

Influencia de la legislación española en la aplicación de la reforma de la PAC en el sector de semillas certificadas (*)

JUAN ANTONIO CAÑAS (**)

RAFAEL MANUEL FRESNO (***)

1. INTRODUCCIÓN

El subsector productor de semillas, al igual que otros subsectores de inputs agrarios, pasa por momentos de incertidumbre y crisis desde el comienzo de la presente década. La Reforma de la Política Agrícola Comunitaria (PAC) se temía pudiera incidir en las empresas dedicadas a la venta de semillas vegetales para siembra. El nuevo sistema de ayudas, consistente en una reducción de los precios de intervención y una compensación vía superficie, parecía desincentivar la producción, con lo cual se reducirían los costes de explotación del agricultor, lo que implicaría una disminución de los insumos agrarios utilizados, uno de los cuales es la semilla comercial. Veamos en primer lugar antes de entrar en materia las causas de la reforma, en lo cual no nos vamos a detener en demasía pues ya ha sido suficientemente estudiado. Éstas eran:

- * Desequilibrio entre oferta y demanda, que conlleva la aparición de excedentes.
- * Sistema productivo agresivo con el medio ambiente.
- * Inadecuada distribución de los recursos presupuestarios.
- * Estancamiento de la renta y disminución de la población activa agraria.

(*) Documento elaborado a partir de la Tesis Doctoral de Rafael M. Fresno, dirigida por Juan A. Cañas.

(**) Catedrático del Departamento de Economía, Sociología y Política Agrarias de la ETSIAM de la UCO.

(***) Doctor Ingeniero Agrónomo.

* Crecimiento desorbitado del gasto agrario.

Y sus objetivos eran:

1. Mantener un número suficiente de agricultores para preservar el medio ambiente.
2. Potenciar las dos funciones del agricultor: una primera productiva (usos no alimentarios), y una segunda de protección medioambiental.
3. Fomento de otras actividades económicas de apoyo a la población rural: fondos estructurales.
4. El control de la producción, que evite la acumulación de existencias.
5. Las OCM fomentarán la extensificación, para conseguir una reducción de excedentes y un mayor respeto al medio ambiente.
6. Implementación de una política que favorezca la competitividad y la eficacia agrícola.
7. Solidaridad financiera: reparto de la ayuda de la forma más adecuada, olvidando los precios garantizados, e incidiendo en ayudas directas.
8. Incremento del consumo de cereales en la alimentación animal, por medio de una bajada en sus precios.

De ahora en adelante, las perspectivas de la PAC y de la Unión Europea en su conjunto pasan por:

- 1) Moneda única.
- 2) Nuevas perspectivas financieras de la UE desde el 1999 hasta el 2004: no incrementar el gasto agrícola.
- 3) La futura integración de los Países de Europa central y oriental (PECOS) a partir del año 2000.
- 4) Compatibilizar la agricultura empresarial, la gestión del territorio y la protección del medio ambiente.
- 5) Se prevén importantes acuerdos con otros bloques económicos tales como MERCOSUR, NAFTA, ...
- 6) Se continuará con la aproximación de los precios comunitarios a los mundiales.
- 7) La nueva Ronda negociadora de la Organización Mundial del Comercio implicará una mayor liberalización de los intercambios.
- 8) Actividades complementarias del mundo rural.

- 9) Disminución del abandono de tierra.
- 10) Reducción de los Pagos Compensatorios de cultivos herbáceos.
- 11) Avances de la biotecnología; variedades transgénicas.

Se está ya hablando, debido fundamentalmente a los puntos 2 y 10, de una nueva reforma de la PAC.

2. INFLUENCIA DE LA LEGISLACIÓN ESPAÑOLA: ÓRDENES DE 26/11/93 Y 12/5/94

Ya hemos visto anteriormente los objetivos que con la nueva PAC se querían cumplir. La implementación de las consiguientes políticas para conseguirlos han producido unos efectos de distinta consideración según el sector del que se trate. Para el que nos ocupa en este artículo (sector de semillas certificadas), predominan ligeramente los de corte negativo sobre los positivos. A continuación, profundizaremos algo más sobre ellos.

