

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo que modifica el Reglamento (CE) nº 1782/2003 del Consejo por el que se establecen disposiciones comunes aplicables a los regímenes de ayuda directa en el marco de la política agrícola común y se instauran determinados regímenes de ayuda a los agricultores»

[COM(2003) 698 final — 2003/0278 (CNS)]

(2004/C 110/20)

El 1 de diciembre de 2003, de conformidad con el apartado 2 del artículo 37 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada. La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 5 de febrero de 2004 (ponente: Sr. MORALEDA QUÍLEZ, coponentes: Sr. FAKAS, Sr. KIENLE y Sra. SANTIAGO). En su 406º Pleno de los días 25 y 26 de febrero de 2004 (sesión del 26 de febrero de 2004) el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 58 votos a favor, 7 en contra y 1 abstención el presente Dictamen.

1. Introducción

- 1.1 El 26 de junio de 2003, en Luxemburgo, los ministros europeos de agricultura adoptaron una reforma fundamental de la PAC dejando a los Estados miembros un margen de maniobra para su implementación entre los años 2005 y 2007. El acuerdo incluía también una declaración común del Consejo y de la Comisión para ciertas producciones en las que se mantenían los mismos principios y normas, el mismo horizonte presupuestario a largo plazo (2013) y su marco financiero actual (*statu quo*).
- 1.2 La Comisión hace mención en la exposición de motivos de la propuesta de Reglamento en cuestión, que desde 1992 la política agrícola común (PAC) se halla inmersa en un proceso de reforma fundamental que tiene por objetivo el paso de una política de apoyo a los precios y la producción a otra más global de apoyo a la renta de los agricultores. Dentro de esta tendencia tenemos la aprobación del Reglamento (CE) nº 1782/2003, por el que se establecen disposiciones comunes aplicables a los regímenes de ayuda directa en el marco de la política agrícola común y se instauran determinados regímenes de ayuda a los agricultores.
- 1.3 La disociación de la ayuda directa al productor y la introducción de un régimen de pago único constituyen elementos esenciales del proceso de reforma de la política agrícola común. Como continuación al proceso de reforma iniciado, la Comisión propone la integración de los actuales regímenes de ayuda para el algodón, el aceite de oliva, las aceitunas de mesa, el tabaco y el lúpulo en el Reglamento mencionado.

2. Observaciones generales

- 2.1 El CESE quiere recordar que la Política Agrícola Común tiene como finalidad el cumplimiento de los objetivos expresados en el Tratado constitutivo de la Comunidad

Europea: en particular, la estabilización de los mercados, el aumento de la productividad, la garantía de un nivel de vida equitativo a los agricultores y el incremento de sus rentas. Objetivos cuyo cumplimiento quedaría seriamente cuestionado de llevarse a cabo las propuestas formuladas por la Comisión para los sectores en cuestión, ya que la propuesta de reforma ni garantiza la producción de estos cultivos, ni tiene en cuenta a los productores situados en las zonas desfavorecidas, ni incrementa la competitividad ni tampoco respeta el medio ambiente.

- 2.2 Los trabajos preparatorios para la reforma de junio evaluaron, en algunos casos, el impacto que tendría para las explotaciones y los territorios, la aplicación de uno u otro modelo. De este modo, el Parlamento Europeo, durante la audición del pasado mes de septiembre «Evolución de los ingresos de las explotaciones agrícolas de la Unión Europea», recomendaba para futuras reformas, mayor atención al análisis y evaluación de sus consecuencias. El CESE quiere recordar que esto no se ha tenido en cuenta y recomienda que esta situación no se dé más en el futuro.
- 2.3 A juicio del CESE, la disociación de las ayudas en las formas propuestas, en los sectores contemplados, provocaría una serie de problemas e inconvenientes de los cuales se pueden destacar los siguientes: la ayuda histórica por explotación prevista adopta como referencia un período anterior, no eliminando por tanto los desequilibrios territoriales y sociales existentes actualmente sino probablemente incrementándolos; perjudicaría en especial a la incorporación de los agricultores jóvenes; tendría efectos negativos en las tierras en arrendamiento y pondría en peligro el mantenimiento de la producción en determinadas comarcas y regiones.
- 2.4 Las producciones agrícolas contempladas en la propuesta están sustentadas por un amplio tejido social, tanto desde el punto de vista de la producción como de la transformación y elaboración. Por tanto, se trata de cultivos eminentemente «sociales» por el empleo que generan al tratarse de cultivos muy intensivos en lo que se refiere a la mano de obra y su predominancia en determinadas comarcas y regiones de la Unión Europea. El CESE considera que las repercusiones sociales y de pérdida de empleo que ocasionarían las reformas propuestas tendrían una especial gravedad aún incrementada por coincidir, además, dichas zonas con unas altas tasas de paro en su población.

