

Evaluación temática de la medida M13: ayudas a zonas con limitaciones naturales u otras limitaciones específicas

Red 2 Red Consultores.

Índice de contenidos

1. INTRODUCCIÓN	3
2. CARACTERIZACIÓN DE LA MEDIDA M13: PAGO A ZONAS CON LIMITACIONES NATURALES U OTRAS LIMITACIONES ESPECÍFICAS	6
3. BENEFICIARIOS DE LA AYUDA.....	9
3.1. Submedida 13.1. Pago compensatorio para zonas de montaña	11
3.2. Submedida 13.3. Pago compensatorio para zonas con limitaciones específicas.....	14
4. PESO COMPARADO DE LA MEDIDA M13 RESPECTO AL PRIMER PILAR.....	19
5. CONCLUSIONES	22
6. REFERENCIAS.....	24

1. INTRODUCCIÓN

La importancia del mantenimiento de la actividad agraria

El proceso de abandono de la actividad agraria se considera una problemática esencial en las Islas Baleares, no solo de cara al mantenimiento del **tejido socioeconómico** de las zonas rurales, sino también desde el punto de vista medioambiental, ya que se ha visto cómo el abandono de la actividad agraria ha conducido en los suelos en el área mediterránea a una acumulación de carbono, que posteriormente es liberado a la atmósfera como CO₂, **gas de efecto invernadero** (GEI) (Aguilera et al., 2020). Además, estas zonas abandonadas en climas mediterráneos, con veranos secos y calurosos y un aumento de los eventos climáticos extremos, pueden incrementar el **riesgo de incendios** forestales. Por último, la pérdida de vegetación de un suelo y su progresiva pérdida de capacidad para regenerar una adecuada cobertura vegetal ha provocado la **degradación y desertificación** de extensas zonas de monte de la región mediterránea (Comisión Europea, 2008).

Por otro lado, la agricultura también tiene una incidencia crucial en términos de **conservación del paisaje**, la calidad del entorno y la **conservación de hábitats**, especies protegidas y mantenimiento de razas autóctonas de ganado y variedades de cultivo locales. Asimismo, en determinadas zonas (especialmente en zonas de montaña), el mantenimiento de la actividad agraria es decisivo para frenar la **erosión del suelo**.

En las Islas Baleares, el abandono de la actividad agrícola pone en riesgo la riqueza paisajística de la región, ya que el paisaje rural está compuesto por mosaicos de cultivos herbáceos, arbóreos, pastos, terreno forestal, ganado pastando, paredes secas, hornos de cal y de carbón, molinos, acequias y bancales, que se conservan todos ellos gracias a la actividad agraria. En este contexto, el mantenimiento de la actividad agraria es un elemento estratégico en la conservación de los suelos y el mantenimiento de uno de los principales atractivos turísticos de las Islas, que es el paisaje agrícola en mosaico, donde se diferencian los cultivos de frutales, mezclados o no con cultivos herbáceos y pastos, salpicados de zonas improductivas que se alternan con extensas masas boscosas y sobre las que se diseminan las construcciones rurales y los bancales. El más relevante icono de este paisaje es la *Serra de Tramuntana* de Mallorca, declarada Patrimonio de la Humanidad en 2011, pero no debemos olvidarnos de parajes como *el Pla* de Mallorca, o las grandes extensiones de pastos de Menorca donde el paisaje se va modulando dependiendo de la actividad agraria que se desarrolle. El territorio balear presenta una gran singularidad en términos de biodiversidad, en gran parte como consecuencia de su carácter insular, que determina la gran heterogeneidad de sus espacios y el elevado número de taxones exclusivos.

Amenazas derivadas del cambio climático

En cuanto al futuro mantenimiento de la actividad agraria, el informe de la Agencia Europea del Medio Ambiente “Adaptación al cambio climático en el sector agrícola en Europa” (Agencia Europea del Medio Ambiente, 2019) afirma que, en el escenario actual de aumento de emisiones de GEI, la agricultura europea sufrirá grandes dificultades para su continuidad si no se da prioridad a la adaptación del sector. El cambio climático afecta a la producción agraria y a los agro-ecosistemas de manera directa e indirecta:

- ✓ Directamente, a través de los cambios en la fenología de los cultivos, que en el sur de Europa suponen un acortamiento de los ciclos de cultivo y un descenso de rendimientos, desplazamiento de las zonas de cultivo, pérdidas de suelo, cambios en la disponibilidad de agua.
- ✓ Indirectamente, a través del aumento de las plagas y enfermedades, aumento en la frecuencia de eventos extremos (sequías, olas de calor, heladas, granizadas, rachas fuertes de viento...)

No solo los cultivos se verán afectados por el cambio climático, también el ganado sufrirá efectos en su salud y bienestar, que afectará también a sus rendimientos (Leip et al., 2015). En regiones del sur de Europa, además, se verá reducida la producción de pastos, con el consecuente impacto negativo en la producción animal.

Los impactos en la producción agraria tendrán efectos económicos y sociales, influirán en los precios y en los ingresos agrarios, y finalmente en el abandono de tierras, con los consecuentes efectos medioambientales. Estas dificultades serán especialmente duras en las regiones del sur del continente y del área mediterránea, donde los mayores impactos del cambio climático llevarán a una **disminución de la producción agrícola y ganadera** que puede llegar al **abandono de la actividad**. Según este informe, los cambios en el clima están dando lugar a una disminución en las cosechas y a unos costes de producción más altos. En un escenario de altas emisiones se prevé que los valores de las tierras agrícolas disminuyan en algunas zonas del sur de Europa en más del 80% de aquí a 2100, lo que llevaría al abandono de tierras.

La Figura 1 muestra los cambios de rendimiento esperados en Europa de aquí a 2050 para maíz de regadío y seco y para trigo de regadío y seco.

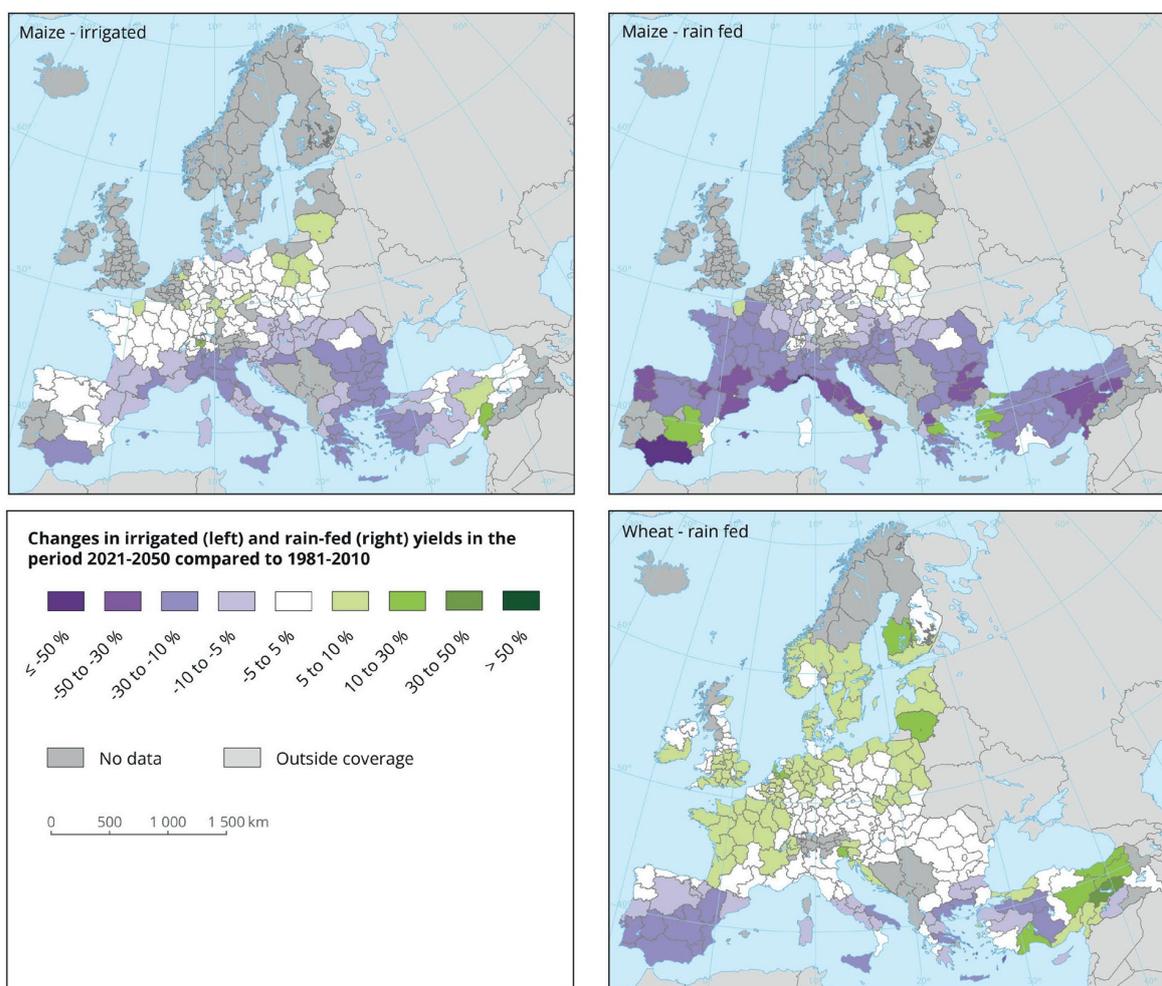


Figura 1: Cambios relativos en los rendimientos de maíz y trigo de regadío (izquierda) y de secano (derecha) en el período 2021-2050 comparado con 1981-2021

Fuente: Agencia Europea del Medio Ambiente (2019)

En estos mapas se puede observar que, en el caso de las Islas Baleares, se prevé un descenso en el rendimiento de los cultivos para los cuales se ha realizado la estimación. De acuerdo con otros estudios, ya se han observado disminuciones en los rendimientos en la patata y en los cereales (trigo, maíz y cebada) en el sur de Europa (Supit et al., 2010). Otras fuentes (Resco et al., 2016) señalan que, además de la disminución de los rendimientos, el aumento de temperaturas podría producir un empeoramiento de la calidad del vino.