La PAC ha favorecido las ayudas por superficie a partir de la campaña 1993/94, así como la disminución del precio de venta de la cosecha. El agricultor cobra más en función de la hectárea sembrada que de los kilos producidos. Lógicamente, esto desincentiva la producción y produce la minimización de los gastos de cultivo. El agricultor, sabiéndose en posesión de unos ingresos asegurados, se muestra reacio a invertir en costosos inputs, que no en todos los casos le reportará beneficios el haberlos utilizado. Por ello, una parte importante de los ingresos del agricultor no depende de su esfuerzo. Podemos ver cómo del año 91 al 94 la relación Subvenciones de explotación/Renta agraria ha aumentado desde el 10,6% al 26,7% de promedio en España, llegando al 51,8 en Aragón y al 49,3 en Castilla-La Mancha, según García (1996). Efectivamente, observamos cómo esta política produce unos efectos extensificadores. Y no sólo por provocar una disminución en la utilización de todo tipo de inputs (no sólo semillas), léase abonos, herbicidas, maquinaria agrícola, etc., sino por favorecer a aquellas zonas cuya agricultura está menos tecnificada, las cuales están en la actualidad altamente subsidiadas frente a las más productivas, cuya Renta Agraria disminuye por momentos.

Por todo lo dicho anteriormente, es obvio que en nuestro país las ventas de las empresas del Sector de semillas certificadas se hubieran resentido, disminuyendo tanto la demanda como los precios, de no haber mediado algunas intervenciones gubernativas, como son las Órdenes de 26 de noviembre de 1993 en girasol y 12 de mayo de

1994 en trigo duro. No obstante, estas aseveraciones deberían ser matizadas según las especies.

1) Orden de 12/5/94 del MAPA

Vamos ahora a incidir en una Orden de trascendental importancia para el Sector semillista, y que ha acarreado no poca polémica. Esta Orden, que fue publicada en el BOE el 17 de mayo de 1994, regula las condiciones para el cobro del pago compensatorio a los productores de trigo duro, de tal forma que a partir de la campaña de siembra 1994-95 sólo podía percibirse el mencionado suplemento si la superficie de cultivo objeto de la ayuda había sido sembrada con una dosis mínima de semilla certificada.

En principio esa dosis mínima de siembra se había establecido en 150 kg de semilla certificada por hectárea. Sin embargo, con el fin de aplicar la norma de forma gradual, se estableció para la primera campaña de siembra, la de 1994-1995, una dosis mínima a justificar menor a la prevista de forma general: 130 kg/ha. Ahora bien, debido a las condiciones excepcionales presentadas en la siguiente campaña, la de siembra 1995-1996, debido a la sequía, se prorrogó la misma cantidad mínima que transitoriamente había regido en la campaña anterior. En la campaña siguiente, la de 1996-97, los agricultores sembraron de nuevo 130 kg/ha sin razón aparente, con lo que el gobierno, en una política de hechos consumados, tuvo que aprobar transitoriamente de nuevo esa dosis, para no privar a los cultivadores del cobro del cuantioso pago extra al trigo duro.

Las zonas beneficiadas por la ayuda a la producción de trigo duro fueron fijadas en 1986, como consecuencia del ingreso de España en la Unión Europea, fecha en que se publicó la Orden que inició la ayuda a la producción, entonces de 2.370 pta/ha. Las zonas beneficiadas eran: la Comunidad Autónoma de Andalucía y las provincias de Burgos, Badajoz y Zaragoza. Posteriormente, tres años después, se incrementó la zona beneficiaria extendiéndose a la Comunidad Foral de Navarra y a las provincias de Salamanca, Toledo y Zamora, explicitándose que no habrá nuevas ampliaciones. Posteriormente, en 1992, ante el peligro de un exceso de siembra de trigo duro, se impusieron restricciones y se limitó la subvención a los agricultores que lo hubieran sembrado en los tres años anteriores, fijándose por tanto, un cupo de siembra. La evolución de la subvención en la UE en los últimos años ha sido espectacular, estando la misma por encima de 50.000 pta/ha desde el año 1993. La UE concedía en la campaña 1996/97 una ayuda de 59.224,79 pta/ha (358,6 Ecus/ha) en