- 2.5 La mayoría de los sectores afectados por la propuesta de la Comisión se encuentran ubicados en regiones mediterráneas, con la calificación de regiones menos desarrolladas, zonas desfavorecidas por despoblamiento o zonas de montaña. Por este motivo el CESE considera que la Comisión debería tener en cuenta las conclusiones del Consejo Europeo de los días 24 y 25 de octubre de 2002, en las que se hace hincapié en que deben protegerse los intereses de los productores de las regiones desfavorecidas de la actual UE-15.
- 2.6 La Comisión pretende reforzar el segundo pilar de la PAC, es decir, el desarrollo rural, a costa de desviar fondos de los sectores en cuestión a medidas contempladas en el Reglamento (CE) nº 1257/1999 de desarrollo rural. Sin embargo, el CESE considera que el auténtico motor de desarrollo rural en las regiones y comarcas afectadas lo constituye el mantenimiento de la actividad socioeconómica actual en base a las producciones existentes. Por ello considera prioritario que en las reformas en cuestión se garantice y potencie la multifuncionalidad en su más amplio término, asumiendo en definitiva las conclusiones de los Consejos de Luxemburgo (1997) y Berlín (1999).
- 2.7 Con las nuevas consideraciones de carácter medioambiental aprobadas recientemente para las ayudas directas, tanto en lo relativo a la condicionalidad desde el punto de vista medioambiental como en el cumplimiento de las buenas prácticas agrarias compatibles con la conservación de los recursos naturales, se garantiza la gestión sostenible de las tierras ocupadas por los cultivos en cuestión.
- 2.8 Además, teniendo en cuenta la decisión del Consejo Europeo de Gotemburgo de añadir a la Estrategia de Lisboa (estrategia para la reforma económica y social) una dimensión medioambiental, el CESE considera que la estrategia de desarrollo sostenible en la UE debe salvaguardar el equilibrio entre el crecimiento económico, el bienestar, la justicia social y la protección medioambiental, aspectos que deben ser tenidos en cuenta en la propuesta de la Comisión con el fin de mantener el tejido social y económico, así como la conservación de los recursos naturales en las regiones donde se producen los cultivos a los que hace mención el documento analizado.
- 2.9 El CESE estima que, en base a una probable reducción de superficies cultivadas en los sectores considerados, se producirán graves consecuencias para el resto de sectores agrícolas que puedan cultivarse en dichas superficies, al estar contingentados en su gran mayoría, ocasionando nuevas distorsiones de la competencia y repercusiones de índole económica, social e incluso medioambiental.
- 2.10 El CESE considera necesario efectuar una serie de análisis específicos por sectores y regiones sobre los posibles efectos del diferente grado de disociación de ayudas (efectos en el mercado, territorio, empleo, medio ambiente, etc.), como paso previo antes de tomar unas decisiones de modificación de los mecanismos actuales. En especial es de vital importancia una evaluación del impacto territorial de las medidas propuestas. Para el CESE, la disociación total de las ayudas hace que se corra el riesgo de ocasionar una reducción de las producciones mencionadas en las zonas ya de por sí desfavorecidas, provocando indeseables efectos negativos desde la óptica medioambiental, entre los cuales puede destacarse la aceleración de la desertificación en unas zonas agrícolas frágiles y con procesos erosivos en constante crecimiento.
- 2.11 Al tomar referencias históricas tanto en la superficie como en cantidades producidas, la Comisión no debe olvidar la realidad productiva de los distintos sectores, por lo que es preciso que se tengan en cuenta los distintos datos en base a la realidad estadística de los últimos años.
- 2.12 El CESE considera que, teniendo en cuenta lo estipulado en el Reglamento (CE) nº 1782/2003 del Consejo por el que se establecen disposiciones comunes aplicables a los regímenes de ayuda directa en el marco de la política agrícola común, en cuanto a la posibilidad que se ofrece a los Estados miembros de establecer la fecha de entrada en vigor del nuevo régimen de ayudas entre los años 2005 y 2007, debe flexibilizarse esta posibilidad con respecto a los demás sectores en los que se apliquen similares disposiciones.
- 2.13 El CESE recuerda que ante el fracaso en la conferencia Ministerial de Cancún, no se entiende que la Comisión mantenga los mismos principios con los que se comenzaron las negociaciones sin que, por lógica, se extraigan las debidas conclusiones sobre la idoneidad de la estrategia seguida por la Unión Europea.
- 2.14 Por último, el CESE expresa la necesidad de establecer el mismo tratamiento de las decisiones adoptadas en junio para con los sectores actualmente afectados por las reformas, en el sentido de posibilitar a los Estados miembros el margen de maniobra adecuado para la aplicación de las mismas.

ALGODÓN

3. Síntesis de la propuesta de la Comisión

- 3.1 Como es sabido, la Comisión propone que la parte del gasto del FEOGA para el sector del algodón destinada a la ayuda a los productores durante el periodo de referencia (2000-2002) se transfiera a la financiación de dos medidas de apoyo a los ingresos de los productores: el régimen de pago único por explotación y una nueva ayuda a la producción en forma de pago por superficie. El importe global disponible para las dos medidas asciende a 695,8 millones de euros desglosados de la siguiente forma: 504,4 millones de euros para Grecia; 190,8 millones de euros para España y 0,565 millones de euros para Portugal.
- 3.2 Por otra parte, se propone que el 60 % de las ayudas a los productores, por Estado miembro, se transfiera al régimen de pago único por explotación, bajo la forma de nuevos derechos que se concederán al beneficiario independientemente de si cultiva o no algodón. El importe global que se destina al pago único es de 417,3 millones de euros (302,4 millones de euros para Grecia, 114,5 millones de euros para España y 0,365 millones de euros para Portugal).
- 3.3 El restante 40 % de la ayuda se divide en 202 millones de euros para Grecia, 76,3 millones de euros para España y 0,2 millones de euros para Portugal (en total 278,5 millones de euros). La Comisión propone destinarlos a los Estados miembros como dotación financiera nacional con el fin de emplearlos en el nuevo pago por superficie (por hectárea de algodón) en zonas adecuadas para el cultivo del algodón, con el fin de no provocar el abandono de este cultivo. El nuevo pago por superficie se aplica a una extensión máxima de 425 350 hectáreas que pueden optar a la ayuda, de las cuales 340 000 están en Grecia (reducción del 11 % de las superficies que pueden optar a la ayuda en el periodo de referencia), 85 000 hectáreas en España (reducción análoga del 5 %) y 360 hectáreas en Portugal.

3.4

Por último, la Comisión propone transferir la cantidad de 102,9 millones de euros (82,68 millones de euros para Grecia; 20,13 millones de euros para España y 0,12 millones de euros para Portugal) al segundo pilar de la PAC, para financiar medidas de reestructuración en el marco de la ayuda al desarrollo rural.

4. Introducción

4.1 El sector del algodón no se basa en una organización común de mercados, sino en los protocolos 4 y 14 anejos a las Actas de adhesión de Grecia y España respectivamente, que han servido de base para establecer un régimen destinado a:

- apoyar el cultivo del algodón en las regiones en que es esencial para la economía agraria,
- garantizar unos ingresos justos a los agricultores, y
- estabilizar el mercado mediante la mejora de las estructuras en el nivel de la oferta y la comercialización.

