

## **6. ANÁLISIS DEL SECTOR DE CULTIVOS HERBÁCEOS DE EXTREMADURA. APLICACIÓN DE LA NUEVA REFORMA DE LA PAC**

---

*Javier Gonzalo Langa*

### **1. INTRODUCCIÓN**

Desde 1992, la Política Agraria Común (PAC) ha estado inmersa en un proceso de reforma radical, dirigido a abandonar la política de sostenimiento de los precios y la producción y a aplicar una política más general de ayuda a la renta de los agricultores.

A partir de dicho año, la bajada de los precios de intervención en diversas Organizaciones Comunes de Mercado, para hacerlos competitivos con el mercado exterior y reducir los gastos en intervención, supuso la implantación de unos pagos compensatorios que los agricultores han venido percibiendo desde entonces.

En el sector de los cultivos herbáceos, la bajada de los precios de intervención supuso la implantación de una ayuda por superficie, en función de los rendimientos comarcales establecidos y las hectáreas cultivadas por los agricultores. La percepción de estos pagos ha estado supeditada, entre otros aspectos, al cumplimiento de determinados requisitos de cultivo, de elegibilidad de las parcelas de cultivo, a la retirada de un porcentaje de las tierras de cultivo, y al no sobrepasamiento de unas superficies de base, es decir, superficies máximas de cultivo asignadas a cada uno de los Estados Miembros que no deben sobrepasar, ya que en caso contrario, se aplica un porcentaje de penalización a los pagos realizados a los agricultores, proporcionalmente al sobrepasamiento.

Con la aprobación en 1999 de la Agenda 2000, se sigue en la línea de la política establecida en el año 1992, disminuyendo nuevamente los precios de intervención de los cultivos herbáceos y aumentando los importes unitarios que reciben los agricultores como ayudas por superficie. Sin embargo, el sistema de ayuda de los cultivos herbáceos establecido con la Agenda 2000 es sustancialmente el mismo que el del año 1992. Durante todos estos años, las producciones de cultivos herbáceos en España y más concretamente en Extremadura, se han visto claramente influenciadas por la Política Agraria Comunitaria.

A partir de 2005, el sector de los cultivos herbáceos se va a ser inmerso en un profundo cambio en el sistema de ayudas, establecido con la decisión que adoptó el Consejo de la Unión Europea de Luxemburgo de 26 de junio de 2003, en relación con la reforma de la PAC de 2003.

A pesar de ser conocida como Revisión Intermedia, la Reforma de la PAC de 2003 supone un cambio de filosofía total en la percepción de las ayudas. El rasgo distintivo de esta nueva Política Agraria Común será el *pago único por explotación*, que deshace el vínculo entre el derecho a recibir pagos directos y la decisión de la producción. Con esta medida, la reforma de la PAC de junio de 2003 culmina, para los principales sectores agrarios, entre ellos los cultivos herbáceos, el abandono de la ayuda a los productos iniciada en 1992, en favor de la ayuda a los productores, es decir, la desvinculación de las ayudas de la producción.

En el proceso de aprobación de la reforma de la PAC de junio de 2003, la atención no sólo se centró en la oposición a una desvinculación de las ayudas en el seno del Consejo, sino también en el Parlamento Europeo, el Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones, en el riesgo que la disociación de las ayudas de la producción diera lugar a desajustes y abandonos de la producción en sectores concretos. La percepción de esta amenaza para el sector agrario fue el principal motivo que llevó a permitir que los Estados Miembros mantuviesen un cierto nivel de pagos vinculados a la producción.

En este capítulo se analiza la importancia y la evolución que ha tenido el sector de los cultivos herbáceos en Extremadura, los aspectos más importantes de la nueva Reforma de la PAC en relación con este sector, las decisiones tomadas por el gobierno español, así como los nuevos regímenes de ayuda instaurados con esta Reforma.

A pesar de que la Organización Común de Mercados de Cultivos Herbáceos no contempla las leguminosas grano, ni el arroz, estos cultivos también se analizan por ser relevantes en la gestión de determinadas explotaciones agrarias extremeñas.

## **2. IMPORTANCIA Y SITUACIÓN DEL SECTOR DE CULTIVOS HERBÁCEOS EN EXTREMADURA**

Existen notables diferencias en cuanto a las explotaciones agrarias extremeñas de secano y regadío. Estas diferencias no sólo se deben a la estructura de las explotaciones, a los rendimientos, y a la distinta utilización de medios de producción, sino también a que la percepción de los importes de ayudas es muy distinta en ambas. En el sector de los cultivos herbáceos, las parcelas catastradas de regadío, al tener un rendimiento comarcal mayor (entre 3 y 4 veces) que las de secano, se ven incrementados los importes de las ayudas en esta proporción. También las producciones son muy distintas, destacando la importancia del maíz y arroz en las explotaciones de regadío, cultivos que no se dan en el secano. Por esta razón se separan los datos de las distintas superficies sembradas en los cuadros siguientes en estas dos agrupaciones. De acuerdo con el cuadro 1, que muestra las hectáreas dedicadas a cada grupo de cultivo, siguiendo la clasificación de la Organización Común de Mercado se puede comprobar:

- Dentro de la superficie dedicada a cultivos herbáceos, siguiendo la misma agrupación que la Organización Común de Mercado, destacan los cereales, seguidos a gran distancia por las proteaginosas y las oleaginosas
- La superficie dedicada a proteaginosas ha superado a las oleaginosas, sobre todo en las explotaciones de regadío.
- Hay muy poca superficie dedicada a cultivos herbáceos que se hayan declarado como forrajeras, es decir COPL (cereales, oleaginosas, proteaginosas y lino y cáñamo) forrajeros.
- La superficie de cultivos no alimentarios es poco significativa, debido a la ausencia de industrias de este tipo de productos en Extremadura.
- La retirada de tierra es considerablemente mayor que la mínima precisa para optar a las ayudas (retirada obligatoria) en secano, mientras que en el regadío el porcentaje de retirada se ajusta al porcentaje de retirada obligatoria.
- También hay que destacar la desaparición del cultivo de lino, tanto el dedicado a la producción de fibras como el no textil y cáñamo, aunque esta desaparición se produce ya en campañas anteriores.

**CUADRO 1: Superficie de cultivos herbáceos declarados en Extremadura en la campaña 2004/2005 con derecho a ayuda (ha)**

Grupo cultivo	Secano	Regadío	Total superficie
Cereales	295.435	72.003	367.438
Oleaginosas	21.656	2.608	24.264
Proteaginosas	16.899	21.149	38.048
Lino y cáñamo	0	0	0
Retirada (*)	154.500	9.668	164.168
C. Herb. Forrajeros	1.685	529	2.187
No alimentarios	21	0	21
<b>Total Cultivos Herbáceos</b>	<b>490.196</b>	<b>105.957</b>	<b>596.126</b>

Fuente: INFOSUP (2004). Consejería de Agricultura y Medio Ambiente. Junta de Extremadura.

(\*) Obligatoria más voluntaria.

Dentro de los cultivos del cuadro 1, no se han incluido el arroz y las leguminosas grano, ya que estas producciones no están incluidas en la Organización Común de Mercado de Cultivos Herbáceos. Posteriormente se analizará su situación en Extremadura.

Si se realiza un estudio más exhaustivo analizando la superficie de cada cultivo en cada una de las agrupaciones, los resultados muestran la importancia del cultivo de trigo duro en secano y del maíz en el regadío, como se puede apreciar en el cuadro 2. El trigo duro se cultiva exclusivamente en la provincia de Badajoz, que es zona tradicional, y en menor medida en las comarcas de Logrosán y Trujillo de la provincia de Cáceres, ya que para la percepción del suplemento por trigo duro y la prima por calidad, es necesario que las parcelas estén situadas en estas zonas tradicionales.

**CUADRO 2: Superficie declarada con derecho a ayuda de cereales (excepto arroz) en la campaña 2004/05 (ha)**

Especie	Secano	Regadío	Total superficie
Trigo duro	89.485	2.500	91.985
Maíz	0	57.283	57.283
Trigo blando	45.673	1.812	47.485
Cebada	43.947	1.613	45.560
Avena	97.273	7.200	104.473
Resto cereales	19.057	1.595	20.652
<b>Total cereales</b>	<b>295.435</b>	<b>72.003</b>	<b>367.438</b>

Fuente: INFOSUP (2004). Consejería de Agricultura y Medio Ambiente de la Junta de Extremadura.

Las *oleaginosas* se cultivan mayoritariamente en secano, siendo prácticamente el único cultivo el *girasol*, puesto que tanto la soja como la colza han desaparecido de la rotación de cultivos de las explotaciones (cuadro 3).

**CUADRO 3: Superficie declarada con derecho a ayuda de oleaginosas en la campaña 2004/05 (ha)**

Especie	Secano	Regadío	Total superficie
Soja	0	32	32
Colza	35	53	88
Girasol	21.621	2.523	24.144
<b>Total oleaginosas</b>	<b>21.656</b>	<b>2.608</b>	<b>24.264</b>

Fuente: INFOSUP (2004). Consejería de Agricultura y Medio Ambiente de la Junta de Extremadura.

La superficie dedicada a *proteaginosas*, que comprenden los guisantes, las habas, los haboncillos y los altramuces dulces se muestra en el cuadro 4.

**CUADRO 4: Superficie declarada en Extremadura con derecho a ayuda de proteaginosas en la campaña 2004/05 (ha)**

Especie	Secano	Regadío	Total superficie
Total Proteaginosas	16.899	21.149	38.048

Fuente: INFOSUP (2004). Consejería de Agricultura y Medio Ambiente de la Junta de Extremadura.