forma de subvención. Ahora bien, ésta sólo pueden recibirla los productores que tengan reconocidos los derechos en las zonas tradicionales. Cada uno de ellos tiene un cupo de hectáreas subvencionable individualizado. Por ejemplo, si un agricultor tiene un cupo de 10 ha, recibirá la ayuda por ha por el número de ha que tenga. Esto es, 59.224,79 pta/ha por 10 ha: 592.247,9 pta. Si su siembra excede esas 10 hectáreas, la ayuda a recibir será exactamente la misma. Por tanto, no hay una sanción conjunta por superación de superficie, sino que cada agricultor recibe una subvención relativa a su cupo individualizado. Si siembra más superficie que ese cupo, no recibirá más ayuda, sino sólo la correspondiente al mismo. Con la fijación de la subvención extraordinaria al trigo duro en base a derechos históricos de siembra, para una cuota determinada, se limita el área sembrada. Si la superficie subvencionada se liberara, las siembras aumentarían un 20-30%, mientras que si la subvención bajara, disminuirían entre un 30 y un 40%, según consultas realizadas a expertos.

Aparte de la ayuda al trigo duro, todos los cereales tienen una ayuda fija, de menor cuantía, que en la actualidad es de 54,34 Ecus/t, que equivale a casi 9.000 pta/t.

La existencia de un régimen especial para el trigo duro tiene su origen en el incremento de la demanda semolera en los primeros años de la década de los ochenta. Se propició la creación de una prima especial para estimular la producción del trigo duro. Así, países mediterráneos como España, Francia, Grecia y Portugal han experimentado aumentos en la superficie dedicada al trigo duro de hasta un 140%, en tanto que Italia, productor histórico, se ha mantenido.

Un sinnúmero de razones se dieron, y se siguen dando, a favor y en contra de la mencionada disposición. Hagamos un recorrido por los argumentos que defensores y detractores esgrimen, empezando por las opiniones favorables:

- * Esta normativa apuesta por la calidad de los trigos duros en España. Hasta la entrada en vigor de la Orden del 12 de mayo de 1994, éstos, aunque de buena calidad física, no alcanzaban los mínimos de calidad intrínseca que exige la industria europea de pastas (color, fuerza del gluten, índice de caída, etc.). Con el uso de semilla certificada se utilizan variedades de gran homogeneidad, pureza varietal e idoneidad, que hacen posible conseguir ese nivel de calidad que la industria demanda. Así, según una encuesta de la Asociación de Técnicos Cerealistas del año 92, sólo un 29% de la semilla de trigo duro cumplía la normativa de certificada, y, además, el 30% de la cosecha de trigo duro se destinaba a pienso.

- * Antes de la promulgación de la referida Orden Ministerial, el índice de utilización de semilla certificada, según Orero (1995), era del 12%. Por tanto, el resto hasta 100 era un grano de siembra sin ningún tipo de control, sin ninguna garantía, heterogéneo, de mínima calidad. Además se obtenía, como en ningún otro país europeo, gran cantidad de semilla clandestina, producida, seleccionada y vendida sin ningún control, como fuente de dinero negro, amén de realizarse la venta sin factura en la mayoría de los casos, con lo que se lucraban fraudulentamente determinados particulares, empresas y grupos. Después de la promulgación de la orden, el índice de utilización del trigo duro certificado ha subido espectacularmente: 82% en 1995, según Sillero (1995).
- * España está recibiendo de los presupuestos comunitarios 40.000 millones de pesetas anualmente como ayuda a la producción de trigo duro, con lo cual parece lógico la exigencia de una garantía en cantidad y calidad de una materia prima cuyo destino es la importante rama fabril de la industria semolera y de pastas alimenticias de la Europa comunitaria.
- * La Unión Europea insiste en la necesidad de la mejora de calidad, en tanto en cuanto el destino de esa producción triguera es el abastecimiento de la industria de pastas y no el incrementar la cantidad del cereal pienso. Asimismo, quiere garantizar que lo que se siembra es trigo duro. Ese control es mucho más fácil hacerlo con la exigencia del uso de semilla certificada, a través de la factura que el agricultor tiene que presentar tras adquirirla en el mercado.
- * Hoy día se exige la medida que estamos comentando en todos los países comunitarios productores de trigo duro, a saber, Italia, España, Grecia y Portugal, excepción hecha de Francia, donde no es necesario puesto que los propios agricultores utilizan masivamente semilla certificada.
- * Existen unas amplias expectativas exportadoras de trigo duro español al resto del continente europeo en tanto en cuanto se mantenga una alta calidad del producto, cada vez más demandada y exigida por el mercado especializado. No olvidemos que somos el único país de la UE con excedentes de trigo duro, de modo que, según Navarro (1995), sólo consumimos el 20% de la cosecha, teniendo que exportar el 80% restante, ascendiendo el comercio exterior de la mencionada especie a 8.000 millones de pesetas en el año 1990. (Todo lo anteriormente expuesto, para un año normal). Por tanto, el futuro de este cultivo en España depende cier-

tamente del factor calidad y de la sintonía de nuestra oferta con los requerimientos de la industria semolera de nuestro continente.