4.2 Con el acuerdo adoptado en Luxemburgo el 26 de junio de 2003 sobre la reforma de la PAC, la agricultura europea emprendió el camino de la reducción de las ayudas a la producción. El acuerdo incluía también una declaración común del Consejo y de la Comisión (punto 2.5) ⁽¹⁾ sobre la segunda serie de propuestas de la Comisión para los productos mediterráneos (tabaco, algodón y aceite de oliva) en la que se mantenían:

- los mismos principios y normas,
- el mismo horizonte a largo plazo (2013),
- el marco financiero actual (*statu quo*).

4.3 El CESE considera que el pleno respeto del acuerdo es una condición imprescindible y pide a la Comisión que demuestre la adecuada flexibilidad en la fase de negociación en el Consejo y que corrija las serias divergencias que existen en su propuesta, en lo que se refiere a las modalidades y al calendario de puesta en práctica de la reforma. Lo que pide el CESE no añade nada pero tampoco quita nada a las decisiones aprobadas el 26 de junio de 2003 por unanimidad para los demás sectores de la PAC.

5. Observaciones generales

5.1 El sector del algodón tiene una enorme importancia económica y social en ciertas regiones de la UE. Da empleo aproximadamente a unas 300 000 personas en el sector primario y a unas 100 000 en el sector secundario. En el año 2002, el algodón representó un porcentaje del 9 % de la producción agraria total en Grecia y del 1,5 % en España (en Andalucía el porcentaje se eleva al 4 %).

5.2 El número de explotaciones asciende a 71 600 en Grecia y a 10 000 en España, si bien el tamaño medio de las explotaciones griegas es mucho menor. La explotación griega tiene una extensión media de 4,9 hectáreas frente a 9 hectáreas en España.

5.3 El CESE no comparte el análisis de la Comisión y no está de acuerdo con la valoración de que no habrá una reducción de la superficie dedicada al cultivo. En los últimos años en Grecia se ha producido una disminución constante

de las superficies cultivadas, que han pasado de 440 000 hectáreas en 1995 a 380 000 hectáreas en la actualidad. Se ha producido una reducción análoga en España, donde las superficies destinadas al cultivo del algodón representan 90 000 hectáreas, frente a las 135 000 que había en 1998. Por consiguiente, en opinión del CESE, la propuesta de reducir las superficies que pueden optar a la ayuda es totalmente injustificada e insostenible y más aún si ha de efectuarse a niveles diferentes para cada país (11 % en Grecia y 5 % en España).

5.4 Como productora, la UE desempeña un papel menor en el escenario internacional, ya que sólo cuenta con aproximadamente el 1,5 % de las superficies cultivadas y en torno al 2,5 % de la producción mundial total. Los principales países productores son China (22,6 %), Estados Unidos (20,1 %), India (13,1 %) y Pakistán (9 %).

5.5 La UE, con 708 000 toneladas de importaciones y 227 000 toneladas de exportaciones de algodón desmontado, es el primer importador neto a nivel mundial. Cabe señalar que dos tercios de las importaciones proceden de países en desarrollo y están exentas de impuestos. Conviene señalar también que el algodón europeo se exporta sin subvenciones a la exportación. El CESE no comparte el punto de vista de la Comisión y no logra entender cómo el comercio mundial podría distorsionarse cuando la UE importa algodón en régimen de franquicia de derechos y en proporciones muy elevadas, y exporta cantidades muy pequeñas sin ningún tipo de ayuda.

5.6 El CESE recuerda que durante la Conferencia Ministerial de Cancún, el régimen de ayudas al algodón europeo sufrió un injusto ataque, sin lugar a dudas por la estrategia de alineamiento con Estados Unidos, seguida por la UE. Por consiguiente, el CESE considera que en la UE es totalmente injustificada e insostenible la extrema reacción que suscitó la iniciativa de cuatro países africanos (Burkina Faso, Benín, Malí y Chad), planteada en las negociaciones de la OMC en Cancún, de suprimir las ayudas al sector del algodón. Ningún interlocutor serio puede sostener que, con sólo el 2,5 % de la producción mundial, la UE sea capaz de influir en los precios internacionales.

5.7 El algodón es la principal fibra textil natural que debe ganar constantemente terreno a las fibras sintéticas. El algodón producido en la UE es de buena calidad, aunque hay margen de mejora. Además, para hacer frente a la competencia internacional, la industria textil europea necesita un algodón de excelente calidad. A este respecto, el CESE apoya todas las propuestas de la Comisión encaminadas a la mejora de la calidad.

5.8 El 22 de mayo de 2001, el Consejo aprobó el Reglamento (CE) n° 1051/2001 por el que se revisaba el régimen de ayudas para el algodón. El nuevo dispositivo ha funcionado de manera satisfactoria desde el punto de vista de la productividad de las explotaciones, de la limitación de las superficies cultivadas y de la reducción de la nocividad medioambiental. El CESE no entiende por qué dos años más tarde la Comisión propone un sistema totalmente diferente sin ni siquiera tener conocimiento de los resultados de la reforma de 2001. Destaca también que la Comisión no incluye en su propuesta un estudio de impacto como lo hizo para los sectores reformados en 2003 y para el tabaco.

⁽¹⁾ Reforma de la PAC, compromiso de la Presidencia (con el acuerdo de la Comisión). Documento n° 10961/03.

6. Observaciones específicas

6.1 La Comisión propone transferir ayudas por importe de 102,9 millones de euros del primer al segundo pilar. En esencia, esto supondrá una doble carga para los productores de algodón, que ya contribuyen al desarrollo rural a través del reglamento horizontal y la modulación de los pagos (reducción del 3 % en 2005, del 4 % en 2006, del 5 % en 2007 y posteriormente, cuando el pago único sobrepasa los 5 000 euros al año). En ningún otro sector aparte del tabaco y el algodón existe tal disposición. El CESE considera que esta medida va en contra del acuerdo de Luxemburgo y pide a la Comisión que reconsidere su postura.