Entre los cambios destacables previstos en la zona mediterránea, se prevé que algunas zonas dejen de ser apropiadas para el cultivo. El abandono de tierras será el principal causante de los procesos de desertificación y erosión de los suelos, que ya se están observando en muchas zonas del sur de Europa. El aumento de la aridez en España está haciendo que el riesgo de desertificación aumente en una buena parte del territorio, que antes se consideraba fuera de la definición de desertificación por motivos climáticos, y al final del siglo serán zonas semiáridas o secas subhúmedas (MAAMA, 2016).

Por todo esto, se considera esencial diseñar medidas de apoyo a los agricultores y ganaderos que les ayuden a afrontar las dificultades derivadas del cambio climático y poder, así, mantener su actividad. Con ese objetivo se ha incluido en el Programa de Desarrollo Rural de las Islas Baleares la medida **M13 Pagos a zonas con limitaciones naturales u otras limitaciones específicas**, que tratan de apoyar sistemas de producción que tienen gran importancia medioambiental y cultural, y cuya continuidad peligrará cada vez más. En las siguientes secciones se describe en qué consiste esta medida, a qué tipo de beneficiarios están dirigidas y qué peso tienen en los ingresos de las explotaciones en relación a los pagos del primer pilar.

2. CARACTERIZACIÓN DE LA MEDIDA M13: PAGO A ZONAS CON LIMITACIONES NATURALES U OTRAS LIMITACIONES ESPECÍFICAS

El proceso de abandono de la actividad agraria constituye una de las mayores preocupaciones en las Islas Baleares, debido a sus consecuencias socioeconómicas y medioambientales. La agricultura tiene una gran incidencia en términos de conservación del paisaje, prevención de incendios, conservación de hábitats y mantenimiento de variedades de cultivo y razas autóctonas. En la actualidad, se observa un importante proceso de regresión en el sector agrario balear, con el consecuente impacto social y medioambiental.

La lucha contra el abandono de la actividad agraria en las Islas Baleares hace necesaria la existencia de ayudas destinadas a indemnizar los costes adicionales en los que incurren los agricultores en zonas marginales y de alta pendiente, como medida para evitar el abandono de la tierra y asegurar su uso continuado y sostenible, evitando así riesgos naturales y sociales derivados de su falta de uso. Para conseguir este objetivo, el PDR de las Islas Baleares contempla la medida M13 de *apoyo a zonas con limitaciones naturales u otras limitaciones específicas*. En relación a las prioridades del PDR, la medida se ha programado en el marco de la prioridad 4 (*Focus Areas 4A y 4C*), que trata de *Restablecer, conservar y mejorar los ecosistemas relacionados con la agricultura y la silvicultura*, pero también contribuye a los objetivos transversales de mejora del medio ambiente y adaptación y mitigación del cambio climático, a través de su labor de freno a la degradación del medio y de lucha contra la erosión y los incendios forestales.

La medida consta de dos operaciones sujetas a ayudas:

- **Submedida 13.1. Pago compensatorio en zonas de montaña**
- **Submedida 13.3. Pago para otras superficies afectadas por limitaciones específicas**

Los pagos compensatorios para zonas de montaña representan una compensación a los agricultores por los sobrecostes que suponen producir en zonas de montaña, contribuyendo a que la actividad agraria en esta zona sea rentable y pueda mantenerse, evitando el abandono y favoreciendo así la conservación del espacio natural. Por su parte, los pagos compensatorios a zonas con limitaciones naturales representan una compensación por los sobrecostes que supone la producción en zonas con otras limitaciones específicas, en particular la condición de insularidad, que permite a los agricultores continuar con el uso de la tierra agrícola en estas zonas. En las Islas Baleares, todos los municipios están afectados por limitaciones naturales o por limitaciones específicas, es decir, los municipios que no están afectados por la limitación natural de zona de montaña (según lo dispuesto en el artículo 32.1.a y 32.2 del Reglamento (UE) nº1305/2013) serán considerados zona desfavorecida por limitaciones específicas.

La compensación que proporciona la medida M13 se dirige a agricultores que tienen en la producción agraria una parte importante de su renta anual. Los beneficiarios de esta medida serán, por tanto, **agricultores activos** titulares de una explotación agraria registrada en el Registro Insular Agrario de las Islas Baleares, que tengan la consideración de **no pluriactivo** según lo establecido en el art. 31.1 del Reglamento 1305/2013. Las compensaciones se establecen por hectárea de superficie situada en las zonas con limitaciones designadas, y se aplican unos coeficientes de degresividad, de manera que el porcentaje de ayuda recibida respecto al máximo previsto por hectárea es menor cuanto mayor es la superficie de la explotación. Se establece, además, un mínimo por debajo del cual se considera que la ayuda pierde su efecto incentivador.

Para los pagos en zonas de montaña, los municipios elegibles son: Alaró, Andratx, Banyalbufar, Bunyola, Calvià, Campanet, Deià, Escorca, Esporles, Estellencs, Fornalutx, Lloseta, Mancor de la Vall, Pollença,

Puigpunyent, Selva, Sóller, Santa Maria del Camí y Valldemossa. El resto de los municipios de las Islas son elegibles para las ayudas en zonas con limitaciones específicas. La Figura 2 muestra el mapa de las Islas Baleares con las dos áreas diferenciadas.

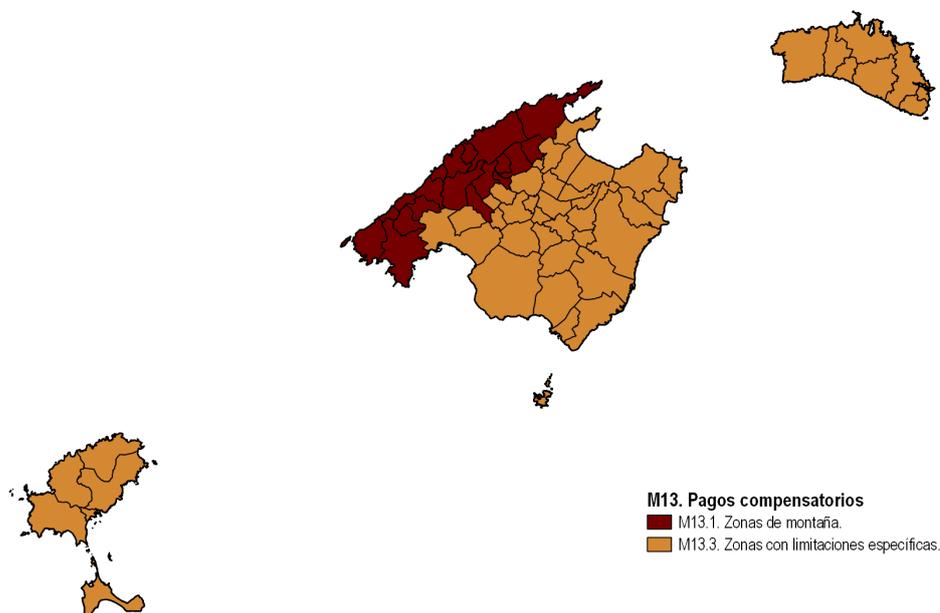


Figura 2: Mapa de designación de zonas elegibles para las ayudas a pagos compensatorios a zonas de montaña (M13.1, marrón oscuro) y a pagos compensatorios a zonas con otras limitaciones específicas (M13.3, marrón claro)

Fuente: elaboración propia a partir de la información del PDR de las Islas Baleares 2014-2020 (V8.2)

La prima que se paga a cada beneficiario se calcula en base al tipo de cultivo y a la superficie. Por tanto, el tipo de cultivo y la zona en la que se desarrolla la actividad agrícola serán los principales elementos de evaluación del PDR y su incidencia en la conservación del suelo y contribución a la mitigación del cambio climático.

En la tabla 1, se ofrece una caracterización de las operaciones que contemplan las dos submedidas, así como la prima y el tipo de beneficiarios al que van dirigidas.