Por último, en los cuadros 5 y 6 se dan los datos de cultivos que, a pesar de no estar incluidos en la Organización Común de Mercado de Cultivos Herbáceos, son importantes en Extremadura, como las *leguminosas grano* y el *arroz*. Al no estar incluidos en los cultivos COPL (cereales, oleaginosas, proteaginosas, lino y cáñamo) la gestión desde el punto

de vista de las ayudas es diferente. Por ejemplo, no tienen obligación de guardar porcentaje de retirada, independientemente de la superficie que se cultive, y el pago compensatorio no depende del rendimiento comarcal asignado a la zona, como los cultivos COPL, sino que es un importe unitario independiente de la región de producción en la que se encuentren.

Como se puede apreciar en el cuadro 5, el cultivo principal dentro de las leguminosas grano es el *garbanzo*, seguido de las *vezas*.

**CUADRO 5: Superficie declarada en Extremadura con derecho a ayuda de leguminosas en la campaña 2004/05 (ha)**

Especie	Secano	Regadío	Total superficie
Garbanzos	22.173,49	161	22.334,49
Lentejas	160,81	0	160,81
Vezas	5.524,47	143	5.667,47
Yeros	1.314,70	0	1.314,70
<b>Total leguminosas</b>	<b>29.143,28</b>	<b>304</b>	<b>29.447,28</b>

Fuente: Consejería de Agricultura y Medio Ambiente de la Junta de Extremadura (2004)

En cuanto al *arroz*, cultivo que se da exclusivamente en regadío, debido a las características agronómicas de la planta y a la exigencia de la normativa respecto al cultivo en tierras catastradas de regadío antes de diciembre de 1998, la superficie permanece prácticamente estable. En el cuadro 6 se da esta superficie desglosada por variedades, siendo las variedades "*Tahibonnet*", "*Tahiperla*" y "*Gladio*" las más frecuentes en las siembras de los agricultores extremeños.

**CUADRO 6: Superficie declarada en Extremadura con derecho a ayuda de arroz en la campaña 2004/05 (ha)**

Variedad de arroz	Tipo de grano(*)	Superficie
A. Bomba	Corto	2,30
A. Gladio	Largo	4.347,34
A. Hispagan	Corto	1.509,48
A. Itálico	Corto	7,50
A. Marisma	Corto	6,17
A. Maso	Corto	18,32
A. Orellana	Corto	14,19
A. Puntal	Largo	14,69
A. Tahibonnet	Largo	16.464,86
A. Tahinato	Corto (semilargo)	20,69
A. Tahiperla	Corto	3.493,62
<b>Total</b>		<b>25.899,16</b>

(\*) Corto= Redondo (var. Japonica)  
Largo= var. Indica

Fuente: Consejería de Agricultura y Medio Ambiente de la Junta de Extremadura (2004)

Otro de los factores a tener presente en las ayudas a los cultivos herbáceos son las superficies de base. Se trata de un nivel, máximo de superficie fijado para cada Estado Miembro para que en caso de rebasamiento del mismo se aplique una penalización en la misma proporción a los pagos que reciben los agricultores.

En España hay tres superficies de base: *secano*, que engloba a todos los COPL (cereales, oleaginosas, proteaginosas, lino y cáñamo) más la retirada, declarados en parcelas catastradas de secano; la de *regadío*, que son los COPL más la retirada en regadío y la de *maíz*, que engloba el cultivo de maíz de regadío más la parte proporcional de retirada que se deja por este cultivo

Si se comparan las distintas superficies de base asignadas a Extremadura con las declaradas con derecho a ayuda, de acuerdo con el cuadro 7, podemos extraer las siguientes conclusiones:

- En secano se sobrepasa casi siempre la superficie de base asignada; sin embargo, los agricultores no tienen penalizaciones, puesto que la suma de las superficies declaradas en toda España por los agricultores, no sobrepasa la superficie de base nacional asignada a España.
- En el regadío hay un cierto margen hasta la superación de la superficie base asignada.
- El maíz, que ha sufrido siempre penalizaciones en campañas pasadas, tampoco supera actualmente la superficie de base regional, como consecuencia de la reducción de las siembras por la baja rentabilidad del cultivo.

**CUADRO 7: Comparación entre las superficies de base asignadas a Extremadura y las superficies cultivadas con derecho a ayuda en la campaña 2004/05 (ha)**

	Superficie asignada	Superficie cultivada
Secano	463.127	490.175
Regadío (1)	121.500	105.957
Maíz	64.606	59.333

Fuente: Consejería de Agricultura y Medio Ambiente. Junta de Extremadura (2004)

(1) Regadío no maíz: 56.894 ha.

Los cultivos que sufren habitualmente las penalizaciones más importantes son el trigo duro y el arroz. En el caso del *trigo duro* se aplican penalizaciones en todas las campañas en torno al 50% , lo que implica que los agricultores apenas cobran la mitad de la ayuda suplementaria o específica que les correspondería. En el caso del *arroz*, aunque la superficie ha crecido desde el año 1997, en los últimos años se ha estabilizado en unas 25.900 hectáreas (cuadro 8).

