

La reforma de la PAC para los cultivos herbáceos: unas reflexiones sobre su naturaleza, problemática y aplicación en España

JOSÉ EUGENIO
 GONZÁLEZ
 DEL BARRIO

Estos largos, cálidos y —desgraciadamente, en gran parte de España— secos días de la primavera de 1995, cuando falta muy poco tiempo para celebrar el tercer aniversario de la Reforma de la PAC de 1992, que aprobó el Consejo de Ministros de la Unión Europea a propuesta del por entonces Comisario de Agricultura —el irlandés Ray Mac Sharry—, pueden ser el momento adecuado para realizar, aun a vuelapluma y con ninguna autoridad, una cierta reflexión sobre la Reforma y sus primeras consecuencias para nuestro país.

En primer lugar, cabe decir que la Reforma se aprobó en un momento muy oportuno. Por múltiples circunstancias y razones, unas de orden interno (como la acumulación indeseable de *excedentes agrarios* y el correlato de un insoportable coste financiero) y las otras ajenas a la propia Comunidad (como la *herida abierta*, desde 1986, de la inconclusa Ronda Uruguay del GATT), resultaba imperativo en 1992 realizar una profunda revisión (al menos en los sectores de los cultivos herbáceos, con los cereales como portaestandarte, y del vacuno y del ovino) para cambiar los me-

canismos aplicados —con evidente éxito, por otra parte— desde treinta años antes, para sostener los precios de los productos agrarios y, por ende, las rentas de los productores comunitarios.

Y, sin pausa, debe reconocerse que la propuesta realizada por el Comisario Mac Sharry era, al menos en principio, pragmática e inteligente, en general por los sectores a los que se extendía —que representaban prácticamente a las tres cuartas partes de las producciones comunitarias— y, en particular, en lo que se refiere a los cultivos herbáceos —con sus *ayudas por superficie*—, por tratar conjunta y globalmente a los cereales y los productos interdependientes en su alternativa (oleaginosas y proteaginosas), aunque quizás, en mi opinión al menos, hubiera sido más racional incluir también a las leguminosas mediterráneas (garbanzos, lentejas, vezas, etc) y a los forrajes para desecado, que —con la alfalfa— vienen a ser cabeza de muchas alternativas de cultivo en nuestros regadíos.

Poniéndonos en la situación y el contexto de 1992, podríamos indicar que

la propuesta comunitaria vino a superar, conceptualmente al menos, a las realizadas por los norteamericanos en las reuniones de la Ronda del GATT, por entonces en curso. En efecto, aquéllos propugnaban que se redujeran significativamente las subvenciones a la exportación de los productos agrarios, en un proceso que finalizaría el año 2000; con la propuesta Mac Sharry, los precios de los granos oleaginosos, en el mercado interior de la Comunidad Europea, se alinearon con los mundiales ya a partir del uno de julio de 1992, mientras, en lo que se refería a los cereales (al preverse que la Reforma de la PAC llegaría a su cúlmén en el curso de tres campañas, a partir de la de 1993/94) el precio indicativo —común para todos los cereales— en el inicio de la campaña de comercialización 1995/96, sería equivalente —si los cálculos resultaban correctos y afortunados— al precio vigente en un mercado mundial estabilizado, por lo que se harían innecesarias las restituciones o subvenciones a la exportación mucho antes del referido año 2000 y más aún cuando era de esperar

un incremento de la demanda interna de cereales para la fabricación de piensos, al hacerse más competitivos estos granos por el descenso de sus precios.

En la Reforma se establecía un mecanismo concreto de *control* de la *oferta* —para adecuarla a la demanda, con la simultánea reducción de los indeseables excedentes— con la *retirada obligatoria* de tierras para beneficiarse de las ayudas por superficie.

Por otra parte, con la Reforma se venía a *eliminar* alguno de los elementos que, en la hasta entonces vigente organización común del mercado de los cereales, habían llegado a introducir perturbaciones o *disfunciones* del comercio y de la leal competencia entre los operadores, como ese perverso mecanismo de las tasas de corresponsabilidad que se implantó en 1986 y se reforzó en 1988.

Last but not least, con la Reforma se venía a *mantener*, al compensarse la *baja* de los *precios* institucionales —y, por ende, de los percibidos por los agricultores comunitarios— con las *nuevas ayudas por superficie*, moduladas en función del *potencial productivo* concreto de la tierra, el nivel de *protección* alcanzado en 1991, —en principio, en la propuesta Mac Sharry, para las pequeñas explotaciones y, en cierta forma, para las medianas, aunque luego, al aprobarse al Reforma en 1992, se dió un tratamiento uniforme para todo tipo de explotaciones—, al haberse actuado con una *praxis lampedusiana*: que todo cambie para que todo continúe igual. Por aquellas calendas de 1992 —teniendo en cuenta la fuerza de la posición norteamericana en las negociaciones del GATT— ese mantenimiento, al menos nominal, del *nivel de protección* (y más aún, al haberse eliminado el sistema de baja en cascada que se instauró, con los estabilizadores agripresupuestarios, en el año 1988) parecía ya un logro realmente *importante*, aunque —no se me oculta— el concepto de *mantenimiento* del nivel de protección podía resultar abstruso, en esta ocasión, al referirse a

algo así como a una *hipotética* explotación media, que tuviera una cosecha anual igual a la resultante de aplicar a su superficie el rendimiento en cereales asignado a su región productiva (obviamente, el sencillo concepto aritmético de media no resulta tan meridiano cuando se maneja en el campo, especialmente si debe ser comprendido en sus justos términos por el productor agrario, que tiende a ceñirse a los datos de hogaño sin concebir períodos quinquenales de referencia).

Por otra parte, la propuesta del Comisario Mac Sharry —que quizá tuviera poco de original, por basarse como en tantas otras ocasiones, en este orden de cosas, en experiencias y realizaciones de los norteamericanos— parecía ser *equilibrada* y *razonable* en lo técnico y aplicativo, y venía a fundamentarse en la introducción de un concepto nuevo: la *cuota de tierra*, o superficie de base individual a atribuir a cada explotación, en la media resultante de sus siembras de los cultivos herbáceos (cereales, oleaginosas y proteaginosas) en los años 1989, 1990 y 1991.

Con la Reforma se introdujo un *cambio* muy significativo en lo que se refiere al *soporte financiero* de la política, o pago de la *protección* al productor agrario comunitario. En efecto, con el sistema de precio de garantía, que se aplicaba en la organización común del mercado de los cereales, la mayor parte del coste de la protección era soportado por el consumidor, recurriéndose sólo al contribuyente en general o, en otros términos, al FEOGA-Garantía para financiar la gestión y eliminación de los excedentes.

