

Las claves de la nueva política agrícola común para el campo andaluz

MANUEL PARRAS ROSA¹

I. INTRODUCCIÓN

El sustantivo que mejor define la situación de la Política Agrícola Común -PAC, en adelante- en este último trimestre de 2018, es la incertidumbre, como consecuencia de, al menos, dos fenómenos sobre los que no sabemos el resultado final. Por un lado, el Brexit y, por otro lado, las elecciones al Parlamento Europeo del próximo año y, en consecuencia, la conformación de la nueva Comisión Europea. Si de algo podemos estar seguros es que la PAC post 2020 será una PAC post 2022, previsiblemente.

En este contexto, en este trabajo voy a referirme a los antecedentes de la PAC, así como a su evolución, medida en objetivos e instrumentos. Me detendré en la PAC y el sector de los aceites de oliva. Asimismo, en el marco de incertidumbre al que me he referido, señalaré los objetivos de la nueva PAC y los instrumentos para alcanzarlos. Finalmente, haré algunas propuestas de medidas que, a mi entender, han de formar parte de la nueva PAC para que la oleicultura progrese y sea un sector dinamizador de los territorios olivareros orientándolos más al mercado.

¹ Manuel Parras Rosa es Catedrático de Comercialización e Investigación de Mercados de la Universidad de Jaén. email: mparras@ujaen.es

II. ANTECEDENTES

La Comunidad Económica Europea (CEE) fue una unión económica creada por uno de los Tratados de Roma el 25 de marzo de 1957. En el artículo 3 del Tratado de Roma, la adopción de una política común en la esfera de la agricultura aparecía como elemento fundamental para el desarrollo del mercado común. En este contexto, en la reunión de Stresa de julio de 1958 se perfilaron las fases a seguir en el desarrollo de la entonces embrionaria PAC.

La PAC- nace en 1962. En su concepción inicial sus objetivos eran mejorar la productividad agrícola, de forma que los consumidores dispusieran de un suministro estable de alimentos a precios asequibles y garantizar a los agricultores de la Unión Europea –UE- un nivel de vida razonable. Para ello, la PAC se articulaba sobre tres ejes fundamentales: precio de garantía, con protección en frontera y aislado del mercado mundial; el sistema de pagos compensatorios, limitado en ocasiones a cantidades máximas garantizadas, con apertura al mercado mundial; y limitación de la oferta: retiradas total o temporal, cuotas, etc.

En 1991, la Comisión revisó los objetivos de la PAC fijando los siguientes: protección del medio ambiente, aumento de la competitividad de la agricultura comunitaria, protección del consumidor y desarrollo regional de ciertas zonas agrícolas desfavorecidas social y económicamente.

Por otro lado, se aprueba la Reforma de 1992, la Reforma McSharry, que apenas tiene incidencia en el sector oleícola, aunque se establecieron como medidas de acompañamiento las relativas a reducir el impacto medioambiental.

Finalmente, en 1997, la Comisión sentó las bases de la denominada Agenda 2000, realizándose un primer enfoque global sobre multifuncionalidad, sostenibilidad y competitividad de la agricultura europea.

III. LA REFORMA INTERMEDIA -2003- Y EL CHEQUEO MÉDICO

El 26 de junio del 2003, se aprueba la Reforma de la PAC, bajo la orientación hacia una PAC más verde: verdear la PAC. Se plantean los siguientes objetivos: incrementar la productividad de la agricultura de

la UE; promover una agricultura sostenible y orientada al mercado; potenciar el desarrollo rural; mantener el gasto agrario previsto hasta el año 2013; simplificar la PAC; facilitar el proceso de ampliación de la UE; estabilizar la renta de los agricultores; satisfacer mejor las expectativas de los consumidores y contribuyentes; y favorecer una mejor defensa de la PAC en la Organización Mundial de Comercio –OMC.

IV. LA REFORMA DEL 2013

La Reforma del 2013 pretende alcanzar los objetivos ya recogidos años antes, con los siguientes instrumentos para el período 2015-2020.