**CUADRO 8: Comparación entre la superficie de base asignada a Extremadura y la superficie cultivada con derecho a ayuda para los cultivos de arroz y trigo duro en la campaña 2004/05 (ha)**

	Superficie asignada	Superficie cultivada
Trigo duro	42.975	91.849,00
Arroz	20.486	25.899,16

Fuente: Consejería de Agricultura y Medio Ambiente. Junta de Extremadura (2004)

### 3. NUEVA REFORMA DE LA PAC: LA REVISIÓN INTERMEDIA.

El Reglamento (CE) 1782/2003 de 29 de septiembre, establece la nueva Reforma de la PAC conocida como Revisión Intermedia. A pesar de este nombre, la Reforma supone un cambio sustancial en distintas Organizaciones Comunes de Mercado, y más concretamente en los sistemas de ayudas.

Además de que este sector se ve afectado por nuevos elementos de la reforma como son la *condicionalidad*, la *modulación*, la *aplicación de los límites presupuestarios* o el sistema de *asesoramiento de explotaciones*, el cambio fundamental reside en el hecho que da lugar a la percepción de las ayudas, ya que se produce la desvinculación o desacoplamiento de las producciones con la percepción de las ayudas en los sectores reformados. Es decir, no hay conexión de las ayudas con las producciones; se puede incluso no producir y seguir percibiendo las ayudas si se cumplen otra serie de requisitos que establece la normativa. Esto supone una ayuda única por explotación, independiente de la producción. La filosofía de la Reforma consiste en que, con las ayudas desvinculadas, los agricultores orienten mejor sus producciones al mercado y tengan una mayor preocupación por las exigencias de los consumidores.

Esta propuesta de Reforma Intermedia de la PAC tuvo una oposición frontal de una serie de países, entre los que se encontraban España, Francia, Grecia, Luxemburgo, Portugal, Bélgica e Irlanda. La mayor preocupación de estos países era que la desvinculación de las ayudas de la producción supondría un abandono de la producción y en general de la actividad económica en algunas zonas muy dependientes de la agricultura.

En las negociaciones, se obtuvo finalmente una posibilidad de "acoplar" un porcentaje de los recursos asignados a cada uno de los sectores. Es decir, seguir vinculando parte de las ayudas, a la producción de determinados productos agrícolas y ganaderos, siguiendo un esquema similar al de las ayudas actuales. Estos porcentajes varían entre los sectores, pero concretamente en el sector de los *cultivos herbáceos* quedó establecido en el 25 % del componente de los límites máximos nacionales correspondientes a los pagos por superficie. Por tanto, del total de los recursos asignados por la Nueva Reforma al sector de los cultivos herbáceos, un 25 % se puede conceder a aquellos agricultores que sigan produciendo cultivos herbáceos.

En este sector, la reforma establece como alternativa retener hasta un 40 % del componente de los límites máximos nacionales correspondientes al suplemento de *trigo*

*duro*. Estos porcentajes de acoplamiento son máximos y corresponde al Estado Miembro decidir el porcentaje dentro de los límites establecidos.

En la ayuda a las *leguminosas* no hay opción de acoplar ningún porcentaje y queda, por tanto desacoplada.

Respecto al cultivo de *arroz*, como consecuencia de la bajada de los precios de intervención, se incrementa la ayuda para compensarla. Una parte de esta ayuda se integra en el régimen de pago único y otra parte se paga como una ayuda específica por la superficie sembrada de este cultivo. En el caso de España, el rendimiento medio es de 6,35 euros/t, siendo la ayuda total 1.123,95 euros/ha, de los cuales la ayuda específica será de 476,25 euros/ha, integrándose la restante (647,7 euros/ha) en el régimen de pago único.

Otras opciones que establece el Reglamento 1.782/2003 son la posibilidad de que los Estados Miembros decidan una aplicación nacional o bien puedan optar por una aplicación a nivel regional, dividiendo el límite financiero del Estado entre las diferentes regiones de acuerdo a criterios objetivos. En este caso, los Estados Miembros podrán dividir el importe total del límite máximo regional o parte del mismo entre todos los agricultores cuyas propiedades se encuentren en la región que se trate, incluidos los que no hayan recibido pagos en los años del período de referencia, de tal manera que pueden optar al régimen de pago único en función de las hectáreas admisibles que presenten. Es decir, en caso de que así lo decidan los Estados Miembros pueden distribuir un porcentaje de los pagos en función de una referencia de regionalización (Superficie Agraria Útil), en vez de considerar los pagos en un período de referencia (referencia histórica).

Asimismo este Reglamento establece la posibilidad de retrasar por parte de los Estados Miembros la entrada en vigor del régimen de pago único (prevista para 2005) a los años 2006 ó 2007.

