



Aumento del valor añadido de los productos agrícolas y forestales

El papel de las ayudas públicas

MANUEL VENTURA

Subdirección General de Fomento Industrial e Innovación. Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino

RESUMEN

El apoyo a las inversiones en los sectores agrícolas y forestales con fondos comunitarios durante el período 2007-2013 se realiza a través del Fondo Europeo de Desarrollo Rural (FEADER) y, concretamente, mediante la aplicación de la Medida 123, "Aumento del valor añadido de los productos agrícolas y forestales". En su cofinanciación participan también el Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino, antiguo Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, y las respectivas comunidades autónomas.

En el artículo se hace una breve referencia histórica, se aportan datos de las ayudas recibidas a partir del año 1986, y se describe la aplicación de la citada medida en el período actual. También se ofrece el gasto público (ayudas de las Administraciones) que los diferentes Programas de Desarrollo Rural prevén para esta medida.

La intervención pública para fomentar la mejora de las condiciones de transformación y comercialización de los productos agrarios, mediante la concesión de ayudas, constituye uno de los medios más adecuados para mejorar la competitividad de las empresas y aumentar el valor añadido de la producción.

La industria agroalimentaria y el sector forestal han aprovechado la concesión de ayudas públicas para modernizar sus instalaciones, con el objetivo de poder competir en igualdad de condiciones con la industria agroalimentaria y forestal europea.

Desde el año 1986, fecha de entrada del Reino de España en la CEE, hasta el año 1999, las ayudas a la industria agroalimentaria han contado

con una normativa específica, que venía regulada por los Reglamentos (CEE) 355/77, (CEE) 866/90, (CEE) 867/90 y (CE) 951/97. Durante el período 1986 a 1990, los proyectos individuales eran aprobados directamente por la Comisión Europea, mientras que de 1991 a 1999 la Comisión aprobaba Programas Operativos a nivel nacional y los proyectos individuales eran aprobados por las comunidades autónomas. Se ha aplicado una normativa básica nacional a nivel de real decreto.

A partir del año 2000, estas ayudas se enmarcan con otras muy diversas en las actuaciones de mejora del desarrollo rural. La normativa para el período 2000-2006 estaba regulada por el Reglamento (CE) 1275/99. Se presentan 17 programas regionales que

requieren una decisión aprobatoria por la Comisión. Existe una normativa básica nacional a nivel de real decreto, y una normativa a nivel regional que permite la aprobación de los proyectos en concurrencia competitiva.

El gran dinamismo de la industria agroalimentaria y forestal, con gran capacidad para ejecutar inversiones, ha propiciado la buena utilización de los fondos inicialmente disponibles y de otros fondos adicionales provenientes de programas o medidas con dificultades en la ejecución.

Los grandes números sobre resultados financieros en los diferentes períodos de programación se exponen en el cuadro 1 en millones de pesetas.

Las inversiones aprobadas en el período 2000-2006 tienen de plazo hasta el 31 de diciembre de 2008 para ser justificadas, por tanto no está aún cerrado el período de programación. Los datos no definitivos e incompletos (no se dispone por el momento de datos de tres regiones) en millones de euros son los reflejados en el cuadro 2.



PROGRAMACIÓN 2007-2013

La programación del período 2007-2013, regulada por el Reglamento (CE) 1698/05, de Desarrollo Rural, y por el Reglamento (CE) 1974/06, de aplicación, contiene algunos elementos que la diferencian de anteriores períodos:

- Cada Estado miembro debe presentar un Plan Estratégico Nacional (PEN) que incluye las prioridades en función de las Directrices Estratégicas Comunitarias, las estrategias elegidas, la lista de los programas regionales que se vayan a aplicar, los indicadores adecuados, etc.
- Se puede optar por un programa único o por programas regionales. Dado el marco competencial español de estructura descentralizada se ha optado por una programación regional.
- Los Estados miembros con programas regionales, como es el caso de España, pueden presentar un Marco