6.2 El CESE considera que, además de las medidas horizontales obligatorias que se prevén para la protección del medio ambiente, los Estados miembros podrían poner en práctica programas ambientales complementarios para fomentar los esfuerzos en favor del control de la producción y de la protección del medio ambiente. Al determinar las superficies que pueden optar a la ayuda, es necesario tener en cuenta, además de otros criterios, las características económicas y sociales de las producciones de este sector.

6.3 El CESE considera inaceptable la cláusula de revisión específica, relativa únicamente a los productos mediterráneos. Por consiguiente, pide que se suprima el artículo 155 bis relativo a unas propuestas legislativas que habría que presentar antes del 31 de diciembre de 2009, y propone en su lugar que dichas producciones se incluyan en el ámbito de aplicación de las disposiciones del apartado 3 del artículo 64 del Reglamento horizontal (nº 1782/2003), que prevé la presentación de un informe de evaluación.

7. Conclusiones

7.1 El algodón cultivado en la Unión Europea no puede ocupar una posición competitiva en el mercado mundial, habida cuenta de que sus costes de producción son bastante más elevados que los de los demás países productores. Hay que señalar que los demás países productores desarrollados (principalmente los Estados Unidos) conceden a su producción de algodón subvenciones cuyo importe es varias veces superior al de la UE, mientras que en los países en desarrollo los gastos de producción son bajos a causa del dumping social.

7.2 El CESE considera que el principio de la apertura comercial total y de la desvinculación de las ayudas y la producción no pueden recomendarse en el caso de un sector como el del algodón, afectado por fluctuaciones de gran magnitud en lo que se refiere a la evolución de los precios internacionales y por un contraste muy marcado entre los aplicados en el interior y en el exterior de la Unión.

7.3 En caso de que, a pesar de las observaciones formuladas, la Comisión persista en su voluntad de incluir también al sector del algodón en la operación de desvinculación, el CESE reclamará la aplicación estricta del acuerdo de Luxemburgo de 26 de junio de 2003, tanto en lo que se refiere a las modalidades de su puesta en práctica como para el calendario de aplicación.

7.4 A juicio del CESE, todo lo que sucedió en las negociaciones de la OMC en Cancún con respecto al sector del algodón no debe influir en el desarrollo de las negociaciones sobre

este sector en el Consejo de Ministros. Con el 1,5 % de las superficies de cultivo a nivel mundial y el 2,5 % de la producción mundial, la UE desempeña un papel menor en el mercado internacional del algodón y no influye en los precios mundiales. En esta línea, en opinión del CESE, no se ayuda en absoluto a los países en desarrollo y lo único que se hace es poner en duda e invalidar el modelo agrícola europeo. Considera, pues, que el sector del algodón no puede ser tratado como tal sector en las negociaciones de la OMC, sino que debe incluirse en el capítulo de dichas negociaciones relativo a la agricultura.

ACEITE DE OLIVA

8. Introducción

8.1 La primera organización común del mercado (OCM) en el sector del aceite de oliva, establecida en 1966 por el Reglamento 136/66/CEE, ha estado en vigor durante 31 años y ha tenido unas repercusiones muy favorables en la modernización del sector del olivar y de los sectores de la transformación y la comercialización.

8.2 En 1998, el régimen de intervención se sustituyó por un mecanismo de almacenamiento privado, se suprimieron las ayudas al consumo y se fijaron a cero las restituciones a las exportaciones.

8.3 La ayuda a la producción, concedida a todos los productores basándose en las cantidades de aceite producidas y en el equivalente de aceituna de mesa, es de 1 322,5 euros por tonelada, valor sujeto a corrección cuando los Estados miembros sobrepasen las respectivas cantidades nacionales garantizadas (CNG).

8.4 El sector del aceite de oliva no forma parte del paquete de la reforma aprobada en el citado Consejo de Luxemburgo, si bien ese mismo Consejo invitó a la Comisión a presentar en 2003 una propuesta de reforma de la OCM del sector del aceite de oliva basada en los principios de la nueva PAC.

9. La propuesta de la Comisión

9.1 La Comisión propone:

- que las ayudas atribuidas al sector sean independientes de la producción efectiva de aceite y aceituna de mesa de cada oleicultor;
- que la atribución de la ayuda no obligue a la recogida de la aceituna, ni a la producción de aceite o aceituna de mesa, y
- que el pago de las ayudas dependa únicamente del cumplimiento de las normas de buenas prácticas agrarias.

9.2 Sin embargo, el temor a que una desvinculación total de la ayuda pudiese causar problemas de abandono en algunas zonas productoras tradicionales, llevar a una degradación de la cobertura del suelo y del paisaje, y tener repercusiones negativas, ha llevado a la Comisión a establecer dos tipos de ayuda:

- una ayuda directa a los agricultores, desvinculada, equivalente al 60 % de los pagos efectuados durante el trienio 2000-2002;

— una ayuda por hectárea, vinculada al mantenimiento de los olivares con valor ambiental y social de importancia reconocida, equivalente al 40 % de las ayudas directas, expresada en número de ha-SIG oleícola. Los Estados miembros definirán hasta un máximo de cinco categorías de olivares subvencionables, en función de su valor ambiental y social, teniendo en cuenta también los aspectos relacionados con el paisaje y las tradiciones.

9.3 Con objeto de evitar que el nuevo sistema de ayudas altere la situación de equilibrio inestable que caracteriza actualmente al mercado del aceite de oliva, resulta necesario limitar el acceso al régimen de pago único a las superficies oleícolas existentes antes del 1 de mayo de 1998 y a las nuevas plantaciones previstas en el marco de los programas aprobados por la Comisión.

9.4 La nueva legislación propuesta entrará en vigor tras la expiración del Reglamento nº136/66/CEE y después de una campaña intermedia de comercialización de ocho meses en 2004 (1.11.2004-30.6.2005).

9.5 Deberán mantenerse las actuales medidas de ayuda al almacenamiento privado y potenciarse las actuales medidas para mejorar la calidad.