- a) Un nuevo modelo de ayudas directas constituido por un régimen de pagos desacoplados de la producción vinculados a derechos de pago básico: pago básico, el pago verde y el pago a jóvenes agricultores.
- b) Consolidación del pago del 30% de las ayudas en concepto de pago verde o greening, por su alto valor medioambiental.
- c) Régimen de pequeños productores cuando el total de ayudas directas será menor de 1.250 euros.
- d) El valor de los nuevos derechos de pago básico se establece sobre la base de una referencia regional, donde el período histórico de referencia es la campaña 2013 -modelo de regionalización.
- e) La referencia regional se basa en las comarcas agrarias que se agrupan en diferentes regiones en función de diversos criterios. En España se han establecido 50 regiones diferentes. El beneficiario será el denominado “agricultor activo”, esto es, aquel que, al menos, el 20 % de sus ingresos agrarios totales son distintos de los pagos directos de la PAC. El valor de los derechos va a estar afectado por la convergencia, esto es, por el acercamiento de los valores unitarios iniciales al valor medio regional, con un tope de reducción del 30%; y se mantiene el almacenamiento privado.

V. PERSPECTIVAS ACTUALES ORIENTADORAS DE LA PAC POST 2020

Tres objetivos fundamentales orientan la PAC post 2020: una producción de alimentos viable (el suministro de alimentos sanos y en cantidad suficiente a fin de contribuir a la seguridad alimentaria, en el contexto del crecimiento de la demanda mundial, la crisis económica y la mayor inestabilidad del mercado); la gestión sostenible de los recursos naturales y la acción climática (los agricultores a veces han de anteponer consideraciones medioambientales a consideraciones meramente económicas, sin que los costes consiguientes sean compensados por el mercado); el mantenimiento del equilibrio territorial y la diversidad de las zonas rurales (la agricultura sigue siendo un importante motor económico y social de las zonas rurales, desempeñando un importante papel en el mantenimiento de la vitalidad del medio rural).

Y junto a estos objetivos, otros principios orientadores de la nueva PAC son: cadena de valor. Equilibrio entre los agentes que la conforman; mitigación del cambio climático; relevo generacional; preservación del medio ambiente; la biodiversidad y la lucha contra el desperdicio alimentario.

VI. CONDICIONANTES DE LA NUEVA PAC

En la Introducción ya nos referíamos a la incertidumbre que provoca el Brexit y las elecciones europeas a la PAC. A estos dos condicionantes, hay que añadir el nuevo escenario geopolítico que afecta a las relaciones comerciales y al diseño de mecanismos de apoyo a la agricultura: una USA proteccionista y una China librecambista -vivir para ver; el auge del unilateralismo; la pérdida de fuelle de la cooperación internacional como medio para afrontar los desafíos globales; la desconfianza ciudadana en las instituciones e incluso en la propia UE; el nuevo marco financiero: la caída de ingresos si, finalmente, se produce el Brexit (13.000 millones de euros); los nuevos compromisos: emigración, defensa, investigación, medioambiente -12.500 millones de euros; la disputa entre los Estados miembros sobre las prioridades donde invertir los recursos e incluso sobre el aumento o no de la financiación comunitaria -los Estados miembros del norte de Europa se oponen al aumento de la financiación comunitaria; desde España, Francia y los representantes

del sector agrario no se está de acuerdo con el recorte en la PAC y desde los países todavía llamados “nuevos Estados miembros” no se acepta el recorte en los fondos de cohesión.

VII. RETOS DE LA PAC (INDEPENDIEMENTE DEL PRESUPUESTO)

Con independencia del montante presupuestario, la PAC debe ser útil para dar respuesta a los siguientes retos:

- a) Cómo fomentar el crecimiento y el empleo en las zonas rurales, tratando de evitar el despoblamiento.
- b) Cómo lograr el relevo generacional en el campo.
- c) Cómo evitar la volatilidad de los precios. Reforzar los mecanismos de estabilización de precios.
- d) Cómo mejorar el reparto de valor entre los agentes de la cadena de valor.
- e) Cómo lograr una agricultura más sostenible, que contribuya a los desafíos del cambio climático y del modelo energético. Los agricultores como artífices de sumideros de carbono y recursos renovables.
- f) Cómo incorporar la digitalización en el campo y en la cadena de valor. Agricultura inteligente.
- g) Cómo profesionalizar la gestión en la agroindustria.
- h) Cómo conseguir la diversificación en el medio rural.

Los ejes de comunicación de la nueva PAC: de legitimación, teleológico, instrumental y de gobernanza.

