) La creación de este Grupo de Alto Nivel se realizó sobre la base del artículo 173. TFUE asigna a la Unión y a los Estados miembros la misión de asegurar la existencia de las condiciones necesarias para la competitividad de la industria de la Unión, especialmente fomentando un entorno favorable a la cooperación entre empresas. El artículo 173.2 invita en particular a los Estados miembros a consultarse mutuamente en colaboración con la Comisión y, siempre que sea necesario, a coordinar sus acciones en el ámbito de la industria. [Decisión de la Comisión de 1 de junio de 2015 por la que se instituye el Foro de Alto Nivel sobre la Mejora del Funcionamiento de la Cadena Alimentaria (2015/C 179/03) (DO C 179 de 2.6.2015)] Véase http://ec.europa.eu/growth/sectors/food/competitiveness/supply-chain-forum/index_en.htm y, asimismo, *Final Recommendations of the High Level Group (HLG.006), the Communication on a Better Functioning Food Supply Chain in Europe (COM(2009) 591), the*

de 2011, como es sabido, el grupo de trabajo sobre prácticas comerciales desleales del Foro, incluidos los representantes de los agricultores, acordaron una serie de buenas prácticas en las relaciones verticales de la cadena de suministro alimentario (78). En este contexto, la Iniciativa de la Cadena de Suministro (ICS) se configuró en un marco voluntario para la aplicación de los citados principios de buenas prácticas, en funcionamiento desde septiembre de 2013 (79).

En julio de 2014, la Comisión Europea adoptó una Comunicación sobre cómo hacer frente a las prácticas comerciales desleales en la cadena de suministro alimentario entre empresas, donde se sugiere una combinación de iniciativas voluntarias y medidas reglamentarias para combatir las prácticas comerciales desleales (80).

Posteriormente, en el inicio de 2016, la Comisión adoptó un estudio sobre las prácticas abusivas en la cadena alimentaria (81), en el que se señalaba que algunos Estados miembros habían extendido la aplicación de la legislación de la UE en materia de protección de los consumidores a las situaciones entre empresas (82). Más concretamente, apunta la Comisión, de los veinte Estados miembros que ya disponen de legislación (83), quince la han adoptado en los últimos cinco años (84). Algunos Estados miembros pueden plantearse su adopción en un futuro cercano (85), y

Retail Market Monitoring Report (COM(2010) 355), the Single Market Act (COM(2011) 206/4), the Bové Report (2009/2237(INI)), the Corazza-Bildt Report (2010/2109(INI)) Véase:http://ec.europa.eu/growth/sectors/food/competitiveness/supply-chain-forum/index_en.htm

(78) La Comisión pone de manifiesto que, sin embargo, a pesar de los esfuerzos realizados por todas las partes interesadas, los participantes en la cadena alimentaria no pudieron ponerse de acuerdo sobre un mecanismo voluntario de garantía de cumplimiento, ya que, según los agricultores y los transformadores de carne, un mecanismo de este tipo no tendría en cuenta la confidencialidad del denunciante (el factor miedo) ni las sanciones. <http://www.supplychaininitiative.eu/about-initiative/principles-good-practice-vertical-relationships-food-supply-chain>

(79) <http://www.supplychaininitiative.eu>

(80) COM(2014) 472 final.

(81) European Commission (2016): Report to the EP and the Council on unfair business-to-business trading practices in the food supply chain, COM/2016/032 final <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1454403412848&uri=COM:2016:32:FIN>.

(82) Esto es lo que ha ocurrido con la Directiva 2005/29/CE, relativa a las prácticas comerciales desleales, y la Directiva 93/13/CEE, sobre las cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores. Sin embargo, las prácticas que se abordan en la Directiva en cuestión son, en su mayoría, diferentes de las que se debaten en el citado informe.

(83) AT, BG, CY, CZ, DE, EL, ES, FI, FR, HR, HU, IE, IT, LT, LV, PT, RO, SI, SK, UK.

(84) BG, CY, CZ, ES, FI, HU, IE, IT, LT, LV, PT, RO, SI, SK, UK.

(85) Por ejemplo, Polonia.

otros han mejorado sus viejos marcos en los últimos cinco años (86). En particular, este informe de la Comisión realiza un análisis de los cinco elementos que debe contener cualquier intervención de política legislativa en esta materia de la lucha contra la competencia desleal en la cadena alimentaria:

- La legislación nacional debería abarcar toda la cadena de suministro alimentario dado que las prácticas comerciales desleales pueden tener lugar en cualquier fase de la cadena.
- Se establecen cuatro categorías clave de prácticas comerciales desleales que deberían ser el objetivo de un marco regulador eficaz.
 - Una parte no debería trasladar indebida o injustamente sus propios costes o riesgos empresariales a la otra parte.
 - Una parte no debería solicitar a la otra parte ventajas o beneficios de cualquier tipo sin llevar a cabo un servicio relacionado con la ventaja o el beneficio solicitado.
 - Una parte no debería introducir cambios unilaterales ni retroactivos en un contrato, salvo que el contrato lo permita de manera específica en condiciones equitativas.
 - No debería ser posible poner fin injustamente a una relación contractual ni amenazar injustificadamente con poner fin a una relación contractual.
- La flexibilidad debería ser una prioridad frente a rigidez en la definición de las prácticas comerciales desleales.
- Debería respetarse la confidencialidad de las denuncias y posibilidad de iniciar investigaciones por iniciativa propia.
- Las medidas para luchar contra las prácticas comerciales desleales deberían funcionar como un auténtico elemento disuasorio (sanciones y multas).