10. Observaciones generales

10.1 El CESE estima muy positiva la afirmación que hace la Comisión de que el sector del aceite constituye un elemento clave del modelo agrícola de la Unión Europea y también la referencia al hecho de que, a pesar de que las restituciones a la exportación fueron fijadas en cero en 1998, las exportaciones de aceite de oliva de la UE se han duplicado en los últimos diez años.

10.2 El esfuerzo realizado en este sector en materia de calidad y de organización de los mercados, además de la divulgación y consulta de nuevos mercados, junto al reconocimiento de las propiedades del aceite en la prevención de enfermedades, en particular las cardiovasculares, han tenido un peso significativo en el aumento progresivo del consumo mundial de este producto.

10.3 El CESE señala una vez más que las referencias al papel del olivar en la creación de empleo, el combate contra la desertificación y la protección de la biodiversidad fueron aspectos destacados ya ampliamente en anteriores dictámenes del Comité, quien «defiende que el olivar es el bosque productivo más meridional de la UE, jugando un importante papel social y medioambiental en zonas de difícil o nula sustitución por otros cultivos, además de permitir el mantenimiento y fijación de la población rural.» ⁽¹⁾

10.4 También en lo que respecta a la actual reforma de la PAC, el CESE, tanto en su Dictamen de iniciativa «El futuro de la PAC» ⁽²⁾ como en sus dictámenes sobre la «Revisión intermedia de la PAC» ⁽³⁾ y «Revisión de la PAC 2003» ⁽⁴⁾, puso sobre aviso repetidamente a la Comisión de que una desvinculación total de las ayudas podría implicar, en determinadas regiones y para determinados cultivos, un abandono de la producción, lo que acarrearía consecuencias graves para el empleo y el tejido social de las zonas rurales en cuestión.

10.5 Dicho elevado y evidente riesgo es contrario al objetivo principal de toda reforma de la PAC, consistente en mantener la producción y el tejido económico y social que ésta sostiene, en especial cuando se localiza en algunas de las regiones más desfavorecidas de la Unión y se refiere al cultivo que más dependencia relativa de la mano de obra tiene (en algunas regiones llega a representar el 90 % de los puestos de trabajo del sector agrario).

10.6 El CESE vio en su día con satisfacción que la Comisión había tomado nota de esta preocupación y que consideraba más prudente proponer, para algunos de los sectores afectados por la propuesta aprobada en el Consejo de Luxemburgo, una desvinculación parcial de la ayuda, y también permitir que el porcentaje no vinculado de la ayuda fuera fijado por cada Estado miembro.

10.7 Sin embargo, el CESE observa ahora con sorpresa que este criterio no ha sido considerado en la propuesta de Reglamento objeto del presente dictamen.

10.8 La atribución de una ayuda adicional del 40 % al olivar, totalmente desvinculada de la producción, implicará sin duda el inevitable abandono técnico del cultivo, especialmente en las zonas de productividad más baja o en aquellas con costes de producción muy elevados.

10.9 De hecho, dichas zonas están condicionadas por una serie de factores que penalizan su cuenta de cultivo con incrementos significativos de cargas que hacen de ellas, potencialmente, candidatas al abandono económico.

10.10 Al mismo tiempo, este escenario implicará el cierre de las unidades transformadoras asociadas a la producción, a falta de materia prima, obligando al abandono forzado de las explotaciones que aún presentaban alguna competitividad productiva.

10.11 El CESE invita a la Comisión a cumplir los objetivos previstos en la reforma del Reglamento 136/66, a través del Reglamento (CE) nº1938/98, que dio lugar a un período transitorio cuyo objetivo era dar tiempo a la Comisión para obtener datos precisos de la producción olivarera real de la Unión Europea y, de este modo, poder diseñar un nuevo sistema con argumentos sólidos basados en la realidad productiva del sector y en los datos estadísticos de los últimos años.

11. Observaciones específicas

11.1 El CESE señala que en el artículo 155 bis, Título IV bis – Transferencias Financieras, está previsto que la Comisión presente al Consejo, antes del 31 de diciembre de 2009, un informe sobre la aplicación del Reglamento objeto del presente dictamen acompañado, si procede, de propuestas legislativas.

11.2 El CESE considera inaceptable la cláusula de revisión específica aplicable únicamente a los productos mediterráneos y pide que se suprima. En su lugar propone que este sector quede incluido en el ámbito de aplicación del apartado 3 del artículo 64 del Reglamento horizontal (nº 1782/2003), que prevé la presentación de un informe de evaluación.

⁽¹⁾ DO C 221, 7.8.2001.

⁽²⁾ DO C 125, 27.5.2002.

⁽³⁾ DO C 85, 8.4.2003.

⁽⁴⁾ DO C 208, 3.9.2003.

11.3

No se comprende que en un sector productivo tan sensible que solamente es relevante para los países mediterráneos no se permita a los Estados miembros, por lo que respecta al 40 % de la ayuda destinada a la protección medioambiental y social, la utilización de un sistema semejante al previsto en los artículos 66, 67 y 68 de la sección 2 del capítulo 5 del Reglamento (CE) nº1728/2003 de 29 de septiembre de 2003 (grandes cultivos, carne de ovino y vacuno), en virtud del cual cada Estado miembro podrá decidir el porcentaje de ayuda vinculada a la producción que crea conveniente.

11.4 En efecto, la desvinculación total de la producción puede conllevar, principalmente en las zonas de baja productividad, un peligro real de abandono del cultivo con consecuencias graves para el empleo local y la industria correspondiente, así como desde el punto de vista de la ocupación del territorio. Por otra parte, el CESE considera necesario que el principio de subsidiariedad se aplique a las ayudas adicionales, de manera que estas ayudas se distribuyan según criterios definidos por cada Estado miembro, tanto en lo que se refiere a la cuantía como al sistema de apoyo.

En cualquier caso esta ayuda debe garantizar:

- el mantenimiento de la actividad productiva del olivar y su industria asociada, garantizando con los controles necesarios la transparencia del mercado y la calidad y la trazabilidad del producto,
- el mantenimiento de los olivares de bajo rendimiento, que desempeñan un papel vital desde el punto de vista socioeconómico y medioambiental.