Con el *nuevo sistema* de ayudas por superficie, se traspasa íntegramente el *pago* de la protección al *contribuyente*. Cada año deberá lucir en el Presupuesto de la Unión Europea la cifra correspondiente al coste de la protección otorgada a los productores agrarios. Este simple hecho presenta una *connotación negativa*, por tener, sin duda, un cierto *precio político*, en términos de protesta de los

ciudadanos que, seguramente pronto, clamarán por una desaparición o minoración de las ayudas, especialmente —si como, por otra parte, parece lógico desde la luz de la experiencia— la baja de los precios percibidos por los productores no se trasmite con la debida intensidad al consumidor final. Las eventuales protestas ciudadanas serán apoyadas, seguramente con brillantes argumentos, por los economistas puros, que loarán las excelencias del mercado y abogarán por la finalización de las políticas de sustitución de importaciones o, en nuestro léxico, de preferencia comunitaria (de hecho, ya en el otoño de 1994 se hablaba de un informe *anti-PAC*, en el que se propugnaba el dismantelamiento de la política agrícola común, quedando los Estados miembros en libertad para adoptar, a su cargo, ciertas medidas en favor de sus agricultores; esta propuesta —poco viable, por lo demás— vendría a suponer el enterramiento del Tratado de Roma). A *más y más*, como diría algún amigo catalán, los argumentos de los economistas puros podrían verse reforzados por los de los *européistas* a *ultranza*, partidarios de una *acelerada* ampliación de la Unión Europea para acoger en su seno a los países del centro y este de Europa (conocidos como PECOS), ante los poco asumibles costes presupuestarios de esa eventual ampliación.

Problemática y dificultades de aplicación

Desde el principio se constató, por la propia Comisión y los Estados miembros, que no se disponía de datos para realizar la prevista atribución individual de la *cuota de tierra*, por lo que debió optarse por un sistema de *superficies* de *base regionales* (establecidas, para los Estados miembros, *mutatis mutandis* de la forma que se ha indicado anteriormente para los productores individuales), lo que no contribuyó, evidentemente, a facilitar la gestión.

Otra dificultad intrínseca, al no poderse considerar, por razones obvias, el potencial productivo o los rendimientos individuales de las explotaciones agrarias, es la necesidad de establecer *planes de regionalización productiva*, por los Estados miembros, para determinar las distintas regiones de producción, a fin de obtener zonas homogéneas específicas, definidas por su *rendimiento medio en cereales* (a estos efectos, deben considerarse las superficies y el rendimiento de cereales, granos oleaginosos y proteaginosos, durante los cinco años comprendidos entre las campañas de comercialización 1986/87 y 1990/91, debiendo operarse en base a la *neutralidad productiva*, teniendo en cuenta la superficie de base y el rendimiento medio en cereales reconocidos para el Estado miembro, considerados por la Comisión para disponer de un efectivo *control financiero* de la Reforma).

En el Reglamento (CEE) 1765/92, *base normativa* de la Reforma de la PAC para los cultivos herbáceos, se complicó la cuestión en este orden de cosas, al establecerse que los Estados miembros podrían aplicar al maíz un tipo de rendimiento distinto al de los demás cereales, estableciendo, al efecto, una superficie básica regional separada para el maíz. También se permitió que se aplicaran rendimientos distintos para el secano y el regadío, contemplándose obviamente superficies de base separadas para ambas clases de cultivo.

Todo lo anterior vino a hacer más *compleja*, sin duda, la inicialmente simple —al menos en el plano conceptual— *gestión* del nuevo sistema, pero la cuestión se dificultó más al tenerse que aplicar los acuerdos de la Blair House (suscritos, en veinte de noviembre de 1992, entre los Estados Unidos y la Unión Europea, para posibilitar, en definitiva, el cierre de la Ronda Uruguay del GATT), con la introducción de unas superficies máximas garantizadas para los granos oleaginosos, que dehen considerarse y gestionarse separadamente, aunque incardinadas en las superficies

de base regionales de los cultivos herbáceos.

Como es lógico, los agricultores deben realizar, para solicitar las ayudas por superficie, una completa descripción de su explotación, con las referencias precisas para identificar todas sus *parcelas agrícolas*, tanto las sembradas de cultivos herbáceos como las dedicadas a otros cultivos o las dejadas en barbecho, bien sea por las obligaciones de retirada de tierras o por las prácticas agronómicas tradicionales en la zona. Esta aparentemente sencilla obligación comporta, en la práctica, complejos problemas desde muy diversas ópticas; en principio, es preciso disponer de una *base cartográfica de referencia* suficientemente precisa a nivel parcelario, aspecto al que trataré más adelante. También —y no es baladí, aunque otra cosa parezca— es preciso que el agricultor haga el esfuerzo necesario para realizar una correcta declaración que permita la segura identificación de sus parcelas agrícolas.

Y, por último, supuesto todo lo anterior, resulta necesario disponer del *aparato administrativo* y técnico suficiente para procesar en tiempo hábil (que siempre es muy corto, al tenerse que realizar numerosas inspecciones *in situ*, mientras las cosechas están en pie, para garantizar la seriedad del sistema) las solicitudes presentadas.

Por todo lo anterior, pudo constatar-se bien pronto que el *nuevo sistema* de ayudas por superficie era mucho más difícil y *costoso* de *administrar* —gestionar y controlar— que los clásicos y muy bien contrastados sistemas de regulación de los mercados, o de sostenimiento de los precios agrarios, que eran el del *precio de garantía* y el de los *deficiency payments*, y ello por dos razones bien concretas:

- Los viejos sistemas tienen un campo administrativo de actuación, o un escenario, bien restringido: con el sistema del *precio de garantía* se actuaba solamente sobre los eventuales excedentes de productos agrarios, bien con las

compras de los organismos de intervención o, en su caso, con el simple pago de las restituciones a la exportación; con el sistema de los *deficiency payments* se actuaba sobre el total de la producción doméstica pero en un teatro de operaciones muy concreto y acotado: el de las industrias transformadoras que, con carácter general, son las que reciben las ayudas (las industrias no suelen ser muy numerosas y, en todo caso, tienen la suficiente preparación para cumplimentar correctamente los expedientes de solicitud).

A *sensu contrario*, con el nuevo sistema de ayudas por superficie resulta preciso gestionar y controlar *todas* las solicitudes de *todos* los agricultores, referidas a la *práctica totalidad* de la superficie del Estado.

- Los viejos sistemas requerían, en términos generales, un instrumental muy concreto y no excesivamente costoso: básculas e instrumentos sencillos de laboratorio para determinar la humedad, las impurezas y otros pocos parámetros cualitativos de los granos. Los agentes oficiales, encargados de las compras o controles, actuaban siempre confortablemente situados bajo techo, bien en el almacén o en la industria.

El nuevo sistema requiere unos medios más caros y sofisticados (cartografía parcelaria para las declaraciones, fotografía aérea, teledetección con el auxilio de satélites para el control, etc) y resulta necesario que los funcionarios responsables del control actúen, en muchas ocasiones, soportando las incomodidades y rigores de la intemperie como, en definitiva, se desarrolla la agricultura.

El Sistema Integrado de Gestión y Control

Esa compleja problemática ha inducido al Consejo de la Unión Europea a poner en pie lo que se conoce como *Sistema Integrado* de Gestión y Control, con base en el Reglamento (CEE) 3508/92, como complemento sustan-



cial a la propia Reforma de la PAC, tanto en lo que se refiere a las ayudas por superficie como a las primas por cabeza de ganado, que también vienen a compensar la baja de los precios institucionales de los productos ganaderos regulados.

