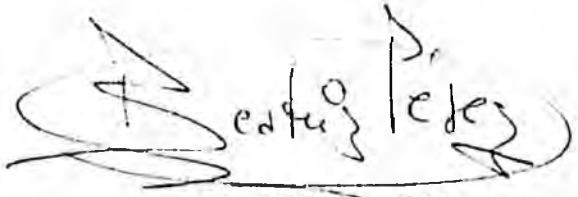
UNIVERSIDAD DE DEUSTO
FACULTAD DE DERECHO

"ANALISIS JURIDICO Y ECONOMICO DE LA IMPLEMENTACION DE LA POLITICA AGRARIA COMUNITARIA EN LA COMUNIDAD AUTONOMA DEL PAIS VASCO"

Tesis doctoral presentada por Dña. Beatriz Pérez de las Heras.

Dirigida por el Doctor D. Iñaki Lasagabaster Herrarte.



EL DIRECTOR

EL DOCTORANDO

Bilbao, Mayo, 1990

I N D I C E

Página

ABREVIATURAS XVI

INTRODUCCION XIX

I. OBJETIVO Y ALCANCE DE LA INVESTIGACION XX

II. CONFIGURACION INTERNA DEL TRABAJO XXIII

PARTE I: EL MOMENTO DE LA INTEGRACION: LA RECONSIDERACION DE LA POLITICA AGRICOLA COMUN 1

CAPITULO I: DE UNA POLITICA DE GARANTIA DE PRECIOS A UNA POLITICA LIBERAL DE MERCADOS 3

Sección 1ª: Una política de precios más restrictiva y un régimen de intervención más flexible 4

A. El recorte de los precios agrícolas 4

1º El modelo originario de precios agrícolas como modelo de incitación económica 4

2º El futuro esquema de garantía de precios: hacia una especialización productiva 11

B. Los dispositivos de estabilización: la corresponsabilidad económica del productor 17

1º Los umbrales de garantía y las cuotas de producción 17

2º Las limitaciones temporales y cualitativas a las compras de intervención y la depreciación de los stocks 28

Sección 2ª: La disminución del potencial de producción 37

Página

A. Los regímenes de reducción de la producción 37

1º Las operaciones de extensificación agraria 37

2º El abandono temporal de tierras arables ("set-aside") 42

B. Fomento del cese en la actividad agrícola: la jubilación rural anticipada 50

1º Antecedentes y objetivos 51

2º Modalidades y condiciones de otorgamiento 54

Sección 3ª: La búsqueda de una concertación internacional en el comercio agrario .. 61

A. Efectos de la PAC sobre terceros países: la Comunidad ha exportado al mercado mundial sus propios errores de gestión de su mercado interior 61

1º La preferencia comunitaria como factor de distorsión de precios en el mercado mundial 61

2º Los países beneficiarios secundarios de la PAC: las concesiones comerciales 70

B. Las influencias externas sobre la agricultura europea 78

1º Las presiones de índole política y económica 78

2º Hacia una competencia leal en el comercio agrícola: las negociaciones comerciales multilaterales 84

Página

CAPITULO II: LA OPTICA MAS REGIONAL Y SELECTIVA DE LA NUEVA POLITICA DE ESTRUCTURAS AGRARIAS 94

Sección 1ª: La potenciación de una agricultura competitiva, encargada de abastecer a Europa 95

A. La adaptación y reorganización de las estructuras agrarias 95

1º Modernización de explotaciones viables 96

2º Estímulo a la incorporación de jóvenes agricultores a la realidad agrícola . 102

B. Fomento de la diversificación 105

1º Búsqueda de productos alternativos .. 105

2º Desarrollo de la agro-silvicultura: la opción forestal 111

Sección 2ª: El mantenimiento de una agricultura marginal, encargada de preservar el entorno natural y el espacio rural .. 119

A. Instrumentos de la política comunitaria de zonas desfavorecidas 119

1º Las ayudas compensatorias 119

2º Los programas de desarrollo agrario . 128

B. Hacia una política de desarrollo rural .. 134

1º Elementos de la estrategia comunitaria para el desarrollo del mundo rural .. 134

2º Reforma de los Fondos Estructurales e intervenciones financieras en favor de las zonas rurales 139

Sección 3ª: El desarrollo de la industria agroalimentaria 146

Página

A. Fomento regionalizado de los canales de transformación y comercialización agraria 146

1º Las ayudas a la industrialización y a la transformación de productos agrícolas 146

2º Potenciación del asociacionismo agrario 156

B. La biotecnología agrícola: nuevas utilizaciones no alimentarias de materias primas agrarias 164

1º La contribución de la agricultura al desarrollo de nuevas fuentes de energía: el bioetanol 164

2º Materias primas más baratas para la industria europea: azúcar y almidón . 169

PARTE II: EL IMPACTO AGRICOLA: LAS DEFICIENCIAS ESTRUCTURALES DE LA AGRICULTURA DE LA CAPV Y EL ACUERDO NO EQUILIBRADO DEL ACTA DE ADHESION 175

CAPITULO I: LAS CONDICIONES DE INFERIORIDAD ESTRUCTURAL 177

Sección 1ª: Inferioridad de dimensión e inferioridad de rendimientos 179

A. Elevado grado de minifundio 179

1º Utilización de la tierra y régimen de tenencia 179

2º Reducido tamaño de las explotaciones y excesiva parcelación de la tierra . 182

B. Deficiente sistema de explotación agrícola 189

1º Escasa especialización del productor: una agricultura predominantemente familiar y a tiempo parcial 189

Página

2º Envejecimiento del elemento humano e infrautilización del equipo agropecuario 196

Sección 2ª: Una vocación productiva desfavorable desde la perspectiva de la nueva PAC 202

A. Predominio de subsectores que presentan desequilibrios estructurales de oferta en la CE 202

1º Subsector ganadero: mayor especialización relativa de la CAPV frente al resto de la CE 202

2º Subsector agrícola: cereales, tubérculos (remolacha azucarera y patatas), y vino 211

B. Producciones con mayor proyección de complementariedad respecto a los demás países comunitarios 222

1º Subsector forestal 223

2º Horticultura y fruticultura 228

Sección 3ª: Deficiencias en los canales de comercialización y de transformación agraria 236

A. Escaso grado de asociacionismo en el agro vasco 236

1º Identificación de las entidades asociativas agrarias 237

2º Su participación sobre la producción y comercialización total en cada sector 243

B. Excesiva atomización de la industria agroalimentaria 249

1º Caracterización general de la agroindustria vasca 249

Página

2º Subsectores relevantes 252

CAPITULO II: EL REPARTO NO EQUILIBRADO DE LA ADHESION AGRICOLA A LA CE 262

Sección 1ª: Los términos del Acta de Adhesión: falta de equilibrio y de reciprocidad 263

A. Aspectos horizontales de la integración . 264

1º Sistema de definición-aproximación de los precios españoles a los comunitarios 264

2º El régimen de intercambios agrícolas 272

B. Aspectos sectoriales 280

1º Productos continentales: una transición de tipo clásico 280

2º Productos mediterráneos: una transición específica, por etapas 299

Sección 2ª: Balance de los tres primeros años de aplicación de la PAC 305

A. Aspectos de la implantación progresiva de los mecanismos comunitarios de mercado .. 306

1º Subsector agrario: aumento generalizado de producciones y de precios ... 306

2º Subsector ganadero: fuerte incremento de importaciones de productos cárnicos y descenso de la producción de leche 324

B. Comercio exterior agroalimentario y financiación comunitaria 336

1º Evolución positiva del comercio exterior agrario 336

2º Incremento de las garantias financieras 341

Página

Sección 3ª: Impacto regional previsible derivado de la implantación de la PAC 345

A. Efectos derivados del componente mercado 345

1º Buenas perspectivas para las regiones de agricultura mediterránea 345

2º Efectos negativos para la CAPV 352

B. Factores compensadores: los instrumentos socioestructurales 355

1º La declaración de la CAPV como zona de agricultura de montaña: las indemnizaciones compensatorias de montaña 355

2º Otros factores de compensación indirecta 365

PARTE III: ASPECTOS JURIDICOS Y ECONOMICOS DEL DESARROLLO DEL SECTOR AGRARIO VASCO: UNA PROFUNDA REFORMA DE CARACTER ESTRUCTURAL Y UNA MAYOR COORDINACION DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS AGRARIAS 370

CAPITULO I: LA REVITALIZACION DEL MEDIO RURAL DE LA CAPV 373

Sección 1ª: Mejora de las condiciones socioeconómicas de las zonas rurales vascas ... 375

A. Revalorización de la agricultura 375

1º Modernización de explotaciones agrarias 375

2º Promoción del desarrollo agrario en zonas de montaña: el Programa de Acción Común Específica 386

B. Operaciones de desarrollo económico integral 394

Página

1º Los programas comarcales de agricultura de montaña 394

2º Los programas plurianuales de desarrollo integral: zonas rurales vascas calificadas de objetivo nº 5b 402

Sección 2ª: Fomento de producciones autóctonas de calidad 410

A. Practicar la diferenciación 410

1º Garantía de origen y garantía de calidad 410

2º Modernización y especialización de las empresas transformadoras 419

B. Mayor profesionalidad comercial 430

1º Incitación a la comercialización en común 430

2º Promoción de los productos regionales 435

Sección 3ª: Diversificación de la actividad productiva 439

A. Búsqueda de cultivos alternativos 439

1º Experiencias y ensayos 439

2º El complemento de la formación, investigación y divulgación agraria ... 450

B. Desarrollo de la pluriactividad 458

1º El agroturismo como complemento de rentas agrarias 458

2º Los trabajos forestales 465

Página

CAPITULO II: UNA MAYOR COORDINACION DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS AGRARIAS 473

Sección 1ª: El poder competencial de la CAPV en materia agraria antes de la adhesión a la CE 475

A. El marco constitucional 475

1º El reparto de competencias en materia de agricultura 475

2º ... y las restricciones político-económicas 482

B. La descentralización efectuada 493

1º El modelo competencial del Estatuto del País Vasco 493

2º Las competencias de las Diputaciones Forales en materia agraria 504

Sección 2ª: Competencias de la Administración Vasca en el marco de la CE 511

A. La cesión de soberanía a la CE 512

1º La no alteración de la distribución interna de poder en materia agraria . 512

2º El Estado central se erige garante del cumplimiento de la normativa comunitaria 524

B. Indicios de un centralismo creciente 535

1º La inadecuación al Estado de las Autonomías: actuación centralista del Estado en la gestión y financiación de las ayudas estructurales 535

2º La inadecuación a la PAC 545

Sección 3ª La deseable concertación administrativa 552

Página

A. La experiencia de otros Estados miembros. 552

1º El ejemplo de los Länder alemanes: la reglamentación jurídica de las fórmulas de participación 552

2º El caso de las regiones italianas: la intransigencia y la posición garantista del Estado 559

B. El predominio de soluciones empíricas en el Estado español 569

1º Ausencia de técnicas institucionales de cooperación en relación a la definición de la PAC 569

2º Insuficiencia de las conferencias sectoriales en la fase de ejecución de la PAC 576

CONCLUSIONES 580

BIBLIOGRAFIA 594

I. LA PAC Y SU REFORMA 595

1. Monografías 595

2. Publicaciones periódicas 597

2.1. Artículos 597

2.2. Números monográficos y anuarios 601

2.3. Fuentes estadísticas 602

II. LA AGRICULTURA DE LA CAPV 602

1. Monografías 602

2. Publicaciones periódicas 603

2.1. Artículos 603

2.2. Números monográficos y anuarios 607

Página

2.3. Fuentes estadísticas 607

3. Otros Documentos 608

III. LOS TERMINOS DE ADHESION AL MERCADO COMUN AGRICOLA 609

1. Monografías 609

2. Publicaciones periódicas 610

2.1. Artículos 610

2.2. Números monográficos 613

IV. LOS PROBLEMAS DE COMPETENCIA EN MATERIA AGRARIA 614

1. Monografías 614

2. Publicaciones periódicas. Artículos 617

ANEXOS 622

I. Cifras clave de la agricultura de la CE 623

II. Evolución de los precios agrarios expresados en ecus y en monedas nacionales 624

III. Grado de autosuficiencia CE a Diez 625

IV. Comercio agrícola CE - Mundo 626

Cuadro nº 1: El comercio agrícola de la CE en comparación con el comercio agrícola mundial 626

Cuadro nº 2: Cambios en la cuota neta de participación de la CE en el comercio mundial de algunos productos 626