En el citado informe, la Comisión concluyó que *“...empieza a haber indicios de que la ICS ha comenzado a promover el cambio cultural en la*

(86) DE, EL, FR.

cadena de suministro alimentario, lo que podría favorecer la lealtad en las relaciones comerciales. Aún es demasiado pronto para valorar con certitud si la ICS ha sido eficaz en la lucha contra las prácticas comerciales desleales o en su disminución”. Asimismo, habida cuenta de la evolución positiva en partes de la cadena alimentaria y dado que existen diferentes enfoques que podrían combatir las prácticas comerciales desleales de forma eficaz, la Comisión no ve todavía el valor añadido que tendría un enfoque regulador armonizado específico a escala de la UE en 2016. En cualquier caso, antes de que finalice su mandato, la Comisión “...volverá a evaluar el posible valor añadido de una acción de la UE para hacer frente a las prácticas comerciales desleales, a la luz de los nuevos avances o en caso de que estos no se produzcan”.

Desde otra Institución de la UE, se ha dado un paso más en esta materia. En relación con esta problemática, la Comisión de mercado interior y protección de los consumidores del Parlamento europeo adoptó una resolución sobre el problema de las prácticas comerciales desleales y su especial problemática en la cadena alimentaria por sus efectos en el eslabón más débil de la misma. El Parlamento Europeo ha considerado que el informe de enero de 2016 de la Comisión, antes referenciado, no ataca la raíz del problema. La iniciativa de Supply Chain Initiative (SCI) y otros esquemas voluntarios (códigos de buenas prácticas, mecanismos de solución de diferencias) deberían ser desarrollados con el establecimiento del anonimato y confidencialidad para las denuncias y el incremento del carácter disuasorio de las sanciones a escala nacional. El Parlamento ha invitado en la citada resolución a la Comisión a remitir una propuesta para establecer los principios a escala europea sobre la base de un conjunto de prácticas desleales (retraso en el pago, restricciones de acceso al mercado, modificaciones unilaterales o retroactivas de las condiciones comerciales, ausencia de contratación por escrito y reducciones del precio del contrato de manera sobrevenida) y a que supervise específicamente la puesta en práctica a escala nacional de la Directiva 2011/7/EU. Asimismo, la Comisión parlamentaria en dicha resolución solicita que se promueva la generalización del sistema de agencias públicas de control y ejecución con capacidad para investigar e instruir procedimientos sancionatorios sobre la base de las informaciones y quejas que se reciban y en cuya com-

posición se facilite la presencia de las organizaciones de productores y sus asociaciones. Así, el consumidor debe tener derecho a un conocimiento suficiente de todos los eslabones de la cadena y los observatorios de precios deben ser un elemento clave para ello (87).

En Noviembre 2016, el Grupo de expertos de la Comisión sobre la cadena alimentaria ha publicado unas Recomendaciones sobre los agricultores en la cadena de suministro de alimentos en la misma línea de argumentaciones previas de carácter institucional que se acaban de describir y ante las que la Comisión deberá plantear una respuesta adecuada (88).

En suma, en materia de competencia desleal, el vacío existente en el Derecho de la UE no permite identificar elementos singulares que beneficien a los productores agroalimentarios. Los diversos foros, informes y Comunicaciones de la Comisión invitan a una evolución en este sector hacia propuestas más específicas y el propio Parlamento Europeo ha propuesto la adopción concreta de normas armonizadoras sobre las prácticas comerciales desleales a escala de la UE.

(87) Parlamento Europeo (2016), Comisión de Mercado interior y protección del Consumidor: Informe de Edward CZESAK (ECR, PL) on unfair trading practices in the food supply, disponible en <http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/printsummary.pdf?id=1435745&l=en&t=E>

(88) “Ante el temor de que los agricultores se lleven la peor parte de la volatilidad de los precios y de los períodos prolongados de precios bajos, el informe del Grupo operativo concluye que el marco político por el que se regula la cadena de suministro «puede y debe seguir mejorándose». Entre las demás conclusiones, el informe insta a que se adopten nuevas normas a nivel de la UE para abordar algunas prácticas comerciales desleales, así como a que se establezcan sistemas de cumplimiento eficaces en los Estados miembros, como por ejemplo el recurso a un árbitro. Además, también se recomienda incrementar la transparencia del mercado, reforzar la cooperación entre los agricultores, facilitar el acceso de estos últimos a la financiación y mejorar la utilización de herramientas de gestión del riesgo. En concreto, el informe del Grupo operativo recomienda que:

Para mejorar la transparencia del mercado, se introduzca la obligación de informar sobre los precios y se presenten los datos con más celeridad y de forma estandarizada. En lo que se refiere a las prácticas comerciales desleales, aunque las iniciativas voluntarias han resultado útiles, no han llegado a introducir medidas de cumplimiento eficaces e independientes, por lo que debería introducirse una legislación marco a nivel de la UE, así como regímenes de apoyo al cumplimiento efectivo en los Estados miembros, como por ejemplo mediante el recurso a un árbitro. Existen también recomendaciones sobre la obligatoriedad de los contratos por escrito, lo que será igualmente beneficioso para los agricultores. En lo que se refiere a potenciar la cooperación entre los agricultores, las normas de organización colectiva y de competencia deberían ser claras y funcionales, para fomentar de forma significativa estas oportunidades de cooperación. A fin de facilitar el acceso de los agricultores a la financiación, debe potenciarse más el uso de instrumentos financieros, con una mayor participación del Banco Europeo de Inversiones (BEI), que también podría contribuir al desarrollo de un instrumento de garantía del crédito a la exportación. En lo relativo a la gestión del riesgo, deberían mejorarse las herramientas existentes. Los mercados de futuros ofrecen a los agricultores una herramienta suplementaria, pero es necesario seguir avanzando en la concienciación y en la formación. Accesible en http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-3658_fr.htm

6. LOS NUEVOS OBJETIVOS DE UNA PAC REFORMADA EN SU RELACIÓN CON EL DERECHO DE LA COMPETENCIA.

En este contexto normativo, entre otros objetivos, con carácter inmediato, debe fijarse la necesaria interpretación única y coherente del Derecho de la Competencia para la agricultura, sobre todo, porque el panorama de las decisiones adoptadas por las autoridades nacionales de la competencia es muy heterogéneo y afecta a la propia existencia del Mercado único.

Es conocido que las autoridades de la competencia y las instancias judiciales en los Estados miembros no desarrollan unas actuaciones homogéneas frente a las prácticas contrarias al Derecho de la competencia. Así, hay un conjunto de precedentes singulares autorizados a escala nacional por las autoridades nacionales de la competencia, los tribunales nacionales o la legislación propia de cada Estado, entre las que cabe destacar el siguiente conjunto de ejemplos: la autoridad nacional de la competencia francesa, entre otros, ha autorizado la fijación de precios mínimo del vino por el Consejo Regulador del Cahors en razón de los intereses del consumidor y los contratos con precios máximos de Bergerac; las recomendaciones de precios colectivas de ANIL autorizadas en Portugal; la central de compras autorizada por el Tribunal Supremo en España en el caso CECASA; los acuerdos de fijación de precios de la interprofesional Edovra en Grecia; la derogación de las normas de la competencia para el sector forestal y de cría de ganado en Alemania (89).

El establecimiento de un conjunto de acuerdos compatibles con las normas antitrust es crucial para fortalecer la posición económica y jurídica de los productores.

En este contexto debe situarse cualquier planteamiento de reforma de la PAC en el futuro. De cara a la PAC 2020, apunta Massot que se debería permitir explícitamente a las OP optimizar los costes de producción y estabilizar los precios mediante retiradas, almacenamiento privado o promociones. Asimismo sería preciso ampliar al resto de los sectores las medidas específicas previstas para vino y aceite de oliva en materia de concentración de la oferta, adaptación a la demanda y estabilización de

(89) GUILLEM CARRAU, J.: *EU competition framework policy ...*, op. cit, p. 35.

los mercados. Finalmente, propone la eliminación de los procedimientos de verificación ex ante de los acuerdos agrícolas y la inclusión de listados positivos de conductas y acuerdos de OP e interprofesionales compatibles con el Derecho de la UE (90).

Otro objetivo debe centrarse en una mejora del entorno normativo del sector agroalimentario es la reforma del enfoque de la aplicación de las normas de la competencia al sector agroalimentario. Los principios de Better regulation invitan a realizar una interpretación proactiva en favor de los intereses agrícolas de ambos reglamentos basada en la promoción de la conocida extensión de norma y otras prácticas compatibles de refuerzo de la posición de la producción en la cadena alimentaria, como son los códigos de conducta, los contratos modelo, los programas de calidad o los observatorios de precios.

En la próxima reforma de la PAC, cabe ser optimista sobre la capacidad de modernizar este marco legal porque, como señala García Azcárate, precisamente en un contexto de rigor presupuestario, esta mejora normativa no tiene coste presupuestario (91).

Un elemento que se pone de manifiesto en Derecho comparado, es que los principales socios comerciales de la UE tienen un enfoque distinto al de la PAC actual respecto a la aplicación del Derecho de la Competencia al sector agroalimentario. Así, por ejemplo, en el caso de Estados Unidos, la Capper Volstead Act da al productor el mismo derecho de negociación colectiva de las empresas y, para ello, establece la exención de aplicación de las normas antitrust a las organizaciones de productores estadounidenses (92).

7. CONCLUSIONES

El legislador europeo ha establecido el conjunto de derogaciones específicas del Derecho de la competencia que el legislador de la UE en la le-

(90) MASSOT MARTI, A.: "Los mecanismos de la PAC 2020. Principales vectores del proceso de reforma en curso", *Revista española de estudios agrosociales y pesqueros*, N° 232, 2012, págs. 13-68

(91) GARCIA AZCÁRATE, T.: "Algunos apuntes sobre la relación entre las políticas europeas agraria y de competencia en el marco de las discusiones sobre la PAC post 2013", *Revista española de estudios agrosociales y pesqueros*, N° 232, 2012, págs. 69-100.