Con el Sistema Integrado se pretende, en definitiva, garantizar que no se percibe una doble ayuda, o prima, por la misma superficie o cabeza de ganado, lo que es sustantivo desde la responsabilidad de la gestión de recursos presupuestarios siempre escasos.

El Sistema Integrado se compone, en lo que se refiere a los *cultivos herbáceos*, con sus ayudas por superficie, de cuatro elementos: a) una base de datos informática; b) un sistema alfanumérico de identificación de las parcelas agrícolas; c) las solicitudes de ayuda y d) un Sistema Integrado de Control.

Dejando de lado los muy complejos aspectos técnicos de una base de datos tan extensa como la que requiere el Sistema Integrado, no cabe duda de que el *elemento nuclear* del mismo es el correspondiente a la *identificación de las parcelas agrícolas*. Y, en este aspecto, es de la máxima importancia disponer de una *base cartográfica* suficientemente precisa para que los agricultores puedan establecer las referencias identificativas de sus *parcelas agrícolas*, que son, en definitiva, las que cada año dedican a los diversos cultivos en su explotación (Reglamentariamente se entiende como *parcela agrícola* la superficie continua de un solo cultivo perteneciente a un solo productor o agricultor).

Sobre este particular hubo muy amplios debates en los foros del Consejo y la Comisión en el curso del año 1992, llegándose a propugnar, —con una visión teórica impracticable— por algunos Estados miembros, que se realizara en cada campaña el pertinente *parcelario agrícola*, que permitiera el control, en tiempo real, de las solicitudes de los agricultores. Al final, con un evidente pragmatismo, se llegó a la conclusión de que resultaba preciso utilizar todos los elementos disponibles al respecto en cada ámbito y

muy particularmente los correspondientes a la base geométrica de los *catas-tros de rústica*, que, en muchos casos, sería necesario perfeccionar y actualizar para posibilitar las solicitudes de los agricultores y, en particular, las actuaciones de gestión y control de los organismos responsables del Sistema Integrado. (Obviamente, los Estados miembros que no disponen de un adecuado catastro, o de una base cartográfica parcelaria equivalente como en el caso del Reino Unido, con su *parrilla nacional*, se verán, en mi criterio al menos, en la imposibilidad de aplicar el Sistema Integrado en su totalidad en la fecha prevista, que es la de uno de enero de 1996).

En lo que se refiere a los aspectos específicos del control, se deben considerar dos planos, o niveles, bien diferenciados; el primero corresponde al *control administrativo*, de carácter *universal*, que se realiza fundamentalmente con técnicas informáticas, cruzando los datos identificativos de las parcelas agrícolas, contenidos en las solicitudes, con la base de datos del catastro. El segundo es el correspondiente al *control físico*, sobre una *muestra* definida a partir de un análisis de riesgos, para verificar la coherencia entre lo declarado —en superficie y cultivo— con la realidad del terreno.

Los controles físicos se pueden realizar obviamente por *sistemas clásicos*, visitando los agentes de control los terrenos, provistos de la cartografía y los elementos de medida necesarios, pero la amplitud del teatro de operaciones ha inducido a la Comisión a poner un especial énfasis en los *sistemas de control por teledetección*, bien utilizando las imágenes de los satélites de observación de la Tierra (LANDSAT Y SPOT), que se superponen a los mapas catastrales digitalizados (permitiendo, al realizarse un análisis multiespectral y multitemporal, una interpretación de los cultivos u ocupaciones del terreno), o las más convencionales fotografías aéreas, con una mejor métrica y precisión pero que no facilitan un diagnóstico preciso sobre la utilización del territorio. (En este orden de cosas, el FEOGA financió en su in-

tegridad los trabajos de teledetección realizados en los Estados miembros durante los años 1993 y 1994, previéndose para los cinco años siguientes una cofinanciación comunitaria del 50%).

Unos aspectos muy particulares de la Reforma de la PAC

Pienso que es oportuno detener nuestra atención en tres aspectos, o facetas, del sistema de protección puesto en juego con ocasión de la Reforma de la PAC para los cultivos herbáceos, que han dado lugar a muchas especulaciones, especialmente en España, en estos primeros años de aplicación de las ayudas por superficie.

El primero se refiere al cierto *desencanto* de las *organizaciones sindicales* representativas de los *pequeños productores*, que vienen acusando a la Reforma de discriminatoria y socialmente injusta, por favorecer más a las explotaciones más extensas y mejor situadas. Quizás, en este aspecto, la propuesta Mac Sharry despertó ciertas fundadas expectativas, al establecer un trato diferencial para los pequeños productores (que, al aprobarse la Reforma, no pudo ser mantenido, por la presión de ciertos Estados miembros como Francia, Alemania y el Reino Unido) y presentarse, o *venderse*, en cierta forma y más bien por ciertos representantes oficiales de los Estados miembros — entre otros, España— la *Reforma* de la PAC como un conjunto de medidas de *apoyo diferencial a las rentas*, sin clarificar que nos encontramos otra vez ante una mera política de sostenimiento de los precios (bien que con otros sistemas distintos de los tradicionalmente utilizados), que por sí no incidía en los aspectos estructurales de la agricultura ni, mucho menos, en los sociales de sus protagonistas: los agricultores.

En segundo término, muchos observadores (quizás ofuscados por el enmascaramiento que ha sufrido la Refor-

ma de la PAC en España, al que me referiré posteriormente) han aventurado que con la *Reforma* se viene a *clausurar* el *antiguo orden*, basado en la *eficiencia productiva* de la empresa agraria, para entrar en algo así como la era de la *agricultura de papel*, en que los máximos esfuerzos de los productores irán dirigidos a la captura de las subvenciones oficiales y, más aún, cuando los pagos compensatorios se realizan en base al Plan de Regionalización Productiva, en la misma cuantía para todas las superficies de la región en cuestión, con independencia de la calidad del cultivo en cada explotación. Pienso que es una muy *mala lectura* de la cuestión, que quizás venga a *equivocar a algunos agricultores* que no llegarán a comprender que deben redefinir su situación y su estructura, de cara al futuro, amparados en la bonanza que les proporcionan, al menos en el medio plazo, las ayudas por superficie. Es evidente que, con la *Reforma* de la PAC, se tiende hacia una cierta *extensificación*, pero eso no nos debe llamar a engaño: como *contrapartida* deberá aguzarse el ingenio para conseguir una sustancial *reducción* de los *costes de producción*, bien por la mejora de la estructura de las propias explotaciones o por el aprovechamiento integral de las economías de escala que puedan obtenerse por acciones en común bien meditadas, concibiéndose las ayudas oficiales como una *pértiga* para que la agricultura europea pueda traspasar el umbral del siglo XXI, superando cada vez mayores competencias.

El tercer aspecto, al que, por el momento, se ha prestado menor atención en nuestro país, es el referente a la *incidencia* de las nuevas medidas de apoyo en los *sistemas contractuales* de *cesión* del uso de la *tierra* (como el arrendamiento y las *aparcerías*).