CUADRO 1

Proyectos y subvenciones a la industria agroalimentaria 1986-2000. Millones de pesetas

	1986-1990	1991-1993	1994-1999
Número de proyectos ayudados	1.036	745	5.520
Inversión ejecutada	147.033	133.851	628.470
Ayuda FEOGA pagada	29.269	24.831	154.826
Ayuda EM pagada	19.081	12.751	63.398
Ayuda pública media	32,88%	37,69%	34,71%
Inversión media todos los sectores	141,9	133,8	113,75

CUADRO 2

Proyectos y subvenciones a la industria agroalimentaria 2000-2006. Millones de euros

Número de proyectos ayudados:	10.294	
Inversión aprobada:	6.860	
Ayuda FEOGA aprobada:	1.222	
Ayuda MAPA aprobada:	228	
Ayuda CCAA aprobada:	266	
Ayuda pública media:	25%	
Inversión media de todos los sectores:	0,67	

Nacional, que contiene los elementos comunes de la programación y que precisa de la aprobación de la Comisión.

En el análisis que se hace en el Marco Nacional elaborado por España se considera a la industria agroalimentaria como el sector más importante de la industria española, aunque adolece todavía de algunos problemas específicos como, por ejemplo, un elevado grado de atomización, un insuficiente desarrollo tecnológico o un déficit estructural en algunos productos de la balanza comercial. La necesidad de mayor formación específica y un insuficiente desarrollo de I+D+i, en comparación con otros países de la UE, son carencias también detectadas.

Se reconoce, por otra parte, el papel de la industria agroalimentaria como generadora de empleo, contribuyendo directamente al desarrollo de la actividad económica y al mantenimiento de la población en el medio rural. Elemento dinamizador del medio rural, garante de la calidad y la seguridad alimentaria y sector clave para aumentar el valor añadido de los productos agrarios son algunos de los importantes cometidos que asigna el Marco Nacional a la industria agroalimentaria.

Las razones aportadas justifican la implantación de la medida “Aumento del valor añadido de los productos agrícolas y forestales” como una medida horizontal en el Marco Nacional y, por tanto, obligatoria en todos los programas regionales.

La importancia que el Marco Nacional (aprobado en octubre de 2007) concede a esta medida es refrendada a nivel de los programas de desarrollo rural regionales, que la atribuyen la mayor dotación presupuestaria respecto al resto de medidas. Las aportaciones de gasto público que contemplan los diferentes RDR regionales, según una recopilación realizada por el Servicio de Asesoramiento y Control de Fondos Comunitarios de la Consejería de Desarrollo Rural, Ganadería y Biodiversidad del Gobierno de Cantabria, se recogen en el cuadro número 3.

El gasto público con cofinanciación que



CUADRO 3

Previsiones de los programas de desarrollo rural regionales para industrias agroalimentarias. Datos en euros

CC AA	GASTO PÚBLICO COFINANCIADO	GASTO PÚBLICO ADICIONAL NO COFINANCIADO
Andalucía	271.249.181	401.994.345
Aragón	200.448.000	
Asturias	35.000.000	35.000.000
Baleares	24.500.000	
Canarias	51.000.000	
Cantabria	7.000.000	22.600.000
Castilla-La Mancha	294.650.123	
Castilla y León	175.000.000	76.750.000
Cataluña	127.500.000	
Extremadura	126.346.039	
Galicia	141.757.135	
La Rioja	26.000.000	
Madrid	24.000.000	
Murcia	76.000.000	
Navarra	43.696.768	101.505.945
TOTAL	1.806.977.459	637.850.290

España dedica a esta medida supone el 20% del total dedicado por todos los países de la UE (8.919 millones de euros) y el 63,8% del gasto público adicional no cofinanciado. Las ayudas a las industrias españolas se llevan un 15% de los fondos de los programas regionales y en to-

dos ellos se supera el promedio europeo, destacando Navarra, que dedica el 28,9% de su PDR a las industrias de transformación y comercialización de productos agrarios y silvícolas, y la Comunidad Valenciana, que destina a este fin un 27,8% de sus fondos de desarrollo rural.