- * Según estudios realizados por APROSE (Asociación de Productores de Semilla), la diferencia en el precio de la materia prima para el agricultor entre sembrar semilla certificada y grano es de 2.000 a 3.000 pta/ha más caro en el caso primero, lo que viene a suponer un incremento del 5% del total de los costes directos del cultivo. APROSE cifra éstos (en secano) en 43.000 pta/ha, usando semilla certificada, y en 40.300 pta/ha sin ella. En regadío serían 58.500 y 55.500 respectivamente. El resto de los gastos que no son semilla incluirían labores (14.000 pta/ha en secano, y 15.500 pta/ha en regadío), fertilización (12.000 y 15.000 respectivamente), fitosanitarios (3.000 y 5.000), cosecha (5.000 y 7.000) y riegos (6.000), en el caso de regadío. Vemos que, efectivamente, la diferencia entre utilizar semilla certificada o no certificada no supone una cantidad tan elevada como algunas organizaciones agrarias sugieren. En ningún caso, secano y regadío, la diferencia supera las 3.000 pta/ha.

Podemos decir que, desde el punto de vista del sector que nos ocupa, se valora muy positivamente esta Orden, puesto que facilitará las ventas, así como la introducción de nuevas variedades que de otra manera el comprador difícilmente probaría. Así pues, se intentará conducir la demanda hacia esas nuevas variedades, procurando convencer al agricultor de las ventajas de las mismas en detrimento de las variedades de dominio público, de menor categoría.

Se contraponen a lo anteriormente expuesto las siguientes afirmaciones, obtenidas de entrevistas realizadas a expertos y agricultores de la provincia de Córdoba, fundamentalmente en la Mancomunidad del Alto Guadalquivir, así como de publicaciones especializadas.

- * El precio de las semillas es desorbitado (a los agricultores les cuesta alrededor de 1.000 millones de pesetas cumplir con la Orden), hay escasez de variedades demandadas por los mismos, los proveedores no siempre tienen la más adecuada y las hay que su adaptación no ha sido testada experimentalmente.
- * Pueden surgir prácticas de monopolio sumergido que evitaría la tendencia natural de los precios a la baja por aumento de producción y productividad.
- * Posibilidad de desabastecimiento en aquellas campañas de siembra precedidas por bajos rendimientos, con el efecto de un incre-

mento en los precios de la semilla certificada que podría repercutir negativamente en los beneficios del agricultor. Lo cierto es que al ser tanta la demanda por la Orden que estudiamos, en la campaña 94/95, por ejemplo, hubo casas suministradoras que agotaron las existencias de Vitrón, Mexa y Antón, con lo cual entran en el mercado otras variedades menos conocidas o que antes no se sembraban.

- * En los países europeos donde la utilización es obligatoria, fue como resultado de un pacto previo entre las organizaciones agrarias y los productores de semillas junto con los semoleros, cosa que aquí no ha ocurrido. Se debía haber logrado un acuerdo interprofesional que suponga un equilibrio entre las partes, llevándose a cabo una mayor negociación previa, de forma que el fomento del uso de semilla certificada se haga por medio del incentivo y del acuerdo y no de la imposición.
- * Desde la campaña 91/92 hasta la 95/96 se observa que las exportaciones de trigo duro son muy superiores a las importaciones, indicando ya desde entonces la aceptación de nuestros trigos duros y sémolas en el mercado exterior. Además, varias empresas productoras españolas han crecido en los últimos años tanto en prestigio como en facturación, lo que deja a las claras la calidad de la producción española, ya antes de la entrada en vigor de la Orden Ministerial que comentamos.
- * El incremento de las siembras de trigo duro ha ido en detrimento de las de trigo blando, especialmente de las variedades de fuerza Yécora y Cajeme, que, además de surtir a harineras españolas, eran exportables. La situación ahora ha cambiado: se importa trigo blando de media fuerza, lo que implica un gran desembolso hacia los mercados exteriores.
- * En medios agrarios se argumenta que usar semillas de gran calidad en épocas de sequía es un gasto con escasos resultados, que grava la explotación, máxime cuando un objetivo declarado de la reforma de la PAC es la reducción razonada de los costes de producción.
- * La semilla certificada avala la pureza de la misma, no su calidad intrínseca; puede ser muy pura, y no apetecible para el mercado. Además, ciertos agricultores producen ellos mismos su propia semilla, manteniéndose satisfactoriamente las características varietales.
- * Al ser una semilla autógena, la correlación entre la calidad del producto final y uso de semilla certificada no es tan lineal como en el caso de las semillas híbridas.

