

ANEXO I



Curso	2016 / 2017

Trabajo Fin de Grado

EN: DOBLE GRADO DE GEOGRAFÍA Y GESTIÓN DEL TERRITORIO E HISTORIA

Título: LA EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA AGRARIA
COMÚN: EL CASO DEL OLIVAR Y EL VIÑEDO EN ANDALUCÍA.

Nombre del Alumno: Sergio Moyano Ruz

Tutor: Víctor Rodríguez Galiano

Codirección: Ángeles González Fernández

Agradecimientos

Gutta cavat lapidem, non vi sed saepe cadendo.

La gota no rompe la piedra por su fuerza sino por su constancia.

(Ovidio, Espistulce ex Ponto, siglo I a.C).

Este trabajo no podría haber sido posible sin las enseñanzas y consejos de mis tutores, Víctor Rodríguez Galiano y Ángeles González Fernández. Agradecer también a todos los profesores que me han ofrecido los conocimientos necesarios para crecer intelectualmente cada año.

También quisiera dar las gracias a aquellos profesionales que han prestado su ayuda para realizar este estudio, como los trabajadores de la Oficina Comarcal Agraria de Montilla y Antonio Mora, administrativo en la entidad bancaria Cajasur.

Fundamental ha sido todo el apoyo recibido por mi familia y amigos, que han estado en los buenos y malos momentos. Así, este trabajo lleva consigo la experiencia de charlas “filosóficas” en la Universidad y de lecturas en bibliotecas, pero también, la experiencia de discusiones productivas incluso con inesperados interesados en el tema en viajes de coche de *Amovens*.

Quisiera expresar especial agradecimiento a mi hermano Jesús, referente para seguir mejorando día a día, a mis padres que me dieron la educación necesaria para entender que la vida es el mejor regalo que existe y a Aurora, mi “mejor persona favorita” a la que le confiaría cualquier tesoro, sea del tipo que sea.

Índice de contenidos

Introducción	2
Justificación.....	4
Objetivos	7
Fuentes de información.	8
Metodología	12
Resultados	17
Capítulo 1: Evolución de la Política Agraria Común.....	17
1.1. Orígenes de la PAC: Contexto de su nacimiento y primeros años.....	17
1.2. Años de crisis (décadas de 1970 y 1980)	23
1.3. Reforma de 1992	28
1.4. Agenda 2000	31
1.5. Reforma de la PAC de 2003.....	33
1.6. Chequeo Médico de la PAC de 2008	35
1.7. PAC 2015-2020.....	37
Capítulo 2: Estudio de olivares y viñas en Andalucía.....	42
Capítulo 3: Tendencias.....	49
Conclusiones	54
Fuentes y bibliografía.....	56

Índice de figuras, tablas y gráficos.

Figura 1: Relación entre la vegetación y la precipitación.	3
Figura 2: Porcentaje de personas activas en agricultura por CCAA en 2016	4
Figura 3: Herramienta Dissolve y sus resultados.	15
Figura 4: Defectos de la PAC según el "Informe Mac Sharry" de 1991.	23
Figura 5: Titulares de prensa sobre el descenso de la superficie vitivinícola de 2005.	43
Figura 6. Superficie de olivar respecto a la superficie geográfica provincial.	46
Figura 7. Mapa de cambios en la superficie cultivada de olivar y viñedo entre 2006 y 2016.	50
Tabla 1: Porcentaje de explotaciones agrarias por tamaño de explotación, 2009.	6
Tabla 2: Superficie ocupada por viñedo en Andalucía, en hectáreas, de 1992 a 2016.	7
Tabla 3: Superficie cultivada (hectáreas) de viñedo y olivar y su variación porcentual anual desde 2004 a 2016.	13
Tabla 4: Agrupaciones de los usos de viñedo y olivar del SIGPAC	14
Tabla 5: Posibles transiciones de los cultivos analizados	15
Tabla 6: Acciones del pago básico.	39
Tabla 7. Superficie cultivada de olivar y viñedo en 2006 y 2016 (ha).	45
Tabla 8. Superficie cultivada (ha) que cambia de olivar a vid y viceversa entre 2006 y 2016. ..	45
Tabla 9. Cambio relativo de la superficie declarada de viñedo que pasa a olivar respecto al total de vid arrancada en Córdoba.	46
Tabla 10. Superficie agrícola que ha cambiado de vid a olivar en Córdoba.	54
Gráfico 1: Distribución de las tierras de cultivo (en hectáreas) por CCAA, en 2014.	5
Gráfico 2: Tipo de explotaciones agrícolas en porcentaje, en 2009.	5
Gráfico 3: Superficie en hectáreas por tipo de cultivo o cubierta, en 2016.	6
Gráfico 4: Distribución de las ayudas de la PAC. El caso de Andalucía.	24
Gráfico 5: Gasto comunitario planificado para el período de 1988 a 1992.	27
Gráfico 6: Gasto comunitario entre 1993 y 1999, en millones de euros (precios 1992).	31
Gráfico 7: Superficie cultivada de olivar en Andalucía de 2004 a 2016.	40
Gráfico 8: Relación cooperativas agrarias y facturación por Comunidad Autónoma, 2015	41
Gráfico 9. Superficie cultivada de viñedo y olivar entre 2006 y 2016 en Andalucía.	42
Gráfico 10. Variación anual de la superficie cultivada de viñedo y olivar en Andalucía	42
Gráfico 11. Evolución del precio en origen del aceite de oliva.	44
Gráfico 12. Cambio relativo en la superficie de olivar y viñedo entre 2006 y 2016 respecto al total arrancado.	44
Gráfico 13: El gasto de la PAC desde 1990 hasta 2020	50
Gráfico 14. Evolución de la superficie cultivada en producción ecológica en Andalucía.	52
Gráfico 15. Titulares de explotaciones agrícolas por edad.	53

Resumen: La Política Agraria Común (PAC) es un conjunto de directrices acordada por los miembros de la Unión Europea, que ha tenido un considerable recorrido histórico en el que se puede apreciar su adaptación a nuevas preocupaciones de la sociedad, como la inquietud por el medio ambiente. En este sentido, la pérdida de suelo es un problema que afecta tanto a la productividad agrícola como a la sostenibilidad del medio natural, dos objetivos de la PAC que a menudo entran en conflicto limitando el uno al otro.

Nuestro estudio pretende comprobar si las ayudas de la PAC tienen como consecuencia que los agricultores cambien de cultivo en busca de la subvención económica. Así, cultivos que se caracterizan por ser permanentes, pierden esa propiedad, debido a la pasmosa rapidez con la que se introducen nuevas plantaciones. Si entendemos que un cambio de cultivo provoca el aumento del riesgo de la erosión, cuando estos cambios son generalizados pueden provocar una gran pérdida de suelo agrícola. En nuestro trabajo evaluaremos si esto ha sucedido en el caso de dos cultivos permanentes ejemplares en Andalucía: el olivar y el viñedo. Contextualizamos los datos sobre dichos cultivos con el recorrido histórico de la PAC y evaluamos si ha pesado más la búsqueda de beneficios económicos que la sostenibilidad del medio rural. Finalmente, exponemos las tendencias de la PAC y valoramos cómo los agricultores andaluces se han adaptado a ellas.

Abstract: The Common Agricultural Policy (CAP) is a set of regulations agreed by the countries of the European Union, which has had a considerable historical background in which it can be appreciated its adaptation to new concerns of society, such as concern for the environment. In this sense, soil loss is a problem that affects both agricultural productivity and the sustainability of the natural environment, two objectives of the CAP that often conflict with limiting each other.

Our study aims to test whether CAP aid has the effect that farmers change crops in search of economic subsidy. Thus, crops that are characterized by being permanent, lose that property, due to the astonishing rapidity with which new plantations are introduced. If we understand that a crop change causes increased risk of erosion, when these changes are widespread they can lead to a large loss of agricultural land. In our work, we will evaluate if this has happened in the case of two exemplary permanent crops in Andalucía: the olive and the vineyard. We contextualise the data on these crops with the historical path of the CAP and evaluate whether it has weighed more the search for economic benefits than the sustainability of the rural environment. Finally, we present the trends of the CAP and explain how the Andalusian farmers have adapted to them.

Introducción

La agricultura es fundamental no solo para la alimentación (humana y animal), sino también para el sistema industrial como fuente de materia prima. Pese a la importancia de este sector económico en nuestra sociedad y sistema productivo, presenta serias debilidades internas: irregularidades estacionales de la producción, procesos productivos a largo plazo, productos perecederos, etc. A esto se suman amenazas externas como, por ejemplo, las cambiantes condiciones climáticas y el control de la distribución y comercialización ejercido por grandes multinacionales que, junto a otros factores, repercute en una reducción de las rentas agrarias.

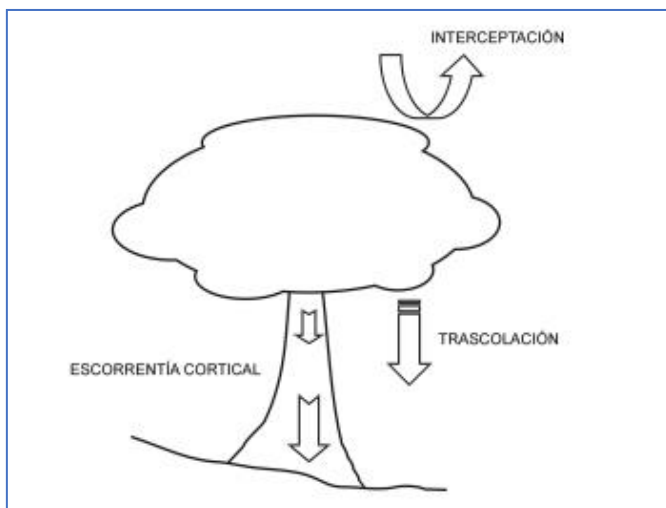
Con el objetivo de contrarrestar dichos problemas, así como de asegurar reservas alimentarias estratégicas, se creó la Política Agraria Común (PAC) en 1962. Es una política común a los Estados miembros de la Unión Europea cuyas medidas son de carácter vinculante, lo que significa que los socios comunitarios deben transponer dichas medidas en sus propias legislaciones. Los objetivos de esta política en la actualidad son mejorar la productividad agrícola, asegurando la cantidad y calidad de alimentos a la población, garantizar un buen nivel de vida a los agricultores y proteger el medio ambiente (Comisión Europea, 2017: 3).

Desde el período de posguerra en el que nace, la PAC ha sufrido una serie de reformas, que no solo repercuten en la ciudadanía (tanto en los agricultores como en los consumidores), sino también en el paisaje agrario, dado que los cultivos han ido variando en gran medida en función de la rentabilidad que el agricultor es capaz de conseguir con la venta de su producción y con las ayudas de la PAC.

Con cada reforma, a la agricultura se le han ido asociando cada vez más funciones, no solo productivas. Las **funciones productivas** son la producción de materias primas y alimentos y la seguridad alimentaria, mientras que las **funciones no productivas** son la función social (generar empleo y frenar el despoblamiento de áreas rurales) y la ambiental (mantener la biodiversidad y los ecosistemas, conservar el suelo, etc.) (Salazar, 2011: 31). Ambas funciones deben estar en equilibrio puesto que, si se dedican más recursos a una, puede plantear dificultades a la otra. Cuando hay una sobreexplotación agrícola se pueden generar desequilibrios en los ecosistemas, como contaminación de acuíferos, deterioro y pérdida de suelo fértil o degradación del paisaje. La misión principal de la PAC es mantener este equilibrio de funciones agrícolas, al mismo tiempo que impulsar los cambios estructurales necesarios para que los agricultores se beneficien del desarrollo y bienestar generales (Vázquez, 1995: 18).

Sin embargo, el equilibrio entre funciones no siempre es fácil de mantener, pues ciertas medidas pueden generar efectos no deseados. En relación con ello, nuestro estudio tiene como **hipótesis de partida** la idea de que **la PAC, con sus ayudas, ha influido en los agricultores para cambiar de cultivo**, hecho que **puede tener consecuencias en la pérdida de suelo por erosión**. Cuando se arranca la vegetación, el suelo queda desnudo hasta que se vuelva a plantar por un período breve de tiempo. El problema radica en la pérdida de algunas funciones que tenía la plantación. Así, la función de retener la tierra que tenían las raíces desaparece porque el nuevo cultivo tarda un tiempo en desarrollarlas. A su vez, la función de interceptar la caída libre de las gotas de agua resulta menos efectiva cuanto menos desarrollado esté el entramado de la planta, generando mayor impacto de la precipitación en la superficie.

[Figura 1: Relación entre la vegetación y la precipitación.](#)



Conceptos:

- Interceptación: agua que queda atrapada en las estructuras de la planta y evaporada
- Trascolución: agua que gotea hasta el suelo por las ramas y hojas.
- Esguerrimiento cortical: agua que escurre hasta el suelo por el tronco.

Imagen y texto tomados de García-Fayos (2004: 315).

García-Fayos explica cómo la precipitación afecta al suelo:

“Al impactar las gotas de lluvia sobre los agregados del suelo, éstos se fragmentan en otros de menor tamaño o en partículas minerales que son más fácilmente arrastradas y que tapan los poros del suelo, sellándolo y favoreciendo la escurrentía superficial¹” (García-Fayos, 2004: 316).

¹ Hablamos de “escurrentía” cuando el suelo no es capaz de absorber toda el agua provocando que fluya ladera abajo arrastrando las partículas desprendidas y arrancando nuevas.

Podemos constatar, por tanto, que el suelo tiene más riesgo de erosión en los primeros años de desarrollo de la nueva plantación y que solo el hecho de cambiar de cultivo ya supone erosión.

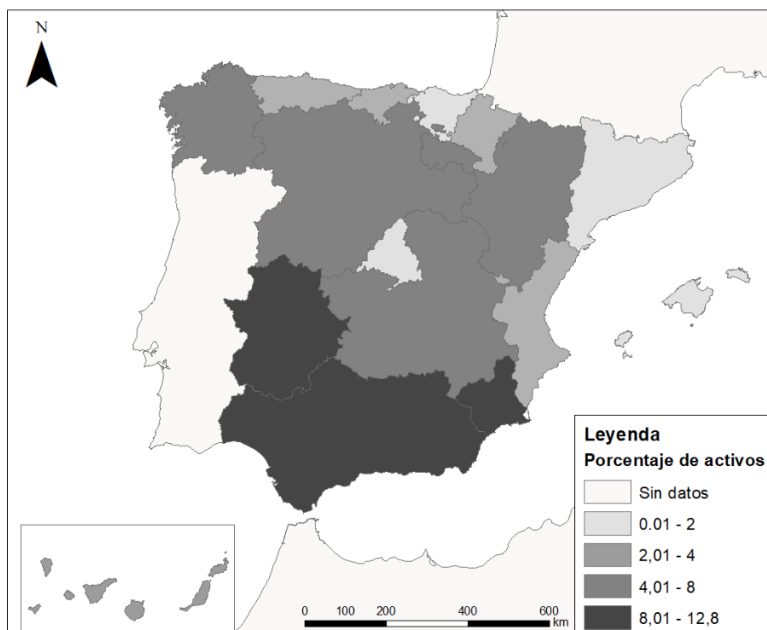
De este modo, el objetivo de nuestro trabajo es revisar la hipótesis explicada. Así, examinamos el comportamiento general del agricultor: ¿se preocupa más por recibir ayudas o por reducir los impactos ambientales en su parcela? ¿Se invierte los recursos de las subvenciones en modernizar o mejorar su explotación?, etc.

Justificación

La hipótesis de partida se comprobará con datos de los cultivos de vid y de olivo en Andalucía, no sin antes entender cuál ha sido la evolución histórica de la PAC para contextualizar los datos con cada reforma.

Justificamos esta elección en base a la importancia del sector agrario en esta Comunidad Autónoma en relación con otras de España. Comparando el **porcentaje de personas activas** (Figura 2), Andalucía supera con un 9,9% de activos a la media nacional (4,5 %). Aunque es el sector servicios el que tiene mayor porcentaje de activos, en el caso de Andalucía la agricultura tiene un porcentaje más elevado que la industria y la construcción. Sólo Extremadura y Murcia superan a Andalucía con 10,9 y 12,8% respectivamente.

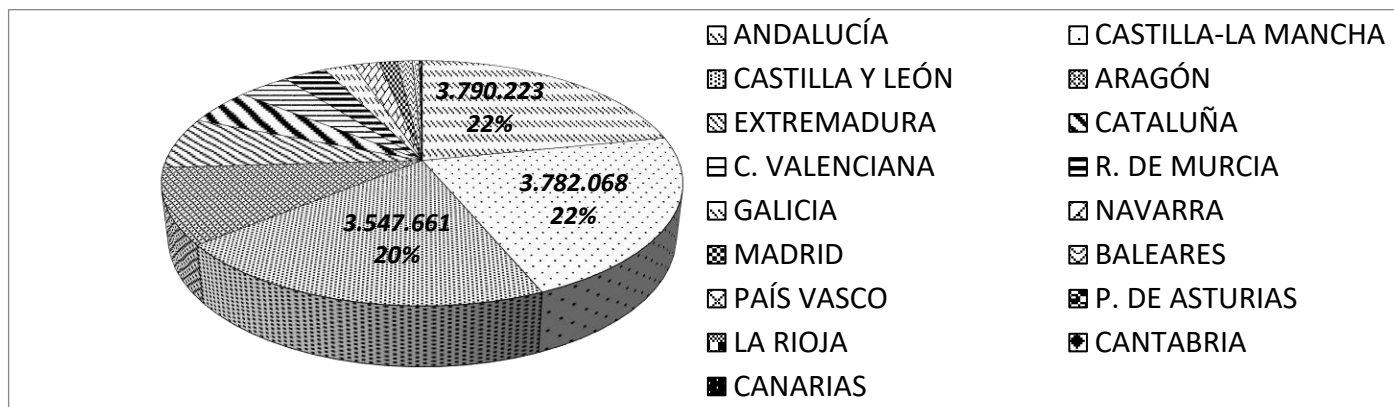
[Figura 2: Porcentaje de personas activas en agricultura por CCAA en 2016](#)



Elaboración propia a partir de los datos de la distribución porcentual de los activos por sector económico, comunidad autónoma y sexo del Instituto de Estadística Nacional (INE).

En el Gráfico 1, se vuelve a constatar el peso de la agricultura en Andalucía. Un 22% de las **tierras de cultivo** nacionales se encuentran en dicha comunidad (3.790.223 hectáreas). Por tanto, es la que tiene más superficie dedicada a cultivos, seguida, con poca diferencia, de Castilla-La Mancha (3782062 ha).

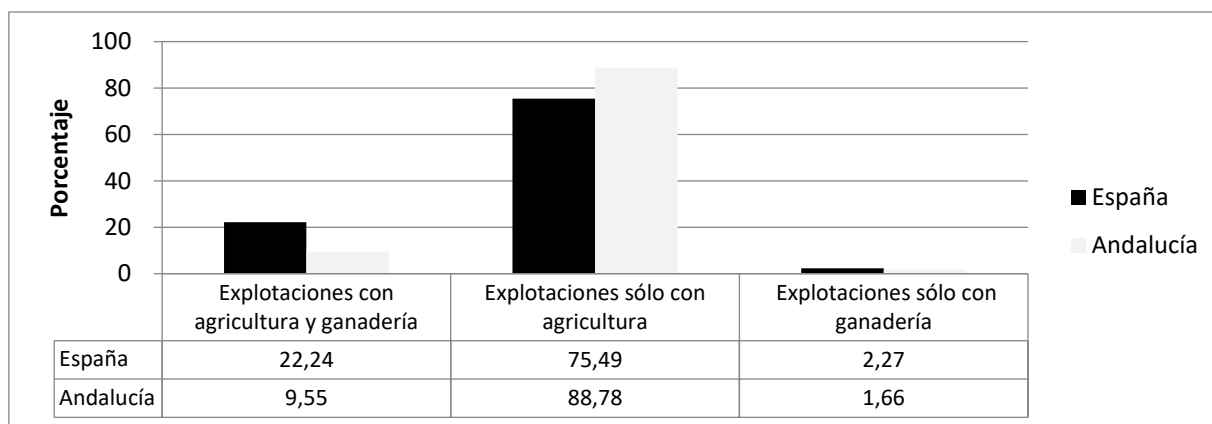
Gráfico 1: Distribución de las tierras de cultivo (en hectáreas) por CCAA, en 2014.



Elaboración propia a partir de los datos de la distribución de la superficie según grandes usos y aprovechamientos del suelo de 2014, en el Anuario de Estadística, Avance 2015 realizado por el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente (MAGRAMA).