La legitimación de la PAC hay que sustentarla en el valor del campo como proveedor de bienes públicos, en el apoyo al modelo de explotación familiar, en la multifuncionalidad, la sostenibilidad, el cambio climático, la fijación de población en zonas rurales, en la generación de empleo y en la dinamización territorial.

El eje teleológico ha de apoyarse en cuatro objetivos verticales: Promover un sector agrícola más resiliente y más inteligente; intensificar la acción climática y medioambiental en materia agraria; fortalecer el tejido socioeconómico de las zonas rurales y en dar respuesta a las expectativas sociales en lo que respecta a la producción sostenible de alimentos.

Respecto de los instrumentos se mantendrán los pagos directos aunque sean más selectivos y los dos pilares de la PAC, tendiendo a una mayor convergencia entre estados en el montante de los pagos. También se precisa una mejor definición de “agricultor activo”.

Finalmente, la gobernanza de la nueva PAC supone una revolución en el modelo de gestión, al ser cada estado miembro quien ha de plantear un plan estratégico que, respetando la singularidad agrícola del país, permita alcanzar los objetivos establecidos en la PAC.

VIII. PAC Y ACEITE DE OLIVA

1. ANTECEDENTES

En 1966, nace la Organización Común de Mercado –OCM- del sector de las materias grasas, establecida por el Reglamento (CEE) n° 136/66 del Consejo, de 22 de septiembre, y que se mantendría vigente hasta el año 2005, aunque con cambios en los mecanismos de ayudas, regulación de mercados, etc.

La OCM establecía un sistema de precios -precio indicativo a la producción, precio de intervención o garantía, precio representativo del mercado y precio umbral o de entrada-, un sistema de ayudas -ayuda a la producción, ayuda al consumo y ayuda al almacenamiento privado-, un *prélèvement* o exacción reguladora a la importación y restituciones a la exportación y un Régimen de Perfeccionamiento Activo. Asimismo, establecía un mecanismo estabilizador. Hasta la campaña 1998/99, el Consejo fijaba un estabilizador en 1.350.000 t para toda la Comunidad Económica Europea. Si la cantidad producida con derecho a ayuda era menor en una campaña, se aumentaba la CMG de la siguiente; si la producción efectiva reconocida con derecho a ayuda era mayor que la CMG, entonces la cuantía de la ayuda unitaria era modulada por un coeficiente corrector.

El 1 de marzo de 1986 se empezó a aplicar en España la OCM del sector de las materias grasas. España tenía un sistema muy intervencionista para el aceite de oliva, homologable al de la CEE, pero con un nivel de precios y ayudas muy inferiores. Por eso, la adhesión de España a la CEE era muy beneficiosa para el sector y por eso se acordó un período

transitorio de convergencia de 10 años, cuando lo normal eran 7 años. No obstante, se acortó, y el 1 de enero de 1993 se produjo la plena aplicación de la OCM de las materias grasas en España.

2. LA AGENDA 2000: LA REFORMA INTERMEDIA -2003- Y EL CHEQUEO MÉDICO

En el período 1986-1998, el impacto de la PAC en el olivar español fue muy favorable: el olivar había recibido 6.000 millones de euros; se habían plantado más de 400.000 ha; se habían modernizado las almazaras; se había incorporado el regadío en muchas explotaciones; se había aumentado la renta agraria de los olivareros, etc.

En 1998, se aprueba el Reglamento (CE) n° 1638/98, del Consejo, de 20 de julio, que establece modificaciones al Reglamento (CEE) n° 136/66, para las campañas 1998/99, 1999/00 y 2000/01: unificación del régimen de ayudas a la producción. Se elimina el régimen de pequeños productores; se incrementa la Cantidad Máxima Garantizada a 1.777.261 t, pero distribuida por países, correspondiéndole a España 760.027 t., una cantidad claramente insuficiente considerando la capacidad productiva de España; se suprime el régimen de intervención; se mantiene el régimen del almacenamiento privado; se suprime la ayuda al consumo; se establecen medidas genéricas de promoción, tanto en la UE como a nivel de terceros países; se crea el SIG-OLEÍCOLA como instrumento básico de control; se excluyen del régimen de ayudas las nuevas plantaciones de olivar a partir del 1 de mayo de 1998; y se deroga, de facto, el régimen de restituciones a la exportación.