(92) "[The Capper-Volstead Act's] purpose is to give to the farmer the same right to bargain collectively that is already enjoyed by corporations." 62 Cong. Rec. 2057 (1922), *The Capper-Volstead Act (Public-No. 146-67th Congress)*.

gislación básica agrícola (el Reglamento OCM) para, entre otras finalidades, reequilibrar las posiciones de los diversos actores de la cadena alimentaria en favor de los productores.

Queda atrás el debate poco fructífero sobre si existe una exención de aplicación del derecho de la competencia al sector agroalimentario, la realidad es que el legislador europeo ha querido regular un conjunto de derogaciones específicas claramente establecidas en el Reglamento OCM.

Dichas derogaciones no pueden ser objeto de una interpretación simplemente gramatical puesto que las vaciaría de contenido y sería como tenerlas por no puestas por el legislador. Si se interpretan restrictivamente pueden parecer, por un lado, insuficientes para responder a las crisis de precios que están sufriendo algunos productores y, por otros, inaplicables dada la estricta interpretación jurisprudencial que se ha realizado de las mismas.

Procede, sin duda, abogar por una interpretación sistemática, que no laxa, de las mismas. Esto es, la derogación ha de entenderse y ser consistente con el conjunto de normas en las que se insertan y sus fines -básicamente la OCM pero puede ser también la política de calidad agroalimentaria.

Respecto a la OCM, por ejemplo, carece de sentido acotar las derogaciones de tal manera que el fomento de los acuerdos de comercialización en un sector no tengan sentido y, en consecuencia, se impida el desarrollo de las OP o de sus programas operativos, o como podía haber pasado en el sector del azúcar, se haga imposible la celebración de los contratos de compraventa del producto en cuestión. Una interpretación del artículo 152 Reglamento OCM en el sentido descrito en este estudio, es decir, como una derogación horizontal implícita, puede ser otro ejemplo de esta necesaria y coherente evolución interpretativa. En cuanto a la política de calidad, encontramos como ejemplo de lo que no es una interpretación sistemática, y que no se debería aceptar, aquella que pretende que los Consejos Reguladores se sujeten a las normas de derecho de la competencia como cualquier operador hasta el punto de dificultar o hacer imposible el control o certificación de las producciones por terceros acreditados conforme a la legislación europea.

Por eso otro elemento fundamental en este proceso interpretativo de la voluntad del legislador es el concepto de efecto útil del Derecho de la competencia, que viene a ser la traslación al Derecho de la competencia del sentido común. Es necesario tener en cuenta cual es el efecto útil de la aplicación del Derecho de la Competencia a cada uno de los casos agrícolas sobre los que se pretende aplicar. Igualmente, otro debe del legislador es que los conceptos de mercado relevante y de mercado territorial deben ser afinados en relación con el sector agroalimentario.

En fin, la garantía de un entorno legal favorecedor de las condiciones de competencia, en el que la propia legislación ofrezca los instrumentos necesarios para evitar los desequilibrios, prevenirlos o atenuarlos debe constituir un objetivo prioritario del legislador a todos los niveles (autonómico, estatal y europeo).

En paralelo, las Administraciones implicadas deben realizar un esfuerzo hacia una interpretación sistemática de las derogaciones que el legislador considere adecuado establecer, que sea consistente con el desarrollo de los modelos y sistemas en los que se basa la Organización Común de Mercado (Organizaciones de productores, Interprofesionales, etc.) y la Política de Calidad (Consejos Reguladores, Interprofesionales, etc.) con el fin de que no haya interpretaciones contradictorias dependiendo de la autoridad de la competencia nacional que analice el asunto.

Este tema es de máxima actualidad y lo va a ser más por la resolución judicial europea que, en 2017, abordará el mencionado asunto de los pactos de precios y otras conductas asociadas en el sector de las endivias francés.

En cualquier caso, lo cierto es que el equilibrio de la cadena alimentaria y las reglas de competencia aplicadas al sector agrícola son unos de los asuntos a abordar por el legislador europeo de cara a la revisión intermedia de la PAC o para la reforma de la PAC post 2020. Fundamentalmente, debe avanzarse en una interpretación de esta derogación fiel a los motivos que inspiraron al legislador europeo para la configuración de la PAC, entre otros aspectos, como una política común. Constituye, igualmente, un tema clave para la futura reforma de la PAC, en general, y para la reforma de los reglamentos financieros y de la OCM que ha iniciado la Comisión mediante el Reglamento Omnibus.

Finalmente, como se ha detallado en este estudio, del enfoque que se realice de esta cuestión dependerá la configuración de unas condiciones de acceso a los mercados agroalimentarios para los productores europeos similar a las existentes en los entornos normativos de los, hasta ahora, principales socios comerciales de la UE.

RESUMEN

Las derogaciones a la normativa del Derecho de la Competencia y las Organizaciones de Productores

Este trabajo parte del análisis de las derogaciones al Derecho de la Competencia que existen en el sector agrícola y su aplicación práctica. Las conclusiones llevan a confirmar la necesidad de un entorno legal favorecedor de las condiciones de competencia, en el que la propia legislación ofrezca los instrumentos necesarios para evitar los desequilibrios, prevenirlos o atenuarlos debe constituir un objetivo prioritario del legislador a todos los niveles (autonómico, estatal y europeo).