V. Zonas desfavorecidas en la CE 627

VI. Balance por países y por productos de la aplicación del Reglamento CEE 355/77 (1978-1987) . 628

		Página
VII.	Distribución general de la tierra	629
VIII.	Régimen de tenencia de la tierra	630
IX.	Cuadro nº 1: Dimensión de explotaciones	631
	Cuadro nº 2: Parcelas por explotación	633
	Cuadro nº 3: Variación dimensión de explotaciones 1972-1982 (en %)	634
	Cuadro nº 4: Parcelas por explotación	634
X.	Cuadro nº 1: Dedicación a la agricultura en la CAPV	635
	Cuadro nº 2: Empleo en el sector primario ...	636
XI.	Cuadro nº 1: Número de tractores por 100 has/ SAU	637
	Cuadro nº 2: Evolución de la maquinaria agrícola (1983-1987)	637
XII.	Cuadro nº 1: Participación de algunos productos en la PFA. Año 1985	638
	Cuadro nº 2: Parte de los principales productos en la PFA de los Estados miembros. Año 1985	639
XIII.	Cuadro nº 1: Rendimiento de leche por vaca. Año 1987	640
	Cuadro nº 2: Producción de carne por especies. Año 1986	641
XIV.	Cuadro nº 1: Producciones agrícolas clasificadas por tipo de cultivo. Año 1986	642
	Cuadro nº 2: Evolución de la superficie, producción y rendimientos de algunos cultivos agrícolas de la CAPV	642

Página

Cuadro nº 3: Explotaciones vitícolas en la CAPV. Año 1986 643

Cuadro nº 4: Superficie, rendimiento y producción vitícolas. Campaña 1986/1987 644

XV. Cuadro nº 1: Superficie forestal arbolada por especies 645

Cuadro nº 2: Tipos de pertenencia de la superficie forestal 646

XVI. Producción de frutas en la CE a Doce 647

XVII. Cuadro nº 1: Sociedades Cooperativas Agrarias por Comunidades Autónomas 648

Cuadro nº 2: Sociedades Agrarias de Transformación por Comunidades Autónomas 649

Cuadro nº 3: Volumen de comercialización asociada por subsectores en la CAPV 649

XVIII. Industrias Agroalimentarias. Distribución sectorial y territorial. Año 1986 650

XIX. Comparación de precios España-CEE (1984-1985) 651

XX. Mecanismos transitorios y fecha estimada para la armonización de precios 652

XXI. Distribución de los pagos efectuados con cargo al FEOGA Garantía por sectores y líneas de actuación, al 31 de diciembre de 1988 653

XXII. Grado de utilización de algunos instrumentos socioestructurales 654

XXIII. Cuadro nº 1: Ayudas para la mejora de la estructura de las explotaciones agrarias. ALAVA 655

Cuadro nº 2: Ayudas para la mejora de la estructura de las explotaciones agrarias. GUIPUZCOA 656

Página

Cuadro nº 3: Ayudas para la mejora de la estructura de las explotaciones agrarias. VIZCAYA 657

Cuadro nº 4: Ayudas para la mejora de la estructura de las explotaciones agrarias. CAPV 658

Cuadro nº 5: Reembolsos FEOGA Orientación en concepto de ayudas a inversión en explotaciones agrarias 659

XXIV. Programa de Acción Común. Líneas de actuación y resumen financiero 660

XXV. Programa comarcal Valles Alaveses 661

XXVI. Programa de desarrollo de las comarcas Montaña Alavesa y Valles Alaveses (zonas rurales de objetivo nº 5b) 662

XXVII. Cuadro nº 1: Aplicación en la CAPV del Reglamento CEE 355/77 de fomento de la transformación y comercialización agraria (marzo 1986-diciembre de 1988) 663

Cuadro nº 2: Inversión y subvención acumulada por producto. Reglamento CEE 355/77, (1986-junio 1989) 664

Cuadro nº 3: Inversiones y subvenciones acumuladas por Comunidad Autónoma. Reglamento CEE 355/77, (1986-junio 1989) 665

XXVIII. Proceso de transferencias en la CAPV 666

XXIX. Niveles de Administración pública que concurren en la CAPV en materia agraria 667

A B R E V I A T U R A S

A.A.D.R.: Adiestramiento para la Agricultura y el Desarrollo Rural.

A.C.: Acción Cooperativa.

B.E.: Boletín Económico.

B.I.C.E.S.: Boletín de Información sobre Comunidades Europeas.

B.I.E.: Boletín de Información Extranjera.

Boletín de las CES: Boletín de las Comunidades Europeas.

B.J.C.: Boletín de Jurisprudencia Constitucional.

B.O.B.: Boletín Oficial de Bizkaia.

B.O.E.: Boletín Oficial del Estado.

B.O.P.V.: Boletín Oficial del País Vasco.

B.O.T.H.A.: Boletín Oficial del Territorio Histórico de Alava.

C.D.E.: Cahiers de Droit Européen.

C.M.L.R.: Common Market Law Review.

Comisión de las CES: Comisión de las Comunidades Europeas.

C.Q.C.D.E.: Cuadernos Quincenales del Centro de Desarrollo de la Empresa.

D.A.: Documentación Administrativa.

D.O.L.: Diario Oficial (de las Comunidades Europeas), Sección Legislación.

F.E.D.E.R.: Fondo Europeo de Desarrollo Regional.

F.E.M.C.V.T.: Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y Trabajo.

F.E.O.G.A.:	Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola.
F.S.E.:	Fondo Social Europeo.
I.C.E.:	Información Comercial Española.
I.L.E.:	Industrias Lácteas Españolas.
J.A.E.:	Journal of Agricultural Economics.
J.C.M.S.:	Journal of Common Market Studies.
J.R.P.:	Journal of Regional Policy.
L.J.C.A.	Ley de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa.
L.O.T.C.:	Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.
O.O.P.E.C.:	Office for Official Publications of the European Communities.
O.P.O.C.E.:	Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
P.E.	Politique Economique.
P.E.E.:	Papeles de Economía Española.
R.D.P.:	Revista de Derecho Politico.
R.E.A.S.:	Revista de Estudios Agrosociales.
R.E.D.A.:	Revista Española de Derecho Administrativo.
R.E.D.C.:	Revista Española de Derecho Constitucional.
R.E.L.:	Revista Española de Lechería.
R.E.P.:	Revista de Estudios Políticos.
R.E.R.:	Revista de Estudios Regionales.
R.E.T.:	Revista de Estudios Territoriales.
R.I.C.A.:	Red de Información Contable Agrícola.
R.I.E.:	Revista de Instituciones Europeas.

R.I.E.E.:	Revista del Instituto de Estudios Económicos.
R.J.C.J.:	Recueil de Jurisprudence de la Cour de Justice.
R.M.C.:	Revue du Marché Commun.
R.P.C.:	Revista de Política Comparada.
R.T.D.E.:	Revue Trimestrielle de Droit Européen.
R.V.A.P.:	Revista Vasca de Administración Pública.

I N T R O D U C C I O N

I. OBJETIVO Y ALCANCE DE LA INVESTIGACION

El objetivo genérico de este trabajo es analizar los efectos de la aplicación de la Política Agrícola Común (PAC) en el sector agrario de la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV) ([1]). Vamos a confrontar, en consecuencia, la política más desarrollada e integrada de cuantas tiene en marcha la Comunidad Europea (CE) ([2]), y uno de los sectores, el agrario, que menos aportación genera al Producto Interior Bruto de la CAPV ([3]).

---

1. En lo sucesivo, cuando aludamos al sector agrario vasco, al agro vasco, o a la agricultura de la CAPV, estaremos haciendo referencia, por lo general, al conjunto del subsector agropecuario propiamente dicho y subsector de la transformación y comercialización agraria.

2. Uno de los aspectos que mejor refleja el grado de integración alcanzado por la PAC es el lugar que ocupan los gastos agrarios en el presupuesto general de la CE. En 1989, por ejemplo, la Comunidad destinó 28.293 millones de ecus a financiar la agricultura, esto es, el 63% de su presupuesto total (véase DO L nº 26 de 30.1.1989, p. 5). En años precedentes este porcentaje ha alcanzado hasta el 74% de la dotación presupuestaria (véase el presupuesto de la CE del año 1979, DO L nº 41 de 18. 2. 1980, pp.5, 32-34).

3. Considerando sólo el subsector productivo, éste representa aproximadamente el 1,5% del Producto Interior Bruto de la CAPV y ocupa al 3,7% de la población activa. Si se considera también el subsector de la transformación agraria, los porcentajes se elevan, respectivamente, al 2,4% y 6,7%. Véase GOBIERNO VASCO, DEPARTAMENTO DE AGRICULTURA Y PESCA, Anuario Estadísti-

Más concretamente, en las páginas que siguen nos proponemos analizar la normativa agrícola comunitaria en vigor, las primeras experiencias de su aplicación en la CAPV, las dificultades de adaptación que suscita, y las posibilidades de expansión que despierta. Para ello, nos servimos de una perspectiva múltiple, que considera simultáneamente los aspectos propiamente agrarios, jurídicos, económicos y sociales de la confrontación agrícola. En este sentido, puede decirse que se trata de un trabajo multidisciplinar, enmarcado dentro de la materia del Derecho Comunitario europeo.

La constatación de la inexistencia de estudios globales, que consideren conjuntamente los distintos aspectos del impacto de la PAC sobre el sector agrario vasco, y la trascendencia que en los últimos años ha adquirido esta política comunitaria en el marco de la integración europea (4), son las razones fundamentales

---

co del Sector Agroalimentario. CAPV 1988, Vitoria-Gasteiz 1989, p. 93; también, de la misma fuente, Cuentas Industriales del Sector Agroalimentario. CAPV 1987, Vitoria-Gasteiz 1988, p. 33; INSTITUTO VASCO DE ESTADISTICA, Anuario Estadístico Vasco 1988, Vitoria-Gasteiz 1989, pp. 93 y 238.

4. Durante los primeros años de su funcionamiento, la PAC alentó y consolidó otros aspectos de la integración europea (los mecanismos de diálogo institucional, la política comercial, etc.); sin embargo, también fue víctima del insuficiente desarrollo de otras políticas (económica, fiscal, regional y social). Sea como fuese, lo cierto es que en la actualidad es una

que nos han llevado a elegir esta materia como objeto básico de esta tesis doctoral. En este sentido, nuestro estudio no pretende sino ser una aproximación global al tema y un punto de partida para futuros estudios más pormenorizados.

Para el desarrollo de esta investigación partimos de los siguientes interrogantes básicos: ¿en qué medida el modelo agrícola introducido por la PAC irrumpe en el agro vasco y obliga a adaptar sus estructuras de producción, transformación y comercialización?, ¿puede el sector agrario de la CAPV sobrevivir y competir en el marco comunitario?.

Para responder a estas cuestiones aceptamos y manejamos la siguiente hipótesis de trabajo: desde el punto de vista de la política de precios y mercados, la aplicación de la PAC en la CAPV conlleva, en principio, una pérdida de rentas para el sector agrario; sin embargo, la política socioestructural juega como un factor compensador importante y aporta posi-

---

política en reconsideración debido fundamentalmente a los fuertes desequilibrios financieros y regionales que ha generado. El debate agrícola es, por tanto, un debate todavía abierto en el seno de la CE. Véase al respecto M. M. BARTHELEMY, "Bilan des interactions et propositions á la lumière de l'élargissement", en la obra colectiva Politique Agricole Commune et Construction Communautaire, Económica, París 1984, pp. IX-XX.

bilidades de actuaciones de reestructuración y adaptación que venían retrasándose en la CAPV.

II. CONFIGURACION INTERNA DEL TRABAJO

Este estudio está dividido en tres Partes, cada una de las cuales consta de dos Capítulos estrechamente relacionados entre sí.

La primera Parte constituye una presentación de la PAC; en ella se analiza fundamentalmente el momento en que esta política se encuentra, momento caracterizado por el replanteamiento de sus objetivos. En la redacción de esta Parte nos hemos encontrado con una dificultad fundamental y es el carácter dinámico y continuamente cambiante del proceso de reforma que experimenta en la actualidad la PAC; las adaptaciones que analizamos cubren fundamentalmente el período 1983-1989.

Dentro de este contexto, los dos Capítulos de esta primera Parte examinan los procesos de reestructuración que conocen los dos instrumentos fundamentales en torno a los cuales se articula la PAC: la política de mercados y la política de estructuras agrarias. De la conjunción de estos dos Capítulos se extrae la idea de que la política de mercados camina en estos momentos hacia una política menos intervencionista y garantista, mientras que la política de

estructuras adopta un enfoque más regional e integrador, al mismo tiempo que profiere medidas que permitan a los agricultores adaptarse a la nueva situación creada por la reconsideración de la política de precios y mercados. Este es, en definitiva, el contexto en el que la agricultura de la CAPV accede al mercado común agrícola.