Tabla 1. Descripción de la Medida 13

	Submedida 13.1. Pago compensatorio para zonas de montaña	Submedida 13.3. Pago compensatorio para zonas con limitaciones específicas
Descripción del tipo de operación	Compensar a los agricultores por la totalidad o una parte de los costes adicionales y las pérdidas de ingresos a consecuencia de las limitaciones que supone la producción agrícola en zonas de montaña.	Compensar a los agricultores por la totalidad o una parte de los costes adicionales y las pérdidas de ingresos a consecuencia de las limitaciones que supone la producción agrícola en otras zonas con limitaciones específicas.
Beneficiarios	Los agricultores que se comprometan a llevar a cabo su actividad agraria en las zonas designadas en las Islas Baleares como de montaña y que se	Los agricultores que se comprometan a llevar a cabo su actividad agraria en las zonas designadas en las Islas Baleares como desfavorecidas por

	ajusten a la definición de agricultor activo y no sean agricultores pluriactivos.	limitaciones específicas que se ajusten a la definición de agricultor activo y no sean agricultores pluriactivo.
Primas	Superficies de cultivos permanentes, cereales, pastos permanentes y otros cultivos herbáceos en secano, excepto hortícolas, declaradas como tales en la solicitud de pago único: 380 €/ha. Superficies de cultivos permanentes, cereales y otros cultivos herbáceos en regadío y superficies de cultivos hortícolas, declaradas como tales en la solicitud de pago único: 25 €/ha.	Superficies de cultivos permanentes, cereales, pastos permanentes y otros cultivos herbáceos en secano, excepto hortícolas, declaradas como tales en la solicitud de pago único: 225 €/ha. Superficies de cultivos permanentes, cereales y otros cultivos herbáceos en regadío y superficies de cultivos hortícolas, declaradas como tales en la solicitud de pago único: 25 €/ha.
Umbral de superficie por explotación (Degresividad de la ayuda)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Hasta 25 hectáreas: 100% 2. Más de 25 y hasta 50 hectáreas: 50% 3. Más de 50 hectáreas: 10% 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Hasta 25 hectáreas: 100% 2. Más de 25 y hasta 50 hectáreas: 75% 3. Más de 50 y hasta 75 hectáreas: 50% 4. Más de 75 y hasta 100 hectáreas: 25% 5. Más de 100: 10%

Fuente: *Elaboración propia a partir del PDR de las Islas Baleares 2014-2020 (V8.2)*

En el programa de Desarrollo Rural de las Islas Baleares, la metodología para el cálculo del sobrecoste que genera la actividad agraria consiste en la estimación de unos gastos de cultivo base, estimados con precios de coste peninsulares, y el cálculo del sobrecoste por diferencia con los costes de producción en las Islas Baleares, considerando los mismos medios, pero los precios de las Islas Baleares, y diferenciando por un lado la *Serra de Tramuntana* y por otro el resto de las islas. Para el cálculo de los costes en cada zona con dificultades se tienen en cuenta factores como la pedregosidad y pendiente del terreno, dificultades de mecanización y acceso a las parcelas, mayor utilización de mano de obra, porcentaje de ocupación de cultivo en cada zona, y los efectos de la doble y triple insularidad en el caso de Menorca, Ibiza y Formentera. Estos cálculos se realizan para un número de cultivos tipo, y a partir de ellos se deriva una prima para cada zona mediante una media de los sobrecostes de cada cultivo, ponderada por los porcentajes de ocupación del cultivo en cada zona.

En la siguiente sección se realiza un análisis de los beneficiarios que reciben pagos en el marco de estas dos submedidas. Para ello, se han utilizado varias fuentes de datos:

- Datos de la aplicación de pagos relativos a las submedidas M13.1 y M13.3 proporcionados por la autoridad de gestión, para los años 2019 y 2020.
- Información proporcionada por la aplicación SGA para los beneficiarios de las submedidas M13.1 y M13.3, para los años 2019 y 2020.
- Selección de 10 expedientes correspondientes a beneficiarios tipo de las submedidas M13.1 (3 expedientes) y M13.3 (7 expedientes), proporcionados por la autoridad de gestión.
- Datos relativos a los pagos del primer pilar correspondientes a las 10 explotaciones seleccionadas, para los años 2017-2020, junto con los pagos del segundo pilar correspondientes a esas explotaciones para el mismo período, proporcionados por la autoridad de gestión.

3. BENEFICIARIOS DE LA AYUDA

Es importante destacar que desde al año 2016, en que se produjo la primera convocatoria, el número de solicitantes ha ido en aumento; en particular, en **2017** casi se triplicó, dado que **se reconoció como zona con limitaciones específicas la totalidad del territorio insular**. Dado que en esta medida no se aplican criterios de selección, esto supone que la ayuda recibida por el agricultor individual ha ido en descenso, ya que el presupuesto se reparte en función del número de solicitudes, aplicándose un coeficiente de prorrateo a la prima de partida (Tabla 2). A continuación, se muestra cómo han ido variando los coeficientes de prorrateo y los importes percibidos por unidad de superficie para las dos Submedidas. Es importante tener en cuenta que, tal y como se mostraba en la Tabla 1, existe *degresividad* en los pagos, es decir, el importe disminuye a medida que aumentan las hectáreas, por lo que la tabla refleja importes unitarios medios. Los datos proporcionados muestran un claro descenso en los pagos unitarios, en particular en el caso de la submedida 13.3, cuyo coeficiente de prorrateo ha pasado del 83,9% en 2016 al 23,6% en 2020.

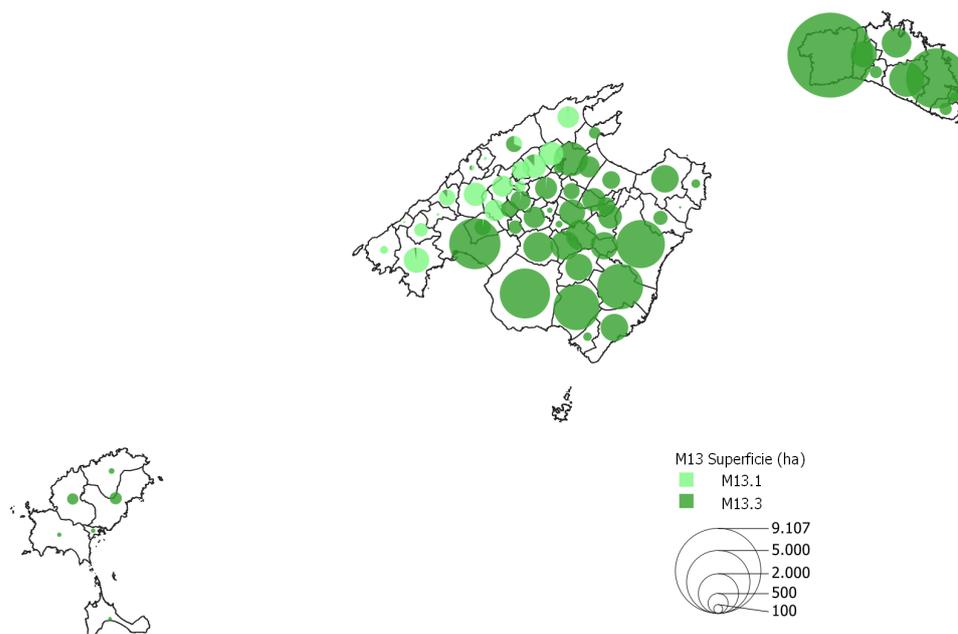
Tabla 2: Evolución del coeficiente de prorrateo y de los importes medios por ha para los beneficiarios de las Submedidas 13.1 y 13.3 entre 2016 y 2020.

Campaña	Submedida 13.1		Submedida 13.3	
	Coeficiente prorrateo (%)	Importe medio pagado por ha (€/ha)	Coeficiente prorrateo (%)	Importe medio pagado por ha (€/ha)
2016	69,1	262,4	83,9	188,8
2017	96,4	366,2	30,5	68,7
2018	100,0	380,0	43,9	98,7
2019	77,7	295,3	41,7	93,7
2020	52,5	199,5	23,6	53,0

Fuente: datos proporcionados por la unidad gestora, a partir de SGA

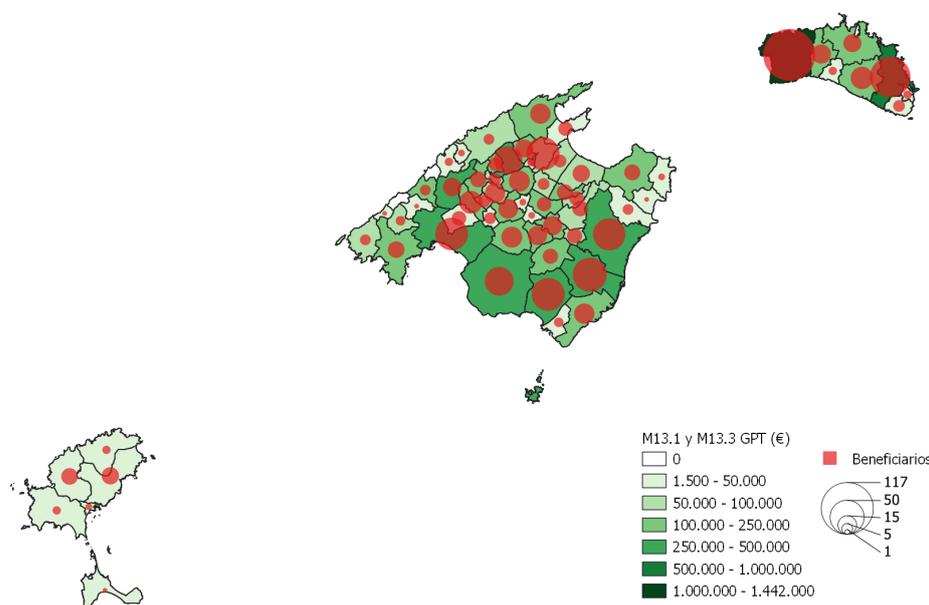
En la Figura 3 se muestra la distribución municipal de superficie agrícola sujeta a compromisos en zonas de montaña y en zonas de limitaciones específicas en el territorio balear, donde el tamaño de los círculos aumenta con la superficie del municipio que está acogida a estas submedidas. En relación a la zonificación de la superficie, en el caso de los compromisos en zonas de montaña el 96,79% de la superficie se localiza en municipios con zonas en Red Natura 2000, mientras que para los compromisos en zonas con limitaciones específicas el porcentaje de superficie en Red Natura 2000 es del 90,94%. La Figura 4 representa la distribución del GPT y del número de beneficiarios de estas dos submedidas por localización geográfica. Los diferentes tonos de verde representan la intensidad de ayuda en los municipios, en términos de GPT, mientras que el tamaño de los círculos es proporcional al número de beneficiarios.

Figura 3. Distribución territorial de superficie agrícola sujeta a pagos en zonas de montaña M13.1 y a zonas con limitaciones especiales M13.3 (hectáreas).