A partir de ahora deberá tenerse presente que una gran parte del fruto o producto de la tierra no se obtendrá en el mercado sino que procederá del *cheque oficial*. Muy especialmente de-

berá considerarse el rol de los *derechos individuales*, para la obtención de los *suplementos de pago* compensatorio para el trigo duro (tan sustantivos, especialmente en las circunstancias de nuestro país), que son otorgados al productor, o titular de la explotación agraria, pero con una inequívoca vinculación a la concreta base territorial de su explotación (propia o detentada a cualquier título), que debe constar a nivel de parcela catastral en el Registro Especial arbitrado al respecto, pues cualquier eventual transferencia del derecho deberá ir acompañada, por imperativo reglamentario, de la transferencia del derecho de explotación de una superficie al menos equivalente.

Sin duda, este último aspecto dará lugar a muchas cuestiones —y, posiblemente, pleitos, doctrina y jurisprudencia— en el futuro inmediato, pero, por el momento, considerando el enfoque muy generalista de este artículo, aquí debo detenerme.

La aplicación de la Reforma en España

Cuando nos encontramos en la tercera campaña de aplicación de las medidas adoptadas con ocasión de la *Reforma* de la PAC, para los cultivos herbáceos, resulta conveniente echar una mirada a nuestro entorno para constatar cómo han ido las cosas durante ese período en nuestro país.

Y, sin pérdida de tiempo, debe indicarse que han existido unos hechos, o *factores exógenos* (no previstos evidentemente por el Comisario Mac Sharry), que, en gran forma, han venido a *enmascarar* el auténtico sentido o alcance de las medidas puestas en juego hasta llegar a confundir a ciertos observadores o incluso a inducir, al conjugarse con los efectos coyunturales de la sequía del cuatrienio 1992/1993/1994/1995, ciertos cambios, de relativo alcance, en la distribución o composición de las producciones agrarias españolas.

Por otra parte, debe adelantarse que, por mor de las características de nuestro territorio y climatología, en gran manera, la aplicación de la *Reforma* de la PAC para los cultivos herbáceos — con las ayudas por superficie— ha resultado en el caso español notablemente compleja, especialmente en estas primeras campañas.

Pero, para actuar con un mínimo orden expositivo, parece conveniente que centremos sucesivamente la atención en ambos aspectos.

Los factores de enmascaramiento de la Reforma

Cabe citar, entre ellos y en primer lugar, a los derivados de la aplicación del sofisticado *sistema agromonetario* (que, por otra parte, ha posibilitado el *milagro* de un *mercado* único sin tener una sola moneda), que, en términos generales, han resultado extremadamente complejos —aunque, debo adelantar, netamente beneficiosos para los agricultores españoles— a partir del verano de 1992.

En efecto, en el período de gestación de la *Reforma* de la PAC, que comprendió todo el año 1991 y el primer semestre del año 1992 —hasta aprobarse, en treinta de junio, el Reglamento (CEE) 1765/92—, los cálculos para convertir en pesetas corrientes los importes de los pagos compensatorios para los cultivos herbáceos y de los precios institucionales de los cereales se realizaban en base al tipo verde de conversión agraria vigente por entonces (que era, para los cereales, de algo más de 150 pta por ecu), aunque todo el mundo conocía que para la primera campaña de aplicación — la de 1993/94, con las cosechas de 1993— el tipo a considerar sería el que estuviera en vigor el uno de julio de 1993 para el sector de los cereales.

Sin embargo, a causa de las devaluaciones de nuestra moneda en el otoño de 1992, el tipo de cambio resultante, en la referida fecha de uno de julio de 1993, fue de 182,744 pta/ecu, con lo que los agricultores españoles se encontraron

con el *espléndido regalo* de un incremento del 17% en los pagos compensatorios para los cultivos herbáceos de 1993/94 (calculados por los más optimistas un año antes en base a un tipo de cambio esperado de 155 pta/ecu), amén del efecto equivalente que tuvo el deterioro del tipo de cambio de nuestra moneda en la subida de los precios institucionales de los cereales en la misma campaña.

El fenómeno se acentuó en la segunda campaña de aplicación de la Reforma, pues el tipo de cambio verde, en uno de julio de 1994, fue de 192,319 pta/ecu, con lo que resultó un incremento del orden del 25% sobre los cálculos efectuados al respecto en 1992 (en que se trabajaba en la hipótesis de una estabilidad de los tipos de conversión agrícola, como había ocurrido en los tres años anteriores).

Todo lo anterior vino a enmascarar, en gran medida, la filosofía de la Reforma de la PAC pues nuestros agricultores no llegaron a experimentar, o sufrir, la pretendida *congelación* del nivel de protección y más aún cuando al efecto agromonetario se unieron por lo menos otros dos que vamos a analizar a continuación.

El de mayor impacto y extensión, por afectar prácticamente a la totalidad del territorio español, es el *trato favorable* dado a los pagos compensatorios para los granos *oleaginosos*, especialmente en términos relativos respecto a los cereales.

En nuestro caso se acumularon, en este rubro, dos hechos: uno de carácter coyuntural, o *temporal*, que afectó exclusivamente a la producción de girasol (a consecuencia de no finalizar, hasta el treinta de junio de 1995, el período de aproximación de precios y ayudas establecido en el Acta de Adhesión de España a las Comunidades Europeas), y el segundo de índole más bien estructural, o *definitiva*, al posibilitarse en la normativa comunitaria que los pagos compensatorios para los granos *oleaginosos* pudieran efectuarse teniendo en cuenta los rendimientos medios específicos para

estos productos o los rendimientos medios correspondientes a los cereales.

Por lo expuesto en primer lugar en el párrafo anterior, las *cantidades básicas* a considerar en España para calcular el importe de los pagos compensatorios para los granos de *girasol* fueron de 118 ecu/t en la campaña 1993/94 y de 124,4 ecu/t en la campaña 1994/95, para los productores del sistema general con retirada de tierras, mientras que en la CEE a Diez la cantidad básica fue de 78,04 ecu/t.

También se beneficiaron de un trato de favor los pequeños productores españoles, del sistema simplificado sin retirada de tierras, pues a diferencia de sus homólogos comunitarios (que percibieron los pagos compensatorios para el girasol, y para todos los cultivos, en función de la cantidad básica correspondiente a los cereales, que fue de 25 ecu/t en 1993/94 y de 35 ecu/t en 1994/95)) obtuvieron los pagos compensatorios para el girasol con unas cantidades básicas de 97,2 ecu/t en la campaña 1993/94 y de 104,4 ecu/t en la campaña 1994/95 (ambas cantidades se establecieron en función de las correspondientes a los productores del sistema general, teniendo en cuenta que los pequeños productores, del sistema simplificado, no debían soportar los costes inherentes a la retirada obligatoria de tierras del cultivo).