En la segunda Parte examinamos los dos aspectos fundamentales de la confrontación agraria: la desventaja estructural del sector agrario vasco en relación a otros Estados miembros con agriculturas similares, y las condiciones pactadas en el Acta de Adhesión para la aplicación de la PAC en el Estado español.

En este sentido, el primer Capítulo contiene una aproximación global a la agricultura de la CAPV; se toma como punto de partida fundamental el año 1986, en el que se produce el ingreso en la CE, y se comparan sus tres fases fundamentales: producción, transformación y comercialización, con el resto de la CE. El segundo Capítulo trata de demostrar que las limitaciones estructurales que el Acta de Adhesión ha introducido en algunos subsectores relevantes del agro vasco agravan esta desfavorable situación de partida; para ello, tras analizar las condiciones del ingreso agrícola, se hace un balance de los tres primeros años de adhesión, y se observa como algunos de los efectos anun-

ciados se dejan ya entrever en pleno período transitorio.

La idea global que se extrae de toda esta segunda Parte es que las condiciones de inferioridad estructural de la agricultura vasca, y la aplicación en la CAPV de la normativa comunitaria de mercados agrarios, tal como ha sido acordada su aplicación en el Acta de Adhesión y con la liberalización del comercio que conlleva para 1993, hacen entrever una pérdida de rentas agrarias en la CAPV.

Tras analizar los problemas y el desafío que suscita la adhesión, la tercera Parte intenta vislumbrar las posibilidades de supervivencia y expansión de la agricultura de la CAPV en el contexto comunitario. Para ello, se parte de las potencialidades que ofrece el propio sector y de las posibilidades que aporta, a su vez, la normativa comunitaria de estructuras agrarias, que constituye, en definitiva, la política agraria que en la actualidad debe aplicar la Administración vasca.

El primer Capítulo de esta última Parte analiza los primeros resultados de la aplicación en la CAPV de la política comunitaria de estructuras agrarias, el impulso renovador e inversor que genera, y los problemas e insuficiencias que se observan en la práctica. El destinatario último de las intervenciones de

adaptación es el propio sector privado, pero el gran actor e impulsor de las mismas es la Administración pública.

A las Administraciones públicas agrarias que concurren en la CAPV va referido precisamente el Capítulo segundo; principalmente, se hace alusión a las relaciones entre la Administración central y autonómica, y se parte de la premisa de que, en el marco comunitario, la eficacia y competitividad de las Administraciones públicas agrarias, a través de una mayor interrelación y coordinación, es tan importante, o más, como la propia eficiencia económica del sector privado.

PARTE I

EL MOMENTO DE LA INTEGRACION: LA RECONSIDERACION DE LA POLITICA AGRICOLA COMUN

La Política Agrícola Común ha sido hasta ahora una política basada en la ordenación de precios y mercados, política de carácter coyuntural a corto plazo. Esta orientación, financiada por la sección GARANTIA del FEOGA ha venido absorbiendo el 95% de los gastos totales de dicho Fondo. La política de estructuras agrarias, financiada por el FEOGA-ORIENTACION, ha debido conformarse con cantidaes prácticamente residuales. Este diseño agrícola originario se ha traducido, con los años, en la aparición de montañas de excedentes, que congestionan las cámaras frigoríficas de la Comunidad y trastocan sus finanzas, y en una agravación de los desequilibrios regionales en el interior de la Comunidad.

La reforma en curso de la PAC tiene como objetivo básico contener la tendencia explosiva de la producción europea; en este sentido, puede afirmarse que la PAC está dejando de ser una política intervencionista mediante sistemas de garantías generalizadas de precios, transformándose en una política más liberal de mercados (Capítulo I).

Pero, los cambios que se están introduciendo en el sector de los mercados agrícolas conllevan importantes consecuencias en amplias regiones rurales de la Comunidad. Por este motivo, fundamentalmente, la reforma de la PAC

incluye también una nueva política socioestructural más selectiva, principalmente dirigida a las zonas desfavorecidas y de montaña, con mayor dedicación a la conservación del espacio natural y a la potenciación del sector forestal (Capítulo II).

CAPITULO I: DE UNA POLITICA DE GARANTIA DE PRECIOS A UNA POLITICA LIBERAL DE MERCADOS.

Puede afirmarse que el tradicional modelo de PAC, con sus precios y mercados garantizados ha terminado: "tomad dinero y equipaos para producir; si, producid, producid sin miedo, porque lo que no absorba el mercado, os lo compro yo." Este lema, que resonó en los campos europeos durante 25 años, ha callado.

Hoy se trata de dar más juego libre al mercado en la creación de precios, lo que se traduce en una congelación de los precios comunitarios y en una recuperación de la función originaria del mecanismo de intervención: servir de red de seguridad para contener las fluctuaciones coyunturales de los precios, y no ser el medio normal de comercialización (Sección 1ª). Asimismo, se tiende a eliminar los excedentes y

a reorientar la producción (Sección 2ª). En el aspecto externo, de intercambio internacional de productos agrícolas, la Comunidad busca, con sus socios comerciales, una mayor liberalización del comercio nundial (Sección 3ª).

Sección 1ª: Una política de precios más restrictiva y un régimen de intervención más flexible.

A: El recorte de los precios agrícolas.

1º El modelo originario de precios agrícolas como modelo de incitación económica.

El sistema de precios comunes constituye el instrumento básico de la política del mercado agrario y la pieza clave de toda la PAC ([1]). Desde su instauración en 1962 y durante 20 años, el sistema ha representado un elemento de incitación económica a los productores comunitarios.

---

[1]. Sobre el funcionamiento general del sistema comunitario de precios agrarios puede consultarse, entre otros, C. CONSTANTINIDES-MEGRET, La politique agricole commune en question, Pedone, Paris 1982, pp. 95-109; W. GIESEKE, La agricultura en el Mercado Común, Academia, León 1981, pp. 175-215; y A. RIES, L'ABC du Marché Commun, Labor, Bruselas 1978, pp. 77-104.

En la práctica, el nivel de precios, junto al progreso técnico y la disminución en la demanda de productos alimenticios, repercute decisivamente sobre la magnitud de la producción excedentaria.

En la realidad comunitaria, la fijación de precios agrarios es un acto político: todos los años, antes de la campaña de comercialización, el Consejo fija los precios de los productos cubiertos por las distintas organizaciones comunes de mercado (o.c.m.). En torno a estas cotizaciones o precios, se articulan, según los productos, todas las demás intervenciones en el mercado. Así, los precios determinan, a su vez, el nivel de protección frente a productos similares procedentes del exterior (exacciones), la cuantía de las subvenciones a la exportación (restituciones), así como el alcance de las medidas obligatorias de intervención (almacenamiento de los excedentes comprados a precios mínimos garantizados por el presupuesto comunitario) ([2]).

---

[2]. Sobre la intervención pública en el sector agroalimentario de la CE y de los Estados en general, y las razones que la justifican, véase J.L. ORTEGA y J.M. MONTOLIO, CEE: principios y mecanismos de la Organización Común de los Mercados agroalimentarios, Fundescoop, Madrid 1988, pp. 77-86.

El segundo precepto dedicado a la PAC en el Tratado CEE, el art. 39, declara en su 1º pfo., punto b, que la PAC se fija por objetivo asegurar un nivel de vida justo a la población agraria. Desde sus comienzos, la política de precios agrarios se ha centrado primordialmente en el aspecto de garantía del nivel de renta en agricultura, sin considerar suficientemente la situación real del mercado. Los precios se fijaron, así, en contra de las propuestas de la Comisión, en un nivel excesivo o en continuo ascenso de una campaña a otra.

Ahora bien, según los expertos económicos, aún cuando los precios de los productos agrícolas hayan aumentado en términos nominales a lo largo de las dos últimas décadas, se han mantenido por debajo de las tasas de inflación, disminuyendo con ello en términos reales. En esta perspectiva, concluyen, la agricultura ha contribuído a contener el alza inflacionista de los precios (véase Anexo II).

Por otra parte, sin embargo, a la hora de fijar el nivel de precios al productor, no se prestó suficiente atención al progreso técnico y a los avances de productividad que ello generaba ([3]): en prácticamente todas las regiones agrico-

---

[3]. De 1973 a 1982, la producción agrícola de la Comunidad aumentó en un 18% en términos reales, mientras que durante el mismo período, la

las tenía lugar una revolución técnica. En definitiva, muchos agricultores interpretaron estos precios altos, que no correspondían con la realidad del mercado, como una incitación para producir más y aplicar, aún en mayor medida, el progreso técnico.

Estos precios políticos elevados constituyen uno de los errores conceptuales más decisivos de la política de mercado agrario practicada por la CE. Pero, este error originario no ha jugado de la misma manera para todos los agricultores comunitarios, ya que en la práctica la política de precios agrarios ha privilegiado a determinadas regiones respecto a otras.

En efecto, en el caso de los cereales, de los productos lácteos y de la carne de vacuno, primeras o.c.m. puestas en marcha entre los años 1962 y 1968, la Comunidad concibió unos mecanismos de sostenimiento de rentas, basados fundamentalmente en compras ilimitadas a precios de

---

producción industrial sólo lo hizo en un 9%. Dentro de este mismo lapso de tiempo, la mano de obra agrícola disminuyó en un 31% cuando la industrial sólo lo hizo en un 9%. Estas cifras manifiestan el esfuerzo de productividad realizado por los agricultores gracias a la creciente utilización de medios mecánicos y a la mejora de los resultados obtenidos en plantas y animales. Véase al respecto COMISION DE LAS CES, "La situation de l'agriculture dans la Communauté". Rapport 1983, Luxemburgo 1984, pp. 203 y 279.

intervención muy elevados, con los que no dotó a las producciones del Sur de Europa, producciones denominadas "mediterráneas". Para estos productos del Norte y Centro de Europa, esta garantía total e ilimitada debía asegurar una renta equitativa a los productores agrarios, que constituían, en aquellos momentos, la gran mayoría de los agricultores de los Estados miembros. Asimismo, se trataba de favorecer el desarrollo de estas producciones que, en aquel entonces, eran fuertemente deficitarias o apenas autosuficientes.

En el caso de los productos lácteos, el sostenimiento de los precios se justificaba por la importancia de la renta de la leche para los dos tercios de las explotaciones, casi todas de carácter familiar. En aquella época, más de un 75% de los agricultores poseían menos de 10 vacas: para estos pequeños empresarios, la "paga" de la leche constituía un verdadero salario. Esta situación contribuía a que las decisiones comunitarias relativas al sector lácteo tuvieran un impacto político importante.

Los mecanismos de gestión de estas primeras o.c.m. generaron un incremento constante de estas producciones y fortalecieron la posición de la Comunidad en el mercado internacional de cereales y productos lácteos.

Frente a esto, tratándose de los mercados del vino, del aceite de oliva, y, sobre todo, de las frutas y hortalizas, es evidente que la garantía ofrecida por la Comunidad ha sido mucho menor, fijándose tradicionalmente el precio de compra de intervención para la mayoría de estos productos, o el precio de destilación en el caso del vino, entre el 40% y el 60% del precio ideal u objetivo, nivel éste último considerado como verdaderamente remunerador al productor. Además, la protección frente al exterior ha sido siempre más débil, girando en torno al Arancel Aduanero Común, y confrontada a la competencia de productos procedentes de países mediterráneos del Norte de Africa, con los que la Comunidad tiene firmados acuerdos comerciales de cooperación.

En definitiva, los productores del Sur de Europa, los agricultores mediterráneos han tenido, y tienen, aún hoy en día, menos razones de estar satisfechos de la PAC que los productores del Norte y Centro de Europa (4).

En este sentido, cabe afirmar que la política comunitaria de precios agrarios ha sido una política asimétrica y discriminatoria en cuanto a sectores, intensificando así los desequili-

---

4. Sobre el tema véase J-I CARFANTAN, L'Europe Verte sous influence. L'heure du choix. Du Seuil, Paris 1987, pp. 50-58.

brios regionales entre el Norte y el Sur de la Comunidad ([5]). Algunos análisis elaborados al final de la última década, y que se han visto confirmados en los años siguientes, muestran una impresionante concentración de la distribución de los fondos del FEOGA, sección GARANTIA, en las regiones del Centro y Norte de la CE (Reino Unido, BENELUX, Dinamarca, Francia, y Norte de Alemania), precisamente las zonas más ricas y productivas ([6]). De esta forma, se generó una espiral productividad-protección, causante de los principales excedentes de producción, por razón, como hemos indicado anteriormente, de los

---

[5]. Hubo que esperar hasta la conferencia cumbre de París en 1972 para que los miembros de la CE concibieran una Política Global Mediterránea. Tal política no se ha comenzado a materializar prácticamente hasta la puesta en marcha, en 1986, de los Programas Mediterráneos Integrados (Reglamento CEE 2088/85, de 23.7.85, DO L 197. de 27.7.85); los PMI pretenden, por tanto, ser una respuesta a las aspiraciones de la Europa del Sur.