Dentro de la agricultura andaluza podemos demostrar que existe un mayor peso de las explotaciones agrícolas que de las ganaderas, lo que justifica también nuestro interés por analizar los cultivos. Vemos en el Gráfico 2 que Andalucía supera la media nacional (75%) del porcentaje de explotaciones sólo con agricultura con un 88,78%. Tanto la media nacional como Andalucía tienen altos porcentajes de este tipo de explotaciones, lo que puede indicar un elevado número de pequeñas explotaciones. Para comprobarlo podemos observar las cifras del **número de explotaciones clasificadas por tamaño en hectáreas**.

Gráfico 2: Tipo de explotaciones agrícolas en porcentaje, en 2009.



Elaboración propia a partir de los datos del Censo Agrario de 2009 del INE.

Los datos de la Tabla 1 muestran que hay un mayor número de explotaciones de entre 2 y 5 hectáreas tanto a nivel nacional como en Andalucía. Se refleja una dualidad entre latifundio y minifundio: hay un mayor número de explotaciones pequeñas mientras que hay pocas explotaciones que concentran amplias extensiones de la superficie agrícola. No podemos decir que esta característica sea exclusiva en la región, puesto que España presenta valores similares. En resumen, los datos demuestran la importancia del sector agrario en Andalucía y su peso a nivel nacional.

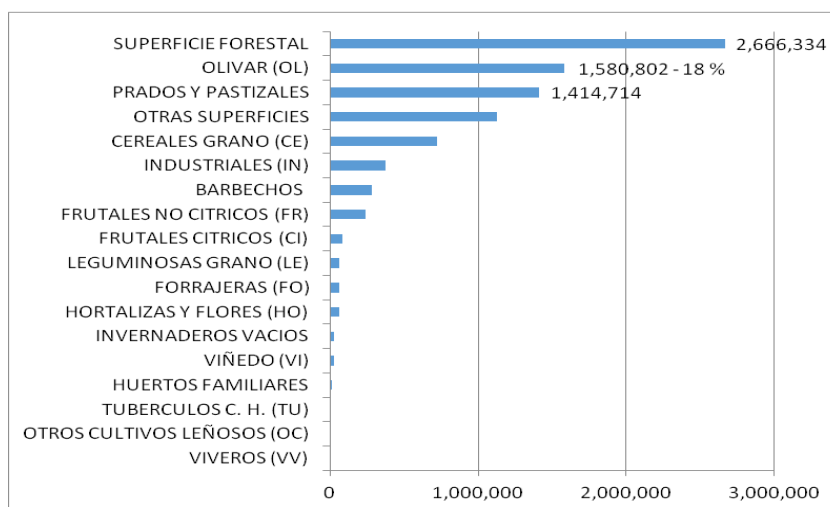
Tabla 1: Porcentaje de explotaciones agrarias por tamaño de explotación, 2009.

Tamaño de la explotación (en hectáreas)	España	Andalucía
Entre 0,1 y <1	6.92	4.76
Entre 1 y <2	16.83	22.18
Entre 2 y <5	24.06	30.32
Entre 5 y <10	15.69	16.29
Entre 10 y <20	12.51	10.55
Entre 20 y <30	5.88	4.15
Entre 30 y <50	6.04	3.87
Entre 50 y <100	5.74	3.62
De 100 o más	6.33	4.25

Elaboración propia a partir de los datos del Censo Agrario de 2009, INE.

Por otro lado, la selección de dos cultivos concretos, el **olivo y la vid**, viene justificada por la relevancia que tienen en la comunidad andaluza. El olivo porque, según la **Encuesta sobre Superficies y Rendimientos de Cultivos (ESYRCE) de 2016**, es uno de los cultivos mayoritarios con un 18% de la superficie total. Además, se ha ido extendiendo cada año (en 1992 había 1.169.309 ha, según la ESYRCE de 2002).

Gráfico 3: Superficie en hectáreas por tipo de cultivo o cubierta, en 2016.



Elaboración propia a partir de la ESYRCE de 2016. Fuente: MAGRAMA.

En el caso de la vid, tenemos un cultivo que ha tenido cambios significativos en las dos últimas décadas. Así, los datos demuestran un importante descenso de la superficie cultivada de viña desde 1992 hasta la actualidad.

Tabla 2: Superficie ocupada por viñedo en Andalucía, en hectáreas, de 1992 a 2016.

Año	1992	2002	2012	2016
Superficie (ha)	665.53	604.76	42.07	25.68

Elaboración propia a partir de ESYRCE de 2002, 2012 y 2016. Fuente: MAGRAMA.

Ante esta situación, pretendemos relacionar los cambios de la PAC con los producidos en estos cultivos al nivel de las parcelas para entender sus causas.

Objetivos

A continuación, exponemos los objetivos, tanto generales como específicos, que se han planteado en este trabajo fin de grado.

Contamos con dos **objetivos principales** en nuestro estudio. El primero es comprobar nuestra hipótesis: la PAC influye a los agricultores a cambiar de cultivo mediante ciertas ayudas. El segundo es señalar las tendencias en la PAC y en el comportamiento de los agricultores andaluces.

Los **objetivos específicos** son los siguientes:

- Revisar la bibliografía sobre la historia de la PAC y contrastarla con los datos estadísticos.
- Explicar los factores de cambio de cada reforma de la PAC.
- Localizar espacialmente los mayores cambios de los cultivos analizados en Andalucía, a partir de los Sistemas de Información Geográfica (SIG).
- Desarrollar una metodología para mostrar espacialmente la información de las declaraciones de ayuda de los agricultores.
- Aplicar una metodología para analizar las transiciones entre cultivos mediante los SIG.

Fuentes de información.

Este trabajo consta de dos partes: la investigación histórica, referente a la evolución de la PAC y; otra parte sobre análisis geográfico, el estudio de las parcelas agrícolas. En consonancia con ello, hemos examinado fuentes de información para cada ámbito.

Para la investigación histórica, contamos con la **legislación** que se acuerda en Bruselas (**normativa comunitaria**) y que es vinculante a los países miembros. Es decir, España debe transponer las leyes europeas en su reglamento (**normativa nacional**). El estudio de estas fuentes *a priori* puede parecer complejo por ciertos tecnicismos y por la estructura del texto legislativo, pero es fundamental analizarlas por ser las primarias y porque no presentan la subjetividad que podría tener un comentario de ellas. En nuestro estudio, haremos referencia a las leyes que supusieron las reformas más significativas.

Además de la legislación, para analizar las ayudas o subvenciones de la PAC tuvimos la oportunidad de contactar con algunas personas que, por su trabajo, las conocían bien. Entre las personas entrevistadas, están los trabajadores de la Oficina Comarcal Agraria (OCA) de Montilla, por ejemplo.

Por otro lado, tenemos la bibliografía y trabajos previos que también presenta como objeto de estudio la PAC. Nos parece importante, como investigadores, conocer los diferentes puntos de vista que existen de un mismo hecho o elemento. Entre estos trabajos, podemos señalar las siguientes obras que sirvieron de referencia: “Política agraria común: balance y perspectivas” cuyos autores son José Luis García Delgado y M. Josefa García Grande o “La demanda social por la agricultura: contraste de preferencias y Política Agraria Común” de Melania Salazar.

En relación con el análisis geográfico, las fuentes que utilizamos contienen estadísticas y bases de datos con información sobre las parcelas andaluzas:

1. **Sistema de información geográfica de parcelas agrícolas (SIGPAC):** facilitado por la Dirección General de Ayudas y Fondos de Mercado de la Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural (CAPDER) de la Junta de Andalucía.
2. **Declaraciones de pago básico de la Política Agraria Comunitaria (PAC):** proporcionadas por la Dirección General de Ayudas y Fondos de Mercado de la CAPDER de la Junta de Andalucía.
3. **Anuario de estadísticas agrarias y pesqueras de Andalucía:** consultado en la página web de la CAPDER de la Junta de Andalucía.

4. **Encuesta de superficies y rendimientos agrícolas de España (ESYRCE):** consultado en la sección de estadísticas agrarias de la página web del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente (MAGRAMA).
5. **Sistema de Información Multiterritorial de Andalucía:** información descargada de la página web del Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía (IECA).
6. **Observatorio de precios y mercados de Andalucía:** página web de la CAPDER de la Junta de Andalucía.

El primero de ellos sería **el sistema de información geográfica de parcelas agrícolas (SIGPAC)**, un registro de recintos agrícolas, cada uno con un código único el cual conecta con el utilizado con las declaraciones de pago único de la PAC. Contiene la información actualizada de las parcelas susceptibles de beneficiarse de las ayudas comunitarias y sus recintos con los usos agrarios definidos (Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural -CAPDER-, s.f.). En este sentido es conveniente definir los conceptos de parcela y recinto.

- Parcela: superficie de terreno cerrada por una línea poligonal, que pertenece a un propietario o a varios, dentro de un término municipal, con referencia alfanumérica única y representada gráficamente en el SIGPAC.
- Recinto: superficie continua dentro de una parcela con un mismo uso agrícola único (Real Decreto Legislativo 2128, 2004: 37482).

El SIGPAC lo utilizaremos para espacializar los datos de las declaraciones de pago básico a través de identificadores comunes con la información de la PAC. En Andalucía, el SIGPAC comenzó a funcionar a partir de 2006, por lo que nuestro período de estudio toma esta fecha como año de partida.

La Administración genera anualmente una cobertura SIGPAC donde reúne los datos de todas las parcelas agrícolas en formato *shapefile*. La cobertura de SIGPAC para las parcelas de Andalucía es la que utilizamos en el trabajo. Tiene como sistema de referencia espacial *Datum* ED50, proyección UTM Zona 30N y los datos que encontramos en ella son los siguientes:

- FID: código de cada elemento vectorial.
- *Shape*: tipo de capa georreferenciada (línea, punto, polígono).
- PROV: código de provincia
- MUN: código de municipio
- POL: código del polígono

- PARC: código de la parcela
- REC: código del recinto
- USO: usos de la tierra según el SIGPAC. Podemos encontrar edificaciones (ED), viales (CA), olivares (OV), agua (AG), cítricos (CI), forestal (FO), frutal de cáscara (FS), frutal (FY), improductivo (IM), islas (IS), pasto arbolado (PA), pasto arbustivo (PR), pastizal (PS), viñedo (VI), ZU: zona urbana (ZU), entre otros.
- INCIDENCIA: código asociado a las incidencias que se han observado mediante fotointerpretación
- COEF_REG: porcentaje de superficie regada.
- COEF_PASTO: porcentaje de superficie de pasto permanente.
- SUP_MED: superficie del recinto en metros cuadrados.

Esta fuente de datos presenta dos problemas. El primero es que los valores de superficie de los recintos SIGPAC no siempre coinciden con los que los agricultores declaran a la PAC. El motivo es que el SIGPAC indica la superficie total del recinto susceptible de explotación agrícola, mientras que las declaraciones de la PAC concretan la superficie sembrada con uno o varios cultivos.

La segunda problemática está en relación con la existencia de varios cultivos en un mismo recinto. Se puede conocer la superficie ocupada por cada cultivo a través de los valores de la PAC, pero no se identifica la situación exacta de cada uno de ellos dentro del recinto.

Para paliar estos problemas, tuvimos que desarrollar un método para combinar la información de la cobertura SIGPAC con la de las declaraciones de la PAC.

Las **declaraciones de pago de la PAC** contienen información sobre la superficie sembrada y los cultivos que albergan anualmente. Son los datos que deben especificar los agricultores que soliciten ayudas para poder recibirlas. Estos datos son fiables porque la propia Administración realiza controles para comprobar su veracidad.

Cada solicitud presenta la siguiente información:

- Información de carácter general: datos identificativos del agricultor, documentos que demuestran su titularidad de las parcelas, etc.
- Declaración de la actividad por la que se solicita la ayuda (olivar, algodón, remolacha, explotación de vacuno, etc.).
- Información sobre la superficie cultivada:
 - Código de la superficie en SIGPAC. Esto es importante porque nos permitirá conectar la base de datos del SIGPAC con los datos de las declaraciones de pago único en el programa ArcGIS[®] y en Excel[®].
 - Superficie en hectáreas y tipo de cultivo.

- Sistema de explotación: si es seco o regadío (Egea, 2016: 38-39).

Los datos fueron facilitados por la Junta de Andalucía y en este caso solicitamos sólo los cultivos que fueran de olivar y viñedo (distinguiendo viñedo para vinificación del viñedo para uva de mesa), que eran los que nos interesaban. Presentan el formato de archivo Access[®], una base de datos que posee la siguiente información:

- CAMPANA: año de los datos
- COD_PROV: código de provincia
- COD_MUN: código de municipio
- COD_POL: código del polígono
- COD_PARC: código de la parcela
- RECINTO: código del recinto
- CULTIVO: el tipo de cultivo que hay en el recinto. En nuestro caso, al solicitar dos cultivos concretos, tenemos OLIVAR, VIÑEDO VINIFICACIÓN y UVA DE MESA.
- SEC_REG: indica el tipo de explotación. La S significa Secano y la R, regadío.
- SUP_VALIDADA_DEC: muestra la superficie cultivada declarada por el agricultor y validada por la Administración.

Esta fuente posee una información sobre superficie cultivada más fiable que el SIGPAC, pero siempre tenemos que tener en cuenta que sólo recoge información de los recintos para los que se hayan pedido ayudas. Hay que tener presente que no todos los agricultores las piden. Relacionando SIGPAC con la PAC podemos completar la información y ubicarla espacialmente.

Tanto el **Anuario de estadísticas agrarias y pesqueras de Andalucía** como la **Encuesta de superficies y rendimientos agrícolas de España (ESYRCE)** son útiles para extraer información sobre indicadores del sector agrícola.

Los **Anuarios** recogen los datos definitivos de las estadísticas de la agricultura, ganadería y pesca de cada año a nivel provincial y autonómico (CAPDER, 2014). Estos datos son recopilados a través de observación directa por parte de los técnicos de las Oficinas Comarcales Agrarias (OCAs).

La **ESYRCE** es otra base de datos del sector agrícola como los Anuarios, con la diferencia de que recoge información de todas las comunidades autónomas españolas. La elabora el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente (MAGRAMA) en colaboración con los organismos autonómicos. Esta fuente de información identifica las superficies ocupadas por cultivos agrícolas y estima sus rendimientos.

Por otro lado, consultamos el **Sistema de Información Multiterritorial de Andalucía** que proporciona estadísticas en diferentes escalas espaciales: secciones censales,

municipios, provincias, Comunidades Autónomas, Regiones de la Unión Europea, Países de la Unión Europea. Se define como un banco de datos que ofrece gran cantidad de información estadística multitemática y multiterritorial (Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía, s.f.).

En último lugar, el **Observatorio de precios y mercados** de la Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural recoge informes del valor medio de diferentes productos agrícolas para las campañas de 2007 en adelante.

Metodología

Como señalamos anteriormente, nuestro trabajo consta de investigación histórica y de análisis geográfico.

Tenemos por tanto un estudio dividido en dos partes. La primera parte se centra en **la historia de la PAC**. Estudiamos su evolución mediante una revisión bibliográfica de los trabajos ya realizados por otros autores. Además, consultamos la legislación y los informes oficiales más importantes de las instituciones europeas y nacionales.

Tras extraer la información más importante de estas fuentes, establecemos fases dentro de la historia de la PAC (desde sus orígenes en la década de los 60 hasta el horizonte 2015-2020), diferenciadas por sus características y reformas. La estructura que, en la medida de lo posible², seguimos para explicar cada fase es la siguiente:

- 1- Causas o factores de cambio.
- 2- Medidas planteadas por la PAC.
- 3- Consecuencias positivas y negativas de las medidas.

Toda esta evolución permite contextualizar los datos que analizaremos en la segunda parte y definir las tendencias que ha seguido y seguirá la PAC en el futuro.

La segunda parte de nuestro estudio consiste en el **análisis de los datos de las parcelas andaluzas de olivar y viñedo**. Como explicamos en el apartado de las fuentes de información, el período de estudio analizado viene determinado por la disponibilidad de información del SIGPAC.

² Hay algunas fases en las que no podemos seguir esta estructura como por ejemplo el período de crisis de las décadas de los 70 y los 80, en el que nos detendremos más en los aspectos negativos que han sido motivo de cambio en las reformas siguientes.

Explicamos a continuación la metodología que seguimos para obtener unos datos más depurados y preparados para ser analizados. Hay que tener siempre presente un hándicap con el que tuvimos que trabajar: el ordenador en el que realizamos los geoprosesos no tiene la suficiente potencia para procesar la totalidad de los datos. Esto nos obligó a procesar los datos provincia a provincia y a seleccionar cuatro fechas concretas. Además, tuvimos que realizar algunos pasos para simplificar los datos y, con ello, aligerar la carga de procesamiento al ordenador.

El procedimiento para preparar la información tiene los siguientes pasos:

1.- Selección de fechas concretas: En lugar de analizar todos los años entre 2006 y 2016, decidimos **seleccionar cuatro fechas** concretas para agilizar el estudio. Valoramos los años más destacados de esta serie, apoyándonos en las estadísticas del MAGRAMA.

Tabla 3: Superficie cultivada (hectáreas) de viñedo y olivar y su variación porcentual anual desde 2004 a 2016.

	Viñedo (ha)	Olivar (ha)	Variación % Viña	Variación % Olivar	Período
2004	45,099	1,482,182	-3.64%	0.33%	2004-05
2005	43,457	1,487,056	-3.18%	0.86%	2005-06
2006	42,075	1,499,911	-8.84%	1.03%	2006-07
2007	38,356	1,515,320	-2.29%	1.60%	2007-08
2008	37,478	1,539,620	-4.40%	0.40%	2008-09
2009	35,831	1,545,813	-6.88%	0.25%	2009-10
2010	33,366	1,549,663	-8.47%	0.20%	2010-11
2011	30,542	1,552,733	-6.67%	0.13%	2011-12
2012	28,504	1,554,771	-0.86%	-0.29%	2012-13
2013	28,258	1,550,218	-3.37%	0.34%	2013-14
2014	27,305	1,555,475	-1.61%	0.76%	2014-15
2015	26,865	1,567,375	-4.41%	0.86%	2015-16
2016	25,681	1,580,802	-43%	7%	2004-2016

Elaboración propia a partir de los datos de ESYRCE.

De lo general a lo particular, la variación porcentual de 2004 a 2016 refleja un gran descenso de la superficie cultivada de viñedo (una bajada de 43% en apenas doce años) y un progresivo aumento de la superficie de olivar (un incremento del 7%).

En cuanto a los cuatro años escogidos, el año 2006 y 2016 son el primero y el último de los que tenemos datos del SIGPAC, por lo que era necesario tenerlos en cuenta para analizar una evolución. En 2008 observamos un marcado descenso de la superficie de viñedo, mientras que el olivo tiene su mayor expansión. En 2012 queda reflejado un nuevo descenso de la superficie de viña, mientras que el olivo desciende levemente. En suma, los años seleccionados fueron 2006, 2008, 2012 y 2016.

2.- Creación del campo común “codigo”: Una vez seleccionados los cuatro años, el siguiente paso fue preparar los datos de la PAC y del SIGPAC para poder relacionar la información en una misma tabla de datos y representarla espacialmente mediante ArcGIS[®]. El código del parcelario es igual en las dos fuentes de datos, pero se encuentra dividido en varios campos (provincia, municipio, polígono, parcela y recinto). La solución fue unificar todos esos campos en uno sólo, llamado “codigo”³. Como veremos, a partir de este campo pudimos vincular la información mediante ArcGIS[®] y Excel[®].

El procedimiento fue el siguiente. En relación con los **datos de la PAC**, a pesar de tener la última versión de Excel[®], el programa era incapaz de mostrar los registros anuales de todas las provincias. Por ello, utilizamos las consultas de Access[®] para seleccionar y exportar los datos de cada provincia. Al ser una cantidad menor de registros, Excel[®] sí que pudo cargarlos. Para crear el mencionado código, se utilizó la función de Excel[®] CONCAT, por la que se concatena una lista de registros.

En lo referente al SIGPAC, lo primero que hicimos fue seleccionar las parcelas que nos interesaban en base a sus usos (Tabla 4).

Tabla 4: Agrupaciones de los usos de viñedo y olivar del SIGPAC

Descripción de las agrupaciones de usos SIGPAC	Usos SIGPAC
Viñedo y asociaciones	VI= Viñedo
	VO= Viñedo-olivar
	VF= Viñedo-frutal
	FV= Frutos secos y viñedo
	CV= Asociación Cítricos- Viñedo
	IS ⁴ = Islas
Olivar y asociaciones	OV= Olivar
	VO= Viñedo-Olivar
	OF= Olivar frutal
	FL= Frutos secos y olivar
	OC= Asociación olivar-cítrico

Utilizamos para ello la función *Select by attributes*, que permite seleccionar registros en base al rasgo que especifiquemos. Dichos registros fueron exportados a un nuevo *shapefile*. Cargamos el archivo en ArcGIS[®] y abrimos su tabla de datos para crear un nuevo campo llamado “codigo”, de tipo *Text* y longitud de 25 caracteres. En el mismo campo, usamos la herramienta *Field Calculator*, con la que realizamos el mismo proceso que en Excel[®]: concatenar registros para crear un código parcelario.