Esta flexibilidad en la aplicación de la Reforma Intermedia de la PAC produce un muy distinto desarrollo de las ayudas en cada país. Así por ejemplo, unos Estados Miembros en un futuro pagarán a los agricultores en función de unas referencias históricas (Francia o Portugal), en cambio otros destinarán parte de los recursos a la superficie de cultivo que se presente (caso de Alemania y algunas regiones del Reino Unido). También en algunos países desaparece totalmente la ayuda a los cultivos herbáceos, no teniendo que producir para cobrar las ayudas (Portugal), mientras en otros sí es necesario seguir cultivando para percibir un nivel de ayudas parecido (por ejemplo Francia, que mantiene un nivel acoplado del 25 %). Otros Estados sólo contemplan ayudas para una determinada producción (Italia sólo retiene importes para la prima a la calidad de trigo duro por la aplicación del artículo 69 del Reglamento 1782/2003).

En consecuencia, con la aplicación de la Reforma Intermedia de la PAC, los sistemas por los que perciben ayudas los agricultores varían según cada Estado Miembro. Por eso, con esta Reforma, cabe preguntarse si la Política Agraria Comunitaria puede seguir manteniendo este significado y si la distinta aplicación de los regímenes de ayuda provocará distorsiones comerciales y desventajas competitivas entre los agricultores, dependiendo del Estado Miembro al que pertenezcan.



#### 4. APLICACIÓN DE LA NUEVA REFORMA DE LA PAC EN EL SECTOR DE CULTIVOS HERBÁCEOS EN ESPAÑA.

Los Acuerdos que se han tomado para España en las distintas Conferencias Sectoriales de Agricultura (CC.AA.- MAPA) han sido:

- Aplicación de la Reforma a nivel nacional, sobre la base de la referencia histórica de la ayuda a los agricultores.
- El año de entrada en vigor del régimen de pago único será 2006. De esta forma, se pretende tener tiempo para desarrollar todos los trabajos necesarios para el nuevo régimen de ayudas: creación de la base de datos nacional de pago único, depuración de datos e identificación de los agricultores.
- En relación a la posibilidad de acoplamiento parcial, se opta en el régimen de cultivos herbáceos por un acoplamiento del 25 % de los límites máximos nacionales, asignados a este sector. Según el Anexo IV del Reglamento (CE) 118/2005 de la Comisión este límite asciende a 1.621,44 millones de euros. Se opta también por un acoplamiento del 25 % de la ayuda específica al trigo duro.
- Revisar los índices de barbecho, con vistas a su desaparición, para evitar restricciones a la producción.
- Posibilidad de flexibilizar la retirada voluntaria con el fin de evitar perjuicios en zonas de bajos rendimientos o con otras limitaciones.
- A la fecha de la redacción de este capítulo, las reuniones mantenidas hasta ahora no contemplan la posibilidad de retener hasta un 10 % del componente máximo de los límites nacionales de este sector, para tipos específicos de actividades agrarias que sean importantes para la protección o mejora del medio ambiente o para mejorar la calidad y la comercialización de los productos agrícolas<sup>1</sup>.

A la hora de tomar estas decisiones, el MAPA ha seguido el principio de que las ayudas se mantengan lo más acopladas posibles. La justificación de esta elección recae en la consideración de que el desacoplamiento total conlleva un riesgo de abandono y deslocalización de la actividad agraria, sobre todo en las regiones menos productivas, tal y como quedó de manifiesto en los estudios realizados en España sobre la base de la propuesta inicial de la Comisión Europea. Por el contrario, el desacoplamiento parcial permite mantener, al menos en parte, los instrumentos de ordenación y regulación de los mercados, que son necesarios para que continúe la actividad económica ligada al territorio.

Al mismo tiempo, el desacoplamiento total podría llevar a una deslegitimación social de las ayudas en el tiempo. El pago desacoplado no tiene ninguna conexión con la actividad económica. Su importe se calcula teniendo en cuenta la actividad que realizaron los agricultores y ganaderos durante el período de referencia y siempre y cuando cumplan los requisitos de la condicionalidad. Sin embargo, esta relación de la actividad agrícola y ganadera con la percepción de los derechos se irá perdiendo y cada vez será más difícil entender la producción en función de las ayudas.

La Reforma plantea que, una vez que estén constituidos los derechos, es posible su venta con o sin tierras, y su arrendamiento con tierras, aplicándole los peajes que decidan los Estados Miembros hasta un determinado porcentaje. De ahí la necesidad de mantener cierta vinculación entre la ayuda y la actividad económica.

1 Aplicación del artículo 69 del R (CE) 1.782/2003

Asimismo, el MAPA cree que la opción del acoplamiento da mayor margen en la toma de decisiones, puesto que cualquier opción de desacoplamiento parcial puede modificarse posteriormente hacia un desacoplamiento total, mientras que las decisiones de desacoplamiento son irreversibles, según establece la normativa.