[6]. COMISION DE LAS CES, "Estudio de los efectos regionales de la PAC". Serie Política Regional, nº21, Bruselas 1981. Esta concentración de los fondos del FEOGA en estas zonas condujo simultáneamente a una mayor localización de las producciones cerealistas y lácteas en las mencionadas regiones; sobre el tema véase F. LECHI, "Desequilibrio regional y evolución en el proceso de la política agrícola", R.E.A.S. nº 140, 1987, pp. 57-58; e I.R. BOWLER, Agriculture under the Common Agricultural Policy, Manchester University Press, Manchester 1987, pp. 85-110.

precios, más elevados que si el mercado fuera libre ([7]) (véase Anexo III).

La historia de la PAC pone claramente de manifiesto que el sostenimiento de la renta agrícola vía precios no se ha redistribuído equitativamente para todos los productores, y que además, esa protección basada en los precios introduce disfuncionalidades que afectan a todo el sistema económico (elevados costes de almacenamientos, destrucción o exportación de excedentes ...).

Hoy es prácticamente unánime la opinión de que ha de impedirse que los precios se fijen artificialmente altos para evitar que se destinen a la agricultura más recursos de los adecuados.

2º- <u>El futuro esquema de garantía de precios: hacia una especialización productiva.</u>

Ya en 1968 el famoso informe Mansholt planteaba la necesaria reforma del sistema de garantías, dando más importancia al libre merca-

---

[7]. Sobre la escalada de excedentes y la consiguiente explosión de gastos agricolas véase G. d'ARAGONA, "The continual increase in the agricultural expenses of the EEC", <u>J.R.P.</u> nº4, 1985, pp. 583-593.

do y a la política socio estructural de mejora de las condiciones técnicas y humanas de producción ([8]). Sin embargo, hubo que esperar quince años más para que la CE comprendiera que no era posible mantener un sistema generalizado de garantías de precios.

En 1984, y dentro ya del contexto de la reforma de la PAC que se había iniciado unos meses atrás, el Consejo CEE de Ministros de Agricultura, fija, por primera vez en veinte años, los precios agrarios de la campaña 1984/85 con una disminución media, respecto al nivel de la campaña anterior, de un 0,5%([9]). Se inagura así una de las líneas que inspira la actual reforma de la PAC: la política restrictiva de precios ([10]). Desde entonces, y en las sucesivas

---

[8]. COMUNIDADES EUROPEAS, Le Plan Mansholt, Presse et Information, Bruselas 1969.

[9]. Sin embargo, en base a las medidas agromonetarias (desmantelamiento de montantes positivos y negativos), el incremento de precios de garantía agrícola, expresados en moneda nacional, respecto a la campaña 1983/84, resultó de 3,3% de media en la Comunidad. Siendo la tasa media de inflación en la CE de 5,1% para 1984, las decisiones traducían la voluntad del Consejo de aplicar una política restrictiva de precios. Veáse Bulletin des CES 3/1984, pp. 11 y 12.

[10]. Véase P. BAUDIN, "La fixation des prix agricoles pour 1984/85", R.M.C. nº 278, 1984, pp. 252-267.

campañas, el nivel de precios agrarios permanece congelado para la mayoria de los productos e incluso tiende a la baja.

De este modo, confirmando la voluntad de proseguir el camino emprendido en los últimos años, el Consejo de Ministros de Agricultura, en su sesión del día 22 de abril de 1989, fijó los precios institucionales y las medidas conexas para la campaña 1989/90. El compromiso final acordado bajo la presidencia española al término de casi cinco días de negociaciones supone una flexibilización en relación con la propuesta inicial de la Comisión, que fue presentada en enero de 1989. A grandes rasgos, el acuerdo comporta la congelación casi generalizada de los precios de la campaña 1988/89 y la reducción, en un 2%, del precio de la remolacha azucarera y de la mantequilla, y en un 3% tratándose de los cereales([11]).

En función de esta evolución, puede afirmarse que la Comunidad está abandonando gradualmente esa política de precios agrarios orientada hacia los ingresos y con excesivos estímulos a la producción, y que intenta ahora partir de las condiciones reales del mercado. Como hemos señalado anteriormente, a los productores se les

---

[11]. Véase sobre el tema A. GADEA y M. CARLON, "Nuevos precios agrarios, en un clima de recortes", Agricultura nº 682, 1989, p. 390.

simulaba una situación de mercado que no se correspondía con la realidad. Esto ocurrió sobre todo en 1981, cuando los precios en la CE crecieron, en promedio, en un 9,2%, y en 1982, cuando aumentaron, en términos medios, un 11,2%. En parte se estaba produciendo para la intervención ([12]).

El objetivo de esta política de precios crecientemente restrictiva sería, a medio plazo, una mayor especialización productiva de la agricultura europea, y una aproximación de los niveles de precios europeos a los que se registran en los mercados internacionales. Sin embargo, como veremos en el punto siguiente, la limitación cuantitativa de las producciones excedentarias, que acompaña a este recorte de precios, engendra un riesgo de renacionalización de la producción agraria europea, poniendo en entredicho la unidad de mercado y esterilizando la dinámica del cambio estructural. La Comunidad se enfrenta por ello a la necesidad de intensificar sus acciones socioestructurales cara a paliar los efectos sociales de su política de reforma de los mercados agrarios.

---

[12]. COMISION DE LAS CES, "La situation de l'agriculture dans la Communauté". Rapport 1983, Luxemburgo 1984, p. 215.

No obstante, hasta ahora y a la luz de las decisiones adoptadas en materia de precios y medidas conexas de intervención, puede decirse que la reforma de los mercados agrarios no responde a una programación completa de cambio, no se trata de una estrategia global, ni responde a criterios uniformes de racionalidad económica para todos los sectores. De hecho, la Comunidad ha iniciado sus reformas en los sectores con mayores desequilibrios: lácteo, cerealista, ganadería vacuna; para estas producciones, la evolución de las decisiones adoptadas impulsa efectivamente hacia una creciente especialización productiva.

Mientras tanto, la reforma de la reglamentación del vino no es previsible que ocurra hasta 1990. En el sector de frutas y hortalizas tampoco parece haber prisa mientras está en vigor la primera fase del periodo transitorio de cuatro años fijado para España. Otro tanto ocurre en el sector de las materias grasas, donde su reorganización se retrasa mientras los mercados de la Península Ibérica se mantengan aislados hasta 1991.

La duda que surge es si, en los primeros años de la nueva década, cuando la reducción de excedentes en los sectores lácteos, cerealista, y de ganadería vacuna haya quedado consolidada, la Comunidad estará dispuesta a aplicar la misma

lógica económica al reformar el sector del vino, de las frutas y hortalizas, y de las materias grasas: ¿se aplicará entonces una política de precios restrictiva que impulse la especialización productiva en Europa?, ¿se completará el mercado único en estos sectores para 1992?.

Estos interrogantes vuelven a evidenciar la asimetría de la PAC proyectada hacia las producciones mediterráneas respecto a las producciones ganaderas y cerealistas. La explicación a este fenómeno no es difícil: la distinta forma de concebir la reforma agrícola es fruto de los intereses que controlan la evolución de la PAC; intereses que, básicamente siguen respondiendo a las iniciativas de los países miembros del Norte y Centro de Europa.

Como afirma Carlos Tió en un estudio en que denuncia acertadamente esta asimetría en la reforma de la PAC ([13]), si la Comunidad ha optado por una estrategia de especialización productiva y de limitación de barreras que le separan del mercado mundial, debe hacerlo con todas sus consecuencias y en todos los sectores. De lo contrario, no se consigue superar la actual contradicción consistente en que aquellos paises

---

[13]. C. TIO, "La agricultura española: de la negociación de la adhesión a la reforma de la PAC", R.E.A.S., nº 140, 1987, pp. 183-201.

que tienen que disminuir sus producciones en los sectores en que son menos competitivos, no pueden expansionar sus producciones en los sectores en que son altamente competitivos. La lógica económica que se aplica en unos casos y en otros es distinta.

B. Los dispositivos de estabilización: la corresponsabilidad económica del productor.

1º- Los umbrales de garantía y las cuotas de producción.

Como ya hemos indicado en páginas anteriores, a corto plazo la política de precios restrictiva se combina con una política de contingentación de la producción y con una flexibilización en los mecanismos de intervención. Se trata, con todo ello, de no seguir produciendo, interviniendo y financiando en contra del mercado. Los numerosos ajustes que se han venido introduciendo, principalmente desde comienzos de la década de los 80, en las principales o.c.m. más excedentarias son exponentes del nuevo principio que inspira actualmente la política comunitaria del mercado agrario: la corresponsabilidad económica del productor ([14]). Este es ahora

---

[14]. Respecto a los diferentes instrumentos introducidos por la Comunidad a partir de 1981

responsable de los excedentes que él mismo genera, dicho de otro modo, la agriculura productiva participa gradualmente, a nivel financiero, en el riesgo del mercado.

Al dia de hoy, las modificaciones aportadas a los mercados agrarios, bajo la forma de lo que ha pasado a denominarse "dispositivos de estabilización financiera" ([15]), son numerosas y afectan prácticamente a todos los productos. Y es que, como afirmó la Comisión en 1987: "ya no existe ningún producto de consumo importante que pueda producirse ampliamente dentro de la Comunidad del que exista un déficit estructural" ([16]).

---

para frenar la escalada de excedentes véase B.E. HILL, The Common Agricultural Policy: past, present and future, Methuen & CO., Londres y Nueva York 1984, pp. 119-140; y F.G. SNYDER, Law of the Common Agricultural Policy, Sweet & Maxwell, Londres 1985, pp. 122-151.

[15]. Tales dispositivos tienen por objetivo frenar el crecimiento paralelo de producción y gasto mediante el establecimiento de unos topes máximos a la producción, cuya superación determina un paralelo decremento de las medidas de intervención y, en consecuencia, del gasto originado. Véase al respecto J.L. ORTEGA y J.M. MONTOLIO, op. cit. (n. 2), pp. 105-110.

[16]. Boletín de las CES 1/1987, p. 118.

Efectivamente, a pesar de una ligera disminución de las superficies cultivables, la producción agrícola de la CE aumentó, entre 1970 y 1985, tres veces más que el consumo. Este creciente desequilibrio en el mercado se debió, sobre todo, al hecho de que el incremento de la producción se mantuvo inalterado en todos los sectores mientras que la demanda se estancaba.([17])

Un primer paso decisivo cara a frenar el aumento incesante de la producción fue la introducción, en 1981, de un umbral de garantía en el sector de los cereales: se fija una cantidad global máxima a producir anualmente en toda la Comunidad; si se supera ese umbral de producción, tiene lugar una penalización colectiva, para todos los productores comunitarios, consistente en que la Comunidad reduce, en la campaña siguiente, el precio de garantía de forma proporcional al exceso producido. A partir de 1982, este mecanismo se ha extendido progresivamente a otras producciones (leche, semillas oleaginosas, productos procesados del tomate,

---

[17]. Sobre los excedentes creados en este periodo y la consiguiente explosión de gastos agrícolas léase J.M. BERTRANA y G. BUBLOT, "Excédents agricoles et dépenses communautaires. Analyse de la période 1971-84", R.M.C. nº298, 1986, pp. 322-330; y F. LA SERRE, "L'imbroglio agrobudgétaire", P.E. nº 49, 1984, pp. 71-81.

grosellas y uvas pasas, tabaco): en la mayor parte de estos casos, las medidas a adoptar en caso de superar el umbral consiste en limitar indirectamente o reducir el nivel general de precios o de ayudas.

También habría que mencionar en este contexto la recaudación de la llamada tasa de corresponsabilidad de los productores, que fue introducida por primera vez en el sector lácteo en 1977 ([18]), y que desde 1986 se ha extendido también a la producción de cereales ([19]). Esta tasa, que la paga el propio productor de leche o el propio cultivador de cereales, constituye un auténtico impuesto sobre la producción proporcionado al volumen. En cuanto a sus efectos, equivale a un recorte de los precios mínimos garantizados; por ello, hay que relacionarla, en realidad, con la política restrictiva de precios.

Recientemente, el sistema de tasa de corresponsabilidad en el sector lácteo ha sido prorrogado por el Consejo agrícola de julio de 1988 para dos años más, manteniéndose su importe en el mismo nivel de la campaña anterior

---

[18]. Reglamento CEE 1079/77, DO L 131/6 de 26.5.1977.