Fuente: Elaboración propia a partir de las bases de datos de la unidad gestora.

Figura 4. Distribución territorial del GPT ejecutado (€) y del número de beneficiarios de pagos en zonas de montaña M13.1 y de zonas con limitaciones especiales M13.3



Fuente: Elaboración propia a partir de las bases de datos de la unidad gestora

Como parte de los trabajos de evaluación planteados en la anualidad 2020 en el marco de la **Focus Area 4C Prevenir la erosión de los suelos y mejorar la gestión de los mismos**, a la que la Medida 13 contribuye de forma directa y en el marco de la **Focus Area 5E Fomento de la conservación y la captura de carbono en los sectores agrícola y silvícola**, a la que contribuye de forma indirecta, se realizó un análisis de la incidencia del PDR en la conservación del suelo, mejora de la diversidad en los sistemas agrarios y conservación del paisaje. Como parte de las recomendaciones, se proponía dar continuidad a los análisis de otras medidas que tuviesen efecto

en la conservación del suelo, como es el caso de la medida M13. Asimismo, en el Informe Anual de Evaluación 2020 se recomendaba avanzar en la caracterización de los beneficiarios de las medidas M10, M11 y M13, cruzando información procedente de la gestión de estas ayudas con otras posibles y fortalecer el análisis cruzando información procedente del primer y del segundo pilar de la PAC, que permitiese caracterizar el peso que cada pilar tiene en el apoyo a los agricultores.

El planteamiento de este estudio se basa, por tanto, en las conclusiones y recomendaciones de evaluaciones anteriores, así como en la información obtenida a través de la autoridad de gestión sobre una selección de **beneficiarios representativos de estas ayudas**. Es importante destacar que, en conjunto, la Prioridad 4 concentra el 36,79% del Gasto Público del Programa, siendo la prioridad con mayor peso, donde a su vez la Medida 13 tiene un peso en el total de la prioridad de un **52,51%**.

3.1. Submedida 13.1. Pago compensatorio para zonas de montaña

En la submedida 13.1 se han ejecutado un total de 1.099.997€ en el año 2020, lo que representa un 17,9% menos que en 2019 (1.340.416€). Sin embargo, la superficie apoyada en 2020 fue de 6.527 ha, un 17,1% superior a las 5.572 ha apoyadas en 2019 para esta medida, relacionado con los menores coeficientes de prorrateo en el último año (Tabla 3).

Según la información proporcionada por la autoridad de gestión, la edad media de los agricultores beneficiarios de la submedida M13.1 suele ser más alta que la media de la región, ya que los jóvenes que se instalan prefieren fincas más accesibles. Además, suelen tener también ganado y más zonas de pastos que en llanura.

En cuanto al tipo de beneficiario, cuenta con más personas físicas que jurídicas: en 2020 se contabilizaron 149 personas físicas y 35 personas jurídicas entre los beneficiarios de la ayuda.

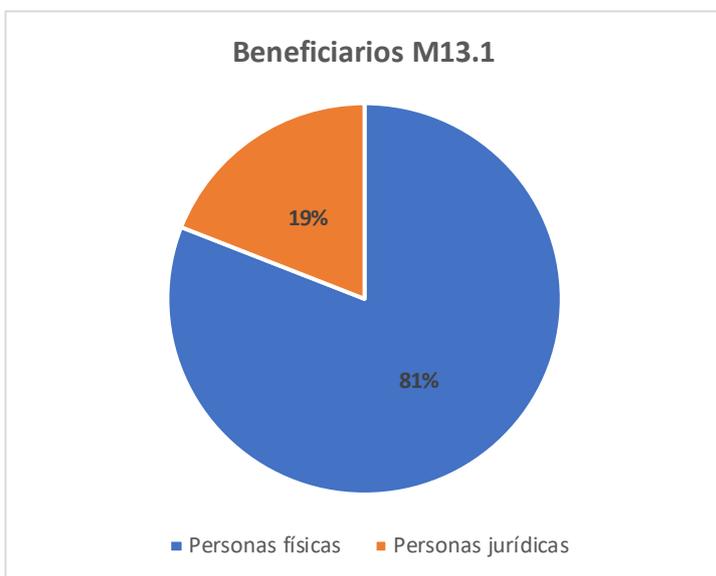


Figura 5: Distribución de los beneficiarios de la submedida M13.1 entre personas físicas y jurídicas

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de SGA

En cuanto al tamaño de explotación, las explotaciones beneficiarias de las ayudas a la producción en zonas de montaña suelen ser más grandes que las beneficiarias de otras medidas, con una media de 36,46 ha por explotación en 2020, lo cual se explica por la necesidad de una mayor superficie en zonas de montaña para que la actividad sea rentable. Específicamente, si se divide el número de beneficiarios por superficie en 4

grupos iguales, a través de un análisis intercuartílico donde cada grupo concentra el 25% de la muestra, se observa la distribución de los beneficiarios por rangos de tamaño, como se muestra en la tabla 3. De acuerdo con este análisis, se confirma que el 67.74% de los beneficiarios apoyados a través de esta medida tienen una superficie inferior a la media.

Tabla 3. Distribución de los Beneficiarios de la Submedida M13.1 por Rangos de tamaño

Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3	Grupo 4	Superficie promedio
< 9,79 ha	9,80 a 23,06 ha	23,07 a 44,23 ha	> 44,24 ha	36,46 ha
25% beneficiarios	25% beneficiarios	25% beneficiarios	25% beneficiarios	

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de SGA

Con esto, el PDR asegura además el apoyo a explotaciones pequeñas, es decir, está contribuyendo considerablemente al **desarrollo de explotaciones agrícolas de pequeña escala**. La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) ha destacado la importancia de la agricultura de pequeña escala para el futuro del planeta, ya que este tipo de agricultura gestiona sistemas agrícolas diversificados y preserva los productos alimenticios tradicionales, lo cual contribuye a salvaguardar la agrobiodiversidad mundial. Además, alberga muchos grupos sociales, cuya emancipación es fundamental para un desarrollo social y humano más amplio (HLPE, 2013). Por otro lado, el número de beneficiarios que han recibido este pago complementario ha crecido levemente de 165 en 2019 a 179 en 2020, como se muestra en la Tabla 4. En este caso, todos los beneficiarios de la submedida 13.1 se encuentran en la isla de Mallorca, ya que uno de los requisitos que establece esta submedida es tener la explotación ubicada total o parcialmente en alguno de los municipios de la **Serra de Tramuntana de la Isla de Mallorca**. Con respecto a la distribución de los pagos por municipio, los beneficiarios de la submedida 13.1 se distribuyen principalmente en los municipios de Selva (16,82%), Campanet (16,55%), Pollença (15,88%) y Bunyola (10,88%), que en conjunto concentran el 60,13% de los beneficiarios de pagos compensatorios para zonas de montaña.

La Tabla 4 muestra la evolución de la submedida 13.1 de 2019 a 2020, tanto en el número de beneficiarios y en la superficie apoyada, como en el Gasto Público Total (GPT) destinado a esta submedida.

Tabla 4: Evolución de la Submedida 13.1 en número de beneficiarios, superficie y gasto público.

Submedida 13.1.	GPT			Superficie total subvencionada (ha)		
	2019	2020	Tasa de variación (%)	2019	2020	Tasa de variación (ha)
	1.347.450€	1.099.997€	-18,36%	5.589,24 ha	6.527,18 ha	14,37%
Número de Beneficiarios	165	179	7,8%			

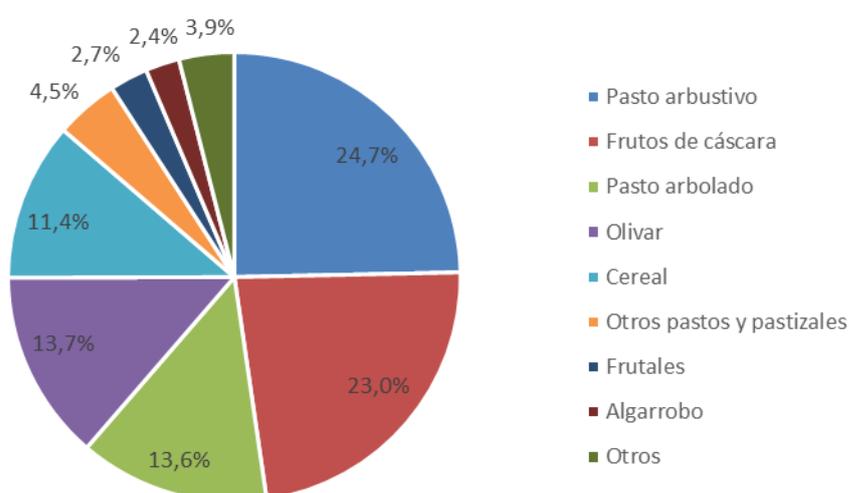
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de SGA

La principal actividad agraria de los beneficiarios de pagos compensatorios para zonas de montaña en las Islas Baleares es la producción agraria (73,75%) y el pastoreo (20,41%); en menor medida los beneficiarios también se centran en el mantenimiento de cultivos permanentes (2,54%), siega de producción (1,83%), o dedican sus

tierras al laboreo (0,03%), estercolado o fertilización (0,02%) y desbroce (0,03%), un 1,39% no declara actividad agraria.

Dentro de los sistemas productivos, el 42,8% de los beneficiarios se dedica a la producción de pastos arbustivos, arbolado y otros pastos y pastizales. De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) los **pastizales**, además de constituir uno de los ecosistemas más grandes del mundo, son el hábitat de numerosas especies y contribuyen al almacenamiento de agua (FAO, 2021). En este sentido, el PDR, al apoyar indirectamente la producción de pastos, está contribuyendo a detener la desertificación y la degradación de la tierra, así como a la restauración del paisaje balear. Por otro lado, el 95,44% de la superficie apoyada son tierras de secano, mientras que el 4,56% es producción en regadío.

