

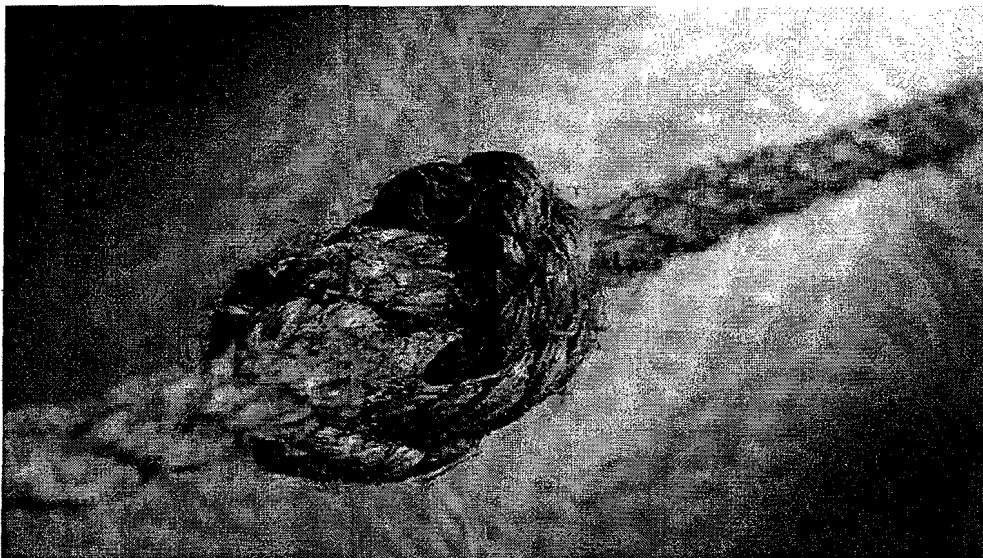


AGRONEGOCIOS **20 años**

PUNTO DE VISTA

La PAC y el “nudo gordiano” de los derechos históricos. Por Eduardo Moyano Estrada.

16 de diciembre 2020



La PAC y el “nudo gordiano” de los derechos históricos

Por Eduardo Moyano Estrada (IESA-CSIC).

Uno de los asuntos más controvertidos de la nueva PAC es la propuesta de eliminación de los llamados “derechos históricos”. Desde hace algún tiempo, la Comisión Europea recomienda modificar dicho sistema para que se reduzcan las diferencias existentes en las ayudas directas entre países (convergencia externa) y entre los agricultores de un mismo país (convergencia interna), pero también para que nuevos productores puedan acceder a estas ayudas.

Lo primero a señalar es que, si bien se llaman “derechos”, no tienen ninguna base jurídica permanente, ya que los gobiernos de los Estados miembros tienen capacidad para eliminarlos con una simple decisión política. Son el resultado de un acuerdo entre los Estados de la UE en 2003 para facilitar el cambio desde el entonces vigente sistema de ayudas vinculadas con la producción a otro nuevo sistema desacoplado y basado en el número de hectáreas.

El pago único por hectárea

Según ese acuerdo, que entró en vigor con la "reforma Fischler" de la PAC y la creación de una OCM única, a cada agricultor beneficiario se le aseguraba una mochila de "derechos de pago" por el simple hecho de venir recibiendo en años anteriores a 2003 las ayudas vinculadas con la producción. Por tanto, desde entonces se le ha venido garantizando a un importante número de agricultores (en torno a 700.000) el "derecho" a seguir cobrando las ayudas, si bien en forma de un "pago único" desacoplado de la producción y asociado al número de hectáreas de cultivo o de pastos.



Para calcular el nuevo pago único asignado al agricultor, se estableció un número determinado de "regiones" homogéneas desde el punto de vista agronómico. La cuantía económica de la nueva ayuda PAC se calculó así según la región agronómica donde estuviera ubicada su explotación agraria y según el valor medio de las ayudas recibidas en los años 2000, 2001 y 2002 (para el olivar se incluía también el año 1999) por las producciones existentes en ella (cultivos herbáceos de secano; de regadío; cultivos permanentes, y áreas de pastos).

Del sistema de pago único quedaron excluidos, por tanto, aquellos agricultores que no habían sido perceptores de la PAC antes de 2003. Ello ha significado, en la práctica, "blindar" el sistema de ayudas, dificultando la entrada de nuevos agricultores al mismo (sobre todo, de los jóvenes).

A partir de la citada reforma Fischler, el único modo de acceder a las ayudas de la PAC por parte de los que no eran entonces beneficiarios, ha sido principalmente a través de tres vías: la sucesión hereditaria; la compra o arrendamiento de una explotación con "derechos de pago", o adquiriéndolos en el "mercado de derechos" que se ha ido desarrollando en estos quince años de vigencia de este sistema.

Las "regiones agronómicas" y la singularidad española

En lo que se refiere a la determinación de las citadas "regiones agronómicas" para el cálculo de la cuantía del pago único, la Comisión Europea permitió que los Estados establecieran el número de regiones que considerasen más adecuado, según las características agrícolas de sus territorios.