³ En la medida de lo posible, al nombrar campos, archivos, etc. debemos evitar signos especiales como tildes o espacios (serán sustituidos por “_”). Así nos aseguramos de que los programas informáticos puedan leer todos los elementos.

⁴ El caso del uso IS (islas) se seleccionó porque muchos de estos recintos estaban cultivados.

3.- Establecer el mismo sistema de coordenadas en todos los *shapefiles*: Antes de continuar, establecimos el sistema de coordenadas a los *shapefiles* creados. En ArcCatalog® abrimos las propiedades de cada capa y modificamos su sistema de coordenadas a ED50 Zona 30 N. Esto eliminó las diferencias en cuanto a referencias espaciales, con lo que reducíamos de forma considerable problemas de procesamiento en los siguientes pasos.

4.- Vincular los datos del PAC con el SIGPAC: Necesitamos que la información de la PAC esté en cada parcela representada del SIGPAC. Para ello, ArcGIS® dispone de la función *Join*, que permite incorporar información a la tabla de datos de un *shapefile* a partir de un campo común. En nuestro caso, ese campo será el “codigo” que hemos creado. De esta forma, para cada provincia tuvimos que hacer cuatro *join*, uno por cada año estudiado.

5.- Realizar las transiciones entre varias fechas: A partir de aquí, simplificamos los datos con la herramienta *Dissolve*, con la que agregamos las parcelas que tenían un atributo en común. El atributo que escogimos fue el tipo de cultivo. Además, esta herramienta permite realizar una operación estadística al mismo tiempo. Por ello, realizamos un sumatorio de la superficie declarada a la PAC para cada cultivo. Así la tabla de datos se simplificó como observamos en la Figura 3.

Figura 3: Herramienta *Dissolve* y sus resultados.

malaga_12_d			
FID	Shape *	CULTIVO	SUM_SUP_VA
0	Polygon	OLIVAR	106673.72
1	Polygon	OLIVAR	106673.72
2	Polygon	OLIVAR	106673.72
3	Polygon	UVA DE MESA	0.84
4	Polygon	VIÑEDO VINIFICACION	543.24

Los resultados obtenidos sirvieron para observar las transiciones entre dos fechas.

Utilizamos la herramienta *Union* para unir los datos de dos años.

Volvimos a simplificar los datos para agilizar los procesos en el ordenador mediante *dissolve*, dando lugar a 8 tipos de transiciones (Tabla 5).

Tabla 5: Posibles transiciones de los cultivos analizados

Año 2 \ Año 1	Olivar	Viñedo	Otro cultivo o uso
Olivar	Mantiene olivar	Cambio a viñedo	Arranque de olivo para otro cultivo o uso
Viñedo	De viñedo a olivar	Mantiene viñedo	Arranque de viña para otro cultivo o uso
Otro cultivo o uso	Plantación de olivar	Plantación de viñedo	Datos no representados

Para calcular las hectáreas utilizamos *Calculate Geometry*, una herramienta de ArcGIS® que permite calcular geometrías como la superficie en hectáreas, en metros cuadrados, etc.

En suma, los resultados que obtuvimos con todo este proceso fueron:

- Número de hectáreas declaradas de olivar y viñedo a la PAC cada año en cada provincia.
- Número de hectáreas cultivadas de olivar y viñedo según SIGPAC en cada provincia.
- Evolución de los cultivos de olivo y vid entre varias fechas.

Procesada la información, la interpretamos para valorar los cambios producidos en la superficie cultivada y cómo se distribuyen los cultivos en el territorio.

Como última parte del trabajo, los cambios producidos en los cultivos analizados fueron contextualizados para valorar el supuesto del que partimos. Además, explicamos las tendencias observadas de la PAC y el comportamiento de buena parte de los agricultores andaluces (recordemos que el olivar es el cultivo más expandido en Andalucía), apoyándonos en los análisis realizados.

Resultados

Exponemos en este apartado el producto de nuestro trabajo, organizado en capítulos. En el primero, exponemos el recorrido histórico de la PAC. Como ya explicamos en la metodología, cada apartado hará referencia a una fase de la PAC.

En el segundo capítulo comentamos los datos sobre los cultivos de vid y olivo en Andalucía, haciendo hincapié en los cambios que se han producido en la última década.

Capítulo 1: Evolución de la Política Agraria Común

En las páginas que siguen examinaremos la trayectoria de la PAC, teniendo en cuenta los factores de cambio más importantes. En cada apartado del capítulo tratamos de explicar los rasgos más importantes de cada período de la PAC, así como los factores que han motivado cada reforma. Así, comenzaremos explicando el origen de la PAC.

1.1. Orígenes de la PAC: Contexto de su nacimiento y primeros años

Para comprender el contexto del nacimiento de la PAC debemos situarnos en la posguerra. Tras la Segunda Guerra Mundial (1939-1945), los países de la Europa Occidental tuvieron como una de sus primeras preocupaciones evitar que una contienda de similares magnitudes volviera a suceder. En este sentido se debía eliminar cualquier tensión entre Francia y Alemania. Para evitar choques de intereses, se realizaron unos acuerdos y pactos de naturaleza económica, pero con una clara dimensión política hacia un proyecto de integración europea. La Comunidad Europea del Carbón y el Acero (CECA) que entró en vigor en 1952 fue el primer paso en esta dirección. La CECA facilitó la explotación de estos recursos por parte de los países firmantes: Francia, Alemania, Bélgica, Países Bajos, Luxemburgo e Italia. Además, supuso la retirada paulatina de aranceles que pudieran impedir la libre circulación de estos productos en el espacio CECA.

Tras los éxitos de la CECA relativos al aumento de la productividad y la reducción de costes, los países signatarios apostaron por dar un paso más en el proceso de integración europea. El 27 de mayo de 1952 suscriben la **Comunidad Europea de Defensa (CED)**. La CED se basa en la integración de los ejércitos, pero en esta ocasión encontramos reticencias por la pérdida de soberanía. “No se trataría de un objetivo concreto como el carbón y el acero, sino de la totalidad de las políticas y competencias de los Estados miembros” (Ortega y Montolió, 1988: 34), lo que provocó su fracaso, tras la negativa de la Asamblea Nacional francesa a la ratificación del tratado.

El espíritu de colaboración siguió adelante con cautela. Se encomendó a un Comité Intergubernamental, presidido por el político belga Paul-Henri Spaak, la elaboración de un informe que estudiara la puesta en marcha de una unión económica y una unión en materia de energía nuclear. Este informe (Informe Spaak) fue la base de la Comunidad Económica Europea (CEE) y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM), creadas por los Tratados de Roma de 1957. Siguiendo los propios términos del **tratado de la CEE** (Ortega y Montolió, 1988: 37), los fines que perseguía son los siguientes:

...” establecer los fundamentos de una progresiva y más estrecha unión entre los pueblos de Europa, eliminando las barreras existentes y logrando el deseable equilibrio comercial que asegure un desarrollo económico estable y armónico, en beneficio directo de las condiciones de vida y de trabajo de sus pueblos en el marco de la solidaridad internacional.”

Es decir, se pretende crear un mercado interior y una política comercial exterior común a todos los países firmantes, los cuales actuarán respetándose para buscar el beneficio común. La CEE preveía los siguientes elementos (Novak, 2016: 2):

1. La supresión de los derechos de aduana entre los Estados miembros⁵;
2. El establecimiento de un arancel aduanero exterior común;
3. La instauración de una **política común en los ámbitos de la agricultura** y de los transportes;
4. La creación de un Fondo Social Europeo;
5. La constitución de un Banco Europeo de Inversiones;
6. El desarrollo de unas relaciones más estrechas entre los Estados miembros.

Este es, en suma, el origen de la PAC. Incluir la agricultura en el tratado no fue del todo fácil porque había algunas inseguridades entre países exportadores e importadores. Ambos países consiguieron ponerse de acuerdo finalmente por el bien del proyecto de unidad europea: mientras que los países importadores, como Alemania Federal, veían la posibilidad de expandir sus productos industriales con el desmantelamiento de las barreras comerciales, los exportadores conseguían un mercado mayor también sin

⁵ Realmente la abolición total de los aranceles se produjo en 1968, tras un descenso escalonado de aranceles desde la entrada en vigor del tratado de Roma (1958).

barreras para su agricultura. Así, los consumidores consiguieron una mayor oferta de productos.

Por otro lado, los países de la CEE también tuvieron en cuenta que marginar la agricultura en la integración económica habría tenido consecuencias negativas. Según Blumann (citado en Fernández, 2000: 39):

“la colocación de la agricultura fuera de la CEE habría conducido a una marginación y a un declive acelerado de ésta provocando necesariamente un reforzamiento de los apoyos públicos a la misma, que no sólo habrían gravado pesadamente los presupuestos públicos de cada Estado miembro, sino que forzosamente se habrían revelado como fuentes de desigualdad entre éstos.”

Los **objetivos** que recoge el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea⁶ en materia de política agrícola común son:

- a) “incrementar la productividad agrícola, fomentando el progreso técnico, asegurando el desarrollo racional de la producción agrícola, así como el empleo óptimo de los factores de producción, en particular, de la mano de obra;
- b) garantizar así un nivel de vida equitativo a la población agrícola, en especial, mediante el aumento de la renta individual de los que trabajan en la agricultura;
- c) estabilizar los mercados;
- d) garantizar la seguridad de los abastecimientos;
- e) asegurar al consumidor suministros a precios razonables.”

En estos objetivos primarios no se habla en ningún momento de sostenibilidad, puesto que el concepto ni siquiera existe aún⁷. Pesa más en estos momentos el aumento de la producción agrícola y garantizar la calidad de vida de los productores. Destaca también

⁶ Consultamos el Diario Oficial de las Comunidades Europeas (2002): *Versión consolidada del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea*. Artículo 33. Hay que anotar que el **artículo 33 equivale al artículo 39 de la primera versión del Tratado Constitutivo de la CE**.

⁷ El concepto “sostenibilidad” tal y como lo entendemos hoy día aparece por primera vez en 1987 con el Informe Brundtland de la ONU: “Está en manos de la humanidad hacer que el desarrollo sea sostenible, o sea, asegurar que satisfaga las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las propias” (Brundtland, 1987: 23).

el concepto de seguridad alimentaria. En su origen se refiere a asegurar el abastecimiento de alimentos en tiempos de posguerra. Pero en la actualidad cuando se dice seguridad alimentaria se hace más hincapié en la calidad de esos alimentos, no tanto en la cantidad.

Para cumplir estos objetivos, en el artículo 34 del mismo tratado se especifican **las medidas** que pueden llevarse a cabo:

1. “Para alcanzar los objetivos previstos en el artículo 33, se crea una organización común de los mercados agrícolas.

Según los productos, esta organización adoptará una de las formas siguientes:

- a. normas comunes sobre la competencia;
 - b. una coordinación obligatoria de las diversas organizaciones nacionales de mercado;
 - c. una organización europea del mercado.
2. La organización común establecida bajo una de las formas indicadas en el apartado 1 podrá comprender todas las medidas necesarias para alcanzar los objetivos definidos en el artículo 33, en particular, la regulación de precios, subvenciones a la producción y a la comercialización de los diversos productos, sistemas de almacenamiento y de compensación de remanentes, mecanismos comunes de estabilización de las importaciones o exportaciones.

La organización común deberá limitarse a conseguir los objetivos enunciados en el artículo 33 y deberá excluir toda discriminación entre productores o consumidores de la Comunidad.

Cualquier política común de precios deberá basarse en criterios comunes y en métodos uniformes de cálculo.

3. Para permitir que la organización común a que hace referencia el apartado 1 alcance sus objetivos, se podrá crear uno o más fondos de orientación y de garantía agrícolas.”

Estas son las bases para la creación de un mercado común agroalimentario y para los instrumentos y medidas que se tendrán en cuenta para conseguir los objetivos deseados. Sin embargo, son solo los fundamentos porque no se concretaron los mecanismos para articular la protección de la agricultura de la CEE.

Según varios autores⁸, fue en la **conferencia de Stressa (1958)** cuando se inició la PAC con los **principios** que aún hoy siguen vigentes y que marcan su dirección: unidad de mercado, preferencia comunitaria y solidaridad financiera.

El primero es la **unidad de mercado**. Hace referencia a la libre circulación de productos entre los Estados miembros con todo lo que ello conlleva en relación con derechos aduaneros, precios, armonización de las legislaciones nacionales y controles (Ortega y Montolió, 1988: 67). Se busca por tanto la regulación interna del mercado agrícola, es decir, una **Organización Común del Mercado (OCM)**.

En el caso de la PAC, no existía una única OCM que regulara por igual todos los productos. Para cada sector productivo agrario se creó una OCM, cuya función es reglamentar las actividades de explotación y comercio para orientar y regular la producción y el mercado intracomunitario y los intercambios con terceros países.

Casi todas las OCM presentaban una estructura común, a pesar de que en su desarrollo sean muy diferentes. Estos puntos comunes eran los siguientes:

1. Productos regulados
2. Mercado interior
 - a. Régimen de precios y de intervención
 - b. Régimen de ayudas
3. Mercado exterior
4. Otras medidas (estructuras, ordenación del sector, ...)

El segundo principio de la PAC es la **preferencia comunitaria**. Esto es, dar prioridad a los productos de los países miembros en los mercados comunitarios, pudiendo suponer discriminación a los de terceros países. El tercero es la **solidaridad financiera**, que supone que los gastos de los mercados agrarios de la PAC son financiados por todos los estados miembros, teniendo una base común, al margen del producto o país miembro en el que se hagan esos gastos (Salazar, 2011: 81).

El resultado fue la sustitución de las políticas proteccionistas nacionales que impedían la libre circulación de los productos agropecuarios entre los miembros de la Comunidad, por una política comunitaria agraria que seguía siendo proteccionista respecto al exterior. Esta política comportaba que los productos interiores fueran más competitivos que los de terceros países, lo que beneficiaba por un lado a los productores

⁸ Esta opinión es compartida por autores como Romero, José J. (coord.) (2002) y por Salazar, Melania (2011).

de la CE, mientras que los consumidores tenían una oferta de productos en gran parte limitada a bienes del interior.

Las distintas OCMs comenzaron a ser aprobadas a partir de 1962, año además en el que se creó el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria (FEOGA)⁹. Fue el único fondo agrario con competencias en las actividades financieras generadas por la reglamentación agraria hasta 1964, cuando se subdividió en dos:

- El FEOGA-G (Sección Garantía): financiaba los gastos de la política de mercados y precios. Se encargaba de financiar las tareas antes citadas de las OCMs. Este fondo se enfoca más a la productividad agrícola y a la estabilidad de los mercados.
- El FEOGA-O (Sección Orientación): financia proyectos de política estructural y de desarrollo rural como la modernización de las explotaciones, indemnización por catástrofes naturales, instalación de jóvenes en el campo, entre otros. Por su parte este fondo está dirigido a mejorar la calidad de vida de los agricultores y a desarrollar las zonas rurales (Franquesa, 2016).

El FEOGA-G era el que tenía más importancia ya que llegó a suponer dos tercios del presupuesto comunitario (Salazar, 2011: 46). Por otro lado, el FEOGA-O ha ido cobrando más importancia con cada reforma.

A finales de la década de los sesenta, la PAC tenía como principales actuaciones las intervenciones públicas, las restituciones a la exportación¹⁰ y los derechos reguladores¹¹. Estas medidas se completan con instrumentos que controlan el comercio exterior como una Tarifa Exterior Común. En suma, el mayor peso de la política de mercados y precios favoreció la producción comunitaria y la mejora de las técnicas agrarias dando como resultado un aumento de la producción final agraria (PFA) en, aproximadamente, un “7% anual acumulativo” (Salazar, 2011: 48). Sin embargo, estas medidas también generaron consecuencias desfavorables, que serán analizadas en el siguiente apartado.

⁹ De ese instrumento financiero parten los actuales Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) y el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER).

¹⁰ Ayudas cuyo fin es garantizar la presencia de productos comunitarios en los mercados internacionales

¹¹ Suponen un aumento del precio en los productos que tienen un valor más alto en el mercado internacional que el valor mínimo nacional, con el objetivo de proteger la producción nacional respecto a la exterior.

1.2. Años de crisis (décadas de 1970 y 1980)

En 1968, el comisario Sicco Mansholt ponía en evidencia las contradicciones y las consecuencias negativas que podría acarrear el modelo de actuación de la PAC, en especial, sobre la política de precios: estímulo para generación de excedentes; falta de relevo generacional en el campo, etc. Estos problemas se manifestaron durante las décadas de los setenta y ochenta. Dos décadas después, el informe Mac Sharry señaló que los problemas que se preveían ya se habían manifestado.

Figura 4: Defectos de la PAC según el "Informe Mac Sharry" de 1991.

1. La producción crece más que la demanda.
2. En consecuencia, se provoca una costosa acumulación de existencias y se tiende a exportar más, lo que provoca tensiones en los mercados mundiales.
3. Se favorece la intensificación, con la consiguiente degradación del entorno o el abandono de las tierras baldías.
4. Al garantizarse los precios, se concentran las ayudas en las explotaciones más grandes: el 80% de las ayudas se destinan al 20% de las explotaciones.
5. El poder adquisitivo de los agricultores ha mejorado muy poco.
6. El gasto agrario aumenta sin cesar a un ritmo importante.
7. De hecho, la PAC, en su funcionamiento actual, ya no cumple los objetivos del art. 39 del Tratado de Roma
8. Características socioeconómicas poco satisfactorias de la agricultura comunitaria.

Romero (2002: 58).

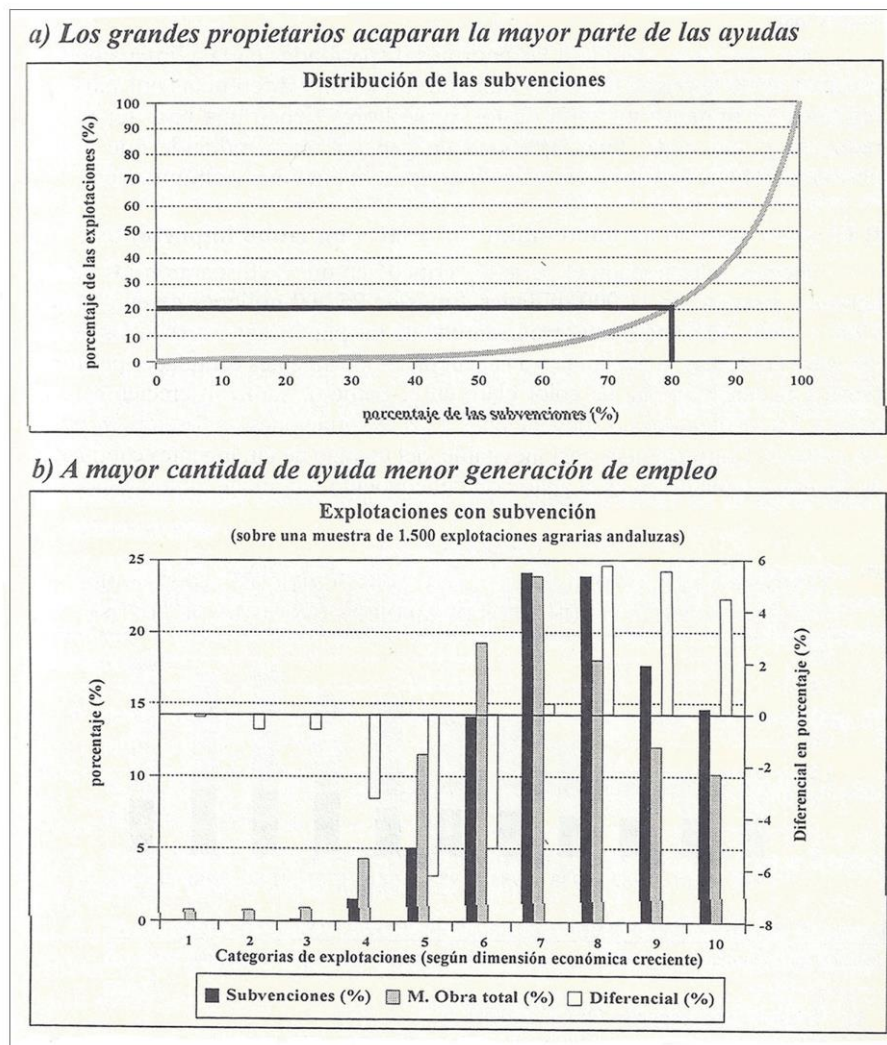
Podemos resumir los efectos negativos en: **retroceso de las áreas rurales, desigual reparto de las ayudas y sobreproducción.**

Por lo que se refiere al **retroceso de las áreas rurales**, existían una serie de problemas socioestructurales en la agricultura que pueden explicar dicho retroceso. La agricultura era un sector envejecido y poco profesional, en el que más de la mitad de los trabajadores superaban los 55 años y uno de cada tres agricultores lo era a tiempo parcial. Además, era un sector desigual tanto en los niveles de renta como en el tamaño medio de las explotaciones. El problema que mejor refleja el retroceso de las zonas rurales es la poca mejora del poder adquisitivo de los agricultores, cuya renta media se mantenía por debajo de la renta media europea. Aunque es cierto que la renta media agrícola aumentó debido a las subvenciones comunitarias, no fue suficiente porque la mayoría de los agricultores tenían pequeñas parcelas (Romero, 2002: 67)¹².