Es por ello que los agricultores no ven con buenos ojos esta medida, ya que, según ellos, se ha fortalecido innecesariamente la postura de los productores de semillas, puesto que tienen un mercado seguro, cautivo y multiplicado por diez con relación a si no se hubiese promulgado la norma objeto de estudio.

No obstante lo visto hasta ahora, los productores españoles de trigo duro están preocupados, una vez conocido que la UE pretende introducir modificaciones en materia de reparto de las ayudas a este cultivo, que en la actualidad se concede a los agricultores que tengan reconocidos derechos individuales. A partir de ahora, Bruselas puede que establezca unos límites a nivel nacional, pero sin distribuir las cantidades entre esos agricultores. Es decir, el nuevo proyecto de la Comisión Europea pretende quitar los derechos individuales al pago suplementario de trigo duro que reciben los agricultores titulares en las zonas de cultivo tradicionales (se considera zona de cultivo tradicional aquella que fuese beneficiaria de ayuda a la producción en el intervalo de 1988 a 1991), concediéndose la ayuda a todos los agricultores que lo cultiven, derecho del que carecían anteriormente algunos de estos agricultores.

La Comisión propone para España una superficie máxima igual a la actual: 570.000 ha, de modo que se controle el gasto presupuestario, y los agricultores no se vean excesivamente atraídos por el pago suplementario y no utilicen sus derechos para sembrar más superficie y accedan así a una ayuda más copiosa. Sindicatos agrarios como UPA consideran positiva esta modificación, pues con este sistema prevalecería un reparto social, evitando así que un reducido grupo de agricultores privilegiados tenga acceso a la ayuda. No obstante, para evitar lo que podría ser un desmadre en las siembras, el MAPA estudia la posibilidad de establecer una serie de limitaciones o exigencias como se hizo en su día en girasol: mantenimiento de zonas históricas, zonas con determinados rendimientos, etc. En cualquier caso, la propuesta tiene como objetivo asegurar la calidad y el nivel de producción necesario para la industria semolera europea, y, en trigo duro, la Orden de 12 de mayo de 1994 ha sido una tabla de salvación para el sector al ver multiplicarse súbitamente sus reducidas ventas. Así, al menos en esta especie, se atenúa sensiblemente la reutilización, por parte del agricultor, de semillas procedentes de la cosecha anterior (al tener que utilizar una dosis mínima obligatoria de semilla selecta), circunstancia que como es sabido se acentúa especialmente en los cereales de paja.

Los precios durante estos años han variado algo en función de la materia prima. En los años secos ha predominado la venta de semilla barata, mientras que ésta ha sido de mejor calidad en años normales. En concreto, podemos afirmar que el precio de la semilla certificada de trigo duro antes de la Reforma era mayor que en la actualidad. Después de ésta, ha oscilado, subiendo al principio por influencia de la Orden de 12 de mayo de 1994 y después bajando por exceso de oferta.

El potencial de producción de la UE en una situación climatológica normal supera los 8 millones de t, cifra suficiente para asegurar la provisión de la industria semolera comunitaria, pues, considerando el consumo propio y las exportaciones europeas, la Comunidad necesita 7 millones de toneladas. El problema está en que una parte importante del trigo duro producido en la UE no está disponible para la industria, bien porque hay partidas destinadas a la alimentación animal, o bien porque se queda en la explotación. En cualquier caso, en la negociación de los precios agrarios 96/97, esta propuesta de la Comisión a que nos referimos ha sido retirada, no debido a la intención de no aplicar esta retirada de derechos individuales, sino a que todos los países están solicitando más cupo. Por tanto, este posible cambio no parecía que se fuera a producir hasta la campaña de siembra de 1997/98.