Ha habido países, como Países Bajos, Portugal o Italia, que optaron por una sola región agronómica, fijando, por tanto, una tasa "plana" (por hectárea), igual para todos los agricultores beneficiarios de la PAC. Por su parte, Alemania, que empezó con trece regiones (una por Land), las ha reducido también a una sola. Otros países, como Francia y Grecia, han optado por dos y tres regiones, respectivamente, estableciendo, por tanto, diferencias entre sus agricultores según la región en donde estén situadas sus explotaciones.

Sin embargo, España ha sido un caso singular, ya que es el país de la UE que estableció el mayor número de regiones (50), con el argumento de la diversidad de nuestra agricultura. Es una singularidad de difícil justificación, ya que países, como Italia o Francia, con una diversidad agronómica similar a la nuestra, han establecido, como he señalado, un número menor de regiones.

Hay quienes opinan que la singularidad del caso español sólo podría explicarse por el objetivo del entonces ministro de Agricultura, **Miguel Arias Cañete**, de mantener el *status quo* anterior a la reforma y evitarse complicaciones. Sea como fuere, lo cierto es que, con ello, se han consolidado las diferencias preexistentes entre grandes y pequeños beneficiarios de la PAC, por el simple hecho de la región agronómica a la que se pertenece. Pero también se ha dificultado la convergencia recomendada por la Comisión Europea respecto a las ayudas recibidas por los agricultores.

Discrepancias entre CC.AA. y entre OPAs

Las notables diferencias entre beneficiarios de las ayudas directas en nuestro país, explican la actual controversia sobre los "derechos históricos". De un lado, hay CC.AA., caso de Aragón, donde por término medio la cuantía de las ayudas es menor y, debido a ello, se muestran favorables a que se elimine el actual sistema de "derechos históricos", al entender que sus agricultores saldrán ganando con un nuevo criterio de cálculo. Y de otro lado, están las que propugnan el mantenimiento de este sistema por ser superiores las ayudas medias, caso de Andalucía, y temer que

sus agricultores pierdan si se modifica. Tales diferencias entre CC.AA. no están asociadas al color político del partido que las gobierna, sino al balance que cada Consejería de Agricultura hace del actual sistema y de los efectos que puedan tener futuros cambios.

Esas diferencias también explican las dificultades que tienen las organizaciones agrarias (OPAs) para fijar sus posiciones en este asunto. Si se observa el panorama sindical, se pueden ver importantes discrepancias internas dentro de cada organización. No sólo entre sus asociaciones regionales, sino también entre las provinciales, dada la dispar situación generada por los "derechos históricos" y el amplio número de "regiones agronómicas" en nuestro país.

En todo caso, no me parece correcto valorar el sistema de pago único y los derechos históricos en términos de cómo afectan a cada Comunidad Autónoma, ya que la PAC no es una política regional dirigida a los territorios, como sí lo es la de cohesión, sino una política dirigida a los agricultores. La PAC garantiza un determinado nivel de renta a los agricultores no a los territorios (mediante las ayudas directas del primer pilar), y promueve cambios en sus explotaciones para hacerlas más eficientes y sostenibles (mediante incentivos a proyectos de mejora y modernización).

Puede resultar rentable políticamente activar la confrontación entre CC.AA. por este asunto. Pero no tiene mucho sentido analizar de forma agregada y a escala autonómica los efectos de las ayudas de la PAC cuando existe una gran variabilidad entre beneficiarios dentro de una misma Comunidad. Es éste un debate perverso en el que no deberían entrar las OPAs, pues corren el riesgo de que se produzcan tensiones internas dentro de ellas con motivo de este asunto.

Cortar el nudo gordiano

En definitiva, estamos ante una reforma de la PAC en la que el MAPA parece decidido a reducir sensiblemente el número de regiones agronómicas y a suprimir el sistema de "derechos históricos". Con ello se pretende iniciar una nueva etapa sin ataduras previas, para ir asignando a los agricultores las ayudas que puedan corresponderles de acuerdo con unos criterios más equitativos y razonables de distribución, además de permitir el acceso de nuevos beneficiarios.

Es verdad que lo más fácil en política es dejar las cosas como están y no complicarse la vida. Pero la nueva PAC, con sus objetivos de innovación, lucha contra el cambio climático, relevo generacional, transición energética y digitalización, así como con la apuesta por la figura de los "eco esquemas", sólo parece posible deshaciendo el nudo gordiano de los "derechos históricos". Para ello habrá que establecer, sin duda, un periodo de transición para mitigar los posibles efectos, pero el cambio no debe demorarse.

Lo que en 2003 fue una decisión política acertada para favorecer la transición al actual sistema de ayudas desacopladas, es hoy una seria dificultad para avanzar hacia una agricultura más eficiente tanto en términos productivos, como más sostenible desde el punto de vista social, económico y medioambiental. Por eso es necesario modificar el sistema de "derechos históricos" y reducir el número de "regiones agronómicas", abriendo así una etapa nueva en el desarrollo de la PAC.