Figura 6. Cultivos de los beneficiarios de la Submedida M13.1.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de SGA

Beneficiarios tipo de la submedida M13.1

Con el objeto de realizar este análisis de caracterización de beneficiarios y evaluación del peso de estas ayudas, la autoridad de gestión procedió a seleccionar una serie de beneficiarios que consideraba “beneficiarios tipo”, por representar al productor medio que recibe este tipo de ayudas. Entre los beneficiarios tipo de la submedida M13.1 se seleccionaron tres, dos de ellos son personas físicas y una persona jurídica, que presenta una superficie de explotación unas 20 veces mayor que las otras dos, y con mayor proporción de pastos.

Tabla 5. Orientación Productiva de los Beneficiarios de la M13.1.

Beneficiario	Tipo de Cultivo		
	Frutos de Cáscara	Olivar	Pastizales
1	92%	4%	4%
2	73%	25%	2%
3	0%	5%	87%

Fuente: datos proporcionados por la unidad gestora, a partir de SGA

Al evaluar los cultivos de estas explotaciones (Tabla 5) se evidencian dos estrategias productivas clave entre los agricultores de montaña: producción de **frutos de cáscara** (beneficiario 1 y 2), y **producción de pastos** (beneficiario 3). En menor medida, se introduce también la **producción de olivar**. EL apoyo de este tipo de cultivos es de suma de importancia, ya que han sido ampliamente reconocidos como beneficiosos en la conservación del suelo y la prevención de incendios. Específicamente, la especial capacidad de adaptación al medio de los **frutos de cáscara** ha permitido su utilización como árboles colonizadores en tierras marginales y de fuerte pendiente, como es el caso del territorio sobre el que actúan estas submedidas, donde contribuyen de manera notable a la lucha contra la erosión hidráulica y eólica (Franquet, s.f.). Por otra parte, el carácter no perecedero de estos frutos permite su conservación y puesta en el mercado a conveniencia del agricultor, reduciendo la vulnerabilidad ante cambios coyunturales de mercado. Por tanto, no es casualidad que muchos de los esfuerzos del PDR de las Islas Baleares estén dirigidos a apoyar explotaciones con esta orientación productiva.

3.2. Submedida 13.3. Pago compensatorio para zonas con limitaciones específicas

En la submedida 13.3 se han ejecutado 6.410.505,49€ de GPT en el año 2020, lo que representa un 321% más del presupuesto ejecutado para esta medida en 2019 (1.994.418,41€). Esto se debe en parte a la puesta al día de expedientes atrasados, que en 2020 se han podido pagar. El número de beneficiarios también ha crecido considerablemente en un 30,9%, de 833 en 2019 a 1.091 en 2020. La superficie total apoyada en 2020 fue de 57.475,57ha, un 40,2% superior a las 40.992,59 ha subvencionadas en 2019 para esta medida. En cuanto al tipo de beneficiario, en este caso nos encontramos en 2020 con 405 personas jurídicas, frente a 693 personas físicas (Figura 7). Aunque siguen predominando las personas físicas, el porcentaje de personas jurídicas es mayor que en el caso de la submedida M13.1. El caso más extremo es el de la isla de Menorca, donde el 86,4% de los expedientes se corresponden con personas jurídicas, debido al gran peso que tiene en la isla la figura de la Sociedad Rural Menorquina (SRM), un tipo de asociación que sólo existe en Menorca.

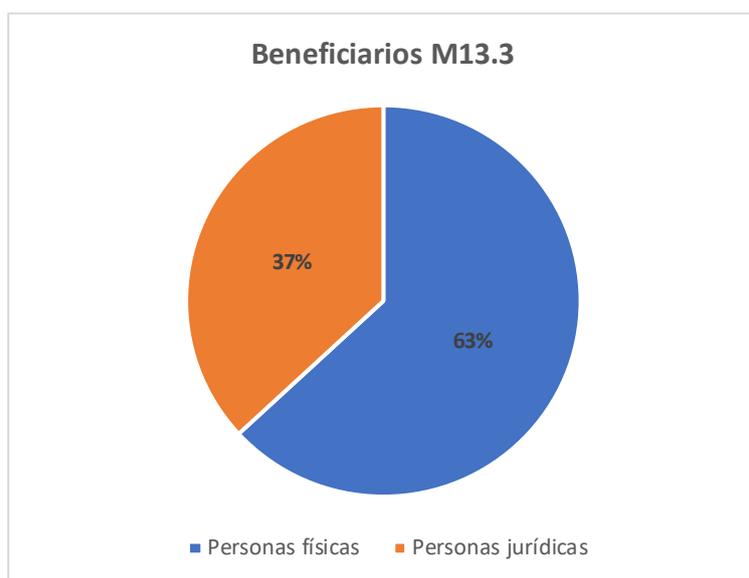


Figura 7: Distribución de los beneficiarios de la submedida M13.1 entre personas físicas y jurídicas

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de SGA

La Tabla 6 muestra la evolución de la submedida 13.3 de 2019 a 2020, tanto en el número de beneficiarios y en la superficie apoyada, como en el Gasto Público Total (GPT) destinado a esta submedida.

Tabla 6: Evolución de la Submedida 13,3 en número de beneficiarios, superficie y gasto público

	GPT			Superficie total subvencionada (ha)		
	2019	2020	Tasa de variación (%)	2019	2020	Tasa de variación (ha)
Submedida 13.3.	1.994.418,41€	6.410.505,49€	68,89%	40.992,59 ha	57.475,57ha	28,68%
Número de Beneficiarios	833	1.091	31,97%			

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de SGA

En este caso la superficie promedio de los beneficiarios fue de 52,68 ha. Si se divide el número de beneficiarios, ordenados por superficie, en 4 grupos de igual número, se observa la distribución de los beneficiarios por rangos de tamaño, tal y como se muestra en la Tabla 7. Estos datos indican que el 62.05% de los beneficiarios apoyados a través de esta medida tienen una superficie inferior a la media, cifra algo menor que en el caso de la submedida M13.1, pero que revela en ambos casos un predominio de explotaciones de pequeño tamaño.

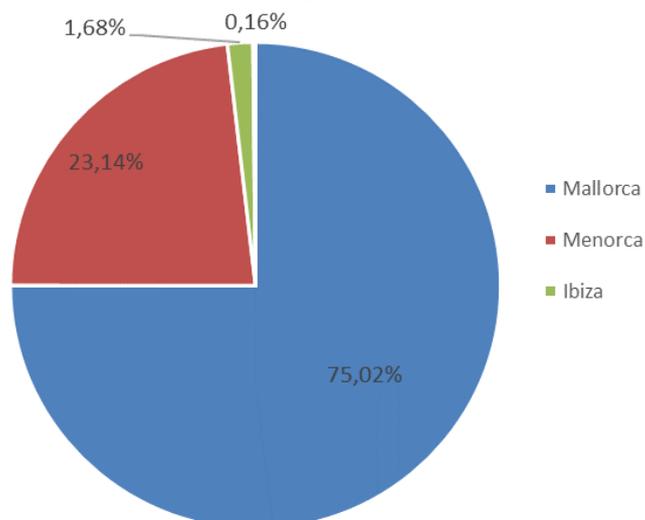
Tabla 7. Distribución de los Beneficiarios de la Submedida M13.3 por Rangos de tamaño (ha).

Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3	Grupo 4	Superficie promedio
< 18,25 ha	18,26 a 40,54 ha	40,55 a 71,76 ha	> 71,77 ha	52,68 ha
25% beneficiarios	25% beneficiarios	25% beneficiarios	25% beneficiarios	

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de SGA

Del total del presupuesto ejecutado en la Submedida 13.3 en 2020, el 72% se ha distribuido en diferentes municipios de la Isla de Mallorca, principal receptora de estas ayudas, seguida en segundo lugar por la Isla de Menorca con el 23,14% de los pagos. Por otro lado, Ibiza y Formentera han sido las Islas con la menor cantidad de pagos compensatorios para zonas con limitaciones específicas, con 1,68% y 0,16%, respectivamente (Figura 8). Comparando entre islas, en Menorca las explotaciones son mayores que en otras zonas, con superficies forrajeras y de pastos más grandes, y una alta proporción de solicitantes pertenecientes a la SRM. En Ibiza y Formentera se trata de explotaciones más pequeñas.

Figura 8. Distribución de los Pagos de la Submedida M13.3 por Islas.