Tal y como se veía venir en años anteriores, los derechos o cupos históricos de trigo duro han desaparecido a partir de la campaña 1999-2000. En secano no hay limitación para que siembre trigo duro cualquier agricultor, siempre que no se repita el cultivo. En regadío sí hay una lista de agricultores que tienen derecho a cultivarlo, la cual figura en el BOJA, n.º 81, del 15 de julio de 1999. La Superficie Máxima Garantizada (SMG) ha aumentado ligeramente, situándose en esta campaña en 594.000 ha para toda España. A Córdoba le corresponden 104.155 ha. Si se supera la SMG se reduce de forma proporcional el importe de la ayuda que se recibe en concepto de complemento, que asciende a 57.320 pta/ha, algo inferior a la de años pasados, equivalente a 344,5 euros. Continúa siendo necesario para cobrar este pago extra la utilización de semilla certificada y la siembra de una dosis mínima cifrada en 125 kg/ha.

2) Orden de 26/11/93

En girasol, la elevada subvención a la superficie en la campaña 92/93 (296 Ecus/t por el rendimiento comarcal medio que viene fijado en unas tablas) provocó una desmedida expansión de este cultivo, lle-

gando a alcanzar una superficie de 2.000.000 de ha. Una vez más, el interés radicó en el cobro de esa importante subvención aunque no se recogiera el producto, lo que da idea, por sí mismo, del escaso grado de aplicación del agricultor en algunos casos, consecuencia de esta corriente en pro de la extensificación que se promovió desde las directrices de la PAC. Como consecuencia de esta política de subvenciones, los agricultores han optado en muchas ocasiones por semillas de baja calidad y menor precio. Posteriormente, las siembras de girasol en nuestro país han vuelto a su nivel histórico (alrededor de 1 millón de ha) gracias a la Orden del MAPA del 26-11-93 publicada en el BOE el 27 de noviembre de 1993, en la que se detallan las condiciones de siembra de girasol para cobrar la subvención (si no es con ésta, su siembra no es rentable). Se establece así un mecanismo para controlar la superficie de cultivo y evitar el fraude en las siembras, y que las ayudas sean para los agricultores que realizan las labores con profesionalidad. Las condiciones citadas son:

1. No se puede sembrar girasol en las tierras dedicadas a este cultivo en la campaña anterior. Por tanto, no se puede repetir girasol sobre girasol.
2. Las tierras donde se vaya a sembrar deberán tener un rendimiento asignado por el Plan de Regionalización superior a los 2.000 kg/ha, salvo que fueran zonas en las que se sembrara girasol entre los años 1988 a 1991.
3. Los agricultores deberán justificar la utilización de una dosis mínima de siembra: 2,5 kg/ha de semilla certificada en secano y 4,5 en regadío.
4. No será posible dedicar más del 50% de la explotación al girasol.

Ahora la subvención no es tan fuerte: 196,8 Ecus/t por el rendimiento comarcal medio; no obstante, al agricultor se le sigue asignando una parte de sus ingresos de forma fija, independientemente de los resultados que obtenga la cosecha.

El precio de la semilla de girasol bajó al principio por influencia de la política de subvenciones, pasando de una media en torno a 1.175 pta/kg en 1991 a situarse alrededor de las 600 pta/kg en 1993. Pero en España, tras la publicación de la Orden de 26 de noviembre de 1993, se recuperaron paulatinamente los precios; así, se alcanzaron las 1.125 pta/kg en 1996. En maíz, el precio ha seguido subiendo año tras año (de 1.000 pta/kg en 1991 a 1.300 pta/kg en 1996), siendo la influencia de la Reforma de la PAC en este cultivo poco significativa.

En girasol, al igual que en maíz, la utilización de semilla certificada alcanza prácticamente un 100%. Aquí el riesgo que se corre, desde el punto de vista de las empresas comercializadoras de semilla certificada, más que un descenso de ventas de semilla, reside en que el agricultor se decante por variedades de inferior calidad (entre ellas algunas públicas) y más bajo precio. Esto podrá ocurrir en mayor medida cuanto más represente la subvención dentro de los ingresos del agricultor, pues menos motivado se verá éste para utilizar inputs de calidad.