¹² Aunque hablemos en tiempo pasado, muchos de estos rasgos aún se mantienen hoy en día. La principal diferencia es que actualmente existe mayor diversidad de actividades en el medio rural, no sólo agrícolas.

El siguiente problema está relacionado con las mencionadas subvenciones, más en concreto con su **desigual reparto**. El informe Mac Sharry planteaba el problema del 80-20, que se refiere a que el 80 % de las ayudas se dirigen al 20% de las explotaciones más grandes. Esto se debe a que las ayudas estaban ligadas a la producción, por lo que las explotaciones más grandes, capaces de aportar más producción final agraria (PFA), recibían más ayudas. Por otro lado, existe una relación inversamente proporcional entre la subvención y el empleo que genera la explotación: cuanta más alta sea la subvención, menos empleo se genera. Romero (2002: 65), tras examinar los datos para Andalucía (Gráfico 4), comprobó la veracidad de los dos supuestos.

Gráfico 4: Distribución de las ayudas de la PAC. El caso de Andalucía.



Recuperado de Romero (2005: 65).

Un buen ejemplo de ello es el turismo rural, que supone una revalorización del mundo rural capaz de generar actividades complementarias a las ya tradicionales (Foronda, 2006: 120).

Los datos demuestran que las subvenciones a las grandes explotaciones permiten su modernización, pero disminuyen los puestos de trabajo. Queda demostrado que Andalucía no es una excepción de las observaciones del informe Mac Sharry sobre el reparto desigual de las ayudas y sus consecuencias.

Señalamos en último lugar el problema que más preocupó a los países de la CEE, la **sobreproducción**. El aumento de la productividad de la agricultura comunitaria en el período de las décadas de los 70 y 80 es demostrable con los datos sobre PFA. Fernández del Hoyo recoge en su trabajo “La Política Agraria Común y sus reformas” información sobre este parámetro:

...”la tasa anual acumulativa de crecimiento de la producción final agraria en volumen ha sido del orden del 1,66 % en el período 1973-1987 si consideramos la CEE a 10 países miembros (el 1,88% en el caso de la CEE-11 en el cómputo del período 1977-1987). En el último período (...) (1987-1990) se registró un crecimiento más moderado de la PFA: el 0,9 % en el caso de la CEE-12.” (Fernández del Hoyo, 1994: 47)

Con esas cifras puede constatarse que el primer objetivo de la PAC, conseguir el autoabastecimiento de productos agroalimentarios, se cumplió con creces. El problema ahora radicaba en los **gastos** que suponían el almacenaje de excedentes y su puesta en el mercado internacional mediante subvenciones a la exportación, que podían generar una crisis agropresupuestaria. Otra consecuencia de la sobreproducción era el **deterioro del medio ambiente**. Los procesos productivos intensivos son cuestionados por la opinión pública, dado que la utilización de un volumen mayor de medios de producción procedentes de la industria química (por ejemplo, fertilizantes) genera una degradación de la calidad del agua y del suelo y un empobrecimiento de la biodiversidad (Colino y Martínez, 2005: 75).

En esta situación, en 1981 la Comisión reconoció la autosuficiencia para la mayoría de los productos y la necesidad de controlar los efectos no deseados de la política de mercados. Así, en ese mismo año se establecieron algunas medidas encaminadas a lograr el alineamiento gradual de los precios de garantía¹³ con los internacionales y el establecimiento gradual de un volumen máximo de producción en diferentes sectores

¹³ Precios de garantía, de intervención o de suelo: “precios mínimos que marcan los niveles de precios a los que los organismos de intervención se ven obligados a comprar los productos que les sean entregados” (Fernández del Hoyo, 1994:36).

(Salazar, 2011: 52). Sin embargo, estas medidas no resultaron efectivas porque no profundizaban lo suficiente como para reformar las bases de la política de mercados y precios, que seguían favoreciendo el aumento de la producción agraria.

La ineficacia de las medidas e instrumentos desarrollados hasta la década de los 80 para resolver los resultados negativos de la PAC hacía evidente la necesidad de una reforma. En 1985 la Comisión Europea formalizó una propuesta de reforma conocida como **Libro Verde**¹⁴. El documento señalaba las siguientes líneas de actuación (Colino y Martínez, 2005: 75):

- Dar prioridad a la modernización de las explotaciones que puedan ser viables en un contexto de política restrictiva de precios.
- Frenar el proceso de intensificación que genera gran cantidad de excedentes y buscar fuentes de ingresos alternativas a la producción agraria para la población rural.
- Asegurar la conservación de los recursos naturales.
- Dirigir los recursos financieros a las regiones rurales más desfavorecidas.

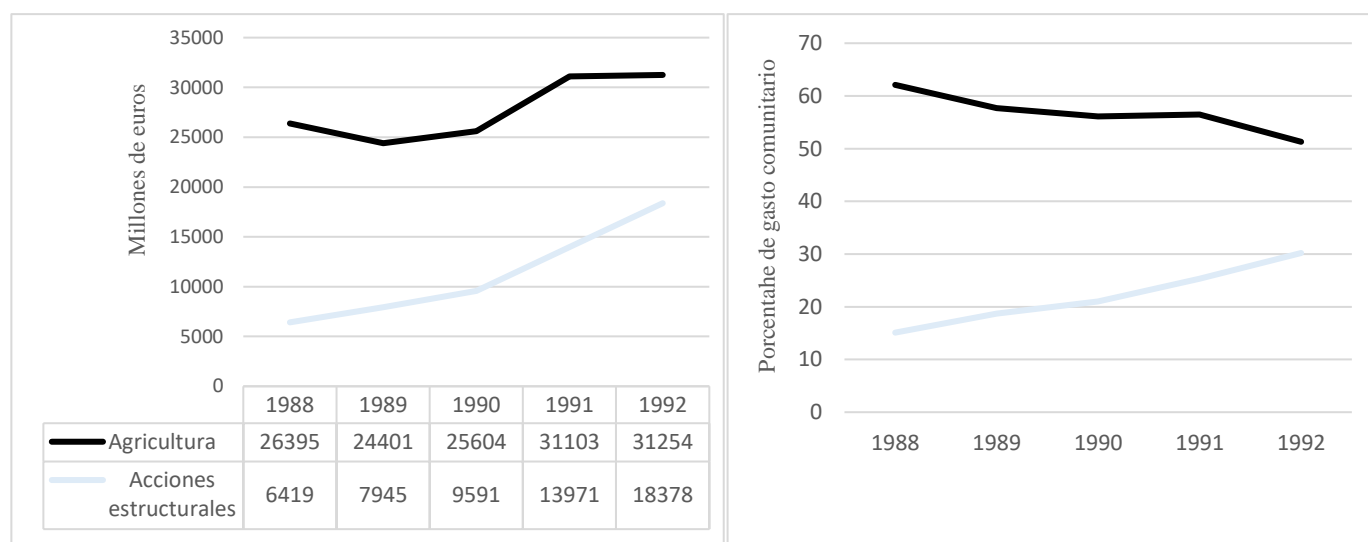
Estas recomendaciones fueron seguidas por una serie de Reglamentos, que entraron en vigor a lo largo de la segunda mitad de la década de 1980. Señalamos dos de ellos: Reglamento (CEE) n.º 1094/1988, “sobre mejora de la eficacia de las estructuras agrarias, estableció un régimen de ayudas destinado a fomentar la retirada de la producción de cultivos herbáceos” (O. de 18 de diciembre de 1992) y Reglamento (CEE) n.º 1096/1988, de 25 de abril de 1988, que “establecía un régimen comunitario de fomento del cese anticipado en la actividad agraria, orientado al abandono de la producción agraria y al relevo generacional reestructurando la explotación del nuevo titular con la explotación del que cesa” (RD 477/1993, de 2 de abril). Destaca el primer reglamento por introducir las ayudas a la retirada de tierras de la producción (conocida como *set-aside*), una medida que será especialmente efectiva para reducir la producción en reformas posteriores, cuando se establezca con menos restricciones y para más tipos de cultivos.

Pese a los esfuerzos, la producción siguió aumentando porque los grandes instrumentos reguladores de la PAC siguieron sin modificarse. Además, en 1986 se incorporaron España y Portugal a la CEE, lo que incrementó la Producción Final Agraria en un 16% (Salazar, 2011: 54). Surgió en 1987 una nueva medida que tenía como objetivo

¹⁴ El título original del informe fue *Libro verde sobre Perspectivas para la Política Agraria Común*.

limitar los excedentes: los **estabilizadores agropresupuestarios**. Fernández del Hoyo (1994: 148) los define como “mecanismos que establecen Cantidades Máximas Garantizadas¹⁵ para cada sector”. Cuando se rebasan dichas cantidades se produce una reducción proporcional de los precios o un incremento de las tasas de corresponsabilidad¹⁶. Sin embargo, este nuevo instrumento tampoco frenó el incremento de excedentes debido a que en algunos productos el problema ya era estructural. El resultado de ello es que en 1988 el presupuesto comunitario para la agricultura duplicaba el de 1980: “25.200 millones de ecus-euros, un 71% sobre el presupuesto total” (Salazar, 2011: 54). En 1988, el Consejo Europeo acordó nuevas medidas de control de la producción agraria para reducir la financiación a los gastos de producción mientras que aumentaba el presupuesto a las acciones estructurales (por ejemplo, fomentar el relevo generacional mediante la jubilación anticipada).

Gráfico 5: Gasto comunitario planificado para el período de 1988 a 1992



Elaboración propia a partir de los datos de Salazar (2002: 55). Fuente: Comisión Europea (2002a y 2003b).

El Gráfico 5 refleja que la CEE pretendía un aumento del porcentaje de gasto en las acciones estructurales. Además, la cifra del gasto comunitario relativo de agricultura desciende progresivamente desde un 62,1 % en 1988 hasta el 51,3 % de 1992. Sin embargo, el gasto comunitario absoluto no dejó de aumentar. Sin embargo, los resultados no fueron los esperados: “el presupuesto comunitario se multiplicó por 1,39 y el del

¹⁵ Cantidades Máximas Garantizadas: cantidades de producción “respecto a las cuales se garantiza la concesión de los importes totales de las ayudas” (Fernández del Hoyo, 1994: 144).

¹⁶ Las tasas de corresponsabilidad eran un instrumento por el que los agricultores contribuían a “la financiación parcial de los gastos públicos de intervención en los mercados agrarios” (Salazar, 2011: 55).

FEOGA-G por 1,15. Del gasto agrario realizado en este período se dedicó como media un 94%, aproximadamente, a la política de regulación de mercados” (Salazar, 2011: 56). En suma, la situación a finales de la década de los 80 hace necesaria una reforma más profunda de la PAC, capaz de reducir los excedentes de forma efectiva.

La siguiente reforma, iniciada por el informe Mac Sharry de 1991, profundizaría en muchas de las medidas creadas a lo largo de las décadas de los 70 y 80. Aunque no fueron capaces de resolver los problemas de la PAC, las propuestas de reforma de 1985 (Libro Verde) y de 1988 ayudaron a tomar conciencia de la dirección que debía tomar la PAC: una reducción del gasto presupuestario en la política de precios y mercados, protección del medio ambiente y mejora de las políticas socioestructurales.

1.3. Reforma de 1992

A los efectos negativos indicados en el apartado anterior, se añaden las presiones ejercidas durante las negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT¹⁷. La Ronda Uruguay (1986-1994) tenía como objetivo la liberalización de la agricultura, mejorando el acceso al mercado y disminuyendo las distorsiones al comercio que ejercen las subvenciones y las barreras fitosanitarias (Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, 2004: 708). Dichas negociaciones fueron complejas y prolongadas debido a las desavenencias e incluso bloqueos entre las partes. EEUU quería una completa eliminación de la PAC por las distorsiones que generaba en el mercado internacional: parte de los excedentes de la CEE se colocaban en el mercado internacional con la ayuda de altas subvenciones, por lo que eran más competitivos, a pesar de que EEUU también subvencionara su agricultura. Por su parte, la CEE se mostraba más modesta en cuanto a la liberalización de la agricultura y no estaba dispuesta a desmontar la PAC (Oyarzun, 1993 :183). Ante estos conflictos de intereses, la reforma de la PAC se hacía necesaria no sólo para solucionar los problemas internos, también para acabar con el aislamiento comercial y los desacuerdos internacionales.

El Consejo de Ministros de las Comunidades Europeas aprobó en mayo de 1992 una reforma que presentaba tres medidas principales. La primera fue un descenso de los precios garantizados. La segunda consistía en el abono de ayudas directas a la renta (*deficiency payments*) para compensar a los agricultores la pérdida de ingresos por la

¹⁷ GATT: *General Agreement on Tariffs and Trade* (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio). A partir de 1995, el GATT es sustituido por la OMC (Organización Mundial de Comercio).

reducción de los precios comunes. La tercera establece que los *deficiency payments* están sujetos al cumplimiento de una obligación¹⁸ de abandono de tierras (el 15% de la superficie agraria útil), o a la extensificación en el sector de la carne de vacuno¹⁹. (Fernández, 2000: 161).

Estas medidas no son nuevas, ya se plantearon en la década de los 80. La diferencia radica en su efectividad, antes y después de 1992. En primer lugar, para el caso del **descenso de los precios garantizados** sólo tenemos que analizar cómo ha sido su evolución: cuando este instrumento se puso en marcha en 1983, los efectos esperados no se cumplieron por los Montantes Compensatorios Monetarios (MCM)²⁰, que eran pagos que debían hacer los países con moneda devaluada a los que tuvieran monedas revaloradas. La reforma de 1992 sí consiguió una disminución efectiva de los precios, por ejemplo, para el sector de los cereales el descenso fue del 29 % en 3 años (Romero, 2000: 162).

En cuanto al **sistema de primas directas o ayudas a las rentas agrarias** también observamos diferencias. Recordemos que, antes de la reforma de 1992, las subvenciones estaban vinculadas al volumen de producción, lo que generaba el desigual reparto de las ayudas (el problema del 80-20). La reforma sustituye este criterio y establece que los pagos compensatorios se determinen sobre la superficie de la explotación (deducidas las tierras abandonadas) (Romero, 2000: 163). Esta medida se asocia a la política de mercados y de precios, financiándose así con la sección Garantía del FEOGA.

Por último, la medida del **régimen de abandono de tierras de cultivo** también se crea antes de 1992, pero tenía carácter voluntario. Con la reforma se establece un carácter vinculante, ya que cualquier agricultor que quiera adquirir los pagos compensatorios debe cumplir la condición de la retirada de tierras obligatoriamente.

¹⁸ No se trata de un compromiso voluntario. Si el agricultor quiere recibir la ayuda debe cumplir las condiciones pertinentes.

¹⁹ La extensificación no es obligatoria para los pequeños agricultores, permitiéndoles tener su explotación intensiva para que sus recursos no se reduzcan.

²⁰ La función de los MCM era evitar la compraventa de productos en busca de beneficios con el cambio de moneda. Salazar (2011: 47) explica un caso de este tipo: en 1970 "...se podía comprar un producto en Francia, venderlo al organismo de intervención en Alemania, cobrarlo en su moneda, y cambiarla al tipo central a la moneda que se quisiera, obteniendo beneficios".

Además de estas, se introducen por primera vez unas **de acompañamiento**: la forestación de tierras agrícolas y un programa de ayudas para acciones de conservación y mejora del medio natural (Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, 2004: 708).

El discurso de la PAC se modificó hacia la extensificación, la búsqueda de la calidad de los alimentos, la sostenibilidad medioambiental y la figura del agricultor no sólo como productor, también como conservador del medio. Además, la frontera entre política de mercados y política de estructuras ya no estaba tan definida. Por ejemplo, los pagos compensatorios incidían más en la estructura de las explotaciones, aunque sean financiados por el FEOGA-Garantía que tradicionalmente financiaba la política de mercados y precios.

Señalamos a continuación los **efectos de la reforma**, comenzando con los aspectos **positivos**. Se consiguió frenar la producción y reducir la acumulación de excedentes, sin renunciar a una elevada competitividad de los productos comunitarios, que se aproximaron a los precios mundiales²¹. Se fomentó la preocupación por el medio ambiente, dando a conocer los riesgos del mal uso de abonos y fitosanitarios y limitando su utilización. Mejoró las relaciones de la comunidad con el exterior por la reducción de distorsiones en el mercado internacional, lo que permitió desbloquear las negociaciones de la Ronda Uruguay. En ese aspecto, la CE se comprometió a reducir las exportaciones subvencionadas y a abrir sus mercados disminuyendo los aranceles (Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, 2004: 709).

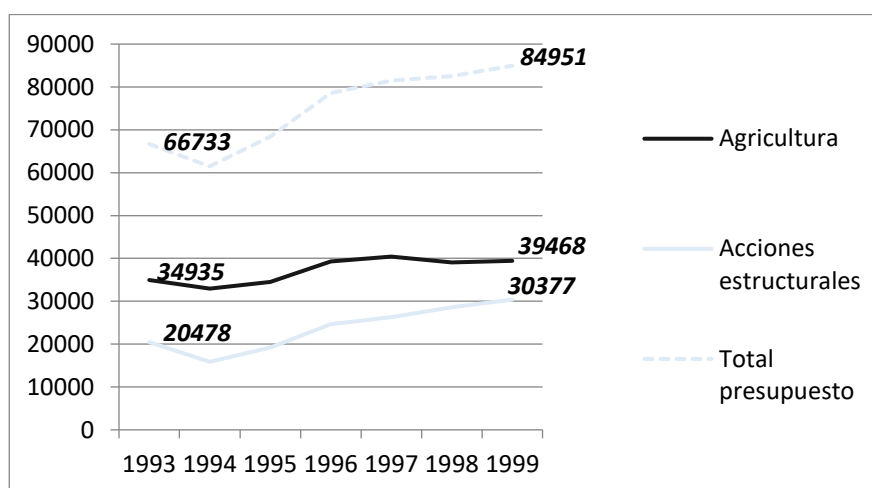
Los principales **resultados negativos** se desarrollan a partir del nuevo sistema de ayudas directas. Destaca el aumento del gasto comunitario que supuso, fácilmente contrastable con los datos del Gráfico 6. Este incremento puede matizarse, dado que las acciones estructurales también van recibiendo cada vez más recursos, aproximándose a la cantidad invertida para política de mercado.

Las ayudas por hectárea y los pagos compensatorios provocaron más efectos adversos: la revalorización de la tierra, la regresividad social y la tecnológica. En primer lugar, la **excesiva valoración de la tierra** no respondía a una mayor rentabilidad productiva, sino a la ayuda recibida. En segundo, la ayuda por hectárea favorecía más a los grandes propietarios agrícolas pertenecientes a las regiones de mayor rendimiento (tradicionalmente estas regiones han sido las del norte de Europa). De esta manera, el

²¹ Alinear los precios nacionales con los precios internacionales hace que los países puedan explotar mejor sus ventajas comparativas, favoreciendo así las perspectivas de crecimiento (FAO, 2004:75)

problema del 80-20 se agudizó. Por último, con **regresividad tecnológica** nos referimos a que las ayudas tratan igual a los agricultores preocupados por modernizarse y a los que mantienen técnicas atrasadas. Esto se explica por el modo en el que se calculaban las ayudas por hectárea: el pago compensatorio se triplica por el rendimiento medio de la región (Romero, 2002: 149).

Gráfico 6: Gasto comunitario entre 1993 y 1999, en millones de euros (precios 1992).



Elaboración propia a partir de Salazar (2011: 63). Fuente: Comisión Europea (2002a y 2003b)

Varios autores coinciden en que la reforma de 1992 tenía un carácter parcial, puesto que algunos sectores importantes, como por ejemplo el vino, el aceite y la hortofruticultura no fueron reformados. Durante la década de los 90, fueron reformándose dichos sectores, mientras se planteaban nuevas modificaciones que se materializaron finalmente en el proyecto de la Agenda 2000.