[19]. Reglamento CEE 1579/86, DO L 139/29 de 23.5.1986.

1987/88, esto es, un 2% del precio indicativo de la leche con carácter general. Con carácter especial, siguen quedando eximidos del pago de la tasa los productores de las regiones de montaña, y se aplica una tasa reducida a los productores de las zonas desfavorecidas, tal como se definen en la Directiva CEE 75/268.

En lo referente al sector de cereales, el mismo Consejo agrícola antes mencionado decidió mantener la tasa de corresponsabilidad, también al mismo nivel de la campaña anterior, un 3% del precio de intervención. Por otra parte, y como novedad, a la percepción de esta tasa se ha venido a añadir en la campaña 1988/89 una tasa suplementaria equivalente, asimismo, al 3% del precio de intervención: desde comienzos de cada campaña, los productores de cereales abonan ahora esta tasa suplementaria con carácter provisional, se trata así de mantener los gastos de gestión del mercado en los límites presupuestados; si al final de campaña, el umbral de garantía, fijado en 160 millones de Tm. para las campañas 1988/89 a 1991/92, no se ha superado, o se ha rebasado en menos del 3%, la tasa de corresponsabilidad suplementaria se reembolsa en su totalidad o en proporción negativa frente a la superación de la producción prevista. Si, por el contrario, se sobrepasa la cantidad máxima garantizada, el precio de intervención se reduce proporcionalmente al comienzo de la cam-

paña siguiente, hasta un 3% anual. Pero, al igual que en el sector lácteo, también existen excepciones, ya que los pequeños productores, aquellos que no superan las 25 Tm. de cereal, se benefician de la exención del pago de las tasas de corresponsabilidad, de base y suplementaria ([20]).

La introducción de las tasas de corresponsabilidad en los dos sectores más excedentarios tiene mucha importancia, pues demuestra la prioridad que ahora se concede al concepto de participación económica directa de los productores sobre el límite de garantía de los mecanismos de umbral. Se intenta de este modo inculcar un mayor sentido comercial en los agricultores.

Los umbrales de garantía se establecieron para hacer bajar los precios durante los años que siguieran a otro excesivamente productivo o caro. Pero, en el sector lácteo, la práctica de este mecanismo resultó a todas luces insuficiente: en 1983, el aumento de las entregas registró un nuevo récord situándose en un 3,9% con relación a la recogida del año precedente. Esta evolución decidió al Consejo a adoptar, el 31 de

---

[20]. Sobre los recientes cambios introducidos en la política cerealista comunitaria véase Y. BRIZ ESCRIBANO, "Análisis del Sector de cereales en la CEE", Noticias CEE nº 48, 1989, pp. 87-100.

marzo de 1984, un nuevo régimen de control de la producción lechera bajo la forma de cuotas de producción ([21]), que limitó inicialmente la recogida a su nivel de 1981 incrementado en un 1%, esto es, 99 millones de toneladas de leche (104 contando a España). La superación de las cantidades asignadas conlleva el pago de una tasa, la "sobretasa lechera". En este sentido, las autoridades nacionales podían elegir entre dos sistemas para determinar el importe de la tasa, denominados fórmula A y fórmula B:

De acuerdo con la fórmula A, la tasa debe ser pagada por todo productor de leche, por las cantidades de leche y/o de equivalente de leche que haya entregado a un comprador y que, durante el periodo de doce meses de que se trate, excedan de la cantidad de referencia fijada.

Conforme a la fórmula B, la tasa debe ser pagada por todo comprador de leche o de otros productos lácteos por las cantidades de leche o de equivalente de leche que le hayan sido entregadas por productores y que, durante el periodo de doce meses de que se trate, excedan de la cantidad de referencia fijada. El comprador carga la tasa únicamente a los productores que hayan aumentado sus entregas, proporcionalmente

---

[21]. Reglamento CEE 857/84, DO L 90 de 1.4.-1984.

a su contribución en la superación de la cantidad de referencia del comprador.

Con la introducción en 1984 de este sistema de cuotas de producción láctea, se ha sustituído el régimen de responsabilidad colectiva que representaba el sistema anterior de umbrales de garantía por un régimen de responsabilidad, y de penalización en su caso, individual, tal como es el caso del sector azucarero, donde el sistema de cuotas nace incorporado como elemento institucional de la o.c.m. ([22]).

Aunque la mayoría de los Estados miembros, optaron por la fórmula B: Dinamarca, Francia, Grecia, Reino Unido (excepto Irlanda del Norte), Irlanda, y Luxemburgo, otros: la República Federal de Alemania, Bélgica, Países Bajos e Italia prefirieron la fórmula A. Por razón de las compensaciones que tienen lugar a nivel de industrias lácteas, el tipo de la tasa se fijó en

---

[22]. El sistema de cuotas en la o.c.m. del azúcar constituye, en realidad, la primera aplicación del principio de corresponsabilidad económica (Reglamento CEE 3330/74, DO L 359 de 31.12.1974; Reglamento CEE 1785/81, DO L 177 de 1.4.1981; Reglamento CEE 934/86, DO L 87 de 2.4.1986).No entramos en su descripción porque el sistema fue concebido desde sus comienzos como instrumento natural de la intervención en este mercado, y no como correctivo, tal como así fue introducido en el sector lácteo.

un 100% del precio indicativo para la fórmula B, y en un 75% para la fórmula A.

La introducción de este sistema combinado cuotas-sobretasa frenó, en 1984, el aumento de producción siendo las cantidades de leche entregadas a las industrias lácteas inferiores en 342.000 Tm. a la cantidad global garantizada.

Sin embargo, la aplicación laxa del régimen de la sobretasa, el descubrimiento por los productores de que el rebasamiento de su cantidad de referencia no tenía por qué serles desfavorable, la disminución del consumo interno y el deterioro de los mercados de exportación se conjugaron en 1985 y sobre todo en 1986, reproduciéndose la situación previa al establecimiento de cuotas ([23]).

---

[23]. El debilitamiento del sistema se vio especialmente agravado por el régimen de compensaciones regionales e interregionales, que autorizaba, y sigue autorizando, la propia reglamentación del sector: los Estados miembros pueden asignar las cantidades de referencia de productores o compradores no utilizadas, a productores o compradores de la misma región, o en su caso, de otras regiones. Dicha medida tiene la ventaja de garantizar cierta igualdad de trato entre los productores de un mismo Estado miembro, pero, al mismo tiempo, conduce a una considerable reducción del efecto disuasorio del Reglamento, y concede a los productores acogidos a la fórmula A todas las ventajas correspondientes a la fórmula B. De acuerdo con las estimaciones efectuadas por la Comisión (COM (86) 510 final, de 11.9.1986), la compensación regional e inter-

Esta evolución determinó que el Consejo dictara, en diciembre de 1986, una normativa encaminada a reducir en un 9,5% las entregas de leche a lo largo de dos campañas (7% en la campaña 1987/88, y 2,5% en la campaña 1988/89) ([24]). Esta rebaja se está llevando a cabo mediante una reducción del 3% en las cuotas que fueron fijadas en abril de 1986, un 5,5% de reducción temporal en las cuotas y otra reducción equivalente a un 1% que se consigue mediante la estricta aplicación del sistema de cuotas. Este sistema, así perfilado, continuará en vigor hasta el 31 de diciembre de 1992, tal como acordó la Comisión en febrero de 1988.

Para allanar el camino que supone estas nuevas restricciones de producción, la Comunidad ha establecido un plan para animar a algunos productores a que abandonen totalmente la pro-

---

regional dió lugar, en 1985, a un aumento efectivo de las entregas no sometidas a la tasa suplementaria, de aproximadamente, 1 millón de Tm. La República Federal de Alemania constituye un claro ejemplo de la experiencia que arroja este sistema de compensación (sobre el tema véase "Cuotas lecheras: forma de operar en Alemania", en El Campo, nº 109, 1988, pp. 62-64).

[24]. Para mayores detalles sobre las medidas adoptadas, consúltese La Europa Verde, nº 220, 1987.

ducción de leche ([25]): la cuota de aquellos que cumplan determinadas condiciones de idoneidad y no quieran seguir compitiendo puede eliminarse totalmente, y la Comunidad paga a cambio 6 ecus al año por cada 100 Kg. de la misma, durante un total de siete años. Con todo, los Estados miembros pueden completar las cantidades pagadas a los agricultores, haciéndolo de modo que quede descartada cualquier consecuencia injusta que pudiera tener el plan al aplicarlo a condiciones locales concretas.

Haciendo una valoración de los sistemas comunitarios de contingentación de la producción, podemos decir que, a corto plazo, consiguen restringir la producción y reducir, a su vez, cargas financieras. Frente a estas ventajas, que actúan a corto plazo, podemos señalar, sin embargo, desventajas muy grandes; las principales residen en que los contingentes de producción frenan el necesario cambio estructural y generan igualmente un riesgo de renacionalización de la producción. Actualmente, la agricultura corre el peligro de que los contingentes se extiendan de modo creciente a otros sectores de la producción; esto supondría que, al final,

---

[25]. Reglamento CEE 1336/86, DO L 119 de 8.5.1986; Reglamento CEE 2321/86, DO L 202 de 25.7.1986; Reglamento CEE 776/87 DO L 78 de 20.3.1987.

los mercados agrarios deberían ser reglamentados a modo de economía planificada.

Estas consideraciones nos llevan a concluir que los sistemas de contingentación de la producción no deben concebirse sino como paliativos temporales, frenos de emergencia. En este sentido, la propia Comisión de las Comunidades Europeas es de la opinión de que, a largo plazo, habría que suprimir las actuales regulaciones de contingentes y acordar a los precios del mercado un papel mayor como guía de la oferta y la demanda ([26]).

2º- Las limitaciones temporales y cualitativas a las compras de intervención y la depreciación de los stocks.

Además de las medidas adoptadas en los últimos años para frenar el crecimiento de las producciones excedentarias, la adaptación de las o.c.m. en los productos agrarios tiene como objetivo frenar la afluencia de las compras de intervención. En esta línea, desde hace dos campañas, y particularmente a lo largo de 1987, se observa un importante proceso de cambio en

---

[26]. "Perspectivas de la Política Agrícola Común. Libro Verde de la Comisión"; COM (85) 333 final de 13.7.1985.

las condiciones de venta a los organismos de intervención, especialmente acusado en el sector de cereales, productos oleaginosos, leche y productos lácteos, y carne de vacuno ([27]). Con las medidas adoptadas hasta ahora, el régimen de intervención pretende reasumir su papel inicial de red de seguridad, dejando de ser una salida en sí, un mercado paralelo, especialmente atractivo debido a que evitaba el esfuerzo y el riesgo de comercialización.

Se destacan dos criterios fundamentales de limitación en las compras de intervención: el período de tiempo en que éstas pueden tener lugar y la calidad de los productos ofrecidos a la intervención.

Respecto al primer criterio, actualmente se considera que no hay razón para que el régimen de intervención permanezca abierto en todo momento durante la campaña: en el sector de cereales, por ejemplo, las compras de intervención se efectúan sólamente si el precio medio del mercado comunitario es inferior al precio de intervención y durante el periodo de octubre a mayo: en consecuencia, las ventas a los organismos de intervención ya no pueden comenzar justo después de la recolección de la cosecha. Al tener que esperar a que las puertas de los orga-

---

[27]. Boletín de las CES 6/1987, pp. 55-60.

nismos de intervención se abran, los comerciantes se ven impulsados a buscar otras salidas. Además, las compras de intervención no se efectúan al nivel del precio institucional, sino a un precio igual al 94% del precio de intervención. Este precio de garantía reducido es otra forma de contribuir por parte de los productores de cereales.

El régimen de intervención de ciertas semillas oleaginosas, en concreto, la colza y el girasol, está asimismo sometido en la actualidad a una adaptación similar a la de los cereales: el periodo de intervención se extiende del 1 de octubre al 31 de mayo, y la entrada en funcionamiento del régimen se efectúa si los precios del mercado comunitario son inferiores al precio de intervención, produciéndose, igualmente, la compra al 94% del precio institucional de intervención.

En el sector de los productos lácteos también se han introducido limitaciones temporales en el régimen de intervención, en particular, en lo que concierne a la mantequilla, y la leche desnatada en polvo: desde la campaña 1987/88, los organismos de intervención de los Estados miembros compran, al precio de intervención, la leche desnatada en polvo de primera calidad y la mantequilla producidas en la Comunidad que le sean ofrecidas durante el período

comprendido entre el 1 de marzo y el 31 de agosto.

