

10. LA REFORMA DE LA P.A.C. AYUDAS POR SUPERFICIE DE CULTIVOS HERBACEOS

Jesús Sánchez Fernández

1. ANTECEDENTES

La Política Agraria Común (PAC), nacida a finales de los años 50, ha sufrido a lo largo de sus más de treinta años de existencia una serie de crisis cuya naturaleza radica en los mismos principios que la inspiraron. Creada en una época en la que Europa era deficitaria en la mayoría de productos alimenticios, sus instrumentos y mecanismos fueron concebidos en base a esa situación. El principal cometido de esos mecanismos era el de mantener un nivel de precios interiores y de ingresos, usando para ello la intervención, la protección en las fronteras y las ayudas a las industrias transformadoras.

Esta política, junto con el propio desarrollo tecnológico, ha traído una serie de consecuencias:

- Fuerte aumento de la producción, a un ritmo que se aleja progresivamente de la capacidad de absorción del mercado.
- Degradación del medio ambiente al utilizar métodos más intensivos de producción.
- Concentración de las ayudas en las explotaciones más extensas y más intensivas.
- El poder adquisitivo de los agricultores ha mejorado muy poco en los últimos veinte años, a pesar de que el presupuesto agrario de la comunidad se ha disparado.

Sucesivas reformas o revisiones de la P.A.C. han incidido en los mismos problemas. Así el II Plan Mansholt (1968), Orientaciones para la agricultura europea (1981), Libro Verde (1985),

Paquete Delors (1988), señalaban lo abultado de los excedentes y su elevado coste, el aumento de las diferencias entre las diversas regiones europeas, el descenso continuo de la población agraria y la diferencia de renta con el resto de la población.

Las medidas que se pusieron en marcha con estas reformas (contención de precios, contingencia de las producciones, corresponsabilidad del productor, endurecimiento de las condiciones para entregar a la intervención, programas de retirada, reconversión y extensificación de la producción, ayudas a las rentas agrarias, etc.) Han tenido un resultado modesto o mediocre, y no han resuelto los problemas.

Por otra parte la política de la Comunidad es muy criticada en el exterior (USA y Grupo de Cairns) porque las restituciones a la exportación deterioran el comercio mundial.

En este contexto de crisis se produce una llamada a la reflexión por parte de la Comisión: el Informe McSharry (febrero 1991): en él se reconocen los éxitos de la P.A.C., pero también los fracasos y las medidas que no han tenido el efecto deseado o buscado en sus orígenes. Se proponen una serie de principios en los que debe basarse la reforma de la P.A.C.

- Mantener en el medio rural un número suficiente de agricultores.
- Reconocer el papel productivo y protector del medio ambiente del agricultor.
- La economía de la población rural no debe depender sólo del sector agrario.
- En cualquier caso se debe controlar la producción agraria, adaptándola a la demanda del mercado.

Con estas bases se produce en julio de 1991 la propuesta formal de la Comisión sobre la reforma de la PAC, que tras un año de conversaciones es aprobada por el Consejo de Ministros de Agricultura en mayo de 1992.

- Los puntos básicos de la reforma recogen:
- Sustitución de la garantía de precios por ayudas dirigidas al mantenimiento de las rentas agrícolas.
 - Eliminación de excedentes, a través de la retirada obligatoria de tierras.
 - Se establecen una serie de medidas complementarias (protección del medio ambiente, prestación de tierras agrícolas y jubilación anticipada).

La reforma de la P.A.C. se inicia en la campaña 1993/94 (cosecha de 1993) y se espera que culmine definitivamente en 1997. Se establece así un período transitorio de adecuación, necesario para hacer realidad de forma progresiva los objetivos perseguidos.

2. REFORMA DE LA P.A.C. CULTIVOS HERBACEOS

A los efectos de la nueva P.A.C. se define un grupo de productos, cultivos herbáceos, que son los siguientes:

- Cereales: todos menos el arroz.
- Oleaginosas: soja, colza, nabina y girasol.
- Proteaginosas: guisantes, habas, haboncillos y altramuz.