3) Otras consideraciones

Para evaluar convenientemente la influencia de la reforma de la PAC en nuestro país hay que tener en cuenta que en el mismo se ha sufrido una continua sequía hasta finales de 1995, lo cual hace más difícil deslindar la influencia que tanto reforma como sequía han tenido en la disminución en la utilización y adquisición de los medios de producción. Relativo a este tema, para los Analistas Económicos de Andalucía en el Informe Anual del Sector Agrario en Andalucía (1996), parece adecuado establecer medidas para evitar la mala agricultura: dosis mínima de siembra, semilla certificada, etc.

Tal vez la única consecuencia positiva de esta orientación comunitaria plasmada en la reforma sea la mejora en la solvencia del agricultor, ya que al tener cubiertos unos ingresos mínimos fijos cada año, independientes de factores externos aleatorios, como la climatología, el nivel de precios, etc., aseguran a éste una mejor posición a la hora de afrontar los pagos de los inputs que necesite adquirir. De hecho, el agricultor, tras las primeras críticas al nuevo sistema, lo considera hoy día imprescindible para compensar los efectos de las sequías que de forma más o menos cíclica nos afectan, si bien no hemos de olvidar que la concesión o denegación de subvenciones es una decisión política, ajena muchas veces al agro.

Durante estos años de aplicación de la reforma, hemos observado también los siguientes fenómenos:

- * Incremento del volumen de producción de semillas certificadas de forma muy importante, como consecuencia del carácter obligatorio del uso de semilla certificada de trigo duro, como ya se ha apuntado. Esto hace aumentar, en paralelo, las licencias dadas para variedades privadas a los multiplicadores.
- * La apertura a la producción y comercialización de semilla de girasol de empresas dedicadas a cereales hasta la fecha. Por el momen-

to, se centran en producir Peredovick y variedades híbridas de carácter público, como SH-25.

- * La diversificación general de las grandes compañías como consecuencia de un mercado poco estable.
- * La delegación y/o comercialización de variedades de empresas europeas, a través de compañías de segunda línea (poco importantes).
- * Reducción en los gastos de representación y publicidad de las empresas, junto con plantillas muy ajustadas. Lógicamente, tras esta época marcada negativamente para este tipo de empresas, han tenido que reaccionar recortando gastos, en la medida de lo posible, para rehacerse y ser competitivas de nuevo.
- * La salida al mercado de algunos stocks de semillas a bajo precio, en ciertas empresas con dificultades económicas.
- * El paso libre de mercancías dentro de la Unión Europea equilibra a la baja el precio de la semilla.

3. CONCLUSIONES

La aplicación de la Reforma de la PAC consistente en una nueva política que concede una subvención directa a la superficie sembrada, parecía claramente restar interés a la tecnificación de los cultivos, con la consiguiente influencia negativa en el uso de semilla certificada. Ello a pesar de la voluntad expresada por Bruselas de interesarse por la obtención de calidades, lo cual sólo es posible y se asegura con siembra de semilla certificada. Con el paso de los años, la influencia no parece haber sido tan negativa para el sector. No obstante, una serie de hechos nos dificulta, sin duda, que podamos apreciar claramente el impacto de la Reforma en las especies que hemos estudiado. Hay dos importantísimos acontecimientos, uno relativo al trigo duro y el otro al girasol, que se entrecruzan durante los años de aplicación de la Reforma. En trigo duro, como ya hemos comentado varias veces a lo largo del presente trabajo, es de capital trascendencia la publicación de la Orden de 12 de mayo de 1994, que obliga a la siembra de semilla certificada para poder cobrar la ayuda extra de este cultivo. Lógicamente, esta medida, cuya consecuencia ha sido la utilización de más de un 80% de semilla certificada en trigo duro, cuando en el año 92, antes de la aplicación de la Reforma, era de un 15%, impide conocer con rigor cuál hubiera sido el resultado de la aplicación de la misma en este cultivo, de no haber mediado la Orden citada.

Algo así es lo que ha ocurrido al resto de cereales de paja que no tienen subvención extra, como, por ejemplo, el trigo blando. Aparte de que su superficie de siembra ha disminuido en Andalucía, aunque se ha mantenido más o menos constante en España en los últimos años, el porcentaje de utilización de semilla certificada se ha estancado, representando sólo un 17,5% y con tendencia a la baja. También ha disminuido su precio. Por el contrario, el precio de la semilla certificada de trigo duro subió, especialmente en los años 1994 y 1995. La importante bajada de 1996 es consecuencia de la saturación del mercado gracias a la buena cosecha del año anterior.