En paralelo, se concluye que las Administraciones implicadas deben realizar un esfuerzo hacia una interpretación sistemática de las derogaciones que el legislador considere adecuado establecer que sea consistente con el desarrollo de los modelos y sistemas en los que se basa la Organización Común de Mercado (Organizaciones de productores, Interprofesionales, etc.) y la Política de Calidad (Consejos Reguladores, Interprofesionales, etc.).

PALABRAS CLAVE: Derecho de la Competencia, antitrust, organizaciones de productores, OCM,

CÓDIGOS JEL: K21.

ABSTRACT

Derogations to Competition Law and Producer Organizations

After doing a revision of the Competition Law derogations in the agricultural sector, the first conclusion is that a better legal environment for competition is needed. It shall be a crucial goal for the legislator at every level (european, national and regional) to create legal skills to avoid and to prevent bias between operators.

Secondly, the Administrations are called to perform a consistent interpretation of the Competition law's derogations. This systematic interpretation shall connect the derogation with the development of the models and systems in which the Common Organization of Markets is stated (producer organizations, interbranch associations, etc.) and in which Quality Food Policy is established (Boards and Interbranch associations).

KEY WORDS: Competition Law, antitrust, producer organizations, CMO.

JEL CODES: K21.

CRÍTICA DE LIBROS

BARDAJÍ, ISABEL; ESCRIBANO, SANTIAGO y GARRIDO, ALBERTO. *Principios básicos de seguros agrarios*. Edita: Cajamar.

La cátedra CajaMar de Economía y Política agraria ha editado el Manual “Principios básicos de seguros agrarios”. Su publicación se enmarca en el compromiso de esa entidad en la difusión y transferencia de conocimiento, a través de publicaciones sobre temas en el ámbito de la Economía y Política Agraria. Se trata de un libro esperado y necesario que viene a cubrir una laguna editorial en materia de formación sobre seguros agrarios. Es conocido que la política de seguros agrarios en España es la principal herramienta que la Administración pone al servicio del sector agrario, para facilitar la gestión de los principales riesgos que afectan a estas producciones, tales como: catástrofes naturales, adversidades climáticas, plagas y enfermedades.

El Seguro agrario en nuestro país tiene una larga tradición de casi 40 años, estando su origen en la veterana Ley 87/1978 de Seguros Agrarios Combinados. La complejidad y el grado de desarrollo alcanzado lo ha convertido en un modelo de éxito mundial, y prueba de ello son las múltiples consultas de Organismos Internacionales como FAO, BID, IICA y proyectos de cooperación con la AECID, etc., en los que ha participado y participa la Entidad Estatal de Seguros Agrarios (ENESA), Organismo Autónomo adscrito al Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente, que tiene encomendada la función de coordinación e impulso de la política de seguros agrarios.

La clave del éxito del modelo español está en su diseño y en el compromiso de las partes. Se trata de una alianza entre el sector público y el sector privado. Por la parte pública participan los Ministerios de Agricultura y de Economía, así como el Consorcio de Compensación de Seguros y las Comunidades Autónomas. La parte Privada está formada tanto por las compañías de seguros, a través de la empresa gestora AGROSE-

- Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros, n.º 248, 2017 (139-145).

GURO, como por los representantes de los Agricultores y Ganaderos, que son las Organizaciones Profesionales Agrarias y las Cooperativas Agroalimentarias.

A pesar de este contexto tan favorable al seguro agrario en nuestro país, no existía una publicación de carácter formativo/docente que sirviera para reunir, de forma pedagógica e integradora, los principales conceptos que permiten tener una visión general de la política de Seguros Agrarios. De tal manera que cualquier profesional del sector, tras la lectura del manual, habrá adquirido el conocimiento suficiente para comprender la importancia de esta herramienta en la gestión del riesgo. Podrá asesorar y participar activamente en los debates que se plantean con mucha frecuencia sobre esta cuestión.

La redacción del Manual, ha estado a cargo de Isabel Bardají, Santiago Escribano y Alberto Garrido profesores de la Escuela Técnica Superior de Ingenieros Agrónomos de la Universidad Politécnica de Madrid y miembros del CEIGRAM, Centro de Estudios para la Investigación de los Riesgos Agrarios y Medioambientales. Se trata de expertos de reconocido prestigio en este campo con muchos años de experiencia en la investigación, desarrollo de proyectos y docencia en materia de seguros agrarios.

El Manual se estructura en seis Módulos cuya lectura y comprensión nos permitirán adquirir conocimientos sobre gestión y tipos de riesgos, tipos de seguros, Marcos institucionales, sistemas de apoyo público, etc. Está escrito con un estilo directo y sencillo, no exento de rigor técnico, que hace asequible y fácil su lectura. Cuenta con el apoyo de gráficos, tablas y diagramas, lo que facilita la comprensión de los textos.

Cabe destacar el repaso comparativo que se da a los diferentes sistemas de seguros agrarios en distintos países de la UE, Canadá, EEUU y otros. Este Módulo es especialmente interesante de cara a la formación de los diferentes actores que participarán en el debate de la futura PAC, donde cada vez con mayor fuerza se oye la voz de los que claman por la financiación de instrumentos eficaces de gestión del riesgo.