Esta especie de *renta diferencial*, de que disfrutaron los productores españoles de granos de girasol, se extinguió con la campaña 1994/95, de manera que en la de 1995/96 los agricultores españoles están equiparados a los del resto de la Comunidad, con una *cantidad básica* para todos los granos *oleaginosos* de 78,04 ecu/t en el sistema general, sin que los pequeños productores, que opten por el sistema simplificado sin retirada de tierras del cultivo, puedan beneficiarse de un importe específico, como en las campañas anteriores, por lo que percibirán los pagos compensatorios para los granos *oleaginosos*, como para el resto de los cultivos herbáceos, con la cantidad básica correspon-

diente a los cereales que, en esta campaña, es de 45 ecu/t. (Todas las cifras facilitadas anteriormente para las cantidades básicas se refieren a la situación anterior a la desaparición del *switch over* en 1995, debiendo multiplicarse por el factor corrector 1,207509 para establecer su importe en la campaña de comercialización 1995/96, que corresponde a las cosechas de 1995, con lo que se *neutralizará* el eventual impacto negativo correspondiente al nuevo sistema de establecimiento de los tipos de conversión agrícola).

Pero, como ya he indicado, aún *subsistirá* un cierto diferencial *favorable*, en mi criterio, para los *productores españoles de granos oleaginosos*. En efecto, el hecho de que se puedan aplicar, para calcular los pagos compensatorios para los granos *oleaginosos*, los rendimientos correspondientes a los cereales viene a resultar providencial para nuestros agricultores, al ser en España el girasol un cultivo barbechero con unos rendimientos evidentemente poco elevados (la Comisión nos admitió, en base a los datos estadísticos del período de referencia, un rendimiento medio de 1,03 t/ha en girasol), a diferencia de lo que ocurre en otros Estados miembros, con el cultivo de la colza, principalmente, con unos rendimientos unitarios más cercanos a los correspondientes de los cereales. (Incluso, en nuestras zonas de *regadío*, en las que al considerarse el maíz separadamente, se establecen, para definir cada región productiva, una terna de rendimientos en cereales —como veremos más adelante— se toma, por prescripción reglamentaria, a efecto de los pagos compensatorios para las *oleaginosas*, el rendimiento *medio* en cereales en lugar del correspondiente a los *otros* cultivos herbáceos —que siempre, evidentemente es inferior—, lo que viene a proporcionar una *ventaja adicional*, a este respecto, nada despreciable).

La acción conjugada de los hechos considerados anteriormente (que ya tuvo su concreción en 1992, en que la superficie cultivada de girasol, por estímulo del nuevo sistema de ayudas por

superficie, superó la cifra de 1,4 millones de hectáreas) dió como resultado un incremento espectacular de las siembras de girasol en España en 1993, hasta superar los dos millones de hectáreas en la campaña de comercialización 1993/94, en la que afortunadamente no existían restricciones específicas para los pagos compensatorios a estos productos.

Se produjo, en nuestro país, algo así como una *euforia girasolera* que, en gran medida, se vió exacerbada por los problemas originados por la sequía en ciertas zonas de regadío del centro y sur de España, que no dispusieron de dotación de agua suficiente para los riegos de otros cultivos más exigentes como el maíz. (El incremento de superficie se concretó principalmente en tierras de secano de ambas mesetas y en esas tierras de regadío del centro y sur hasta entonces vírgenes para este cultivo).

Ante la situación creada, y para evitar las penalizaciones que podrían sufrirse en 1994/95, como consecuencia de la implantación de superficies máximas garantizadas, derivada de los acuerdos de la Blair House, fue preciso establecer unas severas normas restrictivas, de cara a esa campaña, para limitar las superficies de granos oleaginosos que aspiraran a beneficiarse de los pagos compensatorios, mediante una Orden del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (en su momento, conocida popularmente por el *girasolazo*), que, en cierta forma, tuvo un gran éxito, al reducirse las siembras de girasol en 1994, para la campaña de comercialización 1994/95, a un millón trescientas mil hectáreas aproximadamente, con lo que sólo se produjo un ligero rebasamiento de la superficie máxima garantizada para nuestro país.

En la campaña de comercialización 1995/96 (siembras de girasol del año 1995) se han mantenido, en la correspondiente Orden Ministerial, unas restricciones al respecto, siendo de esperar, en una hipótesis de trabajo razonable (teniendo en cuenta además el

efecto inducido adicional de la minoración de las ayudas para el girasol en nuestro país) que la superficie de siembra de ese producto descienda en algo más de trescientas mil hectáreas, con lo que se evitarán lesivas penalizaciones, consiguiéndose además que el cultivo del girasol se vuelva a situar exclusivamente en las zonas en las que tradicionalmente se realizaba. (Aunque aún no se dispone de datos al efecto, parece que se han reducido notablemente las siembras de girasol en Castilla y León, ya que los agricultores de esta región, afortunadamente no afectada por la sequía, han considerado más rentable el cultivo de los cereales).

Por último, entre los factores que, en mi criterio, han venido a enmascarar, al menos en España, los efectos o pedagogía de la Reforma de la PAC para los cultivos herbáceos, puede señalarse el correspondiente al *suplemento* de pago compensatorio para el *trigo duro*.

En el Reglamento (CEE) 1765/92 se estableció, para ese concepto, un importe de 297 ecu/ha (con el que se compensaba la desaparición de la anterior ayuda a la producción de trigo duro y la mayor baja del precio de garantía de este producto), que se aplicaría desde la campaña 1993/94 en la misma cuantía para todas las superficies, con independencia de su rendimiento unitario, en las consideradas zonas tradicionales de producción que, en nuestro país, se extienden a la totalidad de las provincias andaluzas y a las provincias de Badajoz, Toledo, Burgos, Salamanca, Zamora, Navarra y Zaragoza. (Por lo dicho anteriormente, en relación con la desaparición del *switch over*, a partir de 1995/96 será preciso multiplicar el importe de 297 ecu/ha por el factor 1,207509).

En nuestro caso, con unos rendimientos cerealistas mucho más bajos que los de otros Estados miembros, el importe del suplemento de pago compensatorio resultaba *francamente remunerador*, pues, considerando los precios de garantía o de intervención arbitra-

dos con la Reforma de la PAC, venía a equivaler a una *producción asegurada* adicional de casi 3.000 kilogramos por hectárea, cuando las producciones medias reales de este producto no superan quizá los 1.500 kilogramos por hectárea; las superficies sembradas hubieran alcanzado posiblemente cotas impensables si no se hubiera establecido por la Comunidad Europea —como hecho diferencial, específico para nuestro país— un tope máximo de 550.000 hectáreas, que se elevó a 570.000 hectáreas a partir de la campaña 1995/96. La mera existencia del *tope* ha complicado sobremanera el *proceso* de atribución de los *derechos* al suplemento del pago compensatorio al trigo duro en España, de forma que, en la tercera campaña de aplicación de la Reforma de la PAC, los agricultores españoles no han recibido aún la comunicación de asignación definitiva. Pero, en lo que aquí importa, debo poner énfasis en el impacto que ha tenido esta ayuda, al menos en ciertas áreas geográficas, para atenuar o enmascarar otros aspectos más negativos de la Reforma de la PAC.