1.4. Agenda 2000

La siguiente reforma, la de 1999, se enmarca en el proyecto de la Agenda 2000, un proceso de modificaciones condicionadas por la preparación de la adhesión de los PECO (Países de la Europa Central y Oriental²²). En general, estos países se caracterizan por tener una agricultura con importante peso en sus economías: “en promedio representan cerca de un 9 por 100 del PIB de los mismos y un 22 por 100 del empleo” (Jordán, 2002: 15). Hay que señalar que, como consecuencia de la adhesión de los PECO, los excedentes podrían llegar a incrementarse de nuevo. De este modo, la Comisión

²² Polonia, la República Checa, Eslovaquia, Hungría, Eslovenia, Rumania, Bulgaria, Estonia, Letonia y Lituania. Chipre, Malta y Turquía son países mediterráneos a los que también se les ofreció entrar en la UE.

preveía que en la campaña 2005-2006 los excedentes de cereales podrían ser una seria amenaza (García, 2005: 55).

La revisión de la PAC de 1999 sigue la dirección de la reforma de 1992, profundizando en sus medidas, al mismo tiempo que los objetivos establecidos por el tratado de la CEE fueron reexaminados y ampliados, sin ser modificados textualmente. De este modo, la mejora de la competitividad se refiere a una reducción de precios manteniendo y consolidando las posiciones exportadoras (Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, 2004: 709). En cuanto a seguridad alimentaria, el significado cuantitativo (producir reservas alimentarias a la población) también es modificado para incluir la calidad en términos sanitarios y de inocuidad. La preocupación por la calidad aumenta en la década de los 90 porque aparecen los primeros brotes de la enfermedad de las vacas locas, sobre todo en Gran Bretaña, aunque fue en el año 2000 cuando esta crisis alcanzó su punto álgido. En suma, la reforma de 1999 estableció como prioritarios los siguientes objetivos: Mejorar la competitividad mediante una mayor reducción de los precios institucionales, producir alimentos de mayor calidad, asegurar unos ingresos estables a los agricultores, fomentar prácticas respetuosas con el medio ambiente, diversificar las actividades en el medio rural y simplificar la PAC (García, 2005: 55-56).

Esta reforma planteó como medida principal la reducción de los precios de intervención, para acercarlos más aún a los precios internacionales. La bajada de precios podía traer consigo la disminución de las rentas de los agricultores, por lo que se les compensó aumentando las ayudas directas parcialmente desacopladas. A su vez, esto repercutió en un incremento presupuestario que puede matizarse, puesto que se percibe una reducción en relación con el presupuesto general de la UE, “disminuyendo del 40,4% en el 2000, al 35,7% en el 2006” (Salazar, 2011: 70). Por otro lado, para cumplir el objetivo de la conservación de los recursos naturales, las ayudas directas quedaron condicionadas al cumplimiento de requisitos medioambientales (lo que se ha llamado eco-condicionalidad) a partir del Reglamento (CEE) 1259/99. Además, establece que los mismos Estados definirían las sanciones por el incumplimiento de dichas condiciones. No sólo podían decidir las sanciones, también establecían la cantidad máxima de ayudas. Esto es lo que se ha dado a conocer como **modulación de las ayudas agrarias**, que será más importante en posteriores reformas.

Los **resultados** son menos significativos que los de la anterior reforma. Consiguió la efectiva disminución de los excedentes y de las distorsiones en los mercados

internacionales²³. Igualmente destacable es el fortalecimiento del desarrollo rural como pilar fundamental²⁴ que asegure la multifuncionalidad de la agricultura (Unións, 2012: 26). El término multifuncionalidad supone un reconocimiento a la actividad agraria, es decir, la agricultura no sólo es producir, también ejerce funciones de protección medioambiental y de ordenación territorial (Colino y Martínez, 2005: 79).

La Agenda 2000 no se consideró una reforma definitiva, ya que se acordó realizar una revisión de la misma en el 2002. Contra todo pronóstico, dicha revisión dio lugar a una auténtica reforma en profundidad.

1.5. Reforma de la PAC de 2003.

Existen varias causas por las que la prevista revisión se convirtió en una necesaria y “profunda”²⁵ reforma. En primer lugar, se busca una mayor legitimación de la PAC ante el consumidor para evitar nuevas crisis de confianza sobre la sanidad, tras la crisis de las vacas locas, enfermedad causada por la inadecuada alimentación de estos animales²⁶. La opinión pública percibía así como primaban los intereses económicos sobre la salud pública. Además, la sociedad demandaba sostenibilidad, con un “medio rural vivo”, que contribuyera a mantener un entorno natural en buenas condiciones ecológicas (Massot, citado por Salazar, 2011: 74). En segundo lugar, el contexto internacional obligaba a introducir cambios en la PAC como resultado de las nuevas incorporaciones a la Unión Europea (UE) y las negociaciones de la OMC en las que se reclamaba una agricultura aún más liberalizada. Se esperaba conseguir con la reforma una mejor posición ante las conversaciones en la OMC y una distribución de los recursos que hiciera viable la ampliación de la UE en materia agraria (García, 2005: 59).

En esta situación, lo que iba a ser una revisión dio paso a una reforma en profundidad, al aprobarse una serie de propuestas legislativas de la Comisión²⁷. Podemos

²³ La disminución de las exportaciones subvencionadas queda demostrada con cifras: “en 2001, el 70% de las exportaciones realizadas por la UE se llevaron a cabo sin subvenciones” (García, 2005: 58).

²⁴ A partir de la reforma de la Agenda 2000, la política de desarrollo rural se conoce como el segundo pilar de la PAC, siendo el primero la política de pagos directos a los agricultores.

²⁵ “De todas las reformas que la PAC ha experimentado hasta la fecha, la de 2003 ha sido la más profunda sin lugar a dudas” (García, 2005: 59)

²⁶ La causa de la enfermedad de las vacas locas fue por “su alimentación con harinas fabricadas de despojos de ovejas afectadas por dicha enfermedad” (Salazar, 2011: 66).

²⁷ Podemos destacar dos reglamentos principales: el R (CE) 1782/2003 (Comisión Europea, 2003d) sobre disposiciones comunes, que establece regímenes de ayuda a los agricultores, y el R (CE) 1783/2003

resaltar tres aspectos de esta reforma: el desacoplamiento, la modulación y el desarrollo rural. El **desacoplamiento**²⁸ establece un nuevo régimen de apoyo directo a las rentas de los productores, basado en una ayuda única por explotación independiente de la producción, pero vinculada al cumplimiento de la condicionalidad, que son requisitos a cumplir en materia de medio ambiente, salubridad de los alimentos y sanidad animal y vegetal (Unión, 2012: 28). Este **régimen de pago único** calcula las ayudas en base a las recibidas durante el período de referencia de 2000-2002. Hay que señalar que el desacoplamiento no fue total porque se permitió a los Estados miembros conservar cierta vinculación a la producción para que las zonas agrícolas con bajos rendimientos no abandonen inmediatamente la actividad agraria.

En cuanto a la **modulación**, el cambio se refiere a la progresiva reducción de los pagos directos a las explotaciones que reciban ayudas superiores a 5000 euros anuales, desde un 3% en 2005 hasta un 5% en 2007 (García, 2005: 61). Los recursos obtenidos de la modulación se redistribuyen en dos partes y con ellos se financia, principalmente, el desarrollo rural: una parte se destina al país donde se han obtenido, y la otra se reparte entre los Estados miembros sobre la base del área agraria, el trabajo en la explotación y el nivel de renta (Unión, 2012: 27). La diferencia con la modulación del período anterior es que en 2003 se convierte en un sistema de redistribución de recursos y obligatoria para los Estados miembros (en la reforma anterior, la modulación la establecían los Estados miembros de forma optativa, pero en la mayoría de casos no lo hacían).

Por último, el **desarrollo rural** recibe más fondos y se realizan más esfuerzos para que tenga más peso en la PAC. Se mejoran algunas medidas y se incorporan nuevas como, por ejemplo, ayudas a las explotaciones situadas dentro de la Red Natura 2000, más apoyo a la aplicación de medidas agroambientales, etc. (García, 2005: 62).

Sin embargo, la reforma también fijó un techo máximo para el gasto agrario con el fin de responder adecuadamente a las presiones presupuestarias por la adhesión de nuevos países y las modificaciones de sectores agrícolas. De este modo, realmente hay poco margen para el aumento del apoyo presupuestario hacia el desarrollo rural (Colino y

(Comisión Europea, 2003e) que modifica el R (CE) 1257/1999 sobre ayuda al desarrollo rural a cargo del FEOGA.

²⁸ Según Fondo Español Garantía Agrícola (FEGA, 2013: 3), el desacoplamiento fue “el elemento clave de la reforma”

Martínez, 2005: 95). Era en la redistribución de recursos mediante la modulación donde las propuestas de desarrollo rural podían encontrar más recursos para financiarse.

Estas medidas tuvieron una serie de resultados. El desacoplamiento hizo que la agricultura se acercara al resto de sectores económicos, debido a que el agricultor podía tomar decisiones en base al mercado y no en función de las subvenciones que recibiera. De esta forma, aquellas explotaciones con dificultades pueden buscar nichos de mercado en producciones de calidad (denominaciones de origen, indicaciones geográficas o agricultura ecológica). Otras empresas desaparecían para buscar oportunidades en otras actividades que iban cobrando más peso (por ejemplo, actividades de ocio en el medio rural: granjas escuela, actividades deportivas, etc.) mientras que otras subsistían con las retribuciones públicas recibidas por cumplir funciones medioambientales y de conservación del patrimonio natural (García, 2005: 63). Por otro lado, el desacoplamiento puede tener como efecto negativo la aparición de agravios comparativos, debido principalmente al modo de calcular las subvenciones: “las subvenciones por explotación se establecen en función de derechos históricos, de tal forma que las ayudas del futuro dependerán de las percibidas en el pasado” (García, 2005: 64). Así, siendo las regiones del norte de la Comunidad las de mayores rendimientos históricos, son las que más recursos podían recibir. En cuanto al desarrollo rural, aunque es positivo que se destinen más recursos, realmente aún siguen siendo insuficientes²⁹. En parte se debe a la limitada modulación aprobada, hasta un 5% en 2007, con la que se financia el desarrollo rural.

Pasados unos años tras la reforma de 2003, tanto la Comisión como la Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural plantearon la necesidad de algunas revisiones como por ejemplo la simplificación de la PAC y el establecimiento de un modelo único de desacoplamiento (Salazar, 2011: 80), recomendaciones que no se llevaron a la práctica hasta la siguiente reforma de 2008.

1.6. Chequeo Médico de la PAC de 2008

Las mencionadas recomendaciones se integraron en la reforma llamada “**Chequeo Médico de la PAC**” de 2008. Realmente fue una profundización de la reforma anterior, en la que se plantearon como principales acciones modernizar y simplificar la PAC y eliminar las posibles restricciones a los agricultores, ayudándolos así a reaccionar mejor

²⁹ “Detraer un 3% (...) de los recursos que perciben explotaciones que se benefician de ayudas públicas muy cuantiosas es verdaderamente ridículo” (García, 2005: 64).

ante las tendencias del mercado (Comisión Europea, 2008: 1). Esta reforma también está ligada a las perspectivas financieras. Hablamos de un contexto de crisis económica y presupuestaria con déficits fiscales crecientes, en el que la PAC comienza a verse como una política prescindible y la reducción del gasto agrícola empieza a resultar un objetivo creíble de la política europea (Compés y García, 2009: 53). De esta manera, la comisaria de Agricultura y Desarrollo Rural, Mariann Fischer Boel, presentó la nueva reforma, contribuyendo a reducir el riesgo de recortes en el gasto agrario antes de 2013.

En lo referente a las medidas y modificaciones de esta reforma cabe señalar las siguientes. El desacoplamiento iniciado en la reforma de 2003 acabó consolidándose porque los pagos directos no disociados se desacoplaron totalmente y se transfirieron al régimen de pago único, manteniendo la condicionalidad, pero simplificando sus normas. Se estableció que la modulación aumentara al 10% en 2012 y que los Estados miembros pudieran reservar “el 10% de sus topes presupuestarios nacionales de los pagos directos” (Salazar, 2011: 81) para dedicarlo a medidas ambientales y la comercialización de los productos o emplear el dinero a sectores concretos en regiones desfavorecidas³⁰. Además, se aplicó una mayor modulación (denominada modulación progresiva) “a las explotaciones que perciban más de 300.000 euros anuales en ayudas directas de la PAC³¹” (UPA, 2008: 10). Los recursos obtenidos de la modulación progresiva se destinaron a propuestas e investigaciones sobre cambio climático, energías renovables, gestión del agua, biodiversidad, medidas de acompañamiento en el sector lácteo e innovación relacionada con los elementos anteriores. Se suprimió el *set-aside* o retirada de tierras obligatoria, con el fin de explotar al máximo sus recursos. Las ayudas a la inversión para los jóvenes agricultores aumentaron de 55.000 a 70.000 euros (Comisión Europea, 2008: 2). Por último, se estableció un límite inferior de ayudas, definiéndose en un importe inferior a 100 euros o una superficie menor de 1 hectárea (UPA, 2008: 10).

Los efectos más importantes que produjo la revisión de la PAC del período 2009-2012 fueron sobre todo en torno al desacoplamiento de las ayudas.

Las zonas con menos rendimiento percibieron aún menos ingresos, debido a que los ingresos por la venta del producto no cubrían los gastos de producción, lo que conduce a un descenso del uso de insumos (abonos, regadío, etc.). Esto afectó de forma diferente

³⁰ Dichas zonas desfavorables son explicadas en el artículo 68 del Chequeo médico de la PAC. Destacan sobre todo las zonas de montaña y las que han sufrido riesgos naturales.

³¹ Se establece que a partir de 2009 ese porcentaje aumente al 4%.

según el tipo de cultivo. Un ejemplo de ello pueden ser las decisiones de los regantes en diferentes cultivos: para el caso del algodón y la remolacha se percibe una reducción del consumo de agua y agroquímicos, pero sucede lo contrario en los cereales de invierno y el maíz (Lorite y Arriaza, 2009: 2).

Las medidas del reajuste de la modulación, la modulación progresiva y el límite inferior de ayudas tratan de corregir la desigualdad en la distribución de los pagos entre estratos de explotaciones. Sin embargo, se consigue de forma muy limitada. El límite inferior de ayudas afectó a un 20% de los beneficiarios en España, mientras que con la modulación progresiva fueron pocas las afectadas, “un par de centenares en España y unas cuatro mil en la UE”. Así el efecto fue una reducción en la renta de microexplotaciones y un impacto mínimo en el empleo agrario (Compés y García, 2009: 55).

Concluimos el apartado valorando el chequeo médico como una somera revisión de la reforma de 2003. Sus efectos no fueron tan destacables, en gran medida porque el margen de maniobra de las propuestas era limitado, debido al contexto de crisis financiera. Se entiende por ello que la principal preocupación fue aumentar el empleo o, al menos, frenar el desempleo. Esto explicaría la limitada efectividad de la modulación: no se presionó tanto a las grandes empresas para evitar la pérdida de empleo. El principal logro del chequeo médico fue el mantenimiento de un presupuesto que no podía ser modificado, al menos, hasta 2013. Fue en este año cuando las presiones por disminuir la financiación europea de la PAC.

1.7. PAC 2015-2020

Para el llamado horizonte 2014-2020, se hacía necesaria una nueva reforma de la PAC. Existían presiones anti-PAC que buscaban reducir todo lo posible el presupuesto. Tras debates internos entre algunas instituciones comunitarias, finalmente la Comisión dio luz verde al actual Marco Financiero Plurianual 2014-2020, por el que el peso de la PAC en el presupuesto se reduce, pero aún mantiene el gasto suficiente para su funcionamiento (Trueba, s.f.). Al mismo tiempo, la reforma debía buscar mayor legitimación, para acallar las presiones anti-PAC y ajustarse al nuevo proyecto presupuestario.

En esta situación, en diciembre de 2013 se aprobaron cuatro reglamentos del Parlamento Europeo y del Consejo que conformaron la última reforma de la PAC hasta la actualidad:

1. Reglamento (UE) n° 1305/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER).
2. Reglamento (UE) n° 1306/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre, sobre la financiación, gestión y seguimiento de la PAC.
3. Reglamento (UE) n° 1307/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre, por el que se establecen normas aplicables a los pagos directos a los agricultores en virtud de los regímenes de ayuda incluidos en el marco de la PAC.
4. Reglamento (UE) n° 1308/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre, por el que se crea la organización común de mercados de los productos agrarios.

Analizamos a continuación los cambios más relevantes que establece la última reforma. A partir del Reglamento (UE) 1307/2013 del Parlamento y del Consejo de 17 de diciembre de 2013, los derechos de pago único son sustituidos por los de pago básico. Los dos son sistemas de ayudas deslindadas de la producción agraria y tienen como objetivo garantizar un mínimo de ingresos. La diferencia es que los derechos de pago básico tienen siete componentes, cada uno de los cuales se vincula a un objetivo concreto (Massot, 2017: 1):

1. Pago básico por hectárea: se calcula en base a criterios económicos o administrativos y está sometido a un proceso de convergencia, es decir, se ajustan los pagos a cada región en función de sus características.
2. Pago verde (*greening*): es una ayuda para compensar los costes asociados al mantenimiento de buenas condiciones medioambientales que no son remunerados por el mercado.
3. Pago complementario a los jóvenes agricultores.
4. Ayuda adicional para aquellas zonas con limitaciones naturales.
5. Ayuda vinculada a la producción para determinadas zonas o tipos de agricultura por motivos económicos o sociales.³²
7. Régimen simplificado para los pequeños agricultores (pagos inferiores a 1250 €).

³² Por ejemplo, existe una ayuda vinculada al olivar, pero sólo en el caso de que la parcela tenga más de un 15% de pendiente. En ese caso para recibir la ayuda se deben cumplir objetivos específicos como realizar una producción integrada, es decir, explotar la parcela teniendo en cuenta las características del terreno: dejar bandas verdes entre las calles de olivos y no arar a favor de la pendiente.

Como observamos en la Tabla 6, a partir de dichos pagos se cumplen una serie de objetivos, no sólo del primer pilar, también del segundo.

Tabla 6: Acciones del pago básico.

Pilar 1	Acción dirigida	Pilar 2
Pago verde	Medio ambiente	- Agricultura respetuosa con el medioambiente y el clima - Mantenimiento de la red Natura 2000
Pago complementario	Agricultor joven	- Becas de desarrollo empresarial - Ayuda a la inversión
Pago complementario	Áreas con limitaciones naturales	Pagos por superficie
Esquema simplificado alternativo	Pequeño agricultor	Becas de desarrollo empresarial
Mejora del marco jurídico	Cooperación del productor	- Ayudas a la creación de agrupaciones de productores - Cooperación y cadena de suministros corta

Traducido de Comisión Europea, 2013: 9.

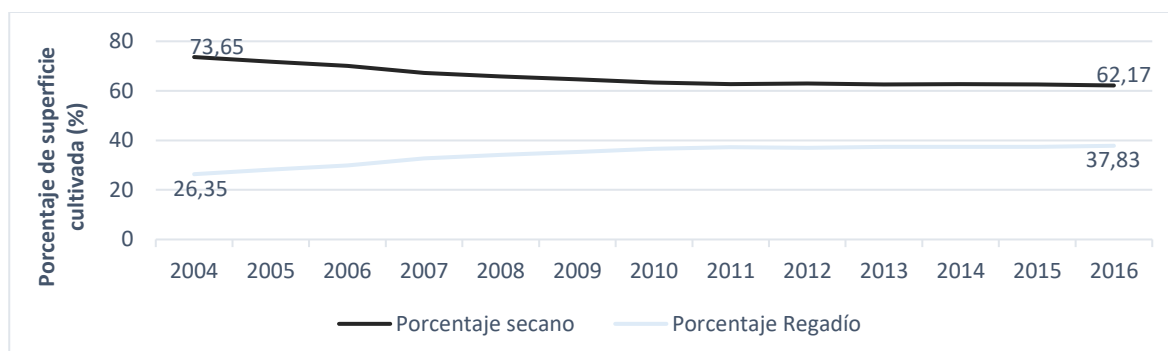
Por otro lado, se pone fin a la modulación, por lo que ya no hay herramienta que traslade recursos del primer al segundo pilar. En sustitución a esta medida, los importes de ayuda solicitados deben adecuarse a los importes netos asignados a cada Estado miembro, de tal forma que se consiga un reparto de las ayudas más equitativo (Henares, 2014: 72). Además, se le permiten a los Estados miembros que superen el 90 % de los pagos medios del primer pilar, traspasar hasta un 25% del segundo al primer pilar (Comisión Europea, 2013: 4).

La PAC 2014-2020, que entró en vigor en 2015, presenta cuatro metas principales a alcanzar: asegurar el suministro alimentario de cara al progresivo y lento aumento esperado de la población europea, la protección del medio ambiente, fundamental para mantener los recursos en calidad y cantidad, fomentar el desarrollo de las áreas rurales de forma sostenible y, por último, ayudar a los agricultores a que se adapten a los cambios de mercado (Sánchez, 2013: 10-11).