11.5 Por esta razón, el CESE insiste en que, como sucede con el Reglamento (CE) nº1728/2003 de 29 de septiembre de 2003, se dé a los Estados miembros la posibilidad de decidir el porcentaje de ayuda vinculada a la producción y la campaña en que debe aplicarse el pago único.

11.6 El CESE considera que en el Reglamento del Consejo deberían incluirse algunas disposiciones, en particular en lo que se refiere a la elegibilidad de las superficies de nuevas plantaciones autorizadas por el Consejo en 1998, así como a la correspondiente dotación presupuestaria para tal efecto.

11.7 El CESE considera que los fondos de la actual OCM correspondientes a medidas que se pretende suprimir, como es el caso de las restituciones a la exportación, las ayudas a la utilización de aceite de oliva en conservas y la financiación de las agencias de control, deben permanecer en el paquete financiero del sector de cada Estado miembro.

TABACO

12. Resumen de las propuestas de la Comisión

12.1 La propuesta de Reglamento recoge el desacoplamiento total de las ayudas siguiendo el esquema que ya se recogía en la

Comunicación de la Comisión del pasado mes de septiembre ⁽¹⁾. En el sector del tabaco se contempla un desacoplamiento progresivo en tres fases.

12.2 Asimismo, se recoge la creación de un sobre de reestructuración del sector del tabaco. Este sobre retraerá un porcentaje de la prima actual, la cual será gestionada dentro de las medidas de desarrollo rural y como misión fundamental será la reconversión de las regiones productoras de tabaco.

12.3 Asimismo, la propuesta de Reglamento recoge una revisión de la reforma actualmente propuesta en el año 2009.

13. Introducción

13.1 El CESE desea señalar que:

— El tabaco es una planta anual cuyo cultivo tiene unas repercusiones sociales muy importantes en toda Europa; incluso la propia Comisión posee estudios donde se reconoce la importancia social y cultural de este cultivo que desarrolla, en las zonas productoras, una importante red de servicios. En Europa son 453 887 ⁽²⁾ los puestos de trabajo vinculados directamente a la producción de tabaco y es necesario recordar que el 80 % del tabaco europeo se cultiva en regiones clasificadas como objetivo 1.

— La importancia de la mano de obra en el cultivo del tabaco es reconocida por la propia Comisión ⁽³⁾, al señalar este cultivo como uno de los más intensivos de la Comunidad en lo que se refiere a mano de obra. Por término medio, el agricultor europeo necesita 2 200 horas de trabajo anuales para cultivar una hectárea, frente a las 147 horas que invierte un agricultor del grupo de cultivos generales para cultivar una hectárea de su producción. Además, para la mayoría de las variedades la mano de obra representa entre un 50 % y un 70 % de los costes de producción.

13.2 El CESE cree necesario recordar la capacidad de este sector para generar empleo femenino en la fase de primera transformación. Dado que el cultivo se encuentra localizado en el 80 % en regiones desfavorecidas, el mantenimiento de estos puestos de trabajo hace que sus zonas productoras sean más dinámicas que las de cualquier otro cultivo.

14. Observaciones

14.1 El CESE ha venido dictaminando sobre esta materia en los últimos años. Su Dictamen más reciente (CES 190/2002) ⁽⁴⁾ ya destacaba la necesidad de un estudio sobre el sector en el que la Comisión evaluara sus decisiones dado que este cultivo reviste una gran significación regional para algunas zonas desfavorecidas y es fuente de empleo. Al día de hoy, se ha reformado la PAC desvinculando las ayudas a la producción y contamos con estudios que disocian completamente el cultivo del hábito de fumar.

⁽¹⁾ COM(2003) 554 final.

⁽²⁾ Libro blanco del tabaco UNITAB.

⁽³⁾ COM(1996) 554, Informe de la Comisión al Consejo sobre la OCM en el sector del tabaco crudo.

⁽⁴⁾ DO C 94 de 18.4.2002, pp. 14-17.

14.2

El documento de la Comisión basa la propuesta para el tabaco en una Comunicación, la referente al desarrollo sostenible presentada al Consejo Europeo de Gotemburgo en junio de 2001⁽¹⁾. El CESE recuerda que, tras la consulta jurídica de algún Estado Miembro productor, se confirmó la ausencia de decisión en torno al futuro del tabaco durante la citada cumbre. Efectivamente, el Informe de los Servicios Jurídicos del Consejo es taxativo al afirmar «En definitiva, la Comisión intenta que el Consejo acepte a través del considerando 5 (eliminación de las ayudas al tabaco), una medida que, si bien incluyó y propuso en su Comunicación al Consejo Europeo, éste no asumió sino que excluyó expresamente»⁽²⁾.

14.3 Para el CESE, la reforma de la PAC, acordada el 26 de junio de 2003 en Luxemburgo, es uno de los elementos que la Comisión tiene en cuenta a la hora de plantear la reforma de la actual OCM del tabaco. Los objetivos fundamentales de la reforma, recogidos en la exposición de motivos de la Comunicación de septiembre de 2003 se incumplen parcialmente.

14.4 Asimismo, en lo referente a tabaco y salud, el informe de evaluación y el de impacto reconocen que la OCM no influye para nada en las cifras de tabaquismo. Actualmente no existe relación entre producción y consumo; este último depende más de las modas que del cultivo. Hay que tener en cuenta que sólo un 20 % del consumo europeo procede de la producción comunitaria, vinculada a la existencia de un sistema de apoyo a la producción de tabaco crudo.

14.5 El Convenio Marco para el control del Tabaquismo, aprobado unánimemente el pasado 21 de mayo de 2003 por los 192 miembros de la OMS, evitó explícitamente pronunciarse sobre los subsidios al cultivo del tabaco y excluyó cualquier referencia a los mismos en la redacción final de su artículo 17.