Pero, lo cierto es que las limitaciones introducidas en el sector lácteo han sido más drásticas, ya que incluso existe en la actualidad la posibilidad de suspender toda compra de mantequilla o de leche desnatada en polvo, en el conjunto de la Comunidad o en una parte de la misma, cuando las cantidades de estos productos entregadas a la intervención a partir del 1 de marzo superan determinadas toneladas ([28]). Los primeros efectos de estas medidas se dejaron ver en 1987, ya que en agosto de ese mismo año sólo fueron a intervención 7.000 Tm. de mantequilla que se han de comparar con las 69.000 Tm. del mismo mes del año anterior. Para la leche desnatada en polvo, las compras de intervención en 1987 fueron únicamente de 55.000 Tm., la décima parte de la cantidad que fue comprada por la intervención en 1986 ([29]).

La nueva normativa introducida en el sector lácteo en 1987 prevé, sin embargo, otras disposiciones destinadas a atenuar las conse-

---

[28]. Reglamentos CEE 773/87 y 777/87, DO L 78 de 20.3.1987.

[29]. COMISION DE LAS CES, "La situación de la agricultura en la Comunidad". Informe 1986, Luxemburgo 1987, pp. 38-40.

cuencias que la interrupción de las compras de leche desnatada en polvo y de mantequilla puede acarrear en el mercado de la Comunidad o en el de determinados Estados miembros. La más importante, pensamos, es la posibilidad de reanudar las compras de mantequilla cuando la baja de los precios del mercado de este producto, en uno o varios Estados miembros, alcance un nivel igual o inferior al 92% del precio de intervención durante un período representativo. No obstante, este nivel de desencadenamiento de las compras puede fijarse en un 90% del precio de intervención, cuando las existencias físicas de mantequilla en poder de los organismos de intervención, excluídas las cantidades ofrecidas antes del 1 de marzo, excedan en total de 250.000 Tm.

Esta posibilidad de intervenir exclusivamente en una parte del territorio de la Comunidad constituye una innovación en el sector de los productos lácteos, y se enmarca dentro de la política que podríamos denominar de "diferenciación" que preside la aplicación de algunos ajustes de los mecanismos de la PAC. Esta diferenciación, algunas de cuyas manifestaciones ya hemos mencionado en páginas anteriores, se basa en la consideración de la situación especial de determinados agricultores o de determinadas regiones.

En esta línea, hemos apuntado anteriormente que se ha procedido a una modulación de la tasa de corresponsabilidad en el caso de los productos lácteos y de los cereales, y que se han tenido en cuenta las características específicas de determinadas regiones o de determinados países para aplicar las disposiciones relativas a cuotas lecheras. Pero, también hay que añadir aquí que se han creado ayudas para los pequeños productores de cereal ([30]), que se ha eximido de la destilación obligatoria a los pequeños cosecheros de vino ([31]), y que, en fin, no se ha impuesto ninguna restricción en materia de ayuda a la producción, aumentando incluso el nivel de la misma, en el caso de los pequeños productores de aceite de oliva ([32]). Puede concluirse que todas estas medidas están encaminadas a preservar el futuro de la pequeña agricultura.

La calidad del producto constituye el segundo parámetro introducido para frenar el flujo de compras hacia el sistema de intervención. Efectivamente, la posibilidad de vender un producto agrario está condicionada actualmen-

---

30. Boletín de las CES 4/1986, pp. 58 y 59.

31. Boletín de las CES 7-8/1988, pp. 54 y 55.

32. Boletín de las CES 7-8/1988, pp. 54 y 55.

te a su calidad intrínseca, la cual depende a su vez de la variedad vegetal o del valor genético del animal, así como de la presentación del producto. Estos dos aspectos son examinados en un buen número de productos a la hora de activar las compras de intervención.

Así, por ejemplo, para que la intervención en el sector de los cereales pueda tener lugar, se exige que el índice máximo de humedad del producto no sea superior al 14,5%, salvo en determinadas regiones (otra práctica más de la política de diferenciación) en las que excepcionalmente el nivel puede elevarse al 15,5%. Siguiendo en el mismo sector, el trigo duro es aceptado a la intervención a condición de no contener más de un 12% de elementos que no sean cereales de calidad irreprochable. Los criterios de calidad también se tienen en cuenta para las diversas variedades de lúpulo susceptibles de ser cultivadas, y en las diversas variedades de tabaco y de vino. Finalmente, el sistema de clasificación comunitaria de cuartos y canales representa el criterio de calidad que preside las compras de intervención en el sector de la carne de vacuno y de porcino.

Todas estas limitaciones, temporales y cualitativas, introducidas en los sistemas de intervención no sólo incitan a que el productor tenga una mayor orientación del mercado, sino

que también contribuyen a aligerar los costes de la intervención propiamente dicha.

Pero, a pesar de estos ajustes de carácter financiero, se plantea aún hoy en día el problema de los stocks disponibles, los cuales siguen contabilizándose en su valor de compra, a pesar de que el valor de venta sólo llega a la cuarta parte del valor contado. A finales de 1986, la situación al respecto era la siguiente ([33]):

	millones de ecus
- Valor contable de las existencias	11.419
- Valor contable de las existencias "normales"	2.351
- Valor contable de las existencias excedentarias	9.068
- Valor en el mercado de las existencias excedentarias	2.258
Pérdidas	6.810

[33]. "Balance de las medidas de control de los mercados agrícolas y perspectivas de la PAC", documento COM (87) 410 final, de 4.8.1987, p. 8.

La mitad de estas pérdidas proceden de las existencias de mantequilla. Por lo que se refiere a este producto, en marzo de 1987 el Consejo aprobó un programa especial con el fin de liquidar 1.030.000 Tm. de mantequilla almacenada por un coste total de 3.200 millones de ecus. El 51% de los excedentes acumulados llevaban almacenados dieciocho meses y el 14% más de treinta y seis meses, esto es, 3 años. Esos 3.200 millones de ecus serán reembolsados a los Estados miembros en cuatro tramos de 800 millones entre 1989 y 1992.

Respecto a la reabsorción del resto de pérdidas por existencias, el Consejo Europeo de 13 de febrero de 1988 acordó asignar, en concepto de depreciación, 1200 millones de ecus para 1988 y 1400 para cada uno de los ejercicios 1989 a 1992, lo que supone un total de 6800 millones de ecus, cifra de depreciación que se corresponde con las pérdidas de valor de las existencias indicadas anteriormente, y que fueron estimadas por la Comisión a finales de 1986. ([34])

Esta depreciación de los stocks constituye una nueva forma de contribución de los Estados

---

[34]. Sobre las conclusiones del Consejo Europeo de febrero de 1988 en materia agrícola véase G. AVERY, "Agricultural policy: the conclusions of the European Council", C.M.L.R. nº 3, 1988, pp. 523-539.

miembros ([35]). De este modo, y siempre que las existencias no aumenten más en los años venideros, se pretende suprimir la carga del pasado de aquí a 1992.

Sección 2ª: La disminución del potencial de producción.

A. Los regímenes de reducción de la producción.

1º- Las operaciones de extensificación agraria.

En esta Sección, las medidas que vamos a analizar tienen un carácter ambivalente: al tiempo que se integran en la política de mejora

---

[35]. España y Portugal se benefician de un tratamiento especial respecto a la financiación de la depreciación de stocks antiguos, consistente básicamente en que su participación se reduce a la que les hubiera correspondido si dicha depreciación se hubiese efectuado totalmente en 1987. El Estado español impugnó el pago de la pérdida de valor de unos stocks que no contribuyó a formar (asunto 183/87, Reino de España c. Consejo. En diciembre de 1988 España presentó en el Tribunal de Justicia escrito de desistimiento en este procedimiento considerando que el mencionado tratamiento especial daba satisfacción a sus intereses).

de la eficacia de las estructuras agrarias, y que analizaremos más particularmente en el Capítulo II, tienen, sin embargo, como principal objetivo el de contribuir al restablecimiento del equilibrio entre la producción y la capacidad del mercado. En este sentido, su finalidad es la de completar las medidas adoptadas por el Consejo en el marco de las distintas organizaciones de mercado con vistas a su estabilización.

Puede afirmarse que estas acciones de carácter mixto inaguran, a partir de 1988, una nueva óptica dentro de la política socioestructural para paliar el grave problema de los excedentes. Haremos una valoración crítica de estas intervenciones en los últimos párrafos de esta Sección.

Mientras tanto, destacamos el régimen comunitario de ayudas a la extensificación agraria como el primer exponente de esta nueva orientación.

Se trata de una acción que, al igual que el régimen de abandono de tierras agrícolas, contribuye directamente a la reducción del potencial de producción.

La Comunidad cofinancia con los Estados miembros las operaciones de extensificación

agraria, desde 1987. En este contexto, la normativa comunitaria califica de "extensificación" la disminución de la producción de un producto en al menos un 20% durante un periodo mínimo de cinco años. Los productos contemplados por este régimen son los productos excedentarios, esto es, aquellos para los que, a nivel comunitario, no existen posibilidades de comercialización normales no subvencionadas ([36]).

La reducción del 20% se estima en función del promedio de las producciones anuales cosechadas en un período de referencia, cuya determinación corresponde a cada país. Dicha reducción puede hacerse por medio de dos métodos distintos: cuantitativo, en cuyo caso la extensificación se realiza a través de la reducción efectiva de al menos ese 20% pára cada producto individualmente; o de técnicas de producción, según el cual la extensificación se consigue mediante la adopción en la explotación de técnicas de producción menos intensivas, lo que conlleva la reconversión de su sistema de explotación.

Conforme a los reglamentos comunitarios el régimen de extensificación es aplicable, a par-

---

[36]. Reglamento CEE 1760/87, DO L 167/1 de 26.6.1987 y Reglamento CEE 1094/88, DO L 106/28 de 27.4.1988.

tir del 1 de enero de 1989, a los sectores de cereales, de carne de vacuno, de vino, y al sector lácteo; y desde el 1 de enero de 1990 al resto de los sectores. Respecto al lácteo, como vemos en este sector se concentra el mayor número de medidas de reestructuración, en caso de aplicarse la extensificación en este ámbito, la reducción de la producción se calcula a partir de las cantidades de referencia que integran el sistema de cuotas. Las cantidades de referencia que se suspendan por efecto de la extensificación, no pueden ser objeto de una nueva asignación o de subsidio durante el periodo de la suspensión. Asimismo, y a efectos de no solapar las distintas ayudas previstas en el marco de la organización de este sector, cuando se otorgue la ayuda en concepto de extensificación, de su importe se deduce el importe elegible de la prima pagada en virtud del régimen de suspensión temporal de una parte de las cantidades de referencia ([37]).

La cuantía de las ayudas para la extensificación de las producciones dependerá de la disminución de la renta, del producto objeto del proyecto de extensificación y de las caracterís-

---

[37]. Régimen introducido por el nuevo paquete de medidas de reestructuración que se adoptaron en este sector a partir de 1986. Reglamento CEE 775/87, DO L 78/1 de 20.3.1987.

ticas de la región o zona donde se lleve a cabo ([38]). No obstante, los Estados miembros pueden hacer depender la ayuda además de: la parte de la superficie total de la explotación que se someta a extensificación, del porcentaje de reducción efectuado o, en su caso, de la técnica agronómica o de cría puesta en práctica.

Finalmente, previa autorización de la Comisión, un Estado miembro puede decidir no aplicar el régimen de ayudas a la extensificación agraria en las regiones o zonas en las que las condiciones naturales o el riesgo de despoblación desaconseje una reducción de la producción. En este sentido, Portugal ha quedado directamente exonerado por el Reglamento comunitario de la aplicación de este régimen durante todo el periodo transitorio de su adhesión, esto es, hasta el 31 de diciembre de 1995. Esta posibilidad concedida a los Estados miembros es exponente, una vez más, del carácter geográficamente discriminatorio que presentan algunas de las intervenciones de reforma agrícola.

---

[38]. Las exigencias prácticas de la aplicación de este régimen así como los montantes máximos de ayuda a la extensificación que el FEOGA puede llegar a financiar por cada producto se recogen en el Reglamento "de aplicación del régimen de ayudas destinadas a la extensificación de la producción", Reglamento CEE 4115/88, DO L 361 de 29.12.1988.

Cara a reducir las posibilidades de producción pensamos que tiene más importancia, por sus efectos y por las alternativas que ofrece, la nueva acción decidida en 1988 sobre abandono temporal de tierras cultivables.

2º- El abandono temporal de tierras arables ("set-aside").