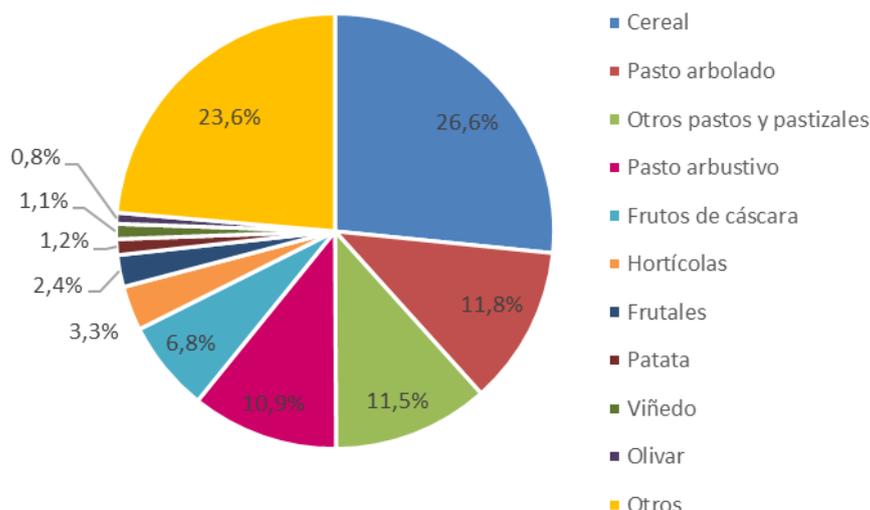
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de SGA

Al evaluar el perfil de los beneficiarios de estas ayudas se encontró que el 34,2% de los mismos se dedica a la producción de pastos arbustivos, arbolado y otros pastos y pastizales, mientras que el 26,6% de los beneficiarios de la muestra se dedica a la producción de cereales como cebada, trigo blando, avena, trigo duro, maíz, centeno, triticale y arroz. Considerando que el 80% de los cereales que se consumen en las Islas vienen de fuera¹, el apoyo a la producción de cereales es de vital importancia para reducir la dependencia externa para este recurso estratégico, por lo que **el PDR al apoyar este tipo de producción está contribuyendo considerablemente a la seguridad y soberanía alimentaria de las Islas Baleares**. Por otro lado, el 92,38% de los beneficiarios produce en sistema de secano, mientras que el 7,62% lo hace en sistema de regadío.

El 59,16% de los beneficiarios de la submedida 13.3 se dedica a la producción de diferentes cultivos dentro de una misma explotación, por lo que se puede afirmar que la **diversificación de cultivos** es una de las principales características de los beneficiarios de esta submedida (Figura 9). Por ejemplo, al evaluar de forma individual el perfil de los beneficiarios se encontró que un mismo beneficiario se dedica a la producción de cultivos como el naranjo y otros frutales, avena, cebada, algarrobo, veza y alfalfa. Es importante destacar que en especial el **algarrobo, la veza y la alfalfa** son ampliamente reconocidos como **cultivos fijadores de nitrógeno** y representan una alternativa para favorecer la diversidad y la fertilidad en las explotaciones agrícolas, reduciendo el uso de fertilizantes químicos. La diversificación de cultivos, desde el punto de vista agrario tiene muchos beneficios, ya que crea **condiciones de suelo favorables**, reduce el uso de fitosanitarios y disminuye los riesgos de mercado y meteorológicos asociados a un cultivo (Agroptima, s.f.).

¹ <https://www.diariodemallorca.es/mallorca/2011/02/15/carne-trigo-meses-4069914.html>

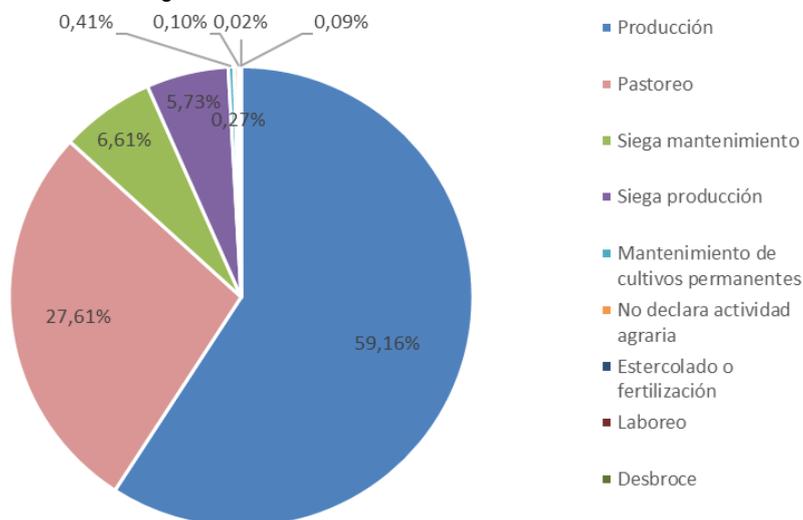
Figura 9. Cultivos de los beneficiarios de la Submedida M13.3.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de SGA

En cuanto al tipo de actividad declarada en las parcelas, el 27,61% de los beneficiarios de esta submedida realiza **pastoreo** que, junto con la producción de **pastos**, ha sido considerado por el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), como un **nexo natural clave para la transición global hacia una economía verde**. Un pastoreo perdurable en los ecosistemas de pastizales, ayuda a mantener la fertilidad de los suelos, y contribuye a la regulación del agua y la conservación de la biodiversidad (McGahey et al., 2014).

Figura 10. Actividad Agraria de los Beneficiarios de la Submedida M13.3.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de SGA

Beneficiarios tipo de la submedida M13.3

De los 7 beneficiarios seleccionados por la unidad gestora como representativos de apoyados por esta submedida, 4 se encuentran en la isla de Mallorca y 3 en Menorca. Al evaluar los tipos de cultivo de estas explotaciones se evidencian tres estrategias productivas clave: producción de **frutos de cáscara** (beneficiario 1), producción de **cereales** (beneficiarios 2, 3 y 4) y **producción de pastos** (beneficiarios 5, 6, 7). Como se

mencionó anteriormente, estos tres tipos de cultivos han sido ampliamente reconocidos como beneficiosos en la conservación del suelo y la prevención de incendios, por sus condiciones de adaptabilidad a tierras marginales de fuerte pendiente, como es el caso de las zonas a las que van dirigidas estos pagos compensatorios. En menor medida, estos beneficiarios también se dedican al cultivo de **proteaginosas**, un grupo de cultivos que ha despertado gran interés en la agricultura moderna por su **adaptación a terrenos pobres**, de reacción ácida (Tabla 8). De allí que el PDR invierta recursos en apoyar la producción de este tipo de cultivos (Lema Márquez & Lindher Selbmann, 2000).

La Tabla 8 refleja la orientación productiva de los beneficiarios tipo elegidos por la unidad gestora para la Submedida 13.

Tabla 8. Orientación Productiva de los beneficiarios de la M13.3

Beneficiario	Tipo de Cultivo			
	Frutos de Cáscara	Cereales	Pastizales	Proteaginosas
1 Mallorca	80,7%	0,0%	3,9%	15,4%
2 Mallorca	20,4%	74,0%	0,0%	4,2%
3 Mallorca	2,3%	60,3%	26,3%	8,4%
4 Mallorca	1,4%	91,0%	2,3%	4,6%
5 Menorca	0,0%	0,0%	99,9%	0,0%
6 Menorca	0,0%	0,0%	100%	0,0%
7 Menorca	0,0%	0,0%	100%	0,0%

Fuente: datos proporcionados por la unidad gestora, a partir de SGA

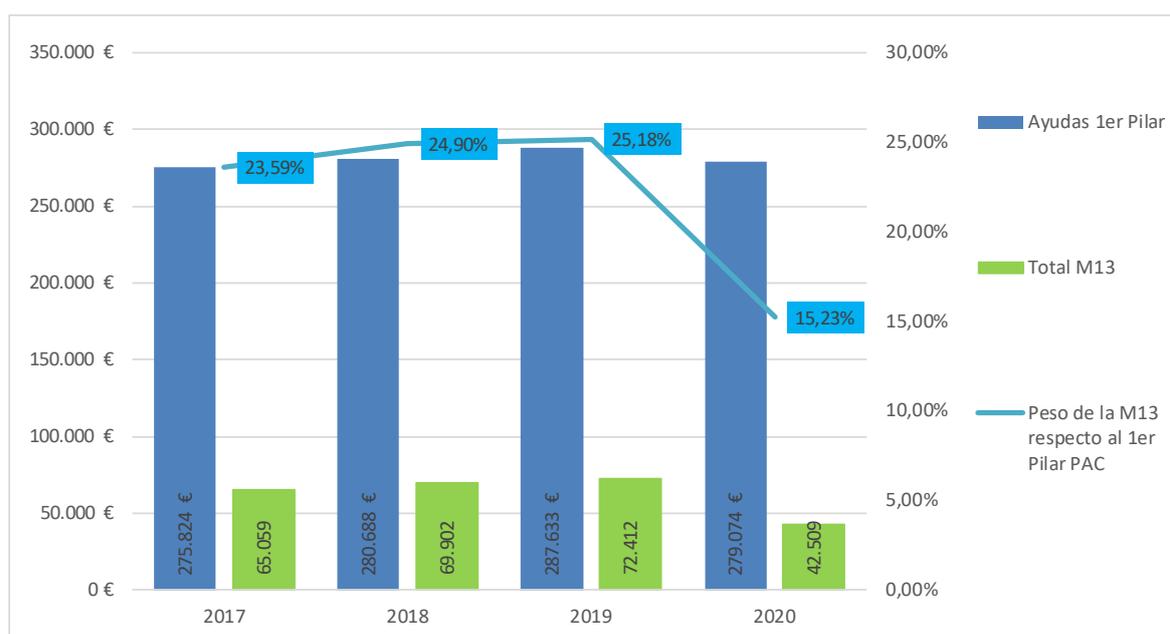
Los beneficiarios 1-4 se sitúan en la isla de Mallorca. Presentan una mayor variedad de cultivos, combinando los frutos de cáscara o los cereales como cultivo principal con las proteaginosas, y con los pastos. Son todos personas físicas y se acogen al mismo tiempo a las ayudas de las medidas agroambientales y/o de agricultura ecológica. Los tres beneficiarios de Menorca son del tipo SRM y se dedican casi exclusivamente a la producción de pastos.