También es reseñable el módulo que describe los tipos de seguros. Muy oportuno para entender el actual debate sobre la necesidad de articular

instrumentos que permitan afrontar riesgos derivados de los mercados, en materia de ingresos o de rentas.

Por lo tanto, no cabe sino felicitarnos por la iniciativa de la cátedra Cajamar, que pone a disposición no solo del sector, sino del conjunto de la sociedad, un documento sintético, riguroso y asequible donde se puede obtener una visión global del interés y la necesidad de una política de seguros agrarios sólida.

JOSÉ MARÍA GARCÍA DE FRANCISCO

Director de ENESA

GRANDA, JOSÉ; GRANDA, MIGUEL y HERNÁNDEZ, CARLOS G. *Mejora de la dehesa. Manual práctico*. Editorial Agrícola Española. Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente, 2017, 134 pág.

Este libro, según el primero de los autores, es una reedición actualizada del publicado por el INIA en 1982 y escrito por Miguel Granda, su padre, con el título de *Mejora de la Dehesa Extremeña*. Los tres autores no sólo son ingenieros agrónomos sino que ambas familias están vinculadas de antiguo a la dehesa mediante fincas de su propiedad. Ambas cosas garantizan no sólo sus conocimientos técnicos sino también prácticos sobre este ecosistema.

Tras una introducción descriptiva sobre el clima, los suelos, la vegetación y el aprovechamiento ganadero de la dehesa, los autores se ocupan de proponer las actuaciones que, según su criterio, deberían llevarse a cabo para su *mejora*, la finalidad esencial de esta obra. Se resaltan, como factores limitantes, la variabilidad meteorológica anual e interanual, con las cuatro estaciones bien diferenciadas en cuanto a la producción del pasto, así como la probabilidad impredecible de sequías, y la acidez y pobreza de los suelos. En cuanto a la vegetación, se destaca el interés del arbolado disperso, que mejora el microclima y proporciona frutos (bellotas), ramón, corcho, leña, carbón, refugio de fauna, biodiversidad, etc.

Los autores contemplan la *mejora* como un proceso en espiral que se re-actualiza: mejora y aumento de la producción de los pastos, aumento de las reservas para épocas sin posibilidad de pastoreo o con escasez de pastos, aumento de la carga ganadera, mejora de la fertilidad del suelo, aumento de la producción de los pastos... y así sucesivamente.

Para el incremento de la producción de los pastos herbáceos naturales se propone una fertilización fosfórica adecuada, que beneficia a las leguminosas anuales dominantes así como, indirectamente, a las gramíneas anuales ya que éstas se aprovechan del nitrógeno fijado por las primeras mediante los *Rhizobium*. También se contempla la resiembra con diversas especies bien testadas. Y asimismo se comenta la fertilización con estiércol.

Para la correcta alimentación del ganado durante las estación improductiva (el verano) o la suplementación en épocas con poca producción (in-

vierno) así como durante las sequías sobrevenidas se precisa un meditado *plan de reserva* que puede implicar varias acciones concomitantes: la implantación de praderas, por ejemplo a base de raigrás italiano, avena o triticale en cultivo monofito o bien con alguna leguminosa en cultivo polifito; la conservación de hierba en forma de heno o de ensilado o bien la compra de estos productos; el heno en pie a partir de un pastoreo diferido; la producción o compra de grano y paja; en su caso, la venta de ganado en momentos de escasez de pasto (desvieje, crías al destete, etc.); y, por supuesto, la contratación de seguros. Llama la atención el comentario sobre la posibilidad de introducir en la dehesa arbustos forrajeros resistentes a la sequía, tales como *Atriplex halimus*, *Medicago arborea* u *Opuntia*, que son propios de suelos básicos o incluso salinos (el *Atriplex*). También es llamativo el que, con respecto a las leguminosas, los autores parecen mostrar sus preferencias por el trébol balansa (*Trifolium michelianum*) con respecto al trébol que tradicionalmente se ha considerado como el más representativo de la dehesa, el trébol subterráneo (*T. subterraneum*).

En cuanto al manejo del ganado, se recomienda el pastoreo rotacional, aprovechando la parcelación de las fincas o reparcelando, en su caso, y no metiendo a los animales cuando la hierba es muy joven, así como calcular bien la carga ganadera instantánea. También se deben mejorar las condiciones de bienestar del ganado en pastoreo mediante sombras, cortavientos y áreas de resguardo.

Desde un punto de vista práctico resultan muy interesantes las recomendaciones y las referencias (en internet) sobre infraestructuras e instalaciones: cercas, corrales y mangas de manejo y tratamientos, comederos, abrevaderos y puntos de agua (charcas, pozos), distribución del agua, calidad del agua, parideras, almacenes, caminos, vías de traslado de los animales sin interferencias, cortafuegos, etc.

No se olvida referirse en este libro a los bienes intangibles, y de difícil valoración económica, de la dehesa, tales como sus valores ecológicos (biodiversidad, calidad del paisaje), haciendo también alusión a los problemas de renovación del arbolado viejo, a la *seca de la encina*, a la posible reforestación en algunas áreas y al control de la erosión producida por sobrepastoreo o, en su caso, en caminos y cárcavas.