Es interesante comprobar la dotación que algunos Estados miembros dedican a la transformación y a la comercialización, pudiendo deducirse sin duda de dicha dotación el estado de su industria agroalimentaria: toda la UE, 9.919 millones de euros; España, 2.445 millones de euros; Alemania, 543 millones de euros (menos que Andalucía); Francia, 677 millones de euros; Reino Unido, 276 millones de euros; Portugal, 487 millones de euros; Polonia, 1.328 millones de euros, Rumanía, 1.071 millones de euros; e Italia, 1.328 millones de euros.

APLICACIÓN DE LA MEDIDA 123

La Medida 123, "Aumento del valor añadido de los productos agrícolas y forestales", que contempla el Reglamento (CE) 1698/2005 de Desarrollo Rural (FEADER) para el período 2007-2013, es la clásica medida de "Transformación y comercialización, "financiada por el FEOGA a partir de la entrada de España en la CEE en el año 1986.

Si bien el objeto de este trabajo es intentar explicar la aplicación de la citada medida durante el periodo 2007-2013, se aprovecha la ocasión para señalar otras medidas que también serían aplicables a la industria agroalimentaria y forestal:

Medida 111, "Información y formación profesional". Por vez primera se contempla la posibilidad de que los fondos dedicados al desarrollo rural puedan destinarse a la formación de los trabajadores en el sector alimentario y forestal. Como bien es sabido, los programas de formación dedicados a la industria agroalimentaria se financiaban, hasta ahora, con fondos procedentes del Fondo Social Europeo o con fondos exclusivamente nacionales.

La posibilidad citada tiene su fundamento en el artículo 20 a) i) del R (CE) 1698/2005: "Acciones relativas a la información y la formación profesional, incluida la divulgación de conocimientos científicos y prácticas innovadoras, de las personas que trabajan en los sectores agrícola, alimentario y forestal".

El artículo 21 excluye de estas ayudas los cursos de preparación o formación que formen parte de los programas o sistemas normales de educación agrícola o forestal de la enseñanza secundaria o superior. Se incluye en 14 PDR.

Medida 124, "Cooperación". También por primera vez se fomenta, mediante la concesión de ayudas que pueden alcanzar hasta el 100% de los gastos auxiliares, la necesaria y provechosa cooperación del sector agrícola, alimentario y forestal con entidades reconocidas para el desarrollo de nuevos productos, procesos y tecnologías.

El artículo 20 del Reglamento 1674/2006, de aplicación del Reglamento de Desarrollo Rural, detalla los gastos que pueden financiarse: los derivados de la cooperación con terceros que correspondan con actividades preparatorias, tales como el diseño, el desarrollo y ensayo de productos, procesos y tecnologías y las inversiones materiales o inmateriales relacionadas con la cooperación, antes del empleo de los nuevos productos, procesos y

tecnologías con fines comerciales. Esta medida se contempla en 8 PDR.

Cambios en las exigencias de la normativa comunitaria

La obligación de demostrar la viabilidad económica de anteriores normativas, se cambia por la exigencia de que “las inversiones ayudadas deben mejorar el rendimiento global de la empresa”; sin embargo, el Marco Nacional mantiene la obligación citada de demostrar la viabilidad económica, así como los PDR regionales, por considerarla de suma importancia en la gestión de fondos públicos.

Desaparece la referencia a la importantísima obligación, en períodos anteriores, de que las inversiones deberán contribuir a mejorar la situación del sector de la producción agraria, garantizando a los productores una participación adecuada y duradera en las ventajas económicas obtenidas (algunos PDR la mantienen).