El régimen de ayudas por abandono temporal de tierras arables fue concebido legalmente en abril de 1988, después de que el Consejo Europeo de 13 de febrero de ese mismo año se mostrara favorable a su introducción ([39]). Al igual que las operaciones de extensificación, el mecanismo tiene como objetivo primordial limitar la oferta; hay que considerarlo, pues, como hemos anunciado anteriormente, como un complemento a los estabilizadores introducidos en las diversas o.c.m. Precisando aún más, el régimen de ayudas que instaura intenta atenuar una parte de los efectos que dichos estabilizadores pueden generar sobre la renta de los agricultores.

El abandono temporal de tierras cultivables fue debatido con el nombre de "set-aside", denominación que denota la inspiración norteamericana de la fórmula. En un principio,

---

[39]. Reglamento CEE 1272/88, DO L 121/36 de 11.5.1988.

se concibió como medida urgente y exclusiva para la o.c.m. de cereales, si bien en la regulación definitiva se ha extendido a todos los terrenos de uso agrícola.

Los Estados miembros tenían que comenzar a aplicar este régimen de abandono a partir del 1 de julio de 1988,. por lo que es previsible que a partir de 1989 empiezen a observarse los primeros efectos de su puesta en práctica. En el Estado español, el mecanismo ha sido introducido por el Real Decreto 1435/1988 y la Orden de 5 de diciembre de 1988 ([40]), entrando en vigor el 16 de diciembre de ese mismo año.

Básicamente, la configuración del "set-aside" responde al siguiente esquema:

a. Objeto: el abandono de tierras arables.

A efectos de la aplicación del régimen de ayudas por abandono, se entiende por tierras arables aquellas tierras sometidas generalmente a rotación de cultivos y dedicadas al cultivo de ([41]):

---

[40]. Respectivamente, BOE nº 290, de 3.12.1988 y BOE nº 300, de 15.12.1988.

[41]. Este concepto se recoge en el Anexo I del Reglamento CEE 571/88, DO L 56/1 de

- Cereales para la producción de granos (semillas inclusive).

- Legumbres para la cosecha en granos (incluso las semillas y las mezclas de legumbres con cereales).

- Patatas, remolachas azucareras.

- Plantas industriales (tabaco, lúpulo, algodón, semillas oleaginosas,plantas aromáticas, medicinales, especies, caña de azúcar).

- Hortalizas frescas, melones, fresas.

- Flores y plantas ornamentales.

- Plantas forrajeras.

En caso de asociación entre cultivos en tierras arables y cultivos permanentes, si las superficies agrarias utilizadas como tierras arables representan un 50% como mínimo, pueden ser objeto de abandono de tierras, siempre y cuando no aumenten las capacidades de producción de los cultivos permanentes.

2.3.1988, y en el Anexo I de la Decisión CEE 83/461, DO l 251/1 de 12.9.1983.

En el momento de la solicitud de la ayuda se exige que las tierras cuyo abandono se pretende hayan sido realmente cultivadas para la producción de los cultivos arriba mencionados, como mínimo durante una campaña agraria (la normativa española habla de dos) comprendida entre el 1 de julio de 1985 y el 30 de junio de 1988. No obstante, quedan excluídas de la aplicación del régimen aquellas superficies convertidas en tierras arables durante el primer semestre de 1988.

Para optar a las ayudas, la superficie que se retira de la producción debe representar, como mínimo, el 20% de las tierras arables que formen parte de la explotación en el momento de la presentación de la solicitud de ayuda. En todo caso, la superficie mínima que debe abandonarse es de 1 hectárea por explotación; en el caso de Grecia, país donde predominan las explotaciones con dimensiones inferiores a 5 hectáreas, se permite la posibilidad de conceder ayudas aunque la superficie abandonada sea de media hectárea.

El compromiso de abandono se suscribe para un periodo mínimo de cinco años, con posibilidad de dejar sin efecto el compromiso al cabo de tres, si lo pide el propio interesado.

b. Destino de las tierras abandonadas:

Fundamentalmente, se prevén tres salidas o destinos: repoblación forestal, barbecho con posibilidad de rotación, y fines no agrarios. En caso de que se opte por dejarlas en barbecho, el Reglamento Comunitario detalla, en su artículo 6, las medidas que deben tomarse, cara a mantener la buena situación agronómica de las tierras retiradas. Igualmente, en caso de utilización para fines extra agrarios, las superficies retiradas de la producción no pueden ser usadas para producciones vegetales ni animales.

Como destinos más especiales, se admite que los Estados miembros autoricen, en la totalidad o en una parte de su territorio, la utilización de los terrenos agrícolas que dejen de producir como pastos para la ganadería extensiva, siempre que se respete el límite de una unidad de ganado mayor (UGM) herbívoro por hectárea de superficie forrajera total y no se comercialicen los forrajes producidos en la explotación, o para la producción de guisantes, lentejas, y vezas.

c. Régimen de ayudas:

Desde el punto de vista financiero, la reducción de terrenos de uso agrícola constituye

una acción financiada a partes iguales por la Sección Garantía y la Sección Orientación del FEOGA. Este sistema de cofinanciación evidencia el caracter mixto o combinado que hemos achacado a este tipo de intervención.

La Comunidad ha previsto que una superficie total de 1.000.000 de hectáreas será objeto de la aplicación del "set-aside" en los próximos cinco años; a tal objeto, se han previsto 400 millones de ecus.

Los Estados miembros deben modular el importe de la prima en función de la pérdida de renta derivada de la reducción de los terrenos de uso agrícola, y del coste de mantenimiento de las tierras en buen estado agronómico. En cualquier caso, la retirada de tierras no puede ser objeto de otras ayudas complementarias, y en particular, de la ayuda por extensificación agraria.

La cantidad mínima que las autoridades nacionales pueden conceder está fijada en 100 ecus por hectárea y año, y la cantidad máxima en 600 ecus por hectárea y año; en casos excepcionales, la Comisión puede autorizar una cantidad máxima de 700 ecus por hectárea y año. Dentro de estos límites, la participación de la Comunidad con cargo al FEOGA se reparte de la siguiente manera:

- 50% para la parte de la ayuda que no exceda de 200 ecus por hectárea y año.

- 25% para la parte de la ayuda que exceda de 200 ecus, y hasta 400 ecus, por hectárea y año.

- 15% para la parte que exceda de 400 ecus por hectárea hasta 600 ecus, por hectárea y año.

En el caso de la utilización alternativa como pastos para ganadería extensiva, o para la producción de lentejas, guisantes o vezas, las cuantías de las ayudas se reducen en un 60 y 40% respectivamente. Y si las superficies retiradas se destinan a fines no agrarios, al determinar el importe de la ayuda, las autoridades nacionales competentes deducen los ingresos imputables a dicho uso. Finalmente, cuando los titulares de las explotaciones agrarias abandonan el 30% del total de sus tierras cultivables, entonces se benefician, como aliciente suplementario, además de la prima, de una exención en la tasa de corresponsabilidad por las primeras 20 Tm. de cereales comercializados.

En lo referente al Estado español, el Real Decreto y la Orden que han incorporado este régimen, discriminan el importe anual de la ayuda en función de los términos municipales en

que tenga lugar la acción. De este modo las cuantías oscilan entre 16.000 ptas. por hectárea y año, para los términos municipales incluídos en la lista comunitaria de Zonas Agrícolas Desfavorecidas de España (73% del territorio nacional) ([42]), y 47.000 ptas, por hectárea y año que pueden concederse en ciertas comarcas con un Indice Climático de Potencialidad Agrícola en Regadío de TURC superior a 55 ([43]).

Al igual que en el caso de la extensificación agraria, también aquí se prevé que los Estados miembros puedan ser autorizados por la Comisión a excluir del régimen de abandono de tierras arables ciertas regiones o zonas en las que las condiciones naturales o el riesgo de despoblación no aconsejen la reducción de la producción. Más concretamente, esas condiciones que pueden justificar la autorización aparecen recogidas en el Reglamento (CEE) 1273/88 de la Comisión ([44]); Portugal queda excluído, una vez más, de su aplicación hasta el 31 de diciembre de 1995.

---

[42]. Directiva, CEE 86/466, DO L 273/104 de 14.7.1986.

[43]. Artículo 10 del Real Decreto 1435/1988, y el Anexo II de la Orden de 5 de diciembre de 1988.

[44]. DO L 121/36 de 11.5.1988.

Por lo que concierne a España, el propio Reglamento comunitario prevé que pueden tenerse en cuenta las particularidades socioeconómicas de determinadas regiones o zonas de España para exonerarlas de la aplicación de los regímenes de reducción de la producción. Esta posibilidad, así expresada por la normativa comunitaria, se concreta en la legislación española en el Anexo del Real Decreto 1435/88: en él se enumeran las comarcas excluidas de este régimen, comarcas en las que no se incluye el País Vasco, y que pertenecen, la mayoría de ellas, a las regiones de Extremadura y Andalucía ([45]).

B. Fomento del cese en la actividad agrícola: la jubilación rural anticipada.

---

[45]. Sin embargo, la incidencia que pueden tener estas ayudas en España no parece que va a ser muy grande debido a su bajo importe. En efecto, el Gobierno, a la hora de establecerlas, se ha acogido al límite bajo que fija la banda establecida por los reglamentos comunitarios entre 100 y 600 ecus por hectárea, lo cual demuestra que no está muy interesado en que el abandono se produzca de forma efectiva. En realidad, estas ayudas sólo serán interesantes en aquellas comarcas en las que la rentabilidad real neta que se obtiene esté por debajo de los importes de las ayudas establecidas. Véase al respecto A. LECUMBERRI, "Abandono de tierras", A.C. nº 14, 1989, pp. 8-9.

1º- Antecedentes y objetivos.

El apoyo al cese de la actividad agraria no es, en realidad, una idea nueva, ya que un régimen similar fue introducido en 1972 por la Directiva 72/160. Sin embargo, el saldo que arrojó su aplicación no fue muy satisfactorio.

Este primer régimen de cese en la actividad agrícola preveía la concesión de una indemnización anual de 1000 ecus por beneficiario, reembolsables por la Comunidad a condición de que las tierras liberadas fueran cogidas por otros agricultores que presentaran planes de desarrollo conformes a la Directiva 72/159 sobre modernización. Los Estados miembros tenían la facultad de conceder una indemnización más elevada con cargo a sus propios fondos.

Entre 1975 y 1981, unos 77.042 agricultores cesaron su actividad agrícola a título de la Directiva CEE 72/160, liberando poco más de 1.000.000 de hectáreas de tierra con fines de mejora estructural. Sin embargo, el 90% de las superficies liberadas se localizaban en Francia y Alemania donde la indemnización anual que versaban estos Estados superaba los 3.500 ecus por beneficiario y año. En ambos países, el número de agricultores acogidos a la prejubilación en este periodo llegó a representar el 10%

de la población agrícola, con edad comprendida entre los 55 y 64 años ([46]).

En los demás Estados miembros puede decirse que la aplicación de la Directiva fue más bien escasa, y ello por diversas razones: en primer lugar, países con graves problemas estructurales como Irlanda e Italia encontraron gravoso soportar el costo financiero total que conlleva la plena aplicación de la Directiva; además, en la mayor parte de los Estados miembros, la legislación nacional establecía, y aún establece, una pensión de jubilación cuya concesión no estaba ligada a la obligación de cesar en la actividad agrícola y que normalmente era más elevada que la indemnización anual por prejubilación; en fín, resultaba verdaderamente difícil establecer esa correspondencia necesaria entre los futuros jubilados por una parte, y los agricultores deseosos de modernizarse por otra parte. Esta conjunción de circunstancias determinó que, durante la aplicación de la Directiva, sólo un 15% de las tierras liberadas fueran asumidas por agricultores que presentaron planes de desarrollo.

Sobre la base de esta experiencia, la Comunidad ha puesto en marcha, desde abril de

---

[46]. COMISION DE LAS CES, "La situation de l'agriculture dans la Communauté". Rapport 1983, Luxemburgo 1984, p. 74.

1988, un régimen más flexible de jubilación anticipada, que pretende ofrecer "una fuente de renta adecuada" ([47]). El nuevo sistema de fomento del cese en la actividad agraria persigue objetivos diferentes, pero relacionados entre sí, ya sea:

- Un objetivo social, consistente en un apoyo en términos de renta a una categoría de agricultores, los de edad avanzada, particularmente afectados por la reforma de la PAC por el hecho de estar menos preparados para reaccionar y para adaptar su actividad a las nuevas realidades del mercado.

- Una contribución al saneamiento del mercado, en el caso de que la prejubilación se combine con la exclusión de la actividad agraria de las tierras liberadas.

- Alternativa e indirectamente, una contribución a la mejora estructural de las explotaciones mediante la ampliación de su superficie, y, por lo tanto, al aumento del número de explotaciones potencialmente viables.