Aunque no tenemos datos suficientes para analizar los resultados como en las reformas anteriores, podemos comentar ciertos aspectos. En cuanto a la protección del medio ambiente, hay que incidir en que aún queda mucho por mejorar. Existen varias directivas europeas dirigidas a cumplir esa función, pero la PAC aún no ha adaptado sus medidas a ellas. Entre esas directivas, cabe destacar la Directiva Marco Europea del Agua (DMA). Esta normativa entró en vigor en diciembre de 2000 y su función es unificar las actuaciones en materia de gestión de agua para proteger las aguas y su sostenibilidad (MAGRAMA, s.f.). La agricultura es una de las actividades que más demanda agua. En busca de una mayor productividad, el regadío se ha ido extendiendo en muchos cultivos,

siendo el olivar un caso ejemplar. Observamos en el Gráfico 7 un progresivo aumento de la superficie regada en detrimento de la superficie en secano desde 2004 hasta 2016.

Gráfico 7: Superficie cultivada de olivar en Andalucía de 2004 a 2016.



Elaboración propia a partir de la ESYRCE.

Además, numerosas explotaciones agrícolas se sitúan cerca o limítrofes a masas de agua, aumentando el riesgo de contaminación de estas. Especialmente en estos casos, sería interesante que la PAC y la DMA colaboraran para establecer un Dominio Público Hidráulico (DPH) efectivo. De esta forma, las explotaciones limítrofes a masas de agua respetarían los espacios de protección que establece la legislación: una zona de servidumbre reservada para usos de vigilancia, pesca y salvamento y una zona de policía, en la que el uso del suelo y las actividades están condicionadas (MAGRAMA, s.f.).

La importancia de estas zonas de seguridad radica en que no sólo protegen el buen estado de las masas de agua, sino que, también, tratan de proteger a las personas y sus bienes de las avenidas. Sin embargo, la DMA aún no se ha integrado en la PAC. La legislación europea establece que estas directivas se incorporarán en el sistema de condicionalidad de la PAC cuando los Estados miembros las apliquen correctamente y cuando se determinen las obligaciones para los agricultores (Henares, 2014: 79).

En relación con los beneficiarios de las ayudas, el artículo 9 del Reglamento 1307/2013 explica la figura del **agricultor activo**, un requisito para poder recibir subvenciones de la PAC. Se considera agricultor activo aquél que percibe como mínimo un 20% de ingresos derivados de la venta de productos. El 80% restante de los beneficios totales puede provenir del cobro de ayudas. Además, el reglamento establece tres condiciones más para percibir la subvención:

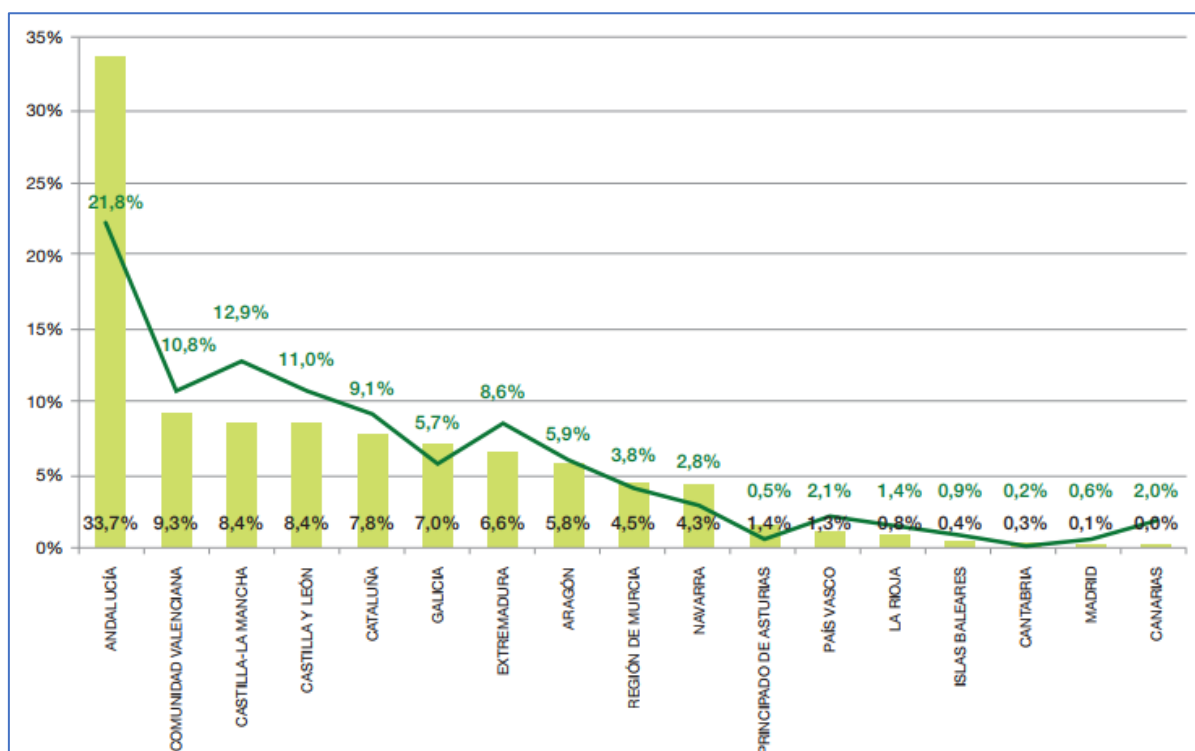
- Cobrarán las ayudas aquellos agricultores que en 2015 perciban más de 100 €, en 2016, más de 200 € y en 2017 y siguientes, más de 300 euros.
- No cobrarán ayudas aquellos que declaren una superficie inferior a 2 hectáreas

- El solicitante de ayuda para 2015 debía haber recibido algún pago directo de la PAC del año 2013 (Henares, 77-78).

Estas medidas hacen que los pequeños y los jóvenes agricultores tengan que dedicar más tiempo y dinero a la actividad agrícola, con el fin de aumentar su productividad y sus tierras y así, cumplir los requisitos mínimos.

Las condiciones expuestas también generan movimientos de agrupación de pequeños agricultores. En ese sentido, las cooperativas han sido un buen instrumento para aumentar sus oportunidades. Podemos destacar el caso del cooperativismo agrario de Andalucía, que tiene un importante peso a nivel nacional, reflejado en el Gráfico 8. La región no sólo posee un mayor número de cooperativas, también tiene un elevado volumen de facturación.

Gráfico 8: Relación cooperativas agrarias y facturación por Comunidad Autónoma, 2015



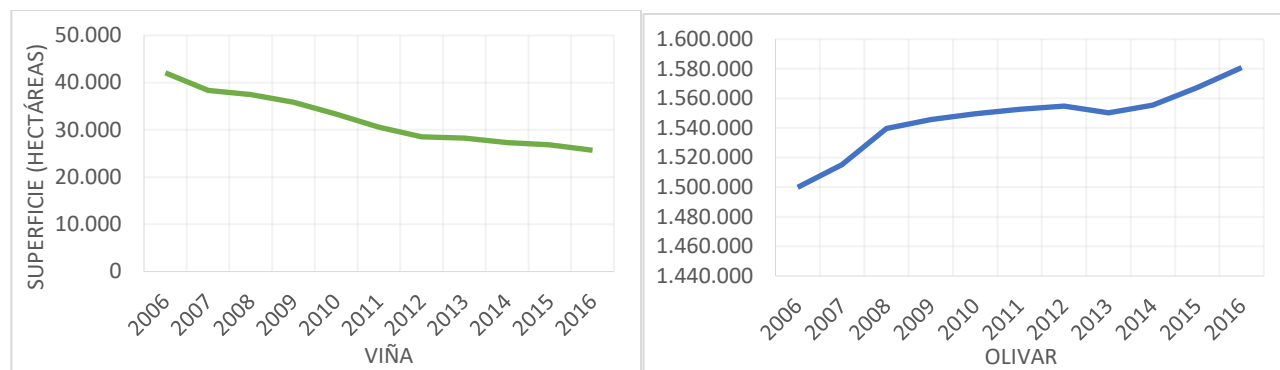
Fuente: Observatorio Socioeconómico del Cooperativismo Agroalimentario Español (OSCAE) (2015: 23).

Nuestro análisis histórico sobre la PAC acaba con la actual reforma 2015-2020. En el capítulo 3, definimos líneas de tendencia con algunos de los elementos analizados en esta evolución como por ejemplo el gasto presupuestario dedicado a la PAC. Para completar dichas tendencias, debíamos entender cómo los agricultores se han podido adaptar a los cambios recientes de la PAC. Esto lo analizamos con el estudio de los cultivos de olivar y viñedo en Andalucía, explicado en el siguiente capítulo.

Capítulo 2: Estudio de olivares y viñas en Andalucía

En el presente capítulo explicamos los resultados del estudio de las parcelas de olivar y viñedo en Andalucía entre 2006 y 2016. En general, los datos reflejan un incremento del olivar y un progresivo descenso del viñedo (Gráfico 9).

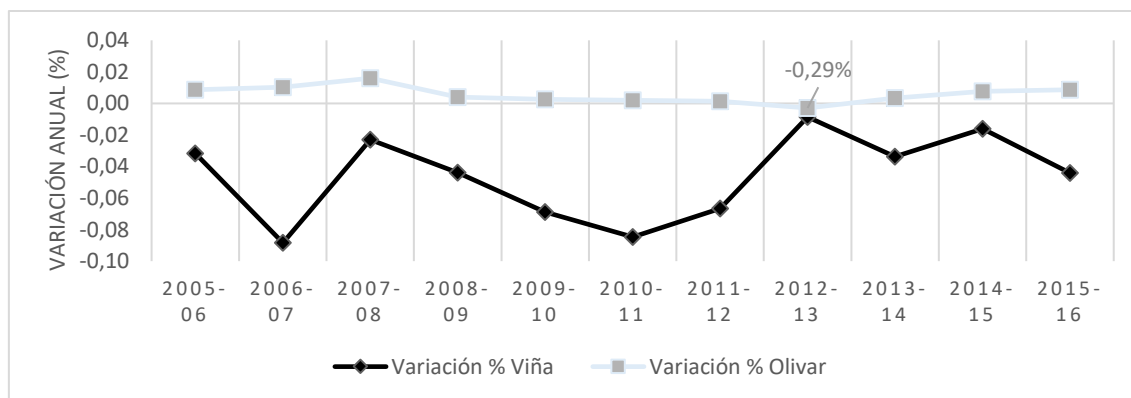
Gráfico 9. Superficie cultivada de viñedo y olivar entre 2006 y 2016 en Andalucía



Elaboración propia a partir de la ESYRCE del MAGRAMA.

El Gráfico 10 muestra que la evolución de estos cultivos no ha sido lineal en la última década, destacando sobre todo el viñedo en ciertas fechas en las que el descenso de la superficie cultivada es más acusado: entre 2006 y 2007, entre 2010 y 2011 y entre 2015 y 2016.

Gráfico 10. Variación anual de la superficie cultivada de viñedo y olivar en Andalucía



Elaboración propia a partir de los datos de ESYRCE.

Centrándonos en la vid, comparamos a continuación la variación anual de la superficie cultivada con las medidas de la PAC más relacionadas como, por ejemplo, las ayudas al arranque de viñedo. El descenso que se produce en 2007 coincide con una reforma de la OCM del vino que trató de incrementar la competitividad de los productos vitivinícolas mediante la reestructuración y reconversión de los viñedos. El apoyo se centraba en compensar a los productores por la pérdida de ingresos por el arranque -hasta

el 100%- o bien, contribuciones a su coste que, salvo excepciones, no debía exceder el 50%³³. Incrementar la competitividad no significaba aumentar la producción, al contrario, se trataba de limitarla debido al descenso del consumo del vino común, lo que generaba cada vez más excedentes. Por tanto, el fin último de esta medida es controlar el potencial productivo para conseguir un equilibrio entre oferta y demanda, que ya iba preocupando a los vitivinícolas desde 2005 (Figura 5).

Figura 5: Titulares de prensa sobre el descenso de la superficie vitivinícola de 2005.

La caída de la demanda empujará a Montilla a arrancar aún un 25% del viñedo

El sector cree que con 6.000 hectáreas se equilibrarían producción y demanda

Los datos del sector rebajan a 6.000 las hectáreas de viña para nivelar producción y demanda

De esta forma, se produciría el vino justo que todavía tiene mercado

Muñoz (23 de febrero de 2005). Consultado el día 9 de octubre de 2017:

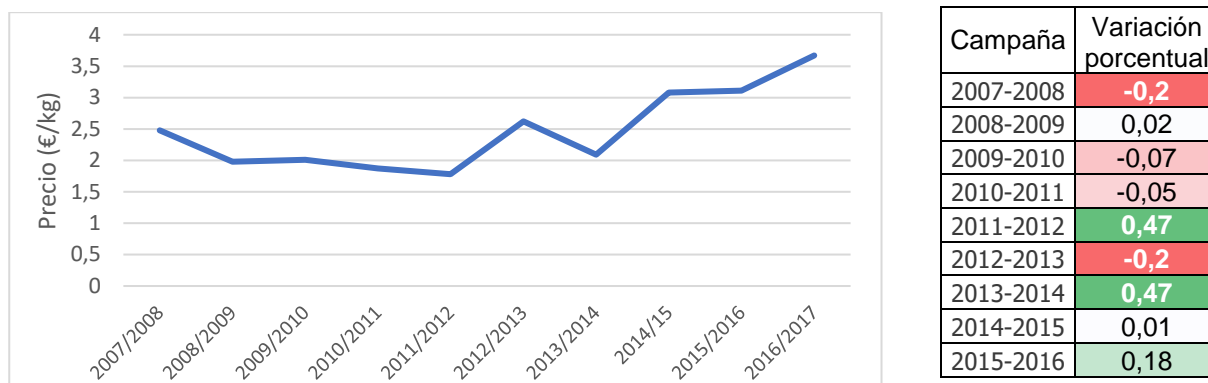
<http://hemeroteca.abc.es/nav/Navigate.exe/hemeroteca/cordoba/abc.cordoba/2005/02/23/001.html>

Siguiendo esta línea, se prohibió plantar vides hasta el 31 de diciembre de 2013. Llegada esta fecha, la prohibición se retiró para que los agricultores competitivos pudieran responder libremente a las condiciones de mercado (Sánchez, 2007: 41). Este hecho también se refleja en el gráfico con una variación porcentual mínima (-0.86%) entre 2012 y 2013. El Real Decreto 1079/2014, de 19 de diciembre, estableció un nuevo programa de apoyo 2014-2018 a las medidas de reestructuración y reconversión de viñedo, modificado luego por el Real Decreto 740/2015, de 31 de julio que regula el actual sistema de autorizaciones de plantación de viñedo. Esta última establecía que no podían recibir ayuda por reestructuración aquellas plantaciones de vid realizadas con una autorización de nueva plantación, ya que no se encuentra en el ámbito de aplicación de la ayuda a la reestructuración y reconversión de viñedo (RD 740/2015, de 1 de agosto: 66931). El RD 740/2015 también eliminó la especulación con los derechos de plantación, prohibiendo la compra-venta de autorizaciones con intereses de mercado, teniendo que ser cedidos pasado el plazo de la autorización a la Junta de Andalucía (Fernández de Mesa, 2016). Dado que las ayudas no establecían la obligatoriedad de volver a plantar vid después de arrancarla, el agricultor podía decidir cambiar de cultivo. Así, podía recibir la prima por arranque para cultivar otro producto más rentable. En relación con ello, el olivar se presentaba como el cultivo más económico, dado que el aceite de oliva se ha ido revalorizando debido a: las sequías, la enfermedad llamada *xylella fastidiosa* que se ha extendido en los olivares italianos provocando un desplome de la producción de aceite en

³³ Según la Propuesta de R (COM) nº 2007/0138 de la Comisión, de 4 de julio de 2007, artículo 10.

este país y las estrategias de mercado que han realizado las distribuidoras (Bayona, 2016), como puede observarse en el Gráfico 11.

Gráfico 11. Evolución del precio en origen del aceite de oliva

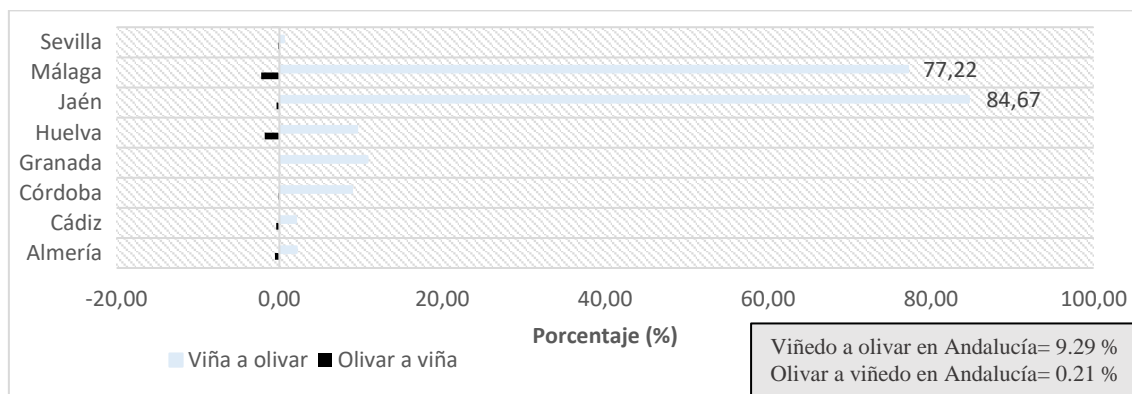


Elaboración propia a partir de los datos del Observatorio de Precios y Mercados.

Cabe destacar el hecho de que, en 2013, coincidiendo con la caída del precio del aceite de oliva, la superficie cultivada de olivar también desciende: respecto a 2012, el precio se reduce un 0.20 % y la superficie cultivada un 0.29 %. A esto se suma el hecho de que en 2013 no se concedieron primas por el arranque de viñedo, lo que explica la baja variación porcentual de la superficie cultivada de vid entre 2012 y 2013. Se percibe así una relación entre la rentabilidad económica de un producto agrario (el precio del producto y la posibilidad de percibir una subvención) y el interés en cultivarlo. A partir de la campaña de 2014/15, el precio del aceite de oliva volvió a subir junto con la superficie de olivar.

A través del tratamiento de los datos de las declaraciones de las parcelas agrícolas de la PAC conocemos qué porcentaje de superficie de viñedo se ha arrancado a favor del olivar y viceversa, entre 2006 y 2016.

Gráfico 12. Cambio relativo en la superficie de olivar y viñedo entre 2006 y 2016 respecto al total arrancado.



Elaboración propia a partir de los datos de las declaraciones de la PAC.

Con el Gráfico 12 observamos que en Andalucía un 9.29 % de la superficie donde se ha arrancado el viñedo se ha pasado a cultivar olivar, mientras que sólo un 0.21% de la superficie de olivar ha cambiado a viñedo. Esta media de la comunidad andaluza no representa a algunas provincias, especialmente a Málaga y a Jaén. En ellas, el porcentaje de cambio de viñedo a olivar es mucho mayor: un 77.22% y un 84.67 %, respectivamente. Esto significa que la mayoría de agricultores que tenían viña en estas provincias han optado por no renovarla y buscar otro cultivo que a priori puede ser más rentable.

Estas cifras pueden alejarnos de la realidad, puesto que relacionamos altos porcentajes con extensas superficies agrarias. Sin embargo, la Tabla 7 refleja que los cambios en el olivar se producen en más hectáreas que en el caso del viñedo. Así, 577 hectáreas han cambiado de olivar a viñedo de 2006 a 2016, mientras que 403 hectáreas cambiaron de vid a olivo en el mismo período.

Tabla 7. Superficie cultivada de olivar y viñedo en 2006 y 2016 (ha)

2016 \ 2006	Olivar	Viñedo	Otro cultivo
Olivar	1023323	403	172143
Viñedo	577	2345	9143
Otro cultivo	271900	3938	-

Elaboración propia a partir de los datos de las declaraciones de la PAC.

Pero si detallamos el análisis (Tabla 8), en el periodo 2008-2012 el cambio de vid a olivar se efectuó en más hectáreas, debido al período de las subvenciones del arranque de viñedo.