En el caso de los **cereales**, se trata de productos fuertemente excedentarios, con disminución constante de su utilización para piensos, estancamiento del consumo humano y reducción de exportaciones. Es previsible que los excedentes continúen aumentando, rebasándose año tras año el umbral garantizado (160 millones de Tm.).

En el caso de las **semillas oleaginosas** la Comunidad es fuertemente deficitaria, sobre todo en su empleo para alimentación animal. Sin embargo la producción está contingentada y frecuentemente se superan los umbrales garantizados.

La reforma de la P.A.C. en los cultivos herbáceos se basa en dos principios fundamentales:

1.º Descenso progresivo y gradual del precio indicativo y del precio de intervención, con el fin de adecuarlos al mercado de precios mundial que está estabilizado en 100 Ecus/Tm.

2.º Para evitar la pérdida de rentas de los agricultores por este descenso de los precios, se establece un mecanismo esencial de la reforma, los pagos compensatorios. Estos pagos compensatorios son una ayuda por unidad de superficie y equivalen a la disminución de precios multiplicada por el rendimiento.

Como elemento accesorio a la reforma, pero fundamental, está el hecho de que para poder percibir el pago compensatorio se debe retirar del cultivo un 15 por 100 de la superficie de la explotación que se dedique a estos cultivos herbáceos (salvo que se sea pequeño productor, menos de 92 Tm.).

A la hora de materializar la reforma ha sido necesario definir una serie de nuevos conceptos:

— **Superficie básica regional:** Determinada como una medida del número de hectáreas sembradas de cultivos herbáceos durante 1989, 1990 y 1991. Por región se entenderá un Estado miembro o una región del Estado miembro. En España se ha determinado que para los cultivos herbáceos de secano esta superficie se disgregue en Comunidades Autónomas, asignando a Extremadura 435.124 has. Para los cultivos de regadío se ha decidido que la superficie sea a nivel nacional, correspondiendo 408.554 has. al maíz y 720.162 has. a otros cultivos herbáceos. La superación de esta superficie básica trae como consecuencia la reducción de la superficie susceptible de ayuda y un aumento del porcentaje de tierras a retirar.

— **Plan de regionalización productiva:** A cada región se le asignará una producción de referencia, basada en la media de cinco campañas (1986/87 a 1990/91) excluyendo el año de rendimiento más alto y el de rendimiento más bajo. Para España, y para cada una de las regiones productivas, se han determinado cuatro producciones de referencia: secano, regadío, maíz en regadío y otros cereales en regadío.

— **Tipos de productores:** Se define el pequeño productor como aquel cuya producción final de referencia no supera las 92 Tm., y el productor profesional aquel que sí la supera. Esta distinción da origen a que existan dos modelos de declaración a la hora de solicitar las ayudas compensatorias:

— **Sistema general:** Obligatorio para los productores profesionales y optativo para los pequeños. Incluye la obligación de retirar de la producción un 15 por 100 de las tierras, por la que reciben una compensación.

— **Sistema simplificado:** Sólo para los pequeños productores que no se acojan al sistema general. No obliga a la retirada del 15 por 100 de la superficie de cultivo, pero cobran la ayuda de todos los cultivos como si fueran cereal, excepto el girasol.

Los pagos compensatorios o cantidades básicas figuran en el cuadro 1. En este cuadro aparecen dos productos (trigo duro y leguminosas grano) a los que la Comunidad ha decidido prorrogar el régimen de ayudas que los sostenían antes de la reforma. En el caso de las leguminosas grano (garbanzos, lentejas y vicias), se prorroga el actual régimen de ayuda fija por hectárea hasta la campaña 95/96, con una superficie máxima garantizada de 300.000 has. para toda la Comunidad.

En el caso del trigo duro se fija un suplemento de 297 Ecus/ha. para aquellos productores de zonas tradicionales que se hubieran acogido a la ayuda a la producción de este cultivo en las campañas 1988/89, 89/90, 90/91 ó 91/92, a elección del productor en cuestión. Teniendo en cuenta que en España la eclosión del cultivo había tenido lugar en la campaña 92/93 (cosecha del año 92), se tomó la decisión de autorizar a España la inclusión de la campaña 92/93 entre las posibilidades de elección por el productor de su campaña de referencia, pero con un límite nacional de 550.000 has.