4. PESO COMPARADO DE LA MEDIDA M13 RESPECTO AL PRIMER PILAR

Tras la reforma realizada en 2009 (Comisión Europea, 2021a), la Política Agraria Común (PAC) para el período 2014-2020 mantiene la existencia de dos pilares y aumenta los vínculos entre ellos, con lo que proporciona un enfoque más global e integrado del apoyo a la política. El **segundo pilar** de la PAC, referente la política de desarrollo rural, está concebido para brindar apoyo a las zonas rurales y para responder a los numerosos retos económicos, ambientales y sociales del siglo XXI (Comisión Europea, 2021b). De esta manera, un mayor grado de flexibilidad (en comparación con el primer pilar) permite que las autoridades regionales, nacionales y locales formulen sus propios programas plurianuales de desarrollo rural sobre la base de un menú de medidas europeo. A diferencia del primer pilar, financiado en su totalidad por la Unión, los programas del segundo pilar están cofinanciados por los fondos de la Unión y fondos regionales o nacionales.

Con el objetivo de evaluar la importancia de la medida 13 *Pago a zonas con limitaciones naturales u otras limitaciones específicas* en el PDR de las Islas Baleares en relación a los pagos del primer pilar se seleccionaron una serie de explotaciones tipo, para las cuales se han analizado mediante estadística básica los pagos del primer pilar y los pagos de la M13 en el periodo 2017-2020. A continuación, se muestra la evolución dichos pagos correspondientes a la suma de pagos de las 10 explotaciones tipo seleccionadas como representativas de las beneficiarias de las ayudas de la medida M13 durante el periodo 2017-2020:

Figura 11. Evolución del Gasto Público y peso de las ayudas M13 vs ayudas del I Pilar PAC.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de SGA

Los datos reflejados en la Figura 11 permiten comprender la importancia que se le ha dado a esta medida en las Islas Baleares en el marco del II pilar de la PAC. Específicamente, el GPT destinado a la medida 13 representa entre un 15,23 y un 25,18% del total destinado a las ayudas del primer pilar, un porcentaje significativo, considerando que estos pagos corresponden a una sola medida, mientras que los pagos realizados en el marco del primer pilar de la PAC están integrados de distintos tipos de ayuda, en concreto: pago básico, pago verde, ayuda a jóvenes agricultores, ayuda a frutos de cáscara y algarrobas y ayudas específicas del ganado.

El peso es particularmente alto en el caso de la submedida 13.1. *Pago compensatorio en zonas de montaña*, a la cual se ha destinado la mayor parte del Gasto Público Total (GPT) de la M13, tal y como se muestra en la tabla 9, la cual recoge la evolución del Gasto Público Total (GPT) destinado a ayudas de la M13 y del Primer Pilar de la PAC, así como los pagos promedio por explotación y el peso que ha tenido la M13 respecto a las ayudas del primer pilar de la PAC en el período analizado. En primer lugar, se muestran valores promedio de las 10 explotaciones de la muestra beneficiarias de la medida M13, para distinguir en las filas inferiores entre las beneficiarias de la submedida M13.1 y las de la M13.3.

Tabla 9. Evolución del Gasto Público y peso de la M13 respecto a las ayudas del Primer Pilar de la PAC

	Período analizado	2017	2018	2019	2020	Total período
Benef. M13.3	Pago promedio por explotación ayudas del 1 ^{er} Pilar	27.582,42	28.068,79	28.763,27	27.907,37	28.080,46
	Pago promedio por explotación M13	6.505,90	6.990,20	7.241,22	4.250,93	6.247,06
	Peso de los pagos de la M13 respecto al 1 ^{er} Pilar	24%	25%	25%	15%	22%
Benef. M13.1	Pago promedio por explotación ayudas del 1 ^{er} Pilar	30.447,77	29.680,92	29.191,45	29.699,91	29.755,01
	Pago promedio por explotación M13.1	14.052,65	14.778,66	11.340,01	6.979,24	11.787,64
	Peso de los pagos de la M13.1 respecto al 1 ^{er} Pilar	46%	50%	39%	23%	40%
Benef. M13.3	Pago promedio por explotación ayudas del 1 ^{er} Pilar	26.354,41	27.377,87	28.579,77	27.139,13	27.362,80
	Pago promedio por explotación M13.3	3.271,58	3.652,29	5.484,60	3.081,66	3.872,53
	Peso de los pagos de la M13.3 respecto al 1 ^{er} Pilar	12%	13%	19%	11%	14%

Elaboración propia a partir de la base de datos SGA y de los datos proporcionados por la unidad gestora

En lo que va de 2017 a 2020, las ayudas concedidas al total de las 10 explotaciones de la muestra en el marco del primer pilar han ascendido a 1.123.218€, mientras que a la Medida 13 se ha destinado un GPT de 249.883€ durante este periodo, lo que representa un 22,25% del GPT destinado a las ayudas del primer pilar. Ese porcentaje va del 24% en 2017 al 15% en 2020, que se atribuye principalmente a la disminución del peso de la M13.1 como consecuencia del coeficiente de prorrateo a la hora de calcular el importe recibido por el agricultor, y que ha pasado del 96,4% en 2017 al 52,5% en 2020 en el caso de la M13.1, manteniéndose más estable en el caso de la M13.3 en este período.

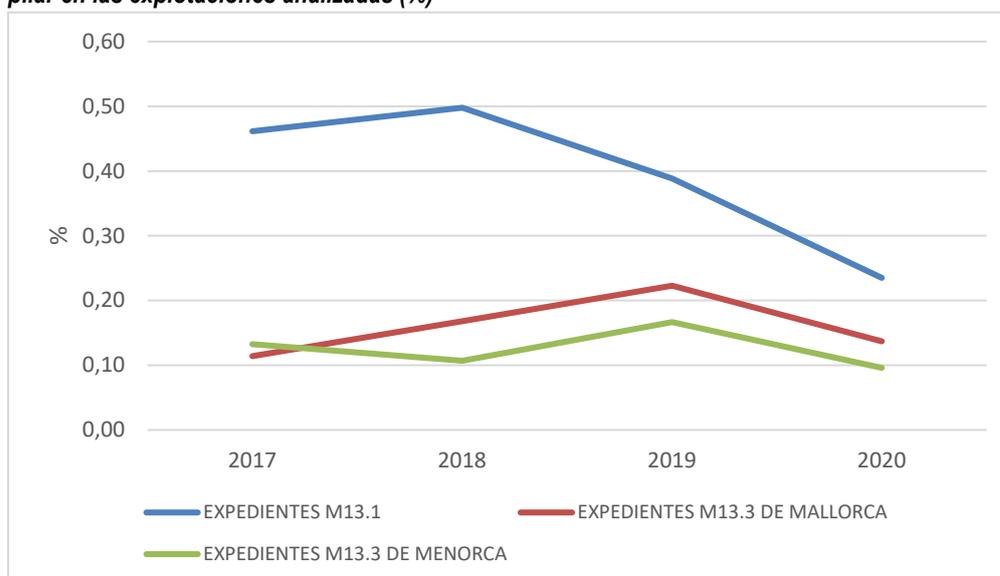
De acuerdo con los análisis realizados, el peso de la ayuda de la M13 con respecto a las ayudas del primer pilar es de media un 22% en las explotaciones analizadas, es decir, el importe recibido a través de la medida M13 es un 22% del importe del total de ayudas del primer pilar. Esta proporción es mayor en el caso de la submedida M13.1 de ayudas a zonas de montaña, alcanzando el 40% del total de las ayudas del primer pilar, y especialmente en explotaciones pequeñas con producción de frutos secos, donde se ha observado que la ayuda M13.1 iguala o supera, en algunos casos hasta en un 66%, el importe de las ayudas del primer pilar, frente a las grandes explotaciones de pastos, donde el importe de la ayuda M13.1 se sitúa en torno al 20% de las ayudas del primer pilar.

Respecto a la submedida M13.3, aunque su peso en el conjunto de las ayudas es menor que en el caso de la M13.1, no deja de tener una gran relevancia. En las explotaciones de Mallorca se ha observado que esta ayuda cobra también mayor importancia en las explotaciones pequeñas de cereales, donde se ha visto en alguna ocasión que ha duplicado el importe de las ayudas del primer pilar, frente a grandes explotaciones de cereales o pastos, en las que, de nuevo, la ayuda de la M13.3 alcanza alrededor del 15-20% de las ayudas del primer pilar.

Entre las explotaciones beneficiarias de la M13.3 analizadas, aquellas situadas en la isla de Menorca son todas explotaciones de alrededor de 150 ha y con pastizal, principalmente. En ellas las ayudas de la M13.3 suponen un porcentaje de entre un 6 y un 34% del importe de las ayudas directas, dependiendo del año y de la explotación, siendo el porcentaje más alto en explotaciones con pastos arbustivos, frente a otras con predominio de cultivos mixtos de especies pratenses.

En la siguiente figura se observa el peso de la ayuda M13 frente a las ayudas del primer pilar de las explotaciones analizadas, agrupadas por submedida y por isla en el caso de la M13.3.

Figura 12: Peso de las ayudas recibidas en el marco de la medida M13 frente al importe de las ayudas del primer pilar en las explotaciones analizadas (%)



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos SGA y de los datos proporcionados por la unidad gestora

En la figura se puede observar la evolución los pesos de la medida M13 a lo largo del tiempo. Estos tienen una evolución paralela a aquella que sufren los pagos de la M13, ya que los pagos del primer pilar se mantienen relativamente estables a lo largo del período. Sin embargo, tal y como se ha expuesto anteriormente, la M13 ha ido reduciendo las ayudas por unidad de superficie a medida que aumentaba el número de solicitantes.

Estos resultados ponen de manifiesto que las ayudas de desarrollo rural del Segundo Pilar de la PAC, y muy especialmente las ayudas compensatorias para zonas de montaña (M13.1) en el caso balear, tienen una gran relevancia en el conjunto de las ayudas, proporcionando una cierta garantía para posibilitar el mantenimiento de las explotaciones en zonas desfavorecidas, y contribuyendo con ello a la fijación de la población en el medio rural, así como al mantenimiento de unos valores ambientales y paisajísticos singulares. La sostenibilidad implica un equilibrio entre tres pilares: económico, social y ambiental, y la viabilidad económica de las explotaciones es uno de los elementos imprescindibles para posibilitar un modelo de desarrollo sostenible.