Desaparece la referencia a la no concesión de ayudas en el sector minorista. El Marco Nacional hace un guiño en este sentido, permitiendo las ayudas al comercio minorista en destino realizado por las organizaciones de productores. En cualquier caso, no parece que el objetivo de esta medida sea facilitar la comercialización a través del comercio minorista.

Desaparece la referencia a la prohibición de conceder ayudas a las inversiones que transformen o comercialicen productos de terceros países.

Desaparece a nivel de reglamento la referencia expresa a la obligación de demostrar la existencia de salidas normales al mercado, mantenida sin embargo en el Marco Nacional y en los PDR.

Desaparecen los criterios de selección sectoriales que fijan prioridades y exclusiones, si bien se hace referencia a la obligación de cumplir las limitaciones que impongan las respectivas OCM.

Se hace una excepción con las microempresas en el cumplimiento de normas, ya que éstas pueden recibir ayudas para cumplir nuevas normas comunitarias y se



les puede conceder un período de gracia de 36 meses para su adecuación.

El hecho de que las citadas obligaciones hayan desaparecido en la reglamentación comunitaria no implica que alguna de ellas o todas no se mantengan en la normativa regional, por lo que se hace necesario conocer las bases reguladoras de las ayudas y las condiciones de las respectivas convocatorias, para el asesoramiento a las empresas o ante encargos de realización de proyectos.

Descripción de la Medida 123

Se concederá apoyo a inversiones tangibles o intangibles que tengan como finalidad la consecución de alguno de los siguientes objetivos:

- Desarrollo de una estructura sectorial moderna, integral y adecuada.
- Impulso al acceso, desarrollo y aplicación de nuevos productos, procesos y tecnologías.
- Adaptación de la producción a las demandas del mercado.
- Mejora ambiental de la industria.

Estos objetivos se enmarcan en las estrategias prioritarias de la Unión Europea de “Mejora de la competitividad” y “Mejora del medio ambiente”, y son similares a

los propuestos por el Reino de España en el Marco Nacional de Desarrollo Rural para la Medida 123, “Aumento del valor añadido de los productos agrícolas y forestales”, y a la propuesta de varios PDR regionales para la Medida 124, “Cooperación para el desarrollo de nuevos productos, procesos y tecnologías”.

Tipo y tamaño de empresas beneficiarias

En este período de programación la ayuda se limitará a las microempresas, pequeñas y medianas empresas, definidas en la Recomendación de la Comisión 2003/361/CE, que desarrollen actividad relacionada con la transformación y/o comercialización, o con el desarrollo de nuevos productos, procesos y tecnología de los productos enumerados en el Anexo I del Tratado. Para las empresas intermedias, con menos de 750 empleados o un volumen de negocio inferior a 200 millones de euros, la ayuda se reducirá a la mitad. No se aplicará límite de tamaño a las empresas que realicen su actividad en las islas Canarias.

En el sector forestal sólo se concederán ayudas a las microempresas y para operaciones anteriores al tratamiento industrial de la madera.

No se concederán ayudas a empresas en crisis, según se define en las directrices comunitarias sobre ayudas estatales de salvamento y de reestructuración de empresas en crisis.

Requisitos de las inversiones

Sólo podrán optar a la ayuda aquellas inversiones que cumplan los siguientes requisitos:

- Tengan viabilidad económica.
- No estén dirigidas al comercio minorista (se hace excepción en el Marco Nacional y en algunos PDR a las organizaciones de productores).
- No se trate de inversiones de reposición o mera sustitución, salvo si la nueva adquisición corresponde a

equipos o maquinaria distintos a los anteriores por la tecnología utilizada o por sus prestaciones.

- Exista demanda y salidas normales al mercado para el objeto de la inversión.
- Respondan a una necesidad estructural o territorial.
- No se refieran a compra de equipos de ocasión.
- No se refieran a proyectos de investigación.