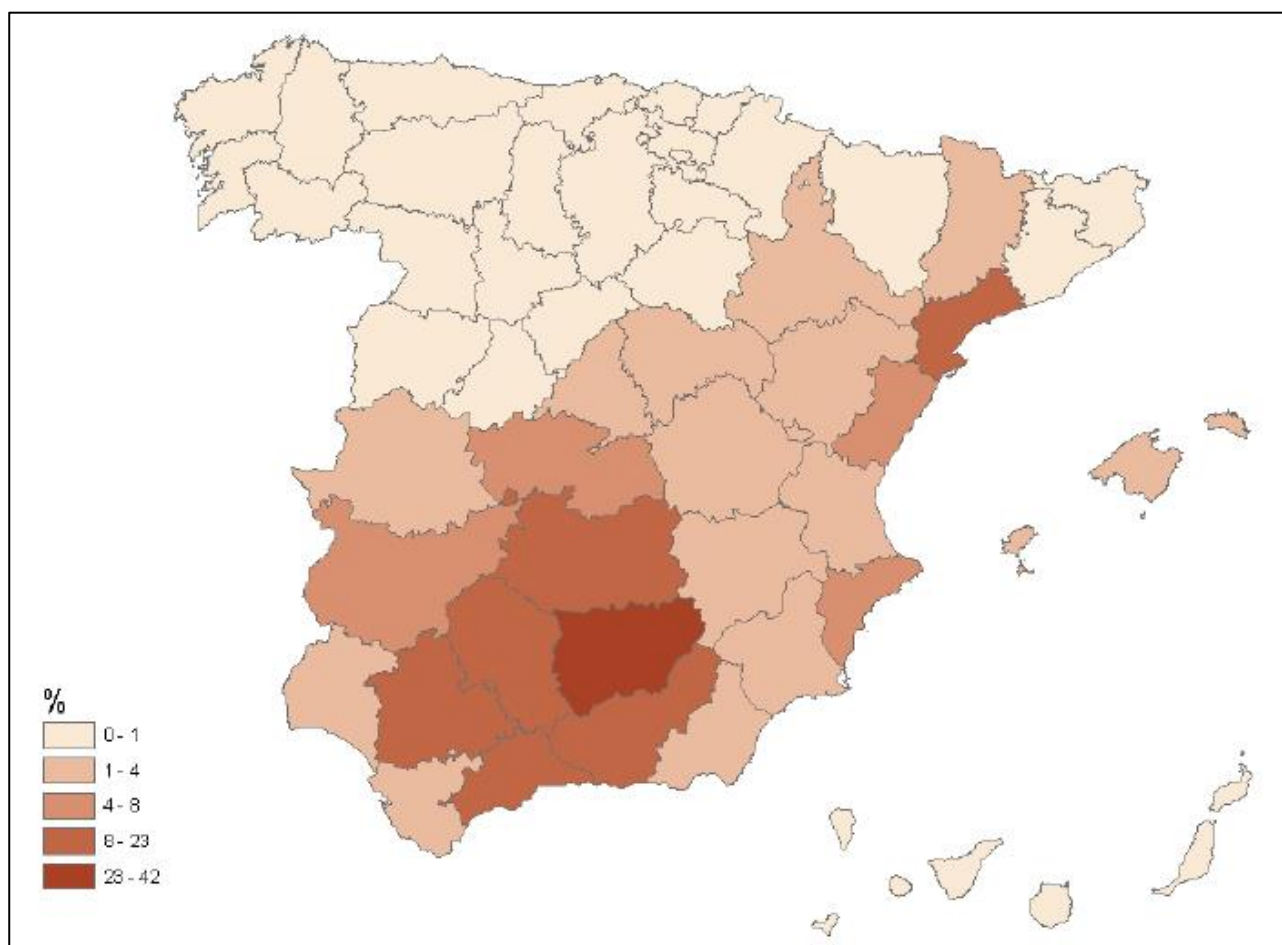
Tabla 8. Superficie cultivada (ha) que cambia de olivar a vid y viceversa entre 2006 y 2016.

	2006-2008	2008-2012	2012-2016	Total
De olivar a vid	145.26	519.15	465.71	1130.12
De vid a olivar	135.84	712.41	344.48	1192.73

Elaboración propia a partir de los datos de las declaraciones de la PAC.

Para dar cuenta de cómo se distribuyen estos cambios en el paisaje agrario, mostramos la información del parcelario andaluz en la Figura 5. Destaca la gran extensión de olivar en el tramo medio-alto del valle del Guadalquivir y en la cadena subbética. Es sobre todo en las comarcas de Jaén donde hay mayor concentración del olivar, de tal forma que podemos hablar de la extensión del monocultivo, visualizando un “bosque de olivos” en la mayor parte de la provincia. En la figura 1 del anexo impresiona el porcentaje de viñedo que pasó a olivar entre 2006 y 2008: un 98,66 %. Así, Jaén es la provincia con el mayor porcentaje de superficie de olivar a nivel nacional (Figura 6).

Figura 6. Superficie de olivar respecto a la superficie geográfica provincial.



Fuente: ESYRCE de 2016. Consultado el 20 de octubre de 2017:

http://www.mapama.gob.es/es/estadistica/temas/estadisticas-agrarias/OLIVAR_tcm7-48400.pdf

Córdoba también supone un caso particular, puesto que se observa gran cantidad de superficie en la que se han declarado cambios de olivo a otros cultivos de 2006 a 2016, sobre todo al sur de la región. Pero la evolución de la superficie cultivada no ha seguido siempre una misma dirección (Tabla 9), pudiendo señalar el alto porcentaje de viñedo arrancado a favor del olivar de 2006 a 2012, coincidiendo con el período de primas de arranque de vid. En la figura 2 del Anexo y la Tabla 9 reflejan que Córdoba fue la provincia con mayor porcentaje de cambio de viñedo a olivar en la transición de 2008 a 2012. Posteriormente, este indicador disminuyó por debajo del 5%.

Tabla 9. Cambio relativo de la superficie declarada de viñedo que pasa a olivar respecto al total de vid arrancada en Córdoba.

	2006-2008	2008-2012	2012-2016
Superficie (ha)	31.20	69.64	3.82

Elaboración propia a partir de los datos de las declaraciones de la PAC.

Por último, destacamos en la Figura 5 la comarca de la campiña de Cádiz por ser la que más superficie agrícola dedica al viñedo, debido a la tradicional elaboración de vinos y por encontrarse estos legalmente protegidos por Denominaciones de Origen (“Jerez-Xérès-Sherry” y Manzanilla – Sanlúcar de Barrameda”). Este Consejo regulador garantiza la calidad al producto, facilitando así su venta en el mercado, por lo que en esta región la viña genera más beneficios que otros cultivos.

En suma, el análisis realizado refleja que el mayor número de cambios de cultivo de vid a olivo se ha producido en los años donde se han concedido las primas de arranque de viñedo y en un contexto en el que el precio del aceite de oliva está en alza. De esta manera, la hipótesis de partida se cumple parcialmente, puesto que, siendo cierto que las ayudas de la PAC al arranque han hecho que muchos agricultores cambien de cultivo, dichas ayudas no determinan que el nuevo cultivo al que se dediquen sea el olivar. Esa elección viene motivada por las circunstancias del mercado y no de las medidas de la PAC, puesto que ya no existen ayudas asociadas al olivar³⁴.

³⁴ No existe una ayuda acoplada al olivar de forma general, pero sí existe una ayuda a la producción integrada de olivar: una ayuda a la explotación de un olivar con más de un 15% de pendiente de olivar. Más que una ayuda a la producción, es una ayuda a las correctas prácticas que deben cumplirse en una parcela con condiciones específicas como, por ejemplo, dejar bandas de vegetación o no arar a favor de la pendiente.

MAPA

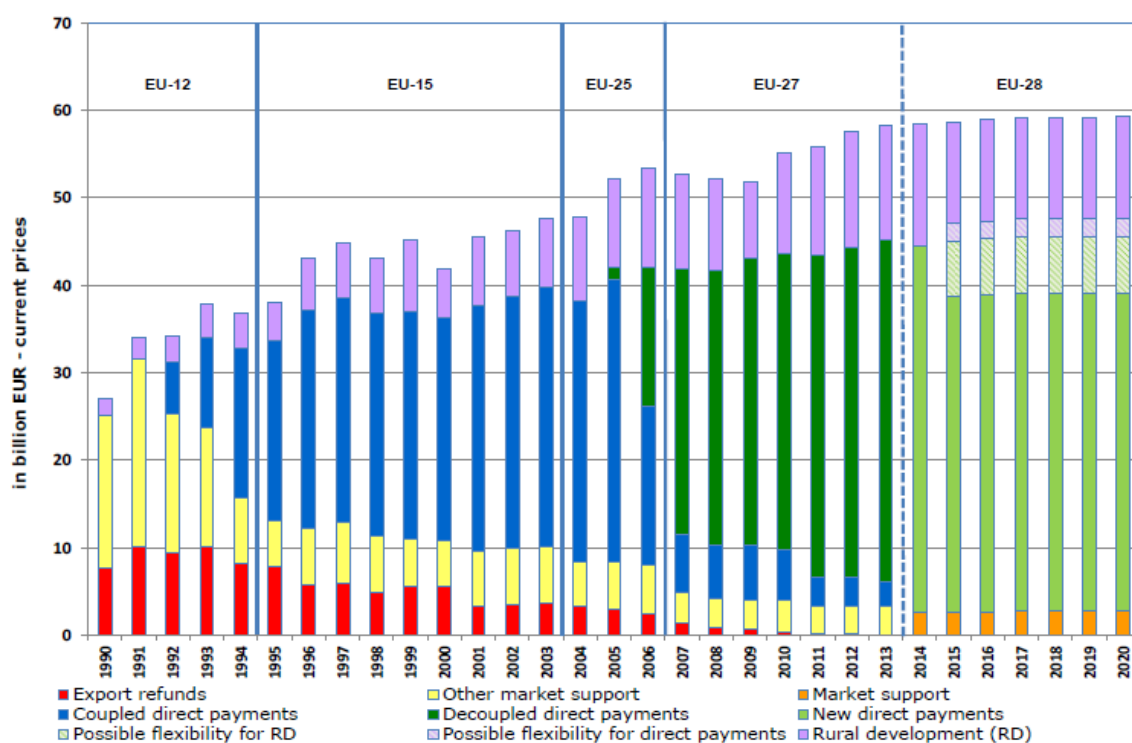
Capítulo 3: Tendencias

A continuación, analizamos las tendencias de la PAC y cómo los agricultores se han adaptado a ellas. Destacamos, principalmente, dos tendencias: una, a la liberalización del sector agrícola y otra, a la sostenibilidad y a la calidad de la producción.

La **tendencia a la liberalización** supone la reducción de la intervención del Estado en la agricultura, limitando el gasto público en el sector (véase Gráfico 13). Tanto el Estado como los productores tienden a reducir los gastos para conseguir los máximos beneficios posibles, que es la máxima premisa del sistema económico capitalista. Desde 1990 el presupuesto ha aumentado progresivamente debido a la expansión de la Unión Europea, no sin sufrir recesiones en ciertos años como en el año 2000, cuando la reforma ya examinada disminuyó el presupuesto o como en 2007 y 2009 con la revisión del chequeo médico de la PAC y el inicio de la crisis financiera. Pero en los últimos años se ha producido una mayor limitación, de manera que, para el período actual 2014-2020, se espera que el gasto se establezca en poco menos de 60 mil millones de euros.

Aunque el presupuesto que la Unión Europea dedica a la PAC se ha ido limitando cada vez más, aún se destinan suficientes recursos para cumplir sus funciones. El mismo gráfico recoge el gasto que se ha dedicado a cada instrumento de la PAC. Con cada reforma hemos observado una simplificación del marco normativo con el fin de ahorrar costes administrativos: antes de 2007 existían 21 organizaciones comunes de mercado para cada producto o grupo de productos que, con el Reglamento (CE) n.º 1234/2007 del Consejo, de 22 de octubre de 2007, se redujo a una organización común de mercados agrícolas y disposiciones específicas para determinados productos agrícolas (Reglamento único para las OCM). Lo mismo sucedió con los pagos directos, ya que cada OCM establecía sus propios subsidios hasta 2003 cuando se simplificó a un único sistema de derechos de pago. Además, muchas medidas han ido desapareciendo, reduciendo más la intervención pública. De este modo, la PAC ha evolucionado desde las subvenciones a la exportación de productos y la generalización de ayudas acopladas a la producción en sus orígenes, hasta la ausencia de restituciones a la exportación y la creación del pago básico actual. El principal problema que los organismos europeos han tratado de solucionar es el de los excedentes de producción, que generaban grandes costes a los Estados miembro. Así, las primas al arranque de viñedo que tienen como objeto reducir los excedentes de vino comenzaron en 1975 y 1976 (Sánchez, 2007: 4) con un carácter temporal, aunque se ha recurrido a esta medida de manera reiterada debido al descenso del consumo del producto.

Gráfico 13: El gasto de la PAC desde 1990 hasta 2020



Fuente: Comisión Europea (2013:4).

En relación con la reducción de excedentes, las ayudas actuales ya no se fundamentan en el aumento de la productividad. En primer lugar, tratan de favorecer la igualdad de oportunidades entre los agricultores porque conceden ayudas específicas a aquellos que encuentran más dificultades como la ayuda para las áreas desfavorecidas (zonas de alta montaña, por ejemplo) y subvencionan a los agricultores activos, independientemente de lo que produzcan. En segundo lugar, las ayudas desacopladas cumplen la función de mantener un nivel de vida estable para los agricultores, para que estos formen parte del desarrollo económico general y puedan decidir su producción en base a las circunstancias del mercado. Encontramos diferentes respuestas de los agricultores:

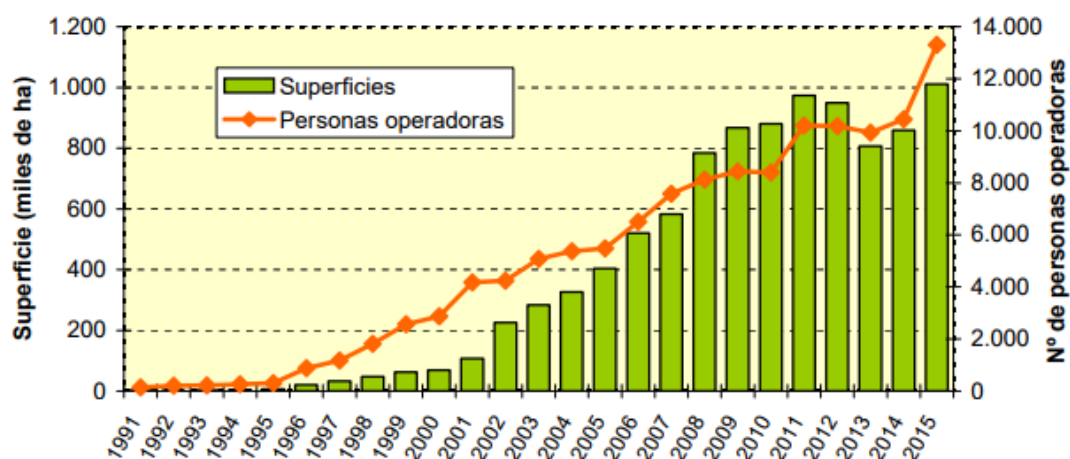
- Muchos continúan en el sector con el mismo cultivo porque consiguen beneficios por la venta de sus productos y por las subvenciones desacopladas, invirtiendo recursos en ir mejorando la explotación. Un gran número de agricultores a tiempo parcial tampoco abandonan la agricultura por percibir ingresos suplementarios al empleo principal.
- Los agricultores que no ganan los suficientes recursos para mantener un buen nivel de vida buscarán alternativas como cultivar productos más rentables, dedicarse a la agricultura ecológica aprovechando sus subvenciones específicas o dedicarse a actividades totalmente diferentes como, por ejemplo, el turismo rural.

De esta manera, los agricultores buscan la opción más rentable y, en general, el beneficio a corto-medio plazo. El estudio de los cultivos realizado ha demostrado que el agricultor tiende a cultivar lo que mejor se vende, siendo las subvenciones una motivación que se va dejando en segundo plano.

En relación con la **tendencia a la sostenibilidad y a la calidad**, tenemos que citar de nuevo el informe Brundtland (1987) por ser el primer documento oficial de la Unión Europea donde se plantea la necesidad de un desarrollo sostenible. Esta idea ha ido calando en la sociedad, junto con la preocupación por el medio ambiente y la toma de conciencia de unos límites de producción. Unido a ello, conceptos como seguridad alimentaria han ido modificándose a lo largo del desarrollo de la PAC. Así, mientras que en los años 60 era primordial garantizar depósitos estratégicos de alimentos para acabar con las hambrunas que asolaban a la población en la posguerra, a partir de la Agenda 2000 el concepto de seguridad alimentaria se vincula más con la calidad del producto. Las instituciones europeas han ido aportando nuevas medidas de acuerdo con estas necesidades. En el caso de la agricultura, destacan medidas como las ayudas a la producción ecológica (pago verde o *greening*). Dichas primas incentivan las prácticas agrícolas más respetuosas con el medio ambiente como, por ejemplo, limitar el uso de pesticidas y otros productos químicos. En el Gráfico 14 observamos que la superficie cultivada en producción ecológica ha ido aumentando durante la vigencia del II Plan Andaluz de la Producción Ecológica (II PAPE), programado para los años 2007 a 2013. Las subvenciones a la producción ecológica acabaron en 2013 y volvieron a reanudarse en 2014, de manera que los agricultores más concienciados en la reducción de actuaciones perjudiciales en el medio han podido aprovechar el pago verde de la PAC y dedicarse a nuevos nichos de mercado, pero también se han dado casos de agricultores a los que sólo les interesaba recibir la financiación europea, abandonando a los pocos años los requisitos necesarios para la agricultura ecológica y sufriendo como penalización, la negación de cualquier ayuda en los siguientes años.

Los agricultores asociados a la agricultura ecológica también han ido aumentando (Gráfico 14), pero sigue estando en un porcentaje mucho menor que la agricultura intensiva que es la que puede generar más efectos perjudiciales en el medio ambiente.

Gráfico 14. Evolución de la superficie cultivada en producción ecológica en Andalucía.



Fuente: III Plan Andaluz de la Producción Ecológica Horizonte 2020, 2016: 11.

En ese sentido, las plantaciones de olivar en Andalucía tienen como principal problema medioambiental la erosión del suelo (Beaufoy, 2001 :31). Para solucionarlo, la legislación establece los siguientes requisitos que debe cumplir el agricultor para recibir las subvenciones:

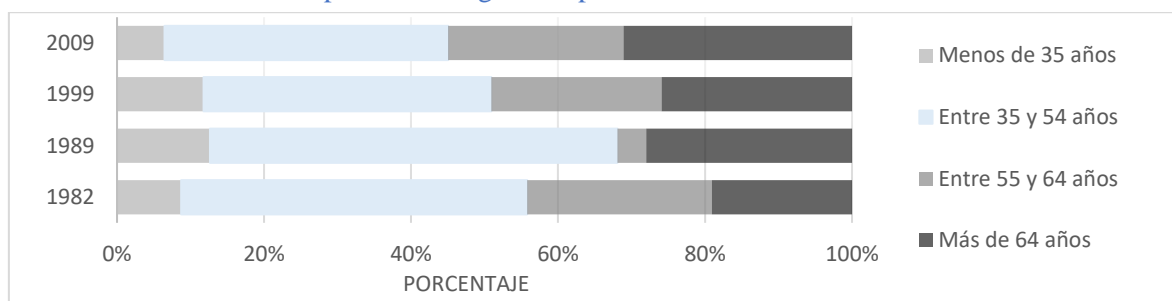
- Control de la erosión: No labrar la tierra cuando la pendiente supere el 14% (salvo que el cultivo esté en bancales). Cuando la zona tenga elevado riesgo de erosión se mantendrá permanentemente una cubierta vegetal.
- Mantenimiento de la materia orgánica del suelo.
- Mantenimiento de los olivares en buen estado vegetativo: realizar las labores oportunas y no arrancar ningún pie de olivo salvo en el caso de que se sustituya por otro.
- Evitar el deterioro de los hábitats: No se podrá efectuar el abandono y el vertido de materiales residuales de la producción agrícola (Sánchez, J.D. et al. 2008: 261).

La Dirección General de la Producción Agrícola y Ganadera (DGPAG) es la institución que se encarga de revisar el cumplimiento de la condicionalidad a través de controles sobre el terreno y controles administrativos. Los primeros no se realizan en todas las parcelas, sino que se hace sobre una muestra de, al menos, el 1% del total de solicitantes de subvenciones sometidas al cumplimiento de la condicionalidad. El control sobre el terreno es el que puede llegar a detectar más incumplimientos, pero al realizarse sobre una muestra es fácil que en numerosos casos se pasen por alto. Los procedimientos administrativos tratan de completarlos a través de otros controles como el de la admisibilidad de las ayudas (MAGRAMA, 2015).

Tanto el pago verde como la condicionalidad son las medidas que mejor representan la preocupación por reducir los impactos medioambientales de la agricultura. Los productores, ya sea por dedicarse a cultivos ecológicos o por asegurar el cumplimiento de los requisitos de condicionalidad, han aceptado estas medidas. Para mejorarlas, la PAC aún debe cumplir la incorporación de otras legislaciones europeas que proponen la protección de recursos naturales esenciales como el agua.