Por Reglamento (CE) N° 864/2004, del Consejo, de 29 de abril, por el que se establece la OCM del aceite de oliva y de las aceitunas de mesa y se modifica el Reglamento (CEE) no 827/68, el aceite de oliva pasa a integrarse en el Régimen de Pago Único, con efectos de 1 de noviembre de 2005.

Los instrumentos o medidas son:

- a) Pago único por explotación. El Reglamento establecía una ayuda dissociada de la producción de, como mínimo, el 60% de la ayuda existente (media de las campañas 1999/00-2002/03). Se estableció en el 93,6%. Ayuda acoplada por superficie destina-

da a la conservación de los olivares con alto valor medioambiental y social (ayuda acoplada al olivar). En 2009, los fondos correspondientes a las ayudas acopladas se integran al 100% en el RPU.

- b) Supeditar los pagos directos a cumplir determinados requisitos medioambientales y de salubridad de los alimentos (ecocondicionalidad).
- c) Se mantiene el régimen de almacenamiento privado.
- d) Desaparece el régimen de restituciones a la exportación.
- e) La protección en frontera queda garantizada por un derecho arancelario fijo, distinto según calidades.

3. LA REFORMA DEL 2013 Y EL OLIVAR JIENENSE

El conjunto del olivar de la provincia de Jaén ha quedado englobado en tres de regiones PAC (ver Mapa 1): *Región 19.2* (comarcas de El Condado, Sierra de Segura y Sierra de Cazorla), *Región 20.2* (comarcas de Sierra Morena, Campiña del Norte, Campiña del Sur, Magina y Sierra Sur) y *Región 21.2* (comarca de La Loma con cultivos permanentes).

Los pagos directos al olivar recibidos en la provincia de Jaén, en el año 2018, son los que aparecen en la Tabla 1.



Mapa 1.
Regiones PAC en la provincia de Jaén

Tabla 1.
Los pagos directos al olivar en la Provincia de Jaén (2018)

Código	Comarca	Región PAC	Superficie (ha)	Pago básico (€/ha)	Pago básico (M€)	Pago verde (€/ha)	Pago verde (M€)	Total pagos (M€)
2302	El Condado	19.2	48.829	336,45	41,16	173,94	21,16	62,32
2303	Sierra de Segura		39.313					
2308	Sierra de Cazorla		36.059					
2301	Sierra Morena	20.2	31.313	408,08	123,94	210,98	63,73	187,67
2304	Campaña del Norte		86.571					
2306	Campaña del Sur		91.448					
2307	Magina		40.709					
2309	Sierra Sur		42.492					
2305	La Loma	21.2	97.621	501,05	49,74	259,04	25,29	75,03
Total Provincia Jaén			514.360	417,67	214,83	215,94	110,18	325,01

IX. EPÍLOGO Y PROPUESTAS

Recogemos en este apartado las reflexiones sobre propuestas para la oleicultura jiennense del profesor Gómez-Limón. Las comparto plenamente y me parecen muy acertadas. No obstante, añadiré algunas otras al final. Como bien señala Gómez-Limón, el olivar jiennense se encuentra en una difícil posición negociadora de cara a la próxima reforma de la PAC, cada vez más sometida a restricciones presupuestarias. Efectivamente, es previsible que el actual ‘sobre’ del pago básico a la Provincia de Jaén se vea reducido con la nueva reforma, tanto por el recorte presupuestario que afecta de forma general al conjunto de la PAC, como por las presiones redistribuidoras del soporte público entre territorios.

El nuevo modelo de pagos directos de la PAC actual (2015-2020) se complementa con el pago verde. En total, la Provincia de Jaén recibe por este concepto de pago sobre los 110 millones de euros anualmente. La implementación de este pago verde también está en entredicho, porque en opinión de muchos carece de justificación ambiental. Efectivamente, no se entiende que un pago para mejorar la provisión de bienes públicos ambientales se conceda de forma indiscriminada a todo el olivar, como un porcentaje del pago básico recibido por cada agricultor, sin tener en ningún momento en cuenta la forma en el que este gestiona su explotación desde una perspectiva ambiental. Así pues, el actual