Desde el punto de vista económico, los autores destacan que, de promedio, el 85% de los ingresos de las fincas de la dehesa son derivados de la producción ganadera (la mitad como ayudas de la UE) y el 15% restante, del corcho, la caza, la leña, el carbón, el turismo rural, etc. Dedicamos sendos capítulos a los flujos de caja, al beneficio de las dehesas y a la rentabilidad privada. Y recomiendan la conveniencia de potenciar los productos singulares de calidad, entre los que sobresale el cerdo ibérico de montanera (aunque en el libro apenas se habla de esta especie y, en cambio, se da más relevancia al vacuno y ovino), los sellos de calidad (IGP, DO, DOP), las asociaciones y cooperativas, los servicios ambientales con ayudas de la PAC a las políticas “verdes” y ecológicas, etc.

Los autores recomiendan también priorizar las actuaciones de mejora en función de la situación de partida de la finca (por ejemplo en propiedad o en arriendo) y teniendo en cuenta, además, que la rentabilidad debe medirse a largo plazo debido a la variabilidad meteorológica interanual y de los precios de mercado.

En el debe de la obra que comentamos se atisba una cierta precipitación a la hora de llevar el manuscrito a imprenta. La redacción, sobre todo en lo que se refiere a la puntuación y sintaxis, dificulta mucho la lectura y debería mejorarse en una posible nueva edición. Hay fotografías de plantas mal identificadas (pág. 42). En alguna figura faltan las unidades de ordenadas (fig. 10). Se denomina “productividad” a lo que es simplemente “producción”. A las gramíneas se las considera como plantas “nitrófilas”. En la pág. 52 se anuncia que se tratará (después) de la calidad y disponibilidad de los pastos cuando de ello ya se ha tratado en las páginas anteriores (49, 50, 51)...

Finalmente, en una “reedición actualizada”, como pretende ser este libro, se echan en falta, por ejemplo, citas de alguna de las numerosas publicaciones y tesis doctorales sobre la dehesa, en los últimos 20 años, del grupo del Prof. Leopoldo Olea en la Escuela de Ingenierías Agrarias de Badajoz (y Presidente de la Sociedad Española para el Estudio de los Pastos desde 1999 a 2007), un grupo que ha dedicado una gran parte de su actividad investigadora a este ecosistema agro-silvo-pastoral (o pastoral-silvo-agrícola, como le gustaba denominarlo al Prof. Olea). En la pág. 109 se cita a Olea (1980), una publicación de hace 37 años, pero luego no figura esta

referencia en la Bibliografía. También se echan en falta referencias a las numerosas experiencias y publicaciones recientes sobre el “montado” portugués (así se denomina a la dehesa en Portugal), por ejemplo de la Estação de Melhoramento de Plantas de Elvas y del grupo de trabajo de David Crespo, Presidente y fundador (1979) de la Sociedade Portuguesa de Pastagens e Forragens y alto funcionario de la FAO en Roma desde 1985 hasta 1994. Por el contrario, un 25% de las citas bibliográficas tienen más de 25 años de antigüedad y alguna más de 40 o incluso de hasta 60 años.

Para terminar esta reseña, quizás convenga volver al primer párrafo de la misma y recordar la doble condición de los autores del libro comentado: su formación como ingenieros agrónomos y su pertenencia a “dos familias con profundas raíces dentro de la dehesa extremeña” (sic). Ello explica también el subtítulo de la obra, *Manual práctico*, la constante alusión en ella a la “gestión empresarial” y el lenguaje utilizado, que parece claramente dirigido a unos supuestos lectores del ámbito de la empresa privada tanto propietarios como arrendatarios. Serán estos los que tendrán la última palabra para juzgar si este manual les ha resultado comprensible, “práctico” y, por tanto, útil.

CARLOS FERRER BENIMELI

Profesor emérito. Universidad de Zaragoza

247
2/2017

*Revista Española
de Estudios
Agrosociales y
Pesqueros*

La Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros, refundición de la Revista de Estudios Agrosociales y de la revista Agricultura y Sociedad, es una publicación periódica y especializada en temas relativos al medio rural con referencia especial a los sectores agrario, pesquero y forestal, al sistema agroalimentario, a los recursos naturales, al medio ambiente y al desarrollo rural, desde el objeto y método de las ciencias sociales.

ESTUDIOS

Eva Gabriela Calderón Fallas

Turismo rural comunitario, agricultura familiar y desarrollo rural. Análisis de algunas experiencias en las áreas rurales de Costa Rica.

Andrés Chica Murillo y Flávio Bezerra Barros

Etnoictiología en la comunidad indígena Ticuna de Gamboa: un análisis de las relaciones territoriales en la Baja Amazonia del Perú.

Nazaret M. Montilla-López, José A. Gómez-Limón y Carlos Gutiérrez-Martín

Los bancos de agua como instrumento económico para la mejora de la gestión del agua en España.

Alejandro González Morales y Antonio Ramón Ojeda

Análisis de la consideración científica e institucional de los paisajes de terrazas agrícolas en Canarias (España).