Por otro lado, la mentalidad conservadora de muchos de los agricultores más envejecidos ha favorecido la pervivencia de prácticas desfasadas que pueden perjudicar a la explotación. Nos referimos sobre todo al mantenimiento del suelo desnudo con la idea de que, así, se maximizará la productividad (Sánchez, J.D. 2008: 254). El gráfico 15 refleja el envejecimiento de los titulares de explotaciones agrícolas: más del 30% superan los 64 años en 2009. El relevo generacional que puede generar un cambio de mentalidad que renueve las prácticas no está garantizado puesto que los agricultores más jóvenes no llegan al 10%. Así, la solución para inculcar los hábitos más respetuosos con el medio es la formación y educación para desmentir los supuestos beneficios de prácticas como la anteriormente indicada.

Gráfico 15. Titulares de explotaciones agrícolas por edad.



Fuente: Explotación del Censo agrario del INE.

En numerosas ocasiones, las dos tendencias observadas interfieren entre ellas: cuando el agricultor busca el máximo beneficio posible puede realizar acciones que reducen la calidad del producto y generar efectos adversos en el medio. Realizar cambios de cultivo sin tener en cuenta la pendiente o sin medios que reduzcan el impacto del arranque (mantener una cubierta vegetal o arrancar la plantación progresivamente) son ejemplos de que la prioridad sigue siendo conseguir beneficios a corto-medio plazo. Además, la importancia que se da a la calidad medioambiental se reduce más en períodos de crisis económica. Por todo ello, resulta prioritario valorar más el cuidado del medioambiente y fomentar las buenas prácticas agrarias para reducir los impactos.

Conclusiones

La hipótesis de la que partíamos era que la PAC puede inducir a los agricultores a cambiar de cultivo a través de ciertas subvenciones. Para el caso de las ayudas acopladas anteriores al año 2003, la hipótesis se verifica de forma clara puesto que las primas se vinculaban a la producción y eran diferentes para cada cultivo. Cuando estas ayudas desaparecieron y se crearon las ayudas desacopladas a la producción, el agricultor dejó de priorizar el cultivo de los productos mejor subvencionados puesto que la ayuda sería la misma. De este modo, el pago básico actual de la PAC no determina que los agricultores cambien su cultivo. Sin embargo, subvenciones como el arranque de viñedo han provocado numerosas modificaciones en apenas una década. Como ejemplo, señalamos el caso de Córdoba con más de 650 ha donde se cambió la vid por el olivo, aprovechando las primas de 2008 a 2012.

Tabla 10. Superficie agrícola que ha cambiado de vid a olivar en Córdoba.

	2006-2008	2008-2012	2012-2016	Total
Superficie (ha)	119.08	674.34	128.66	922.07

Elaboración propia a partir de los datos de las declaraciones de la PAC.

Si bien estas primas motivan el arranque de viñedo, lo que induce a cambiar el cultivo es la búsqueda de una mayor rentabilidad económica. La situación económica favorecía al olivar como el cultivo con el que se podían conseguir rápidos beneficios. De esta manera, el agricultor que tenía viñedo podía conseguir beneficios por la subvención del pago desacoplado y por el arranque, y plantar olivar para conseguir más beneficios en un plazo de 2 a 4 años (si la explotación es en regadío, el cultivo se desarrolla antes).

En esta situación, la “fiebre intensificadora” que ha protagonizado el olivar andaluz en la última década ha reportado buenos resultados económicos, pero ha generado desastres ambientales como los que señalaba Beaufoy en su informe de 2001: pérdida de suelo fértil, sobreexplotación y contaminación de recursos hídricos y pérdida de biodiversidad (Sánchez, J.D et al. 2011: 207). Queremos hacer hincapié en la falta de conciencia ambiental de los productores que han buscado la rentabilidad económica inmediata, obviando las consecuencias negativas ambientales y productivas que podían generar. Así, muchos agricultores han procurado mantener el suelo permanentemente desnudo con el fin de maximizar la producción de su explotación (Sánchez, J.D. 2008: 254) provocando la pérdida de suelo fértil por escorrentías y acarcavamientos.

Solucionar estos problemas es complicado cuando aún existen grupos contra la PAC. A lo largo de su historia, las presiones de círculos liberales contra esta política han

reclamado su eliminación justificando que el presupuesto comunitario que se le dedica es desmesurado. Pero la PAC, adaptándose a las circunstancias, fue modificando su presupuesto y sus objetivos hacia el control de la producción para evitar los excedentes, la búsqueda de la calidad de los productos y la sostenibilidad medioambiental. Así, la PAC tiende a justificar su importancia por mantener un buen nivel de vida de los agricultores y por desarrollar medidas que aseguren prácticas agrícolas respetuosas con el medioambiente.

Una de las posibles soluciones para mejorar la situación del agricultor en Andalucía es el apoyo al cooperativismo. Las cooperativas y las denominaciones de calidad pueden ejercer presión contra las distribuidoras que marcan los precios de compra por debajo de los gastos de producción para conseguir unos precios más justos para los productores.

Por otro lado, dado que aún existe una amplia mayoría de minifundios y gran parte de los productores son personas adultas y ancianas (muchas de ellas sin formación) (ver gráfico 15), al asociarse en cooperativas pueden apoyarse y formarse con cursos de formación y fomento de prácticas agrícolas para el cumplimiento de los requisitos de condicionalidad de la legislación de la PAC.

En definitiva, aunque se ha ido mejorando a lo largo de la historia de la PAC en el ámbito de la sostenibilidad, aún queda mucho por hacer para cambiar la mentalidad de muchos agricultores hasta que comprendan que los medios para conseguir ganancias rápidamente pueden acarrear pérdidas a largo plazo tanto en la producción como en la calidad medioambiental.

Fuentes y bibliografía

Fuentes

Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural. *Anuario de Estadísticas Agrarias y Pesqueras*.

Consultado el 5 de octubre de 2017:

<http://www.juntadeandalucia.es/organismos/agriculturapescayderollorural/consejeria/sobre-consejeria/estadisticas/paginas/agrarias-anuario.html>

Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural. *Observatorio de precios y mercados de Andalucía*.

Consultado el 5 de octubre de 2017:

<http://www.juntadeandalucia.es/agriculturaypesca/observatorio/servlet/FrontController>

Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía. *Sistema de Información Multiterritorial de Andalucía (SIMA)*.

Consultado el 5 de octubre de 2017:

<http://www.juntadeandalucia.es/institutodeestadisticaycartografia>

Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio ambiente. *Encuesta sobre superficies y rendimientos de cultivos (ESYRCE)*.

Consultado el 5 de octubre de 2017:

<http://www.mapama.gob.es/es/estadistica/temas/estadisticas-agrarias/agricultura/esyrce/>

Boletín Oficial del Estado (BOE)

Orden de 18 de diciembre de 1992. Madrid, 23 de diciembre de 1992, núm. 307, pp. 43643-43644.

Consultado el 6 de octubre de 2017: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1992-28360

Orden AAA/569/2013, de 4 de abril. Madrid, 12 de abril de 2013, núm. 88, pp. 27472-27494.

Consultado el 6 de octubre de 2017: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2013-3894

Real Decreto 2128/2004, de 29 de octubre. Madrid, 13 de noviembre de 2004, núm. 274, pp. 37481-37485.

Consultado el 6 de octubre de 2017: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2004-19309>

Real Decreto 1079/2014, de 19 de diciembre. Madrid, 20 de diciembre de 2014, núm. 307, pp. 103850-103925.

Consultado el 6 de octubre de 2017:

<https://www.boe.es/boe/dias/2014/12/20/pdfs/BOE-A-2014-13260.pdf>

Real Decreto 740/2015, de 31 de julio. Madrid, 1 de agosto de 2015, núm. 183, pp. 66930-66985.

Consultado el 6 de octubre de 2017: <https://www.boe.es/boe/dias/2015/08/01/pdfs/BOE-A-2015-8648.pdf>

Resolución de 24 de marzo de 2014, de la Dirección General de la Industria Alimentaria. Madrid, 3 de abril de 2014, núm. 81, pp. 28592-28593.

Consultado el 6 de octubre de 2017:

https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2014-3581

Diario Oficial de la Unión Europea

Propuesta de Reglamento del Consejo nº 2007/0138, de 4 de julio de 2007. Bruselas, 4 de julio de 2007, núm. 372 final, pp. 1-99.

Consultado el 24 de agosto de 2017: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX:52007PC0372>

- Reglamento (CE) n° 1290/2005 del Consejo, de 21 de junio de 2005. Bruselas, 11 de agosto de 2005, núm. 209, pp. 1-25. Consultado el 14 de julio de 2017: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV%3A111096>
- Reglamento (CE) n.º 1234/2007, del Consejo de 22 de octubre de 2007 (Reglamento único para las OCM). Madrid, 16 de noviembre de 2007, núm. 299, pp. 1-149. Consultado el 6 de octubre de 2017: <http://www.boe.es/doue/2007/299/L00001-00149.pdf>
- Reglamento (UE) n° 1305/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre. Bruselas, 20 de diciembre de 2013, núm. 347, pp. 487-548. Consultado el 6 de octubre de 2017: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=DOUE-L-2013-82900
- Reglamento (UE) n° 1306/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre. Bruselas, 20 de diciembre de 2013, núm. 347, pp. 549-607. Consultado el 6 de octubre de 2017: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=DOUE-L-2013-82901 .
- Reglamento (UE) n° 1307/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre. Bruselas, 20 de diciembre de 2013, núm. 347, pp. 608-670. Consultado el 6 de octubre de 2017: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1307>
- Reglamento (UE) n° 1308/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre. Bruselas, 20 de diciembre de 2013, núm. 347, pp. 671-854. Consultado el 6 de octubre de 2017: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=DOUE-L-2013-82903

Bibliografía

- Bayona, Eduardo (9 de marzo de 2016): La paradoja del aceite: un caro producto de subsistencia. CTXT. Consultado el 9 de octubre de 2017: <http://ctxt.es/es/20160309/Politica/4707/aceite-de-oliva-precios-explotaciones-agrarias-Espa%C3%B1a-Italia-Tunez-Marruecos.htm>
- Beaufoy, Guy (2001): *The environmental impact of olive oil production in the European Union: Practical options for improving the environmental impact*. Consultado el 31 de octubre de 2017: <http://ec.europa.eu/environment/agriculture/pdf/oliveoil.pdf>
- Brundtland, G. H. (1987). Informe de la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y el Desarrollo: Nuestro futuro común. *Asamblea General de las Naciones Unidas*. Consultado el 31 de octubre de 2017: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/42/427>
- Comisión Europea. (2008). *Agricultura: la revisión de la PAC ayudará a los agricultores a afrontar nuevos retos*. Bruselas. Consultado el 31 de octubre de 2017: https://www.fega.es/sites/default/files/imported/PwfGcp/imagenes/es/Chequeo_medico_nov08_tcm5-12474.pdf
- Comisión Europea. (2017a). *Agricultura. Una asociación entre Europa y los agricultores*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea. Consultado el 31 de octubre de 2017: <http://doi.org/10.2775/24724>
- Comisión Europea. (2017b). *La PAC en pocas palabras*. Consultado el 31 de octubre de 2017: https://ec.europa.eu/agriculture/cap-overview_es?2nd-language=fr

- Compés López, R. y García Álvarez-Coque, J. M. (2009). *La reforma de la PAC y la agricultura española: alternativas y oportunidades para España*. Fundación Alternativas. Consultado el 31 de octubre de 2017: http://www.redr.es/recursos/doc/Eventos/Diciembre_2011/1502203871_27122011105126.pdf
- Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural (s. f.). *Qué es SIGPAC*. Consultado el 31 de octubre de 2017: <http://www.juntadeandalucia.es/organismos/agriculturapescayderesarrollorural/servicios/sigpac/que-es.html>
- Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural (2016): *III Plan Andaluz de la Producción Ecológica Horizonte 2020*. Consultado el 31 de octubre de 2017: http://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/planes/16/06/III_PLAN_ANDALUZ_PROD_UCCION_ECOLOGICA-PAPE-HORIZONTE_2020.pdf
- Diario Oficial de las Comunidades Europeas*. Versión consolidada del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea de 2002. 24 de diciembre de 2002, núm. 325, pp. 33-183. Consultado el 6 de octubre de 2017: https://www.boe.es/legislacion/enlaces/documentos/ue/Trat_EC_consol.pdf
- Diario Oficial de las Comunidades Europeas*. Reglamento (CE) N° 1259/1999, del Consejo de 17 de mayo de 1999. Madrid, 26 de junio de 1999, núm. 1259, pp. 113-118. Consultado el 6 de octubre de 2017: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-1999-81156>
- Egea Cobrero, V. (2016). *Estimación de la cosecha de trigo en Andalucía mediante modelos basados en series temporales de imágenes de satélite* (tesis de master). Universidad de Sevilla, España.
- Fernández del Hoyo, J. J. (1994). *La política agraria común (P.A.C.) y sus reformas*. Madrid: Editorial Centro de Estudios Ramón Areces.
- Fernández Torres, J. R. (2000). *La política agraria común : régimen jurídico de la agricultura europea y española*. Pamplona: Aranzadi.
- Fernández de Mesa, I. (5 de enero de 2016): Nuevo sistema de autorización de viñedo. *Diario de Sevilla*. Consultado el 31 de octubre de 2017: http://www.diariodesevilla.es/agr_andalucia/Nuevo-sistema-autorizacion-plantacion-vinedo_0_987201305.html
- Fondo Español de Garantía Agraria (FEGA). (2013). *Informe sobre la aplicación del régimen de pago único en la campaña 2011 en España*. Consultado el 31 de octubre de 2017: https://www.fega.es/sites/default/files/imported/PwfGcp/imagenes/es/INFORME_FINAL_PAGO_UNICO_CAMPANA_2011_tcm5-32457.pdf
- Foronda-Robles, C. (2006): Repercusiones de los programas de desarrollo rural en el campo andaluz. En A.J., Lacosta Aragüés (coord.), *Turismo y cambio territorial: ¿eclosión, aceleración, desbordamiento?* (pp. 119-130). Zaragoza: Prensas Universitarias de Zaragoza.
- Franquesa, M. (2016). ¿Qué es el FEGA (Fondo español de garantía agraria)? - Blog de Agricultura Profesional. Consultado el 31 de octubre de 2017: <https://www.agroptima.com/blog/que-es-el->

fega-fondo-espanol-de-garantia-agraria/

- García-Fayos, P. (2004). Interacciones entre la vegetación y la erosión hídrica. En F. Valladares (Ed.), *Ecología del bosque mediterráneo en un mundo cambiante* (pp. 309-334). Madrid: EGRAF, S.A.
- García Grande, M. J. (2005). El último decenio: aplicación y consecuencias de las reformas de la PAC. En J. L. García Delgado & M. J. García Grande (Eds.), *Política Agraria Común: Balance y Perspectivas* (pp. 44-69). Barcelona, España: Servicio de Estudios de La Caixa.
- Henares Valdivia, M. C. y Palma Martos, L. (2014). *La Política Agraria Común : historia, actualidad y futuro. Implicaciones para las economías españolas y andaluzas* (tesis de maestría). Universidad de Sevilla, España.
- Informe UPA. (2008). ¿En qué consiste el «chequeo médico» de la PAC? *La Tierra*, 211, 10-13. Consultado el 9 de octubre de 2017: [http://www.upa.es/ la tierra/la tierra 211/pag_010-013_chequeomedicoinformeupa.pdf](http://www.upa.es/la_tierra/la_tierra_211/pag_010-013_chequeomedicoinformeupa.pdf)
- Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía (s.f.): *Sistema de información multiterritorial de Andalucía (SIMA)*. Consultado el 31 de octubre de 2017: <http://www.juntadeandalucia.es/institutodeestadisticaycartografia/sima/index2.htm>
- Jordán Galduf, J. M. (2002). La ampliación de la Unión Europea hacia el Este: repercusiones para España. *Boletín Económico de ICE*, 2733, 9-17.
- Lorite, I. J., y Arriaza, M. (2009). Efectos de la reforma intermedia de la PAC sobre las decisiones de los regantes: un caso práctico en una moderna zona regable andaluza, 1-18.
- Massot, A. (2017a). *El primer pilar de la Política Agrícola Común (PAC): II- Los pagos directos a las explotaciones. Parlamento Europeo*. Consultado el 31 de octubre de 2017: http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/es/FTU_5.2.5.pdf
- Massot, A. (2017b). *La política agrícola común en cifras. Parlamento Europeo*. Consultado el 31 de octubre de 2017: http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/es/FTU_5.2.10.pdf
- Ministerio de Agricultura Pesca y Alimentación. (2003). *Libro blanco de la agricultura y el desarrollo rural* (Tomo I). Madrid: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Consultado el 31 de octubre de 2017: <http://www.mapama.gob.es/es/ministerio/servicios/informacion/plataforma-de-conocimiento-para-el-medio-rural-y-pesquero/biblioteca-virtual/libros-blancos/agricultura-t1.aspx>
- Ministro de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente (2015): *Informe de condicionalidad de 2015. Controles de 2014*. Consultado el 31 de octubre de 2017: https://www.fega.es/sites/default/files/Informe_de_condicionalidad_2015_controles_2014_y_anexo_0.pdf
- Muñoz, Antonio (23 de febrero de 2005): Los datos del sector rebajan a 6000 las hectáreas de viña para nivelar producción y demanda. *ABC Córdoba*. Consultado el 9 de octubre de 2017: <http://hemeroteca.abc.es/nav/Navigate.exe/hemeroteca/cordoba/abc.cordoba/2005/02/23/032.html>

- Novak, P. (2017). *Los primeros tratados*. Consultado el 31 de octubre de 2017: http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/es/FTU_1.1.1.pdf
- Observatorio Socioeconómico del Cooperativismo Agroalimentario (OSCAE) (2015): *El cooperativismo agroalimentario. Macromagnitudes del Cooperativismo Agroalimentario Español*. Consultado el 31 de octubre de 2017: <http://www.agro-alimentarias.coop/ficheros/doc/05375.pdf>
- Ortega Sada, J. L. y Montolío, J. M. (1988). *CEE : principios y mecanismos de la organización común de los mercados agroalimentarios*. Madrid: Fundación para el desarrollo del cooperativismo y la economía social.
- Oyarzun, J. (1993). GATT neoproteccionismo y Ronda Uruguay. *Cuadernos de relaciones laborales*, 2.
- Ragonnaud, G. (2017). *El Segundo Pilar de la PAC: La política de desarrollo rural*. Consultado el 31 de octubre de 2017: http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/es/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.2.6.html
- Romero Rodríguez, J. J. (2002). *Los efectos de la política agraria europea : un análisis crítico*. Bilbao: Intermón Oxfam.
- Salazar Ordóñez, M. (2011). *La demanda social por la agricultura: contraste de preferencias y Política Agraria Común..* Sevilla: CES Andalucía. Consultado el 31 de octubre de 2017: http://www.juntadeandalucia.es/consejoeconomicoysocial/adjuntos/publicaciones/1_2147_Libro_La_demanda_social_por_la_agricultura_Coleccion_Premio_de_Investigacion_del_CES.pdf
- Sánchez Hernández, Á. (2007): *La organización común del mercado del vino: Una propuesta entre el presente y el futuro*. Consultado el 31 de octubre de 2017: http://www.mapama.gob.es/es/ministerio/servicios/informacion/sanchez_ocm_tcm7-17831.pdf
- Sánchez Martínez, J. D. Gallego Simón, V.J. y Araque Jiménez, E. (2008): El monocultivo olivarero jiennense: ¿del productivismo a la sostenibilidad? *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 47, 245-270. Consultado el 31 de octubre de 2017: <http://age.ieg.csic.es/boletin/47/12-SANCHEZ.pdf>
- Sánchez Martínez, J. D. Gallego Simón, V.J. y Araque Jiménez, E. (2011): El olivar andaluz y sus transformaciones recientes. *Estudios Geográficos*, 72(270), 203-229. Consultado el 31 de octubre de 2017: <http://estudiosgeograficos.revistas.csic.es/index.php/estudiosgeograficos/article/view/339/338>
- Trueba, D. (s. f.). *¿Por qué una reforma de la PAC?* Consultado el 31 de octubre de 2017: <http://www.foropac.es/content/%C2%BFpor-qu%C3%A9-una-reforma-de-la-pac>
- Unións agrarias. (2012). 50 años de Política Agrícola Común (PAC). Historia, Evolución y futuro de la PAC. Manual para Universitarios. Consultado el 22 de agosto de 2017: http://www.unionsagrarias.org/50anosPAC/docs/Manual_universitarios_50_anos_PAC.pdf