Todo lo anterior que, al menos en el corto plazo, vino a favorecer a un gran número de agricultores españoles, y a enervar sus eventuales críticas por la *ralentización* en la puesta en práctica de las medidas de acompañamiento de la Reforma (jubilación anticipada, reforestación, etc.), tiene, como no puede ser de otra forma, su lado *negativo*, especialmente al haberse acumulado a los efectos de la sequía en nuestro país, en estos años, que no sólo ha afectado a los cultivos de secano sino también a los de regadío en determinadas zonas, bien por la sobreexplotación de los acuíferos o por el agotamiento de los pantanos en la cahecera de las cuencas. Cabe destacar, en este aspecto, la *sustitución del maíz*, principalmente en Andalucía, Extremadura y Castilla-La Mancha, por el *girasol*, por lo que la superficie nacional de siembra de maíz se redujo prácticamente en 1993 al tercio de la existente en los primeros años de la década.

Por otra parte, de forma seguramente irreversible, al menos mientras permanezcan las circunstancias actuales, el cultivo del *trigo duro* sustituyó al anterior de *trigo blando* en la mayor parte de Andalucía, en la que se venían obteniendo los trigos panificables de mejor calidad de la Comunidad Europea.

Estos fenómenos, que quizá tengan un cierto coste negativo global para la agricultura española, pueden hacer pensar a algunos observadores si acaso no hubiera convenido que la *estrategia negociadora* española para la integración en la Comunidad Europea, en lo que se refiere al sector de los cereales, hubiera ido por otros derroteros.

En efecto, en el Tratado de Adhesión, partiendo del principio de un esquema clásico, con la asunción desde el inicio de todo el acervo comunitario de la ordenación del mercado, se puso especial énfasis, por nuestra parte, en dos aspectos concretos: a) una protección temporal específica para la producción española de trigo blando panificable, con un denominado mecanismo complementario de los intercambios (MCI en sus siglas) por el que se establecían contingentes máximos anuales para la entrada de ese producto en nuestro mercado; b) una cobertura total del territorio en lo que se refería a centros de intervención para los cereales, con objeto de que el agricultor no se viera penalizado con los gastos de transporte de los cereales a los almacenes públicos cuando recurriera a la oferta al organismo de intervención.

Evidentemente, se actuó con la mejor *buena fe* aunque con una cierta *óptica añeja* más propia de las anteriores etapas de autarquía —y de los que mantuvieron el comercio español del trigo en régimen de monopolio estatal hasta el año 1984—, pues quizá no se pudo prever en aquellos momentos que, en el futuro, el agricultor vendería su trigo fundamentalmente a los operadores del mercado —recurriendo cada vez menos a ofertar al SENPA— y que, por otra parte, ya se habían producido, especial-

mente desde los años setenta, unos notables cambios en la estructura de nuestra producción cerealista, invirtiéndose la *ratio* tradicional entre el trigo y la cebada, hasta superar la superficie sembrada cada año de este cereal —de ciclo productivo mejor adecuado a las características climatológicas de gran parte de nuestro territorio— los cuatro millones de hectáreas en España, quedando reducida la superficie de trigo a una cifra del orden de los dos millones de hectáreas, con poco más de cien mil hectáreas, al principio de los años ochenta, para el trigo duro.

En función de lo anterior, quizá el MCI establecido para el trigo blando panificable resultó innecesario para el sector productor, viniendo, a generar tensiones inflacionistas y, fundamentalmente, dificultades para el desarrollo de la industria harinera española que no pudo acceder a los trigos comunitarios, de menor precio en el mercado, para hacer frente a eventuales contratos, especialmente para la exportación.

Bien que a *toro pasado*, podríamos preguntarnos si no hubiera sido más conveniente haber puesto un énfasis especial en que la Comunidad Europea hubiera arbitrado, en los primeros años de la adhesión, una *ayuda* por hectárea para el maíz, teniendo en cuenta fundamentalmente tres circunstancias: a) el mucho más *alto coste de producción*, en relación especialmente a Francia, del maíz español que en la mayor parte del territorio se obtiene en zonas de regadío con un gran consumo de agua y subsiguientemente de energía; b) el *interés social* de esta producción en la mayoría de nuestras regiones de regadío, por la generalmente reducida dimensión de las explotaciones interesadas y por la relativamente alta utilización de mano de obra; c) el *coste*, en términos de *inseguridad jurídica*, por la *fractura* de los principios de la *OCM cerealista*, que comportó para el subsector productivo español el acuerdo, suscrito en 1987 entre los Estados Unidos y la Comunidad Europea para la importación de

maíz y sorgo en España, que se consolidó con el acuerdo del GATT en 1994.

Obviamente, si se hubiera dispuesto de una ayuda para el maíz de este porte, se podría haber consolidado en el año 1992, en forma de suplemento de pago, como ocurrió con la establecida para el trigo duro y, en lo que aquí nos importa, se hubiera dispuesto de un soporte adicional para mantener las superficies españolas de maíz en las cotas alcanzadas en los años ochenta a costa de sacrificios del erario español, que sostuvo, antes de nuestro ingreso en la Comunidad Europea, una suerte de *deficiency payment* para el maíz producido en nuestro país, que era adquirido en su totalidad por el SENPA (a través de entidades colaboradoras) para ser vendido posteriormente en nuestro mercado a un precio más reducido, equivalente al que se practicaba para el maíz de importación.

Todos esos beneficios coyunturales, con esas contrapartidas no tan favorables, son en cierta forma accesorios y no deben confundir, especialmente a nuestros agricultores, sobre el alcance y sentido de la *Reforma*, que, con las ayudas por superficie establecidas, viene a dar un *marco de seguridad* o un futuro para una *reordenación* razonable del sector agrario europeo y, por ende, del español, que cada vez más deberá estar mejor preparado para *competir* en mercados más libres y abiertos.

Pero, por el momento debo reorientar mi exposición para analizar, en los epígrafes siguientes, algunos elementos y características españolas que, de una u otra forma, han venido a incidir en la aplicación de la *Reforma*.

El barbecho tradicional

Un elemento consustancial a las explotaciones cerealistas de secano de gran parte del territorio español —hasta afectar a un área superior a los tres millones de hectáreas— es el correspondiente a la *práctica del barbecho*, por la que cada año se deja sin sembrar una cierta parte de la superficie de la explo-

tación en la que, sin embargo, se realizan las labores necesarias para incrementar las reservas hídricas y mantener la fertilidad del suelo, protegiéndole al tiempo de la erosión y permitiendo un control adecuado de las plagas que pudieran dañar a los cultivos. (Todo lo anterior en términos generales y desde ciertas perspectivas, pues existen expertos agrónomos que mantienen tesis contradictorias sobre la utilidad y conveniencia de estas prácticas).

La superficie dejada en barbecho —y, en particular, en el denominado *barbecho blanco*, con el suelo desnudo, pues alternativamente en ciertas explotaciones se semilla el barbecho con leguminosas— viene a depender, como es lógico, de las características edafológicas y fundamentalmente climáticas de la zona geográfica en que radica la explotación, así como, en cada caso, de las disponibilidades de tracción y del montante de los insumos que se aplican al proceso productivo, pero siempre en el entorno de las medias tradicionales de la zona o comarca.