pago verde en el olivar carece de justificación alguna. Parece razonable cambiar su diseño para que lo cobre únicamente aquellos que realizan una olivicultura amigable con el medioambiente. En este sentido, en primer lugar, parece razonable establecer que este pago tenga un importe idéntico para todas las hectáreas, ya que el beneficio ambiental de una hectárea de olivar correctamente manejada desde una perspectiva ecológica es independiente de su producción, y por tanto del pago básico recibido. Además, en segundo lugar, resulta igualmente lógico que este pago verde sólo lo cobren aquellos que realizan prácticas agrarias verdaderamente eco-compatibles. Así pues, para hacer de este pago un instrumento político realmente útil en pro de la sostenibilidad ambiental se propone que este sólo lo percibirían aquellos olivicultores: a) certificados como productores de agricultura integrada o ecológica, b) que tengan sus plantaciones localizadas en zonas Natura 2000, zepas u otras zonas de interés ecológico (olivar de montaña y poco productivo), y c) que desarrollen iniciativas de “oleicultura agroenergética”, orientada al aprovechamiento de la biomasa y el compost procedentes del olivar para la restitución de suelos agrarios.

En este sentido, debe comentarse asimismo que el establecimiento de un pago verde igual para todo el olivar supondría una transferencia de apoyo público a las zonas de olivar menor productivo, contribuyendo por tanto a un desarrollo rural más equilibrado. Al objeto de conseguir igualmente el objetivo de sostenibilidad ambiental, se propone también que el cobro del pago básico se supedite a una condicionalidad reforzada, que exija la implementación de técnicas de manejo del suelo (cubiertas vegetales), de aplicación de fitosanitarios, y de uso del agua de riego más estrictas que las actuales. De esta manera ambos pagos quedarían justificados socialmente, en la medida que se cumpliría en principio de dinero público a cambios de bienes públicos, en este caso de carácter ambiental.

La nueva PAC ha de ser útil para establecer nuevos instrumentos para la gestión de crisis de mercados que permitan eliminar los efectos nocivos de la volatilidad de los precios, mediante la adecuación de la oferta y la demanda. Asimismo, ha de propiciar una distribución más justa del valor añadido que se genera en la cadena de valor de los aceites de oliva y ha de orientar a la oleicultura jiennense al logro de los cua-

tro ejes siguientes, señalados como los ejes clave para que la oleicultura jiennense alcance el liderazgo no solo productivo, que ya lo tiene, en un mundo global:

Eje 1. Aumentar la competitividad de las explotaciones olivareras y de las empresas oleícolas.

Eje 2. Mejorar las relaciones entre el sector y el territorio para generar valor y bienestar social: diversificación y sostenibilidad.

Eje 3. Intensificar la orientación al mercado y la internacionalización del sector productor, como vía para valorizar los aceites de oliva y lograr una mayor presencia de los productores en los mercados finales.

Eje 4. Implementar adecuadamente la transformación digital o “*smart oleagro*”, la bioeconomía e innovar.

BIBLIOGRAFÍA

Tomás GARCÍA, “El olivar dentro de la futura reforma de la PAC”, Conferencia dictada el día 23 de mayo de 2018, en la Mesa redonda: *La PAC que necesita el olivar jiennense*, organizada por el Instituto de Estudios Giennenses.

José Antonio GÓMEZ-LIMÓN, “El primer pilar de la PAC y el olivar: pagos directos y ayudas a la regulación de mercados”, Conferencia dictada el día 23 de mayo de 2018, en la Mesa redonda: *La PAC que necesita el olivar jiennense*, organizada por el Instituto de Estudios Giennenses.

Albert MASSOT, “Hacia la PAC a 27: la Comunicación de la Comisión de noviembre de 2017 y su contexto”, en *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, Madrid, 2018, n° 250, pp. 15-91.

Manuel PARRAS, *La Organización Común de Mercados (OCM) en el sector de las materias grasas: evolución de los ingresos de los oleicultores jiennenses en el período 1986/87-2001/2002, y análisis de las posibles alternativas de ayuda al aceite de oliva*, Jaén, 2004, Instituto de Estudios Giennenses, 80 pp.

Manuel PARRAS y José Antonio GÓMEZ-LIMÓN, “Los retos del sector de los aceites de oliva en España. Estrategias para el liderazgo a nivel global”, en J. A Gómez-Limón y M. Parras “Economía y comercialización de los aceites de oliva. Factores y perspectivas para el liderazgo español del mercado global”, Almería, 2017, pp. 15-33.