5. CONCLUSIONES

El Programa de Desarrollo Rural de Islas Baleares ha tenido un efecto relevante en el mantenimiento de la actividad agraria en el territorio, al ofrecer ayudas destinadas a compensar los costes adicionales de los agricultores que realizan su actividad productiva en zonas de montaña y zonas con limitaciones naturales. Este efecto positivo se ve incrementado con el aumento del número de ayudas concedidas, de un 7,28% en el caso de la Submedida 13.1 y de un 31,97% para la Submedida 13.3, de 2019 a 2020.

El incremento en el número de beneficiarios que han recibido pagos de la M13.1 y M13.3, permite afirmar que el PDR está teniendo un impacto positivo en evitar el riesgo de despoblación y abandono de zonas con limitaciones naturales, fortaleciendo la resiliencia de los agricultores y ganaderos en el territorio balear, quienes se enfrentan a una situación de especial vulnerabilidad y riesgo, incrementado por la insularidad ante adversidades climáticas, enfermedades, plagas o incidentes medioambientales.

La evaluación de los perfiles de beneficiarios tipo elegidos por la unidad gestora, de acuerdo a su relevancia y características tanto productivas como agroambientales, ha permitido identificar estrategias de gestión del suelo con alto impacto en su conservación y prevención de incendios agroforestales. Una de las características más relevante de los beneficiarios de la M13.1 y M13.3 es la **diversificación de cultivos**. La diversificación de cultivos, desde el punto de vista agrario tiene muchos beneficios ya que crea **condiciones de suelo favorable** para la rotación y disminuye los riesgos de mercado y meteorológicos asociados a un cultivo. Por lo tanto, esto representa un avance del PDR en la consecución de los objetivos en el marco de la Prioridad 4A y 5C, dirigidas a mejorar la gestión de los suelos y mejorar la biodiversidad.

En la última evaluación se recomendó profundizar en el análisis por grupo de cultivos para caracterizar los efectos en relación a la mejora en la gestión de los recursos derivado de la aplicación de las medidas del PDR. En esta evaluación el avance en el análisis de grupos de cultivos ha sido notable, permitiendo identificar estrategias de cultivo implementada por un grupo de beneficiarios tipo elegidos por la unidad gestora. Así, se evidencian tres estrategias productivas clave en la conservación del medio ambiente: producción de **frutos de cáscara**, producción de **cereales** y **producción de pastos**. Estos tres tipos de cultivos han sido ampliamente reconocidos como beneficiosos en la conservación del suelo y la prevención de incendios, por sus condiciones de adaptabilidad a tierras marginales de fuerte pendiente. En menor medida, también se identificó como estrategia de conservación el cultivo de **proteaginosas**, un grupo de cultivos reconocidos por su **adaptación a terrenos pobres**, de reacción ácida. De allí que el PDR invierta recursos en apoyar este tipo de cultivos.

El efecto positivo del PDR en la gestión de los suelos y la conservación del medio ambiente se ve incrementado con el aumento en la superficie apoyada a través de los pagos compensatorios. Específicamente, en el caso de la M13.3 la superficie apoyada por hectárea aumentó un 28,68% de 2019 a 2020, mientras que en el caso de la M13.1 este aumento fue de 14,37%. Al ser Mallorca la principal receptora de estas ayudas, con muchos de los beneficiarios ubicados en la **Serra de Tramuntana**, el avance del PDR en el mantenimiento de los ecosistemas agrícolas ha sido significativo, con un papel de relevancia en la preservación y mejora de la biodiversidad, ya que mucha de esta superficie se encuentra en Red Natura 2000, un espacio natural de especial interés comunitario.

En base a la información analizada, se puede afirmar que la gestión de los pagos compensatorios de las Submedidas M13.1 y M13.3 se ha ido facilitando a medida que se consolidaba la implementación del sistema de gestión de ayudas PAC (SGA), lo que ha facilitado en gran medida los procedimientos. No obstante, la condición de agricultor **no pluriactivo** que se impone para la concesión de estas ayudas hace necesario una

serie de comprobaciones que requieren mucho tiempo y que resulta especialmente complicada en el caso de personas jurídicas.

Respecto al peso de la Medida 13 en comparación a los pagos del Primer Pilar de la PAC en las Islas Baleares, los resultados mostraron que los **pagos a la medida 13 durante el periodo 2017-2020**, representan **entre un 15,23 y un 25,18%** del importe total de las ayudas correspondientes al primer pilar, un porcentaje significativo, considerando que estos pagos corresponden sólo a dos submedidas, mientras que los pagos realizados en el marco del primer pilar de la PAC están integrados de distintos tipos de ayudas. Esto evidencia el gran apoyo que el PDR de las Islas Baleares ha dado a esta medida, y sobre todo la gran importancia que tienen las ayudas a zonas con limitaciones en el caso de las Islas Baleares. De las dos submedidas que incluye la medida M13, se ha destinado un mayor presupuesto a la Submedida 13.1. *Pago compensatorio en zonas de montaña.*, lo cual ha permitido que los agricultores de estas zonas puedan **continuar con la actividad agraria**.

En términos generales, se puede decir que los pagos compensatorios de las submedidas M13.1 y M13.3, al promover prácticas beneficiosas para el clima y el medio ambiente, como la diversificación de cultivos y el mantenimiento de los pastos permanentes, está permitiendo **hacer frente a algunas de las problemáticas** fundamentales que sufre el complejo agroalimentario balear, derivadas de las dificultades orográficas y la insularidad, a la vez que fortalece el vínculo entre la actividad agraria, los valores naturales y el mantenimiento del territorio.

6. REFERENCIAS

Agencia Europea del Medio Ambiente (2019). *Climate change adaptation in the agriculture sector in Europe*. EEA Report N° 04/2019.

Agroptima. (s.f.). *Diversificación de cultivos: estrategias para mejorar tu rentabilidad*. Recuperado de: <https://landings.agroptima.com/diversificacion-cultivos>

Aguilera, E., Piñero, P., Infante Amate, J., González de Molina, M., Lassaletta, L., Sanz Cobeña, A. (2020). *Emisiones de gases de efecto invernadero en el sistema agroalimentario y huella de carbono de la alimentación en España*. Real Academia de Ingeniería. Recuperado de: <https://www.researchgate.net/publication/344774813> *Emisiones de gases de efecto invernadero en el sistema agroalimentario y huella de carbono de la alimentación en España*

McGahey, D., Davies, J., Hagelberg, N., y Ouedraogo, R. (2014). *El pastoralismo y la economía verde—¿un nexo natural*. PNUMA y UICN.

Comisión europea (2008). *Cambio climático: ¿el suelo puede cambiar las cosas?* Comunidades Europeas Bruselas, 12 de junio de 2008. Recuperado de: https://ec.europa.eu/environment/archives/soil/pdf/report_conference_es.pdf

Comisión europea (2021a). *El primer pilar de la política agrícola común (PAC): II — los pagos directos a las explotaciones*. Recuperado de: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/109/el-primer-pilar-de-la-politica-agricola-comun-pac-ii-los-pagos-directos-a-las-ex>

Comisión Europea (2021b). *El segundo pilar de la PAC: la política de desarrollo rural*. Recuperado de: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/110/el-segundo-pilar-de-la-pac-la-politica-de-desarrollo-rural>

FAO (2021). *La restauración de los pastizales y el pastoreo sostenible van de la mano*. Recuperado de: <http://www.fao.org/pastoralist-knowledge-hub/news/detail/es/c/1047935/>

Franquet B., J. M. (s.f.). *El almendro y el algarrobo: frutos secos de futuro*. Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED). Recuperado de: <http://e-spacio.uned.es>

HLPE. 2013. *Inversión en la agricultura a pequeña escala en favor de la seguridad alimentaria*. Informe del Grupo de alto nivel de expertos en seguridad alimentaria y nutrición del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, Roma. Recuperado de: <http://www.fao.org>

Leip A., et al., (2015) Impacts of European livestock production: Nitrogen, sulphur, phosphorus and greenhouse gas emissions, land-use, water eutrophication and biodiversity, *Environmental Research Letters* 10(11), p. 115004.

Lema Márquez, M., & Lindner Selbmann, R. (2000). *Las proteaginosas*. Misión Biológica de Galicia. CSIC, Pontevedra. España. Recuperado de: <https://digital.csic.es/handle/10261/44904>

MAAMA (2016) *Impactos del cambio climático en los procesos de desertificación en España*. Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, Madrid.

McGahey, D., Davies, J., Hagelberg, N., y Ouedraogo, R. (2014). *El pastoralismo y la economía verde—¿un nexo natural*. PNUMA y UICN. Recuperado de: <https://www.iucn.org>

Resco P., Iglesias A., Bardají I. y Sotés V. (2016) Exploring adaptation choices for grapevine regions in Spain. *Regional Environmental Change* 16, pp. 979-993.

Supit I., et al. (2010) Recent changes in the climatic yield potential of various crops in Europe, *Agricultural Systems* 103(9), pp. 683-694 (DOI: 10.1016/j.agsy.2010.08.009).

Adrover M. (2011). La producción de cereales y cárnicos de Balears sólo bastaría para abastecer a la población unos 65 días - Representa entre el 20% y el 35% del consumo anual. Diario de Mallorca. Recuperado de: <https://www.diariodemallorca.es/mallorca/2011/02/15/carne-trigo-meses-4069914.html>