A la vista de esta situación, para establecer la *superficie de base* española y el correlativo Plan de Regionalización productiva, podía optarse por: a) considerar las tierras dejadas en barbecho cada año en virtud de las prácticas tradicionales, acumulando su superficie a la de las tierras sembradas de los cultivos herbáceos y a la de las retiradas del cultivo en el marco de un programa financiado con fondos públicos, todo ello para el período 1989, 1990 y 1991; b) no considerar, a estos efectos, las superficies correspondientes a los barbechos tradicionales.

En su momento, se eligió la segunda opción al no considerarse, en la superficie de base regional española, la correspondiente a las tierras ocupadas por los barbechos tradicionales, estableciéndose el rendimiento medio en cereales exclusivamente para las tierras sembradas sin tener en cuenta la cuota-parte de superficie de barbecho blanco

sin producción, consustancial al sistema de explotación de nuestros secanos.

En esta hipótesis de trabajo, cabía el peligro de que algunos agricultores —convertidos en *cazadores de subvenciones*— abandonaran sus prácticas tradicionales de cultivo, dedicando cada año las tierras que hubieran debido dejar de barbecho blanco a algunos de los cultivos herbáceos que se beneficiaban de las ayudas por superficie, degradando, por una parte, las condiciones productivas de su propia explotación y —lo que es más importante— originando un grave perjuicio al resto de los agricultores, que podrían verse penalizados por las consecuencias reglamentarias de una superación de la superficie de base. (Este peligro no hubiera existido, obviamente, si se hubiera podido asignar una superficie de base, o cuota de tierra, *individual*, como, en principio, concibió el Comisario Mac Sharry).

Para evitar ese hecho, en el primer año de aplicación de la Reforma de la PAC se promulgó una Orden Ministerial —en concreto en veintinueve de diciembre de 1992, a la que se denominó, en ciertos ámbitos, como el *barbechazo*— por la que se determinaban (en función de los datos estadísticos de las superficies de barbecho blanco, correspondientes a los años considerados para establecer las superficies de base regionales), los *índices comarcales de barbecho* para las tierras de cultivos herbáceos, que representaban, en definitiva, el número de hectáreas que, en cada comarca agraria, había que dejar en barbecho blanco cada año por cada cien hectáreas por las que se solicitaran los pagos compensatorios en la explotación para los cultivos herbáceos (cereales, oleaginosas, proteaginosas, lino no textil y retirada de tierras).

Los índices vienen a oscilar entre el 0 de las comarcas más fértiles, en las que no es práctica tradicional el barbecho, y el 400 de ciertas comarcas de clima extremadamente árido, evidentemente muy poco adecuadas para los cultivos herbáceos (el índice 100 correspondría a la clásica alternativa de *año y vez*,

que, en el pasado, fue tan frecuente en nuestras mesetas).

En cualquier caso, en la Orden de 1992 y en las que se han promulgado sucesivamente en los años posteriores, se deja un portillo abierto para los productores o explotaciones que justifiquen, ante la Administración correspondiente de su Comunidad Autónoma, que, por sus características especiales y sus particulares sistemas de explotación, realizan el barbecho en cuantía menor a la correspondiente al índice establecido para su comarca, con una especie de franquicia de diez puntos para la que no se requiere justificación expresa.

Las normas sobre el barbecho fueron ampliamente contestadas en su día —en parte por su tardía promulgación, cuando ya se habían realizado las siembras otoñales de la campaña de comercialización 1993/94— pero han sido evidentemente oportunas para evitar eventuales abusos y dolorosas consecuencias posteriores, aunque, desde otra óptica, no vienen precisamente a simplificar los ya de por sí muy complicados procesos de gestión y control de las ayudas por superficie que, por esta causa, vienen a tener un coste adicional en España.

El Plan de Regionalización productiva

El último elemento, al que conviene prestar una relativa atención, para evaluar la aplicación de la Reforma de la PAC en España es el que se refiere al Plan de Regionalización Productiva.

De antemano, debo indicar que a diferencia de otros Estados miembros —como Dinamarca, los Países Bajos o el Reino Unido—, en los que se han considerado muy pocas regiones productivas y, por consiguiente, se han elaborado unos Planes de Regionalización productiva muy sencillos, en nuestro caso se ha optado por un *modelo* altamente *complejo*, y ello no ha sido a título gratuito precisamente sino que ha venido forzado por las extremadas diferencias de nuestro territorio, que —no convie-



ENV. SERVIFRUIT
PER A TORNAR ALIMENTARI
ENV. SERVIFRUIT

ORIGEN:
PRODUCTE:
VARIETAT:
CALIBRE:
CAT:

ORIGEN:
PRODUCTE:
VARIETAT:
CALIBRE: CAT:

ENV. SERVIFRUIT
PER A TORNAR ALIMENTARI
ENV. SERVIFRUIT

Cuadro 1
Superficie de secano por
Comunidades Autónomas

Comunidad Autónoma	Superficie de base (ha)
Andalucía	1.390.927
Aragón	724.029
Asturias	13.144
Baleares	85.010
Canarias	3.501
Cantabria	7.831
Castilla-La Mancha	1.814.084
Castilla y León	2.458.914
Cataluña	334.175
Extremadura	435.125
Galicia	272.531
Madrid	96.290
Murcia	116.700
Navarra	200.984
País Vasco	50.608
La Rioja	56.115
C. Valenciana	36.224

ne olvidar— comprende zonas tan heterogéneas como los secanos húmedos de ciertas áreas del norte de Cataluña, del País Vasco y del norte de Castilla y León, muy similares a las de otros Estados miembros, y las de los regadíos bien dotados de agua de zonas cálidas, en las que se obtienen los mejores rendimientos en maíz de la Comunidad Europea, hasta las cuasi desérticas, de amplias manchas de nuestro territorio, para las que se ha establecido un índice de barbecho de 400.

Esa realidad española, junto con el comprensible afán oficial de *acercar* lo más posible la Reforma al nivel de la explotación agraria individual (algunas organizaciones agrarias, rozando el *esperpento*, llegaron a pedir que se considerara a cada explotación como una región productiva, con su rendimiento diferenciado) ha dado lugar inevitablemente al complejo *Plan de Regionalización* que, en sus parámetros fundamen-

Cuadro 2
Regiones de producción de secano en el territorio nacional

Región de producción	Rendimiento unitario (t/ha)	Superficie (ha)	% superficie
1	0,9	342.007	5,09
2	1,2	825.454	12,28
3	1,5	234.706	3,49
4	1,8	1.266.537	18,85
5	2,0	588.837	8,76
6	2,2	1.400.998	20,85
7	2,5	484.759	7,21
8	2,7	823.276	12,25
9	3,2	480.410	7,15
10	3,7	129.332	1,92
11	4,1	143.640	2,14
Secano	2,1	6.719.956	100,00

tales, voy a intentar describir a continuación.