14.6 El CESE reconoce, no obstante, que la opinión pública tenga asociado producción y consumo; por ello no quiere dejar de pronunciarse por la improporcionable necesidad de ampliar y reforzar las campañas contra el tabaquismo; en especial las dirigidas hacia la población más joven y con mayor riesgo de dependencia.

14.7 El CESE ha comprobado la escasa utilización de los recursos del Fondo Comunitario del tabaco. De manera consecuente, insta a que de los importantes ingresos fiscales procedentes del mismo, se financien programas mas ambiciosos en la lucha contra el tabaquismo.

14.8 El CESE reconoce que, si la producción comunitaria de tabaco pudiera desaparecer, también lo haría el tabaco con menor índice de residuos fitosanitarios del mundo y el producido de forma más sostenible (desde el punto de vista medioambiental).

14.9 Sin una protección exterior cualificada o una producción de calidad especial sería difícil rivalizar con los productores de terceros países porque estos países están produciendo

en su mayoría bajo dumping social; es decir, están explotando laboralmente a mujeres y niños. Un estudio de la OMS⁽³⁾ revela que actualmente en la India hay trabajando en el sector 325 000 menores de los cuales el 50 % tienen menos de siete años; en Brasil, el número de menores que trabaja en el sector aumenta hasta los 520 000 niños de los cuales un 32 % no alcanza los catorce años. También hay constancia de que esta situación se produce en otros países como China, Indonesia, Zimbabwe, Argentina, etc., principales países productores de tabaco.

14.10 Para el CESE la supervivencia del sector de la primera transformación en Europa está directamente vinculada a la continuación del cultivo de tabaco en la Comunidad. Teniendo en cuenta los elevadísimos costes de transporte del tabaco crudo, un primer transformador no puede vivir transformando tabaco importado. Si desaparece el cultivo comenzará a importarse el tabaco transformado, con las evidentes consecuencias sobre este sector industrial y el empleo asociado a él.

14.11 Además, no existe alternativa agrícola económicamente viable para este cultivo que sea capaz de generar actualmente por sí sola los mismos puestos de trabajo y, por tanto, fijar la población en el medio rural como lo hace actualmente el tabaco. Ahora mismo no se pueden buscar alternativas al cultivo del tabaco, cuando los restantes cultivos están contingentados (es decir, hay cuotas de producción y penalizaciones si se superan) y cuando se está proponiendo una reforma sin haber realizado un estudio riguroso sobre el sector. Esto demuestra claramente el interés de recortes presupuestarios al sector agrícola, mientras que los impuestos que recaudan los Estados miembros seguirán percibiéndose aunque el tabaco sea importado de terceros países.

14.12 Para el CESE, se trata de una propuesta enmarcada en las políticas de desarrollo sostenible y salud que, sin embargo, oculta una gran dosis de confusión porque el consumo de tabaco (por otra parte, gran generador de recursos fiscales a los Estados comunitarios con 63 000 millones de euros) no puede ni debe combatirse a corto plazo poniendo en crisis a los cultivadores europeos, instalados, en su mayor parte, en zonas rurales muy desfavorecidas y que sólo reciben del presupuesto comunitario 955 millones de euros.

14.13 De aprobarse el desacoplamiento total, la Comisión debería presentar antes una solución a los efectos que provocaría en el sector. El CESE lamenta que hoy día no exista ninguna solución al cambio de producción.

14.14 En este aspecto, el CESE destaca los beneficios ambientales del procedimiento europeo de cultivo del tabaco, ya que incluso la propia Comisión reconoce el peligro de abandono en áreas montañosas, las cuales representan el 30 % de las áreas tabaqueras. Asimismo, según informaciones de expertos en el sector⁽⁴⁾, el tabaco en Europa es cuatro veces menos contaminante que otras producciones vegetales.

⁽¹⁾ COM(2001) 264 final.

⁽²⁾ Informe de los Servicios Jurídicos del Consejo (2002): «Comunicación de la Comisión sobre desarrollo sostenible y Conclusiones del Consejo europeo de Gotemburgo versus Considerandos 5 y 6 de la propuesta de Reglamento sobre el tabaco».

⁽³⁾ OMS-OIT.

⁽⁴⁾ Régimen aplicable al sector del tabaco. Evaluación Ampliada de Impacto SEC(2003) 1023.

14.15

El estudio de impacto ⁽¹⁾ reconoce que el 81 % de la producción mundial de tabaco tiene lugar en países en desarrollo, los cuales consumen el 71 % de los cigarrillos. También que la OCM del tabaco no influye en los precios mundiales, que los mecanismos de intervención y las restituciones a la exportación desaparecieron hace una década y que la protección en frontera es muy baja.

14.16 El CESE considera muy importante la contribución de la OCM del tabaco al desarrollo sostenible de las regiones productoras, ya que combina el desarrollo económico en armonía con el respeto al medio ambiente y con condiciones laborales dignas, todo ello en su gran mayoría en zonas y regiones desfavorecidas y objetivo 1.

14.17 Asimismo, el CESE destaca la creciente preocupación de la sociedad europea por la calidad de los productos que incluye los métodos de producción y las condiciones de trabajo en las cuales se produce.

15. Conclusiones

15.1 El CESE señala la falta de coherencia en la propuesta de la Comisión y las graves repercusiones que tendrá en las regiones productoras, así como en las economías de los productores de tabaco.

15.2 El CESE considera que tras los estudios realizados dentro del sector del tabaco, la propuesta de la Comisión no presenta soluciones a los efectos que el desacoplamiento total puede provocar en el sector. Por ello, el CESE estima que la Comisión debería presentar todas las alternativas posibles para garantizar el futuro de los agricultores y de las regiones implicadas.

15.3 El CESE estima que se ha avanzado en el conocimiento de la desvinculación entre el cultivo del tabaco en Europa y el hábito de fumar. No obstante, reconoce la asociación que aún sigue haciendo la opinión pública.

15.4 El CESE solicita a la Comisión que en la reforma de la OCM del tabaco se contemple un sistema de desacoplamiento que tenga en cuenta la importancia social del cultivo, permitiendo una gran flexibilidad a los Estados miembros para contemplar las diferentes realidades productivas.