Sin embargo, también se reconocen algunos riesgos del desacoplamiento parcial:

- Posibilidad de pérdida de fondos comunitarios para determinadas regiones por ayudas acopladas que podrían no llegar a solicitarse; aunque concretamente en este sector de los cultivos herbáceos sólo se produce el acoplamiento de una cuarta parte de los fondos asignados a España, con lo que tendrían que dejar de cultivarse más de las tres cuartas partes de las tierras ahora cultivadas en cada una de las tres superficies de base: secano, regadío y maíz, lo que parece bastante improbable. Además, el peligro puede minimizarse si se eliminan algunas restricciones a la producción que se aplican actualmente para evitar rebasamientos de las cantidades máximas garantizadas y que permitirán la plena utilización de estas últimas. En el caso de los cultivos herbáceos pueden revisarse los porcentajes de retirada voluntaria y los índices de barbecho.
- Otra dificultad de la opción de desacoplamiento parcial puede ser la posible acogida poco favorable de los agricultores, que preferirían recibir las ayudas con menos requisitos y con más libertad para tomar sus decisiones. Aunque también es preciso subrayar que el agricultor que realice la misma actividad que en el pasado percibirá aproximadamente el mismo nivel de ayudas, salvo algunos ajustes.

La Junta de Extremadura ha defendido unas opciones parecidas a las del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAPA), consciente del riesgo que podría suponer el desacoplamiento total de los cultivos herbáceos en relación especialmente al mantenimiento de las zonas rurales, el apoyo a sectores de empleos indirectos y el riesgo de abandono y deslocalización de las producciones. En este sentido hay que recordar que la economía extremeña depende en mayor medida de la agricultura que la media nacional, al igual que la tasa de población dedicada a la actividad agraria que es la más alta a nivel nacional.

La deslocalización de las producciones de mayor cuantía y más exigentes en inputs (fertilizantes, semillas, fitosanitarios,...) como el maíz o el trigo duro, supondría una pérdida de empleos en estas zonas, que no abarcaría sólo al sector agrario, sino también a otros sectores estrechamente relacionados, como las industrias transformadoras, empresas de fertilizantes, semillas o de maquinaria agrícola.

En lo que se refiere al problema de las regiones poco productivas, se plantea una flexibilización de la retirada voluntaria y la eliminación de los barbechos tradicionales, lo que supondría la supresión de las restricciones en la siembra y se daría la posibilidad de, a pesar de no cultivar las tierras menos productivas dentro de una explotación, seguir percibiendo el mismo nivel de ayudas.

El acoplamiento parcial, sí implica una mayor carga administrativa. Pero en cualquier caso, con la integración del régimen de pago único en la solicitud única, el agricultor sólo presentará esta solicitud, que servirá también para los restantes regímenes de ayudas acoplados a la producción. Por esta razón, el esfuerzo en la gestión será mayor, pero más bien para la Administración, al tener que establecer dos sistemas distintos de

ayudas, uno para el régimen de pago único, y el otro para seguir con la gestión del régimen de ayuda a los cultivos herbáceos como hasta ahora, es decir seguir realizando los complejos controles administrativos y de campo que la normativa comunitaria exige.

## **5. LA GENERACIÓN DE LOS DERECHOS DE PAGO ÚNICO EN EL SECTOR DE LOS CULTIVOS HERBÁCEOS: NÚMERO Y VALOR UNITARIO**

Con la nueva Reforma de la PAC conocida como Revisión Intermedia, se ha pasado de un sistema en el que se recibían ayudas directas por la superficie sembrada a otro en el que una parte de la ayuda ( parte desacoplada) se cobrará al margen de que se produzca o no ( pago único por explotación), y el resto ( parte acoplada), por la superficie que se siga sembrando ( pago por producción).

Para el cálculo de la *ayuda que queda acoplada*, en el caso de los cultivos herbáceos, el 25 % de los límites máximos nacionales (fondos asignados a este sector) se utilizarán para realizar un pago a los productores de dichos cultivos. Será un pago por producción, igual al que se realiza ahora, aunque teniendo en cuenta que los fondos que se disponen para el pago de estas ayudas, son la cuarta parte del montante total.

Los fondos restantes se destinan al *pago desacoplado*, (*pago único por explotación*), donde se integran no sólo este sector, sino los demás sectores que se desacoplen en el porcentaje que se ha determinado por el Estado Miembro.

La parte de la ayuda desacoplada de la producción ( pago único por explotación), se calcula a partir del valor de los derechos de pago único que cada solicitante de ayuda debe tener.

Por tanto, los derechos de pago único son el nuevo instrumento para acceder a las ayudas que han sido desacopladas de la producción. A partir de 2006, el cálculo del importe de la parte desacoplada no se realizará en euros por hectárea sembrada, sino en función de los derechos de pago único que active y el valor unitario de los mismos.

*El número de derechos de pago único en cultivos herbáceos es el número medio de hectáreas determinadas del período de referencia, que para este régimen son las campañas 2000,2001 y 2002.*

Se consideran las hectáreas determinadas, aquellas que fueron solicitadas por el agricultor y cumplieron todos los requisitos después de los controles administrativos y de campo.

En la mayoría de los casos, el número de derechos coincidirá con las hectáreas que se han pagado, salvo en los casos que se haya penalizado. En estos casos, no será la superficie pagada, sino, como se ha explicado anteriormente, la superficie determinada, es decir la que tenía derecho a ayuda sin contar con la penalización.