Director: Carlos Gregorio Hernández Díaz-Ambrona

Suscripción anual (3 números)

Edita: Secretaría General Técnica

Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente

España 55,00 €

Extranjero 75,50 €

Número suelto 21,00 €

Solicitudes: A través del Centro de Publicaciones del Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente. Paseo de la Infanta Isabel, 1 • 28071 Madrid. Telf.: (91) 347 55 50 • 28071 • E-mail: mcruzpf@mapama.es Librerías especializadas.

Redacción: Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros. Paseo de la Infanta Isabel, 1. Pabellón A - 28071 Madrid (España). Telf.: 91 347 55 48. E-mail: redaccionRecap@mapama.es



ager

AGER, Revista de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo Rural / Journal of Depopulation and Rural Development Studies es una revista de periodicidad semestral sobre temas de desarrollo rural y territorial. Se publica, por parte del CEDDAR (Centro de Estudios sobre la Despoblación y Desarrollo de Áreas Rurales), desde el año 2001.

AGER se encuentra incluida en las siguientes bases de datos: Scopus (Elsevier), Emerging Sources Citation Index (Thomson Reuters), Econlit, Geobase, CSA Sociological Abstracts, ERIH Plus, Abi Inform (Proquest), CAB Abstracts, CIRC (Clasificación Integrada de Revistas, CSIC), Dialnet, ISOC, Latindex y Redalyc.

Cuenta con el Certificado de Revista Excelente tras haber renovado con éxito en 2016 el proceso de evaluación de la calidad de revistas científicas españolas llevado a cabo por la Fundación Española para la Ciencia y la Tecnología.

Número 22 (abril 2017)

- Tackling the participation of Europe's rural population in the shadow economy

Colin C. Williams, Ioana Alexandra Horodnic

- Migrantes y trabajo: un estudio sobre los dispositivos sociales para acceder al trabajo en tres circuitos migratorios de la Argentina

Mariela Blanco, Silvia M. Bardomás, Elena Mingo

- Territorial inequalities: depopulation and local development policies in the Portuguese rural world

Maria Antónia Pires de Almeida

- Análisis de los programas de desarrollo rural en la Comunidad Valenciana (1991-2013). Lectura de los proyectos turísticos

Juan Gabriel Tirado Ballesteros

- Análisis de redes socioinstitucionales y cohesión social en torno a la DO Vinos de Uclés (Castilla-La Mancha)

Silvia Freitas Caetano, Susana Ramírez García

Director:

Fernando Collantes (Universidad de Zaragoza)
ager.collantes@gmail.com

Subdirectores:

Javier Esparcia (Universitat de València)
javier.esparcia@uv.es

Ernesto Clar (Universidad de Zaragoza)
eclar@unizar.es

Normas de estilo de la revista, en: <http://ruralager.org>



ager

REVISTA
DE ESTUDIOS
SOBRE
DESPOBLACIÓN
Y DESARROLLO
RURAL
JOURNAL
OF DEPOPULATION
AND RURAL
DEVELOPMENT
STUDIES

22



N.º 22 / ABRIL 2017

CENTRO DE ESTUDIOS SOBRE DESPOBLACIÓN Y DESARROLLO DE ÁREAS RURALES

Edita:

Centro de Estudios sobre la Despoblación
y Desarrollo de Áreas Rurales (CEDDAR)

Calle Moncasi, 4, entlo. izda.
50006 Zaragoza, España

Tfno. y Fax 976 372 250
info@ceddar.org
ager@ceddar.org
www.ceddar.org

ECONOMISTAS

COLEGIO DE

MADRID



La revista **Economistas** es la publicación del **Colegio de Economistas de Madrid**. Durante el año se editan dos números ordinarios que son monográficos y uno doble extraordinario que recoge el análisis y la valoración de la economía española en el año anterior y sus perspectivas para el año en curso. Se presenta como un plural y completo balance del año, realizado por un amplio grupo de especialistas y estructurado en nueve áreas del ámbito económico.

Información, ventas y suscripciones:

Colegio de Economistas de Madrid
Flora, 1 - 28013 Madrid
Tel. 91 559 46 02 Fax 91 559 29 16
revista.economistas@cemad.es
www.colegioeconomistasmadrid.com

ÍNDICE

ESTUDIOS

Simulador PAC: lecciones del análisis del pago verde, por <i>Pilar Martínez, Javier Castaño y María Blanco</i>	15
Caracterización de las vacas destinadas a matadero en Cantabria usando la información del Sistema Integral de Trazabilidad Animal (SITRAN), por <i>Emma Serrano Martínez, Rommel Moros y Juan Busqué Marcos</i>	39
25 años de inversión pública en regadíos en Aragón: análisis y algunos resultados, por <i>Mariano Sanagustín Sanz</i>	63
Las derogaciones a la normativa del Derecho de la Competencia y las Organizaciones de Productores, por <i>Javier Guillem Carrau</i>	91

CRÍTICA DE LIBROS

Bardají, Isabel; Escribano, Santiago y Garrido, Alberto. <i>Principios básicos de seguros agrarios</i> , por <i>José María García de Francisco</i>	139
Granda, José; Granda, Miguel y Hernández, Carlos G. <i>Mejora de la dehesa. Manual práctico</i> , por <i>Carlos Ferrer Benimeli</i>	142