15.5 El CESE considera positivo para la reforma de la OCM del tabaco que la estructura del sector siguiera como en la actualidad, gestionada por agrupaciones de productores que han dado funcionalidad y operatividad al sector.

15.6 El CESE considera saludable que dentro del sector pudiera existir movilidad de transferencias entre cultivadores para promover una mayor viabilidad y competitividad futuras en las explotaciones y que pudiera confirmarse la opción de la readquisición de las cuotas.

15.7 Asimismo, el CESE reclama el mantenimiento de la totalidad del presupuesto en la subrubrica 1^a), dejando al Estado miembro la opción de utilizar un porcentaje para el desarrollo rural.

15.8 Debido a la especial importancia ecológica y social que tiene el cultivo del tabaco en las regiones, es preciso esta-

blecer una definición específica de los requisitos que se exigen para mantener un buen estado de los suelos desde el punto de vista agrícola y ecológico. Asimismo, es preciso prever criterios mínimos para garantizar el empleo y permitir la aceptación de estas ayudas.

LÚPULO

16. Introducción

16.1 El lúpulo es una materia prima indispensable para la fabricación de cerveza. El lúpulo (*humulus lupulus*) es una planta trepadora plurianual que se cultiva en costosas instalaciones. Esta planta confiere a la cerveza su aroma, sabor amargo y propiedades de conservación.

16.2 El 30 de septiembre de 2003, la Comisión Europea presentó un informe sobre la evolución del sector del lúpulo (COM(2003) 571 final).

16.2.1 Este amplio informe presenta una buena panorámica sobre el sector del lúpulo en su conjunto, así como sobre las disposiciones de la organización común del mercado.

16.3 En él, la Comisión valora de forma positiva los resultados de la organización común del mercado del lúpulo.

16.3.1 Así, por ejemplo, la organización común del mercado del lúpulo ha permitido acompañar de forma positiva las enormes adaptaciones del mercado en los últimos años. Los productores comunitarios de lúpulo pudieron reafirmar su posición dominante en el mercado mundial. Las medidas especiales han permitido ajustar mejor la oferta y la demanda. En los ocho Estados miembros productores de lúpulo, la estructura está caracterizada por explotaciones familiares especializadas de una superficie media de 7,8 ha, con una fuerte concentración por el lado de la demanda, las fábricas de cerveza.

16.3.2 La actual organización común del mercado del lúpulo es también el fundamento para la realización de la certificación sistemática del lúpulo, incluida una prueba completa del origen de todas las partidas y un sistema general de garantía de la calidad y de contratos.

16.4 La puesta en práctica de este sistema es competencia de las agrupaciones de productores, que la propia Comisión Europea califica de «alma» de la organización común del mercado del lúpulo. De hecho, las agrupaciones de productores tienen un papel principal en un sistema general de garantía de la calidad y de contratos que incluye una certificación preceptiva del lúpulo y una prueba completa del origen de todas las partidas. Lo mismo vale para la iniciación y la realización de proyectos en los ámbitos de calidad, cultivo, investigación, protección de las plantas, comercialización y técnicas de producción.

16.5 Los gastos del sector del lúpulo han podido mantenerse estables desde hace años en torno a los 13 millones de euros al año.

⁽¹⁾ Véase nota 9.

17. Síntesis de la propuesta de la Comisión

- 17.1 Hasta la fecha, los cultivos permanentes, como el lúpulo y los olivares, no estaban incluidos en el Reglamento (CE) nº 1782/2003. Con la propuesta de modificación del Reglamento (CE) nº 1782/2003, las ayudas directas al lúpulo establecidas en el Reglamento (CEE) nº 1696/71 por el que se establece la organización común de mercados en el sector del lúpulo se integrarán también, en lo sucesivo, en el Reglamento general por medio de pagos directos.
- 17.2 La Comisión propone la plena integración de la prima por el lúpulo en el régimen de pago único. La cuantía de la prima seguirá siendo de 480 euros por ha, sin sufrir modificaciones.
- 17.3 A pesar de todo, la Comisión propone que los Estados miembros puedan retener de forma facultativa hasta un 25 % del componente de los límites máximos nacionales de la producción de lúpulo.

18. Observaciones

- 18.1 El CESE considera consecuente y coherente que la Comisión, tras las decisiones para la reforma de la PAC (decisiones de Luxemburgo) de 26 de junio de 2003, quiera integrar a partir de ahora las ayudas directas para el lúpulo en el Reglamento general sobre las ayudas directas y mantener el importe actual de las ayudas. En cualquier caso, debería garantizarse que la producción del lúpulo de la UE, incluidos los nuevos miembros, pueda seguir manteniendo su posición dominante en la producción mundial.
- 18.2 El CESE asume las conclusiones del Consejo de Luxemburgo y los argumentos esgrimidos por la Comisión

para facilitar la aplicación de un desacoplamiento parcial en aquellos sectores con especial peligro de abandono de la producción o desequilibrio. Por consiguiente, el Comité recomendaría que, en todos los Estados miembros productores de lúpulo, un determinado porcentaje de las ayudas directas siguiera vinculado a la producción de lúpulo.

- 18.2.1 A juicio del CESE, el porcentaje de vinculación en el sector del lúpulo debería elevarse del 25 % propuesto inicialmente por la Comisión al 40 %, a fin de poder considerar adecuadamente el irrenunciable trabajo de las agrupaciones de productos. Asimismo, las superficies de lúpulo abandonadas en el marco del programa especial se deberían tener en cuenta a la hora de calcular el importe de referencia.

18.2.2

Igualmente, dado que los Estados miembros pueden optar entre dos tipos de aplicación: por explotación (artículos 51 a 57) o regional (artículo 58 y siguientes), el CESE señala que, si un Estado miembro se decidiera por la aplicación regional, las actuales ayudas al lúpulo se reducirían de forma considerable y revertirían en beneficio de otras actividades agrarias.

Bruselas, 26 de febrero de 2004.

El Presidente

del Comité Económico y Social Europeo

Roger BRIESCH