Tipo de inversiones

La ayuda se prestará a inversiones materiales o inmateriales, de acuerdo con el art. 55 del Reglamento (CE) 1974/2006 de aplicación del Reglamento 1698/2005 de Desarrollo Rural: Construcción, adquisición o mejora de inmuebles, la compra o arrendamiento-compra de nueva maquinaria y equipos, incluidos los soportes lógicos de ordenador, los estudios de viabilidad, la adquisición de patentes y licencias, los honorarios de arquitectos, ingenieros y asesores.

Actuaciones a subvencionar

La relación de actuaciones que se detallan para el cumplimiento de los diferentes objetivos no se hace con ánimo exhaustivo.

Para la consecución del Objetivo “Desarrollo de una estructura moderna, integral y adecuada”:

- Para lograr una dimensión adecuada de las empresas, que facilite el acceso a mercados más amplios, que mejore la rentabilidad y contribuya a su permanencia, se dará apoyo a inversiones resultantes de la fusión de empresas derivadas de vínculos comerciales, o proyectos conjuntos dirigidos a mejorar las condiciones de la oferta en cantidad, calidad y regularidad. No serán subvencionables en ningún caso los gastos derivados de la fusión o concentración de empresas.



- Se fomentarán las inversiones que se deriven de las exigencias establecidas en relaciones contractuales para atender la demanda del consumidor.
- Se apoyarán las inversiones que estén en línea con la reestructuración del sector, fomentando la anticipación a los cambios.
- Se fomentarán las inversiones derivadas de proyectos de integración.

Para la consecución del Objetivo “Impulso al acceso, desarrollo y aplicación de nuevos productos, procesos y tecnologías”:

- Apoyo a inversiones derivadas de proyectos de investigación realizados directamente por empresas del sector.
- Apoyo a la cooperación con centros tecnológicos, de investigación o de enseñanza para la transposición de trabajos de investigación o de experimentación para el diseño y desarrollo de nuevos productos, procesos o tecnología antes de su empleo con fines comerciales: prototipos, plantas piloto, instrumentos o máquinas necesarias. (Estas actividades estarían incluidas en la Medida 124, “Cooperación para el desarrollo de nuevos productos, procesos y tecnolo-

gías”, mientras que el apoyo a inversiones que se deriven de la citada cooperación se encuadrarían en la Medida 123). Las actividades propiamente de investigación están excluidas.

- Apoyo a inversiones que apliquen nuevos procesos de elaboración o nuevas tecnologías que conlleven un aumento de la calidad del producto o que favorezcan la elaboración de nuevos productos.
- Apoyo del uso de nuevas Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC), tales como comercio electrónico, etc.

Para la consecución del Objetivo “Adaptación de la producción a las demandas del mercado”:

- Apoyo a las inversiones dirigidas a la elaboración de productos de calidad.
- Apoyo a la implantación de sistemas de gestión de calidad y de riesgos laborales. Los costes de certificación no serán auxiliares.
- Apoyo a las inversiones derivadas de la implantación de sistemas de gestión de calidad y de riesgos laborales. Los costes de certificación no serán auxiliares.
- Apoyo a las inversiones derivadas de la aplicación de mecanismos de mayor trazabilidad y seguridad alimentaria.

Para la consecución del Objetivo “Mejora ambiental de la industria”:

- Fomento de la implantación de sistemas de gestión medioambiental (SGMA). Los gastos de certificación no serán auxiliares.
- Apoyo a las inversiones derivadas de la implantación de sistemas de gestión medioambiental.
- Apoyo a inversiones dirigidas al ahorro energético, uso eficiente de la energía o cogeneración.
- Aprovechamiento de subproductos o de emisiones atmosféricas.

En este Objetivo cabrían todas las Mejores Técnicas Disponibles (MTD) para los diferentes sectores en materia medioambiental.