Poniendo un sencillo ejemplo, si un agricultor ha declarado en alguno de los años del periodo de referencia 10 hectáreas de cereales, y ha tenido una inspección de campo en la que le han validado 9 hectáreas, este agricultor ha cobrado (al tener una penalización de más del 3 %) sólo 7 hectáreas, ya que a la superficie determinada se le ha penalizado con el doble de la diferencia entre la superficie declarada y determinada, como se

establece en la normativa comunitaria. Sin embargo, aunque se le hayan pagado 7 hectáreas, en aquel año, para el pago único se le consideran las 9 hectáreas determinadas, con objeto de no penalizarle en los sucesivos años de aplicación del régimen de pago único.

Existen tres tipos de derechos:

- *Derechos por retirada.* Son los generados por las hectáreas que recibieron pagos directos por la retirada obligatoria ( no la voluntaria), en el período de referencia (años 2000,2001 y 2002).
- *Derechos basados en superficie.* Son los generados por la superficie cultivada con derecho a ayuda durante el período de referencia, excepto los de retirada obligatoria, incluida la totalidad de la superficie forrajera, en el caso de primas ganaderas.
- *Derechos especiales:* Son aquellos que se generan cuando no se posee nada de superficie o cuando el valor del derecho es superior a 5.000 euros. Generalmente son generados por las primas ganaderas.

Para conocer el valor de cada derecho hay que calcular primero el importe de referencia, tanto de las hectáreas de la retirada obligatoria como de las de la superficie sembrada. Para calcular este importe se multiplican la media de las hectáreas determinadas por el rendimiento comarcal del año 2002 y por el importe unitario en cada línea de ayuda. Cada una de estas ayudas se multiplicará por la parte desacoplada de la producción (100 % en el caso de retirada obligatoria y el 75 % para el resto de los líneas de ayuda COPL). La suma de estos importes es el importe de referencia.

*El valor unitario de los derechos de la explotación es la división entre este importe de referencia y el número de derechos (euros/ha).*

Para fijar los conceptos, en el cuadro 9 se propone un ejemplo sencillo de un agricultor que ha sembrado cebada en una región de producción de secano, dejando retirada en la misma, y sembrado maíz en la de regadío, dejando su correspondiente retirada.

**CUADRO 9: Ejemplo de agricultor que ha cultivado cebada y maíz, solicitando las correspondientes ayudas en el período de referencia**

Cultivo	Rdto (t/ha)	Superficie (ha)			Media (ha)
		2000	2001	2002	
Cebada	2	80	85	87	84
Barbecho	-	70	70	70	-
Ret. voluntaria	2	10	5	3	6
Ret. obligatoria	2	10	10	10	10
Maiz (regadío)	7,5	45	45	45	45
Ret. Obligatoria (regadío)	5,9	5	5	5	5
Total Has.	-	-	-	-	450

El cálculo del *importe de referencia de todos los derechos, excepto los de retirada obligatoria* se ha calculado en el cuadro 10. Al estar desacoplada la ayuda al 75 %, el coeficiente de desacoplamiento es decir, el porcentaje que se integra al pago único, será 0,75.

**CUADRO 10: Cálculo del importe de referencia de cada una de las líneas de ayuda, excepto retirada obligatoria**

	Cebada	Retirada Voluntaria	Maíz	Total
Superficie media (ha)	84	6	45	135
Rendimiento (t/ha)	2	2	7,5	-
Importe unitario (euros/t)	63	63	63	63
Coef. Desacoplamiento	0,75	0,75	0,75	0,75
<b>Importe de referencia (euros)</b>	<b>7.938,00</b>	<b>567,00</b>	<b>15.946,68</b>	<b>24.451,68</b>

Por su parte, la retirada obligatoria, como da lugar a *derechos por retirada*, éstos se calculan aparte. Al estar desacoplada totalmente, el coeficiente de desacoplamiento es 1.

**CUADRO 11: Cálculo del importe de referencia de los derechos por retirada**

Importe de referencia	Retirada obligatoria secano (2 t/ha)	Retirada obligatoria regadío (5,9 t/ha)	Total
Superficie media (ha)	10	5	15
Rendimiento (t/ha)	2	5,9	-
Importe unitario (euros/t)	63	63	63
Coef. Desacoplamiento	1	1	1
<b>Importe de referencia (euros)</b>	<b>1.260,00</b>	<b>1.858,50</b>	<b>3.118,50</b>

Sumando los importes de referencia de las líneas de derechos por superficie y por otra parte los importes de referencia de las líneas de derechos por retirada, se obtiene el importe de referencia de ambos.

En el cuadro 12 se dan el número de derechos y el importe unitario de los dos tipos de derechos que se han generado en la explotación, derechos por superficie y derechos por retirada.

**CUADRO 12: Resumen del número de derechos y el valor unitario de los mismos que se han generado en la explotación**

Importe de Referencia. Líneas de derechos por superficie (euros)	24.451,68
Importe de Referencia. Derechos por retirada (euros)	3.118,50
Número de derechos por superficie (ha)	135
Número de derechos por retirada (ha)	15
Valor unitario derechos por superficie (euros/ha)	181,12
Valor unitario derechos por retirada (euros/ha)	207,90

Para cobrar el pago único por explotación, el agricultor del ejemplo deberá solicitar la admisibilidad al régimen en el año 2006 y declarar tantas hectáreas admisibles como derechos.