CUADRO 1. Régimen de apoyo a los productores de cultivos herbáceos. Importes unitarios de las ayudas. Campaña 93/94

Sistema y cultivo	Unidad	Importe
Sistema simplificado	Ecu/t.	
— Todos los cultivos (excepto girasol)		25
— Girasol		97,2
Sistema general	Ecu/t.	
— Cereales		25
— Proteaginosas		65
— Girasol		118
— Colza, nabina y soja		78,04
— Retirada de tierras		45
Independiente del rendimiento	Ecu/ha.	
— Trigo duro (suplemento)		297
— Leguminosas grano		84,89

Tipo de cambio aplicado 1 Ecu = 182,744 pts. (valor 1-7-93).

Como nota final de este epígrafe destacar que el M.A.P.A., con el fin de recordar la normativa comunitaria (respecto a prácticas culturales tradicionales) y con el objetivo de que no se superara la superficie básica regional en secano, publicó en diciembre de 1992 una Orden en la que se determinaban los índices comarcales de barbecho para las tierras de cultivos herbáceos de secano. Esta Orden recoge la obligatoriedad de los cultivadores de secano de dejar en barbecho blanco, sin derecho a ayuda compensatoria, una superficie teóricamente acorde con las prácticas tradicionales de la comarca en la que radique su explotación.

3. APLICACION DE LAS NUEVAS AYUDAS EN EXTREMADURA

En España, el Plan de Regionalización Productiva para la campaña 1993/94 así como las superficies de base regionales se conocieron en octubre de 1992, y la Orden que regulaba el barbecho blanco en diciembre de 1992. Lo tardío de estas normas, así como el desconocimiento y desconcierto de los agricultores, provocaron cierto malestar en el campo. Por fin en febrero de 1993 se publicó la Orden que regulaba el procedimiento para solicitar las ayudas por superficie. El plazo de entrega de solicitudes terminaba el 31 de marzo de 1993, pero fue preciso ampliarlo hasta el 15 de abril por la complejidad de los formularios.

El Plan de Regionalización contemplaba para Extremadura una superficie básica en secano de 435.124 has. y las siguientes producciones de referencia:

- Secano: tres estratos, 0,9, 1,2 y 1,8 Tm/ha.
- Regadío: nueve estratos, de 5,2 a 8,4 Tm/ha.
- Maíz: cuatro estratos, de 5,8 a 8,8 Tm/ha.
- Otros cereales en regadío: cuatro estratos, de 3,0 a 5,0 Tm/ha.

La unidad básica del Plan de Regionalización fue la comarca agraria con ciertas excepciones: subdivisión de la comarca agraria de Llerena en dos, Llerena I (1,8 Tm/ha.) y Llerena II (1,2 Tm/ha.) e inclusión de Navalvillar de Pela, Almoharín, Miajadas, Escorial, Alcollarín, Campo Lugar y Madrigalejo en la comarca de Don Benito.

El tipo de cambio a aplicar para convertir la ayuda de ECUS en pesetas sería el existente a 1 de julio de 1993 de acuerdo a las normas comunitarias. Como consecuencia de las «tormentas monetarias» de verano y otoño del año 1992, el Gobierno se vio forzado a devaluar la peseta, lo que se tradujo en un cambio mucho más favorable para los agricultores que el que se había previsto inicialmente: 182,744 pts./ECU.

Pasando a cuantificar lo que ha supuesto el primer año del nuevo sistema de ayuda a los cultivos herbáceos, diremos que se han presentado, en números redondos, **26.670 solicitudes de ayudas superficie**, de las cuales **6.880 sólo declaraban superficies forrajeras**, al objeto de poder beneficiarse posteriormente de la ayuda por extensificación concedida a las vacas nodrizas y a los bovinos machos. De las **19.790 solicitudes restantes, 5.800 correspondieron al sistema general y 13.990 al simplificado**. A nivel nacional se presentaron 432.500 solicitudes, de las que 68.000 eran sólo por superficies forrajeras.