Intensidad de la ayuda

En relación con los costes de inversión admisibles el Reglamento (CE) 1698/2005, de Desarrollo Rural, contempla los siguientes porcentajes máximos de ayuda:

- 50% en regiones clasificadas como regiones de convergencia con arreglo al Reglamento (CE) nº 1083/2006.
- 40% en regiones distintas de las regiones de convergencia.
- 75% en las islas Canarias con arreglo al Reglamento (CE) nº 247/2006.

Los porcentajes reales de ayuda quedarán claramente delimitados en los Programas de Desarrollo Rural (PDR) de las 17 comunidades autónomas y más concretamente en las normativas de convocatoria anuales de cada una de ellas, independientemente de que a lo largo del período se vayan acomodando en virtud del volumen de la demanda de ayudas.

Financiación de la ayuda

La financiación es asumida por la UE a través del fondo FEADER, que sustituye al clásico del FEOGA, por el Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino y por las comunidades autónomas que son las gestoras directas de las ayudas a esta medida.

La participación inicialmente prevista por parte de las Administraciones es la si-

guiente: 47% por la UE a través del FEADER, y 26,5% por parte del MARM y otro 26,5% por parte de las comunidades autónomas.

Durabilidad de las inversiones

Será de aplicación el artículo 72 del Reglamento (CE) nº 1698/2005, de Desarrollo Rural. Se exige que las inversiones ayudadas no sufran, durante los cinco años siguientes a la fecha de concesión de la ayuda, ninguna modificación importante:

- Que afecte a su naturaleza o a sus condiciones de ejecución, o que proporcione una ventaja indebida a una empresa o a un organismo público.
- Que resulte bien de un cambio en la naturaleza del régimen de propiedad, bien de la interrupción o del cambio de localización de una actividad productiva.

Incompatibilidad con otras ayudas

Las ayudas concedidas para esta medida son incompatibles con las concedidas por otro fondo comunitario. También existe incompatibilidad con las ayudas concedidas en virtud de las respectivas OCM, salvo que se contemplen excepciones en los PDR que consignent los criterios y las normas administrativas que se vayan a aplicar para evitar la concurrencia con los fondos del Primer Pilar de la PAC.

Inversiones y gastos no subvencionables

Los PDR, y más concretamente las normativas regionales, determinarán las inversiones y los gastos no subvencionables, que no diferirán demasiado de los admitidos tradicionalmente y que se recogen en el Anexo II del Real Decreto 117/2001, con las necesarias adaptaciones a la normativa del período actual y a las especificidades regionales.

Programas aprobados

Todos los programas españoles están aprobados: en el mes de diciembre de 2007 se aprobaron los programas de Castilla y León, Cataluña, Galicia, Navarra y País Vasco, en febrero de 2008 se aprobaron los de Andalucía, Aragón, Asturias, La Rioja y la Comunidad Valenciana, en abril Cantabria, Murcia, Extremadura y Castilla-La Mancha y finalmente en mayo se han aprobado los de Baleares, Canarias y Madrid. No obstante la tardía aprobación de algunos programas, determinadas comunidades autónomas han realizado ya importantes aprobaciones de proyectos y pago de las correspondientes ayudas durante el año 2007. ■

BIBLIOGRAFÍA

- Reglamento (CE) nº 1698/2005 del Consejo, de 20 de septiembre de 2005, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER).
- Reglamento (CE) nº 1974/2006 de la Comisión, de 15 de diciembre de 2006, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) 1698/2005.
- Plan Estratégico Nacional de Desarrollo Rural 2007-2013.
- Marco Nacional de Desarrollo Rural 2007-2013.
- Recopilación de información de los PDR de la UE realizada por el Servicio de Asesoramiento y Control de Fondos Comunitarios de la Consejería de Desarrollo Rural, Ganadería y Biodiversidad del Gobierno de Cantabria.
- Base de Datos de ayudas de la Dirección General de Industrias y Mercados Alimentarios (MARM).