Debemos partir del axioma de que el Plan de Regionalización Productiva, por mor de los principios de *neutralidad* productiva y financiera, no es sino el muy complicado ejercicio de distribuir, a lo largo y ancho del territorio nacional, asignando a cada superficie un rendimiento medio en cereales, la producción global teórica resultante de considerar el dato estadístico de la superficie de base —consolidado en EUROSTAT— y el rendimiento medio nacional en cereales, también reconocido o autorizado por la Comisión al haber sido establecido, para el período de referencia, según la norma reglamentaria (para España, el rendimiento medio en cereales, a estos efectos, es de 2,5 t/ha).

La célula operativa para la que se determina el rendimiento medio en cereales, por desagregación del referido global de 2,5 t/ha, aceptado para España por la Comisión, es la *comarca agraria*, del Plan de Comarcalización nacional de los años setenta, que dividió el territorio español en unas 350 comarcas en virtud de unos parámetros socioeconómicos. En algún caso, a nuestros

efectos, se ha considerado incluso la subcomarca, o se han segregado de alguna de ellas determinados términos municipales, o parte de los mismos, para incluirlos en otras comarcas más acordes con sus características específicas productivas, lo que ha complicado sobremanera todos los cálculos al disponerse de estadísticas consolidadas sólo al nivel del NUTS 3, que, en nuestro caso, es la provincia.

El territorio español, con una superficie de base total reconocida, en función de los datos también consolidados en EUROSTAT, de 9.219.713 ha, se considera dividido, en dos grandes bloques o regiones: regadío y secano.

El *regadío* se trata a nivel *nacional*, con una superficie total, para la región, de 1.123.521 ha, pero con dos superficies de base: la correspondiente al maíz, con 403.360 ha y la de los otros cultivos herbáceos con 720.161 ha.

El *secano* se subdivide considerando cada Comunidad Autónoma como una región, con su correspondiente superficie de base, totalizando la superficie de base española de secano 8.096.192 ha, según el se recoge en el cuadro 1.

En lo que se refiere al *secano* se con-

sideran en el territorio nacional *once* zonas o *regiones de producción* (caracterizadas por su rendimiento medio en cereales), según el detalle que, con la correspondiente superficie de cereales (sin la de los otros cultivos herbáceos) y su peso porcentual, se expresa en cuadro 2.

En el *regadío* la cuestión se complica, al haber optado nuestro país, en virtud de la posibilidad reglamentaria, por considerar un rendimiento separado para el maíz y otro para el resto de los otros cereales.

En lo que se refiere al *maíz*, se consideran *nueve* estratos de rendimiento y para los otros cereales en *regadío* se establecen también *nueve* rendimientos diferentes, según el detalle que se va a exponer en los cuadros 3 y 4.

Con independencia de lo anterior, resulta necesario establecer en *regadío* (mediante la ponderación de las superficies de maíz y de los otros cultivos herbáceos) el correspondiente rendimiento *medio* para *todos los cereales* para definir cada *región productiva*, ya que,

en este caso, viene caracterizada por una terna o *tripleta de rendimientos* (el correspondiente al maíz, el de los otros cereales y el medio para todos los cereales). Partiendo de los datos correspondientes al maíz y a los otros cereales, que se han detallado anteriormente, resultan, en lo que se refiere al rendimiento *medio* de *todos los cereales* en *regadío*, *cuarenta y nueve* estratos de rendimiento, entre 2,9 t/ha y 10,6 t/ha, cuyo detalle omito para no abusar del espacio disponible.

Al considerar las *tripleteras* (rendimientos medios en maíz, otros cereales y todos los cereales) existentes resultan, para la *región regadío*, nada menos que *ciento cuarenta y una* regiones productivas en España, que me abstengo de detallar para no fatigar innecesariamente a los pacientes lectores.

De todo lo anterior puede inferirse que para cada comarca agraria, o mejor aún para cada *término municipal* español, se dispone en lo que se refiere a los rendimientos medios a considerar para los pagos compensatorios para los cultivos herbáceos, o ayudas por superficie derivadas de la Reforma de la PAC, de las siguientes cifras:

- Un rendimiento medio en cereales para el *secano*, que se aplica para todos los pagos.

- Una terna o *tripleta* de cifras, correspondiente a los rendimientos medios en *regadío*, para el maíz, otros cereales y todos los cereales, que se utilizan así:

a) El rendimiento medio en maíz, exclusivamente para los pagos compensatorios correspondientes a este producto.

b) El rendimiento medio en otros cereales, para los pagos compensatorios de todos los cultivos herbáceos excepto los correspondientes al maíz.

c) El rendimiento medio en todos los cereales, para los pagos compensatorios correspondientes a los granos oleaginosos y la retirada de tierras.

Como puede comprobarse, nuestro Plan de Regionalización es, por múlti-

Cuadro 3
Estratos de rendimiento del maíz en regadío

Estrato de rendimiento	Rendimiento unitario (t/ha)	Superficie (ha)	% superficie
1	3,0	7.706	2,02
2	3,8	3.893	1,02
3	4,4	16.265	4,27
4	5,8	33.375	8,76
5	6,4	61.180	16,07
6	7,8	171.650	45,08
7	8,8	53.783	14,12
8	9,8	23.396	6,14
9	10,9	9.533	2,50
Maíz	7,5	380.781	100,00

Cuadro 4
Estratos de rendimiento de otros cereales en regadío

Estrato de rendimiento	Rendimiento unitario (t/ha)	Superficie (ha)	% superficie
1	2,5	6.702	1,28
2	3,0	28.148	5,37
3	3,5	104.677	19,96
4	4,0	181.842	34,68
5	4,5	63.459	12,10
6	5,0	66.722	12,73
7	5,5	14.572	2,78
8	6,0	43.436	8,28
9	6,5	14.745	2,81
Otros cereales	4,3	524.303	100,00

ples circunstancias, extremadamente complejo desde todas las ópticas y, especialmente, desde las de la gestión y el control ya que —afortunadamente para ellos— nuestros *agricultores* sólo se deben *preocupar* (¡y ya es bastante!) de reseñar correctamente las *referencias catastrales* de las parcelas agrícolas que comprende su explotación, con indicación del término municipal en que se encuentran situadas, al efecto de que —para calcular los pagos— se aplique en cada caso el rendimiento en cereales que corresponda. (Se entenderá mejor ahora mi anterior afirmación de que la *identificación* de la parcela agrícola era el *elemento nuclear* del sistema de *gestión y control*).

Pienso que, con lo dicho, puede intentarse una primera, y necesariamente somera, *aproximación* a lo que fue la *Reforma* de la PAC de 1992, para los *cultivos herbáceos*, y a la problemática de su implantación en España. Sobre el tema se han pronunciado voces mucho más autorizadas y, seguramente, seguirán otras muchas abordando aspectos concretos del mismo, desde muy diversos enfoques, pues sin duda, es importante en términos económicos: los agricultores españoles perciben cada año, por esta vía, no menos de un *cuarto de billón* de pesetas. Yo, por mi parte, debo finalizar aquí, pidiendo disculpas a los sufridos lectores —que hayan tenido la paciencia de llegar a este punto— por la extensión de este artículo. ■

José Eugenio González del Barrio

Ingeniero Agrónomo

Subdirección General de Cereales y

Aceites del Servicio Nacional de Servicios

Agrarios (SEMPA)