Obviamente todo lo comentado obedece a una política de Bruselas de favorecer al cultivo del trigo duro frente al blando, de modo que el boom de este cultivo con variedades del Centro Internacional de Mejoramiento de Maíz y Trigo (CIMMYT), de gran adaptación a Andalucía, parece haber tocado a su fin.

En girasol, en un principio, sí que la influencia de la Reforma de la PAC para el sector semillas fue negativa, pues el agricultor sembró por doquier para cobrar la subvención, con lo cual no se reparó ni mucho menos en el uso de buena semilla, por no hablar del descenso del precio de la misma. Sí fue positiva para los agricultores, que cobraron la generosa subvención, aumentada por las devaluaciones de la peseta del momento. Después, el Ministerio puso orden, de forma que se promulgaron unas condiciones de siembra de girasol para cobrar la subvención y así detener el fraude, además de favorecer que las ayudas fueran para los buenos agricultores. Tras ello la situación quedó normalizada y se amortiguó el golpe asestado a las empresas del sector semillas. Así, el nivel de precios en los últimos años (94, 95 y 96) se ha recuperado, alcanzándose en la actualidad cifras parecidas a las existentes antes de la Reforma. Incluso diríamos que ésta, y la nueva política de subvenciones en detrimento de la política de precios, han venido bien en estos últimos años a los agricultores, pues ha predominado un tiempo eminentemente seco, de manera que los agricultores, vía ayudas de Bruselas, han mantenido las rentas que de otro modo habrían perdido. Y no olvidemos que los agricultores, como demandadores de inputs, son los que sostienen a las empresas comercializadoras de semilla.

En cuanto al maíz, la influencia ha sido pequeña. En tanto en cuanto el rendimiento y la producción, y no la subvención, son los aspectos más importantes a la hora de estimar la rentabilidad de este cultivo, el agricultor ha seguido demandando unos insumos de buena calidad que le reporten una buena cosecha que le permita obtener

un alto beneficio. Asimismo, los precios han ido experimentando un paulatino incremento, lo que es positivo para el sector de semillas certificadas.

En cualquier caso, la sensación es que la aplicación de la Reforma no ha sido tan traumática como se pensaba. Los aspectos más negativos que presentaba para las empresas del sector de las semillas certificadas han sido corregidos a nivel interno en nuestro país por sendas Órdenes Ministeriales, y la percepción por parte del agricultor de unas cantidades fijas han disminuido la precariedad e irregularidad en sus ingresos, lo cual se agudiza especialmente en época de sequía, como la que hemos padecido. Tal vez en otros cereales de paja aparte del trigo duro, las consecuencias negativas sí se hayan dejado de sentir en mayor medida.

BIBLIOGRAFÍA

- GARCÍA, G. (1996): «Rentas y subvenciones agrarias». *Vida Rural*, 25. Enero. Madrid.
- NAVARRO, F. (1995): «Semilla certificada para el trigo». *Agricultura*, 751. Febrero. Madrid.
- ORERO, A. (1995): «Trigo duro: la exigencia de una semilla certificada». *Agricultura*, 758. Septiembre. Madrid.
- SILLERO, J. A. (1995): *Jornadas técnicas sobre la calidad de los trigos españoles*. Valladolid.

RESUMEN

Influencia de la legislación española en la aplicación de la reforma de la PAC en el sector de semillas certificadas

En este artículo se tratan las repercusiones que la promulgación de dos Órdenes Ministeriales, las de 26/11/93 y 12/5/94, han tenido en la aplicación de la reforma de la PAC del año 1992 en la agricultura española, especialmente en trigo duro y girasol, en lo que se refiere al sector de las semillas certificadas.

PALABRAS CLAVE: Semillas certificadas, PAC, trigo duro, girasol.

SUMMARY

Spanish law influence on the application of PAC reform in certificated seeds sector

In this paper, the authors study the effects of the promulgation of two ministerial laws –both 26/11/93 and 12/5/94 laws– on the application of 1992 PAC reform in Spanish agriculture, especially in hard wheat and sunflower, in relation to the certificated seeds sector.

KEYWORDS: Certificated seeds, PAC, hard wheat, sunflower.