Se entiende por *hectárea admisible la superficie agraria ocupada por tierras de cultivo y pastos permanentes, salvo las ocupadas por cultivos permanentes, superficies forestales o cultivos hortícolas*. Se considerarán también como hectáreas admisibles las superficies plantadas de lúpulo o en barbecho o las superficies que hayan sido plantadas de olivos antes del 1 de mayo de 1998 o con nuevos olivos en sustitución de los existentes y registrados en el sistema de información geográfica (SIG Oleícola). No se consideran admisibles las tierras utilizadas para actividades no agrarias.

El agricultor del ejemplo deberá declarar al menos 135 hectáreas admisibles. Por otra parte, para cobrar los derechos de retirada, deberá dejar 15 hectáreas de retirada de tierras de la producción, realizada de acuerdo a lo establecido por la normativa, no pudiendo producir en éstas cultivos para alimentación animal o humana y además deberá cumplir con las condiciones agronómicas que se exigen actualmente a la retirada de tierras. De otra parte, todas las parcelas deberán cumplir la *condicionalidad*, es decir deberán estar en buenas condiciones agrarias y cumplir los requisitos legales de gestión establecidos en el Real Decreto 2352/2004 y la normativa autonómica que lo desarrolla.

Supongamos ahora que, en el año 2006, el agricultor sigue conservando todas las hectáreas de la explotación. Puede optar por seguir produciendo cebada y maíz, y dejando sus hectáreas de retirada, con lo que cobraría, además del pago único, el pago acoplado por los cultivos herbáceos correspondiente a los cultivos que sembrase; o puede optar por retirar de la producción toda su explotación, manteniéndola en buenas condiciones agrarias y declarando la superficie necesaria de hectáreas admisibles para activar los derechos de pago único. En este caso no cobraría la ayuda acoplada, al no haber sembrado cereales.

Es preciso advertir que, aunque por simplificar en el ejemplo no se han incluido, el valor de los derechos de pago único puede reducirse para todos los agricultores:

- Hasta un 3% para dotar a la reserva nacional.
- Reducción por sobrepasamiento de los límites de gasto en cada sector en el conjunto del Estado según el presupuesto previsto por la Comisión Europea
- Hasta un 10% por la aplicación por el Estado Miembro del artículo 69 del Reglamento 1782/2003 para su concesión en determinadas condiciones de protección del medio ambiente o mejora de la calidad.
- Modulación de las ayudas, que empieza a aplicarse en un 3% en 2005, 4% en 2006 y 5% de 2007 en adelante (franquicia de 5.000 euros).
- Superación de las superficies máximas garantizadas (superficies base).

## 6. OTROS RÉGIMENES DE AYUDA POR SUPERFICIE ESTABLECIDOS EN LA REVISIÓN INTERMEDIA DE LA PAC.

Además del régimen de pago único y el pago acoplado para los cultivos herbáceos, hay otros regímenes de ayuda, relacionados con los cultivos herbáceos, de los cuales, por su importancia en Extremadura, se pueden destacar los siguientes:

- *Prima a la calidad del trigo duro*, cuya concesión está supeditada al cumplimiento de los mismos requisitos que el suplemento de trigo duro, y además, a la utilización de semillas que gocen de reconocimiento por su elevada calidad para la producción de sémola y pasta. El importe de la ayuda asciende a 40 euros/hectárea, y la superficie máxima garantizada es la misma también que la del suplemento de trigo duro (en España 594.000 hectáreas, de las que corresponden 42.975 hectáreas a la provincia de Badajoz).
- *Prima a las proteaginosas*, que se concede a los productores de proteaginosas cosechadas después de la fase de maduración lechosa. La prima es de 55,57 euros por hectárea de cultivo, estableciéndose una superficie máxima garantizada de 1.600.000 hectáreas a nivel de la Unión Europea.
- *Ayuda específica al arroz*, siendo en el caso de España de 476,25 euros/ha, y la superficie básica asignada a Extremadura de 20.486 hectáreas. Las tierras deben estar catastradas de regadío antes de diciembre de 1998.
- *Ayuda a los cultivos energéticos*, concediéndose una ayuda de 45 euros/ha y año a las superficies sembradas con cultivos energéticos que se utilicen para la producción de estos productos, siendo necesario la existencia de un contrato con la empresa transformadora. Se establece una superficie máxima garantizada de 1.500.000 a nivel de la Unión Europea.

## BIBLIOGRAFÍA

---

- Comisión Europea (2002). *Comunicación al Consejo y al Parlamento Europeo. Implantación de un modelo de agricultura sostenible en Europa a través de la PAC reformada.*
- MAPA (2004). *El modelo de desarrollo y aplicación de la reforma de la PAC en España.*
- MAPA (2004). Aplicación INFOSUP.