Volviendo a Extremadura significar que se aportaron en las solicitudes datos de 280.000 parcelas catastrales (polígono, parcela, superficie, secano o regadío). Estos datos de las parcelas catastrales fueron cruzados en el Catastro de Rústica al objeto de detectar posibles errores, parcelas inexistentes o duplicidad de parcelas. El sistema empleado, utilizar las parcelas catastrales como referencia identificativa de las parcelas agrícolas de una explotación, fue el escogido por el M.A.P.A. para llevar a cabo uno de los requerimientos de la P.A.C.: un Sistema Integrado de Gestión y Control de determinados regímenes de ayuda. Con este sistema cada parcela está identificada de una manera alfanumérica, así como el cultivo a que se dedica la parcela y el titular del derecho de ayuda sobre esa parcela. De esta manera la gestión de las ayudas y su control ganan en eficacia y rentabilidad.

4. LAS SUPERFICIES DECLARADAS

El resumen de las superficies declaradas según regiones productivas y sistemas de explotación (secano o regadío) figuran en los cuadros 2, 3, 4 y 5¹. Agrupando datos de esos cuadros, para el total de Extremadura resulta el cuadro 6. De este cuadro resaltar en primer lugar que la suma de **cereales, oleaginosas y proteaginosas en secano asciende a 369.699 has.**, con

1. En estos cuadros se han incluido en la región productiva de Don Benito los términos municipales de Navalvillar de Pela (Badajoz) y Alcollarín, Almoharín, Campo Lugar, Escorial y Miajadas (Cáceres).

lo cual no se ha sobrepasado la superficie básica regional que era de 435.124 has. En segundo lugar destacar la superficie dedicada a **girasol, 206.719 has.** con una explicación doble: las elevadas ayudas concedidas al cultivo y la sequía, que hizo desaparecer el cultivo del arroz y maíz en los regadíos, siendo sustituidos por la citada oleaginosa.

En último lugar señalar que la superficie cultivada de **trigo duro (50.474 has.)** es la declarada por los agricultores, no la que efectivamente recibirá la ayuda, puesto que en las fechas de realizar la declaración (marzo 1993) todavía nos se habían asignado los derechos o cupos individuales de trigo duro.

Comparando los datos del cuadro 6 con la media de la estadística oficial de superficies de los años 1986 a 1992 obtenemos los siguientes resultados:

— En **cereales grano** hay una disminución del 28,5 por 100, al descender la superficie a 266.800 has. frente a 373.400 en el periodo 86-92. Desagregando por cultivos obtenemos: Trigo: -21 por 100, Cebada: -28 por 100, Maíz: -98 por 100, otros cereales: -41 por 100, Avena: +65 por 100. En el caso de la avena, indicar que el aumento quizás se deba a que en la estadística oficial la avena que se recolectaba en verde se incluía como cultivo forrajero y no como cereal grano.

— En el caso del **girasol** se ha producido un aumento del 120 por 100 respecto a la media del periodo 86/92; este aumento se sitúa en el 85 por 100 si lo comparamos con el periodo 90-92. En cualquier caso el aumento ha sido brutal y generado por las dos causas antes citadas: la sequía y los altos pagos compensatorios. En secoano el aumento en la superficie cultivada ha sido del 35 por 100 y en regadío del 585 por 100.

— Destacar por último que el cultivo de la **soja**, que parecía haberse recuperado en el año 92 (6.050 has.) gracias a las ayudas específicas a las oleaginosas, ha desaparecido prácticamente en este año 1993, ya que se han cultivado sólo 73 has. Lo contrario le ha ocurrido a la **colza**, que con 3.409 has. vuelve a estar presente de manera apreciable en los campos extremeños.

Atendiendo a la distribución territorial, y haciendo un análisis somero de los cuadros 2, 3, 4 y 5, obtenemos las siguientes conclusiones:

- Las regiones productivas de la provincia de Cáceres tienen poca importancia cuantitativa a nivel regional en el cultivo de cereales grano. Se salva la avena, con casi 30.000 has., repartidas de una manera casi equitativa por todas las regiones salvo Jaraíz y Hervás.
- En Badajoz hay tres regiones productivas: Puebla de Alcocer, Herrera del Duque y Jerez de los Caballeros en donde los cultivos de siembra tienen poca importancia, salvo, como en Cáceres, la avena. Son regiones con suelos poco fértiles y terrenos abruptos, en donde el uso de la tierra que predomina es el pastizal y el monte abierto, cobijo del ganado ovino y porcino.
- Destacar la importancia de las regiones de Llerena y Aznaga, en donde se han declarado en secoano 110.000 has. de siembra, de las que 68.500 corresponden a cereal (27 por 100 del total de Extremadura) y 38.600 a girasol (36 por 100 del total de Extremadura).
- Las regiones que tienen como eje al río Guadiana (Badajoz, Mérida y Don Benito) son otra referencia importante, pero en este caso tanto en secoano como en regadío. Con una superficie de siembra de casi 221.800 has. (137.100 en secoano y 84.700 en regadío), acogen el 29 por 100 de la superficie de cereal secoano de toda Extremadura, el 45 por 100 del girasol secoano, y el 75 por 100 del girasol en regadío.

CUADRO 2. Declaración de superficies. Secano. Campaña 93/94 (Badajoz)

Regiones productivas	Trigo blando	Trigo duro	Cebada	Avena	Otros cereales	Girasol	Colza	Proteog.	Legum.	Pastos	Retirada rotacional	Barbecho
Alburquerque	701	1.315	978	2.620	465	1.291	0	301	24	64.517	865	4.252
Mérida	2.964	9.944	5.527	2.274	778	13.772	259	472	197	41.459	5.258	5.200
Don Benito	13.238	3.446	4.914	5.548	224	14.737	0	215	186	47.040	5.900	9.076
Puebla de Alcocer	469	305	1.834	1.266	1.812	569	0	73	93	26.976	390	6.345
Herrera del Duque	125	184	401	2.341	81	407	0	0	20	21.258	272	3.192
Badajoz	3.111	8.748	8.297	4.590	286	20.023	167	378	256	44.145	7.290	3.362
Almendralejo	1.486	6.628	13.127	3.092	212	9.834	557	337	794	39.047	5.178	6.806
Castuera	1.352	2.285	9.843	4.235	2.294	1.703	228	17	137	47.204	1.515	17.913
Olivenza	1.161	2.474	2.082	3.654	334	2.850	10	230	116	101.457	1.855	2.033
Jerez de los Caballeros	90	293	905	1.521	59	154	0	368	99	155.481	373	1.924
Llerena 1	4.262	2.781	8.378	2.347	184	11.189	29	70	1.294	13.466	4.197	3.087
Llerena 2	3.003	1.655	5.077	3.183	169	3.006	0	110	797	59.926	2.386	3.963
Aznaga	12.002	5.045	14.070	6.286	69	24.462	572	34	262	42.860	9.514	5.734
TOTAL	43.964	45.103	75.433	42.957	6.967	103.997	1.812	2.605	4.275	704.836	44.993	72.887

CUADRO 3. Declaración de superficies. Secano. Campaña 93/94 (Cáceres)

Regiones productivas	Trigo blando	Cebada	Avena	Otros cereales	Girasol	Colza	Proteog.	Legum.	Pastos	Retirada rotacional	Barbecho
Cáceres	1.580	2.195	7.102	220	567	0	286	22	204.415	786	9.428
Trajillo	931	708	5.138	247	227	0	17	1	166.874	502	5.746
Brozas	584	190	3.048	45	134	0	173	1	107.196	253	3.932
Valencia Alcántara	538	388	3.566	314	10	0	230	3	102.397	344	5.215
Logrosán	1.257	609	3.152	693	859	0	145	13	50.545	509	6.695
Navalmoral	228	993	2.121	223	237	31	26	161	66.496	264	3.967
Jaraíz	0	3	1	0	3	0	0	0	15.811	0	3
Plasencia	687	333	1.093	114	101	21	25	0	114.290	235	1.705
Hervás	0	0	370	15	10	0	0	0	16.160	5	113
Coria	249	288	3.366	118	895	0	178	230	80.569	505	4.047
TOTAL	6.034	5.707	28.957	1.989	3.043	52	1.079	431	924.753	3.403	40.851

CUADRO 4. Declaración de superficies. Regadío. Campaña 93/94 (Badajoz)

Regiones productivas	Trigo blando	Trigo duro	Maíz	Cebada	Avena	Otros cereales	Girasol	Soja	Colza	Proteag.	Legum.	Pastos	Retirada rotacional
Alburquerque	0	17	8	1	10	0	78	0	0	0	2	12	19
Mérida	36	1.340	1	59	4	4	9.365	1	123	68	1	325	1.434
Don Benito	491	643	0	299	76	1	51.224	19	778	51	14	1.879	7.564
Puebla de Alcocer	0	111	0	0	87	26	380	0	0	125	0	77	109
Herrera del Duque	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0
Badajoz	34	2.879	166	45	27	55	13.990	5	497	185	2	1.162	2.248
Almendralejo	3	34	0	13	1	0	198	0	26	7	1	71	37
Castuera	1	13	2	42	2	10	113	0	58	0	0	72	7
Olivenza	1	334	91	76	86	13	1.864	0	0	0	1	400	359
Jerez	0	0	0	6	0	0	874	0	0	6	2	384	153
Llerena	0	0	2	0	0	0	15	0	0	0	2	74	2
Azuaga	0	0	0	7	0	0	143	0	4	0	0	47	23
TOTAL	566	5.371	275	548	293	109	78.244	25	1.486	442	24	4.504	11.955

CUADRO 5. Declaración de superficies. Regadío. Campaña 93/94 (Cáceres)

Regiones productivas	Trigo blando	Maíz	Cebada	Avena	Otros cereales	Girasol	Soja	Colza	Proteag.	Legum.	Pastos	Retirada rotacional
Cáceres	32	45	0	87	0	465	0	0	0	0	375	60
Trujillo	0	0	0	0	0	35	0	0	0	0	151	8
Brazos	0	1	0	0	0	102	0	0	1	0	196	15
Valencia Alcántara	0	0	0	25	2	16	0	0	0	0	19	2
Logroñán	67	2	0	0	0	318	0	0	0	0	110	68
Navalmoral	0	207	71	40	0	2.576	30	28	103	20	3.691	458
Jaraiz	0	535	0	0	2	88	0	0	0	0	379	9
Plasencia	24	277	41	14	0	5.904	4	6	1	4	7.985	715
Hervás	0	3	0	44	0	25	0	0	0	0	444	11
Coria	44	870	242	362	5	11.906	14	25	19	22	7.161	1.065
TOTAL	167	1.458	354	572	9	21.435	48	59	124	46	20.511	2.411

* NOTA: En los cuadros 2, 3, 4 y 5 se han incluido en la región productiva de Don Benito los términos municipales de Navalvillar de Pela, Alcollerín, Escorial, Mijangos, Almorán, Campo Lugar y Modigalejo.

• El regadío en Cáceres queda representado por las regiones productivas de Coria, Plasencia y Navalmoral, teniendo las dos primeras como hilo conductor al sistema Alagón-Arrago, y la última al río Tiétar. Entre estas tres regiones suman el 20,5 por 100 de la superficie de girasol en regadío declarada en toda Extremadura.

Para terminar añadir que la cuantía de las ayudas de la campaña 93-94 se acercará a 21.400 millones de pesetas en Extremadura, con el siguiente reparto aproximado: oleaginosas 70 por 100, cereales 22 por 100, retirada obligatoria 7,3 por 100, proteaginosas 0,3 por 100 y leguminosas 0,3 por 100.

CUADRO 6. Resumen de la declaración de superficies campaña 1993/94 (Cosechas 93). Extremadura (ha.)

Productos	Secano	Regadío	Total
Cereales (excepto trigo duro)	212.008	4.351	216.359
Trigo duro	45.103	5.371	50.474
Girasol	107.040	99.679	206.719
Otras oleaginosas	1.864	1.618	3.482
Proteaginosas	3.684	566	4.250
Subtotal C.O.P.	369.699	111.585	481.284
Leguminosas	4.706	70	4.776
Retirada obligatoria	48.396	14.366	62.762
Barbechos	113.738	—	113.738
	166.840	14.436	181.276
Total superficies de cultivo	536.539	126.021	662.560
Superficies forrajeras	1.629.989	25.015	1.655.004
TOTAL DECLARADO	2.166.528	151.036	2.317.564