Con estas pretensiones, la normativa comunitaria ha concebido dos modalidades de prejubi-

---

[47]. Reglamento CEE 1096/88, DO L 110/1 de 29.4.1988.

lación rural, por las que pueden optar los Estados miembros.

2°- Modalidades y condiciones de otorgamiento.

El régimen de fomento del cese en la actividad agraria se basa en la concesión de una indemnización anual a los empresarios agrícolas que ejerzan dicha actividad con carácter principal y que tengan una edad comprendida entre los 55 años y la edad de jubilación. El periodo máximo para acogerse a los beneficios es de 10 años, pero nunca después de que los beneficiarios cumplan los 70 años; sólo cuando el interesado destina la superficie agrícola de la explotación a la repoblación forestal, el plazo durante el que percibirá la prima se prolonga a 20 años.

Los Estados miembros tienen libertad para decidir las modalidades de aplicación que contempla la normativa de la Comunidad. En este sentido, pueden elegir entre dos regímenes de cese:

- La prejubilbación con abandono definitivo de la producción agrícola: por abandono de la producción se entiende bien el hecho de des-

tinar la superficie agrícola de la explotación a la repoblación forestal o a fines no agrícolas compatibles con el mantenimiento de la calidad del medio ambiente, bien el cese de la producción agrícola en las superficies de la explotación. En este último caso, el empresario que cesa en sus actividades puede ser obligado a garantizar la preservación de la superficie agrícola con objeto de conservar el espacio natural, siempre que se abandone toda producción destinada a fines comerciales.

Esta primera modalidad es la que cuenta con mayor dotación financiera pues, a la indemnización anual, se añade una prima complementaria por hectárea de tierra abandonada o destinada a la reforestación.

- La prejubilación con reestructuración: en este caso, la tierra abandonada por el titular jubilado se cede a otro agricultor para que éste pueda aumentar la superficie de una o de varias de sus explotaciones, siempre que se compromete a no incrementar la producción de los productos excedentarios.

Si el cese se produce con estos objetivos de mejora estructural, el agricultor sólo percibe la indemnización anual.

Con objeto de evitar pérdidas de empleo e ingresos para los miembros de la familia del agricultor jubilado y trabajadores por cuenta ajena que trabajen en la explotación, el Reglamento comunitario ha previsto también la concesión a dichas personas de una renta en forma de indemnización anual. Estas dos categorías de personas, para beneficiarse de dicha indemnización, necesitan ser agricultores con edad comprendida entre los 55 años y la edad normal de jubilación fijada para el sector agrícola por el Estado miembro de que se trate, haber ejercido su actividad en dicho sector durante un periodo mínimo de 5 años antes de la presentación de la solicitud, haber dedicado a tal actividad el 50% de su tiempo de trabajo durante dicho periodo, estar acogidos al régimen correspondiente de la Seguridad Social y, finalmente, comprometerse a no ejercer ninguna actividad agrícola.

Para la puesta en marcha de esta acción durante los cinco primeros años de su aplicación, la Comunidad ha previsto una cantidad de 465 millones de ecus, con cargo al FEOGA Orientación. El Fondo participa en los gastos efectuados por los Estados miembros con porcentajes que varían según la modalidad de prejubilación introducida.

Así, para la variante de prejubilación con abandono, la cofinanciación communitaria llega

hasta el 50% de la prima anual, con un tope de 3.000 ecus por año y explotación. Además, el Fondo reembolsa a los Estados miembros el 50% de la prima complementaria por hectárea en caso de abandono o de repoblación forestal, con unos topes de 250 y 300 ecus por hectárea y año, respectivamente.

Si los Estados optan por el régimen de prejubilación con reestructuración, el reembolso que reciben del presupuesto comunitario será variable, ya que éste se modula en función de la región en la que tenga lugar su aplicación. Conforme a esta variable, el tipo máximo de reembolso, esto es, el 50% de la indemnización anual y siempre con el tope de 3.000 ecus por año y explotación, se aplicará a aquellas zonas de los Estados miembros en los que el indicador sintético regional sea inferior al 75% del indicador comunitario (Mezzogiorno italiano, todo Irlanda, así como la totalidad del territorio griego, portugués, y español). En el caso de que el indicador sentético regional sea igual o superior al 75%, pero inferior al 85% del indicador comunitario, el FEOGA Orientación sólo cofinancia el 25% de la indemnización anual.

Cuando se lee este Reglamento relativo a la prejubilación rural, una cosa que llama la atención es la amplia libertad que deja a los Estados miembros a la hora de decidir la modali-

dad del cese, las partes del territorio donde se puede o no aplicar el régimen, la edad de los beneficiarios o la utilización de las superficies en que se abandona la producción agrícola, el importe y la duración de la indemnización anual, el importe de la prima complementaria por hectárea, así como el eventual reparto de la indemnización entre varios socios de explotación.

La aplicación de esta medida en España parece retrasarse. El último censo agrario, de 1982, fijaba en un 15% la población activa agrícola con edad entre los 55 y los 65 años; a pesar del rejuvenecimiento de la población, se estima que existen unos 300.000 agricultores en esta situación. El Ministerio de Agricultura negocia en estos momentos la aplicación de este régimen con las organizaciones agrarias. Pero, todo parece indicar que su puesta en marcha no se producirá hasta bien entrado 1990 y con un presupuesto muy reducido.

Llegados al punto final de esta Sección dedicada a las intervenciones encaminadas a disminuir el potencial de producción, se impone una valoración de las mismas, tal como anunciábamos al inicio de este epígrafe.

Para empezar, podemos decir que el hecho de que se pretenda utilizar la política socioes-

tructural para paliar el grave problema de los excedentes conlleva fuertes contradicciones internas y desnaturaliza, además, el concepto de política de estructuras. Un ejemplo de flagrante contradicción es el dato de que en las ayudas a las zonas de montaña y desfavorecidas se exige, como tendremos ocasión de ver en el Capítulo II, que el agricultor permanezca por lo menos durante cinco años cultivando la explotación, mientras que ahora se le pueden conceder ayudas si deja de cultivar la explotación por la vía de la extensificación, del abandono de tierras, o por vía de las indemnizaciones de prejubilación con abandono de cultivo. Por tanto, en las zonas desfavorecidas los nuevos tipos de ayudas decididos en 1988 chocan con las intervenciones clásicas concebidas para estas regiones.

Esta problemática trasladada a países como Portugal o España, con un importante número y extensión de este tipo de zonas, puede llegar a complicar las políticas nacionales de mejora estructural.

Por otra parte, la proliferación de las diversas ayudas hace que éstas lleguen a solaparse en algunos sectores, tales como el lácteo (ayudas a la suspensión temporal de cantidades de referencia, a la extensificación, al abandono de la producción, y a la jubilación anticipada con abandono igualmente de producción).

Finalmente, estas nuevas acciones socioestructurales están abriendo, inequivocamente, un camino hacia la renacionalización de la PAC. Es un proceso que se ha iniciado ya y que se observa a través de dos vías, fundamentalmente: una, consiste en la amplia libertad que se deja a los Estados miembros a la hora de decidir si aplican o no las medidas y en qué intensidad. Así, el Reglamento que introduce las ayudas por prejubilación es un claro ejemplo como hemos visto. La otra, consiste en que la CE permite, a partir del 1 de abril de 1989 y hasta el 31 de marzo de 1993, que los Estados miembros introduzcan sistemas nacionales de ayuda para aquellos agricultores a tiempo principal cuya renta familiar global no supere cierto umbral ([48]).

Esta última vía parece ser la fórmula por la que opta la CE para paliar el problema de la existencia de agricultores marginales, cuya supervivencia está ahora amenazada por las res-

---

[48]. Se trata de lo que se ha denominado "el régimen transitorio de ayudas a las rentas agrarias", concretado jurídicamente en el Reglamento CEE 768/89, DO L 84 de 29.3.1989. Conforme a esta normativa, las indemnizaciones que concedan los Estados miembros no pueden exceder de determinados porcentajes de renta regional o estatal, criterio que claramente puede distorsionar la competencia entre explotaciones de paises con diferente capacidad presupuestaria.

tricciones de la política de precios. Pero, esta medida, opinamos, creará más desigualdades, ya que sólo podrá ser llevada a cabo por los paises miembros con economias más fuertes, mientras que no servirá de mucho, o incluso perjudicará, a los Estados con situación económica más precaria.

Sección 3ª: La búsqueda de una concertación internacional en el comercio agrario.

A. Efectos de la PAC sobre terceros países: la Comunidad ha exportado al mercado mundial sus propios errores de gestión de su mercado interior.

1º- La preferencia comunitaria como factor de distorsión de precios en el mercado mundial.

Cuando analizamos la historia de las realizaciones comunitarias, llegamos al convencimiento de que la PAC es, tal vez, el máximo exponente de la vida autónoma de la Comunidad:

la Política Agrícola Común ha sido y es desarrollada por la CE para sus agricultores. Sin embargo, como vamos a demostrar en esta Sección, esto no quiere decir que terceros países no traten de influir en sus decisiones.

Desde la perspectiva de la política comercial de productos agrarios, hay que criticar el hecho de que, como ya hemos señalado anteriormente, la política de precios agrarios se haya centrado primordialmente, durante 25 años, en garantizar los ingresos en la agricultura. Esta postura se basaba en un determinado objetivo de los mencionados en el artículo 39 del Tratado CEE. No se prestaba la debida atención al artículo 110 del mismo Tratado, cuyo objetivo consiste en contribuir al desarrollo armonioso del comercio mundial, a la supresión paulatina de los obstáculos existentes en el intercambio comercial internacional, y a la eliminación de las barreras arancelarias. A pesar de que más tarde se incorporase una cierta referencia al artículo 110 dentro de las o.c.m. ([49]), la verdad es que el mencionado artículo no ha recibido suficiente atención. Al día de hoy, además de la urgencia por frenar la espiral excedentes-

---

[49]. Sobre el tema léase J. LECOMTE y J. POELMANS, L'agriculture européenne et les pays tiers, Institut d'Etudes Européennes, Université de Bruxelles. Presses Universitaires de Bruxelles, Bruselas 1972.

costes de sostenimiento, se siente la necesidad de reajustar la politica agraria de comercio exterior, especialmente, ante la realidad creada por las últimas adhesiones.

Conforme a los últimos Informes Agrícolas elaborados por las Comunidades y referidos a 1987 y 1988, los precios del mercado mundial de productos agrarios se encuentran considerablemente deprimidos, a pesar de haber experimentado una cierta mejoría en 1988. En el sector de cereales y de azúcar, por ejemplo, los stocks mundiales representan el doble del volumen de los intercambios mundiales anuales: el nivel de precios no sólo es particularmente bajo para estos productos, sino también para otros muchos, tales como las semillas oleaginosas. Ante estos desequilibrios estructurales, la PAC es objeto de duras críticas por haber contribuido de manera decisiva a este estado de cosas.

Y no falta razón: la protección en frontera frente a productos procedentes de países terceros y los elevados precios de apoyo internos han contribuído a lo largo de los años a estimular el rápido crecimiento de la oferta agrícola de la CE, mientras que la demanda ha tendido simultáneamente a estabilizarse. Efectivamente, a la hora de concebir esa protección exterior, la Comunidad optó, al menos en lo que concierne a los productos del Norte y Centro de

Europa (lácteos, cereales, azúcar, y carnes), por el mecanismo del prelevement frente al derecho arancelario, dispositivo éste último sobre el que se basa la protección externa de los productos del Sur (frutas, hortalizas, y vino). El prelevement, a diferencia del derecho de aduana, constituye un derecho variable que permite compensar en todo momento la diferencia entre el precio europeo y el precio mundial ([50]); su utilización hubiera tenido que ser excepcional, sólo cuando la inestabilidad de los mercados exteriores amenazara la estabilidad interior. Pero, lo cierto es que fue concebido desde el principio como elemento institucional de la protección exterior de los productos arriba mencionados, empleándose en todo momento, aun cuando los mercados mundiales no registraran una particular inestabilidad.

La consecuencia del binomio de precios garantizados cada vez más altos-prelevements consecuentemente más elevados ha sido el divorcio progresivo entre el mercado interior comuni-

---

[50]. Sobre el funcionamiento y fijación de las exacciones agrarias y las subvenciones a la exportación véase F. GIL DEL REAL DE PAZOS y J.A. ARROYO GIMENEZ, Política Agrícola Común: mecanismos aplicables en los intercambios, Banco Exterior de España, Servicio de Estudios Económicos, Madrid 1988.

tario y el mercado exterior ([51]). Se estableció así un círculo vicioso: los prelevements permitieron fijar precios elevados que provocaron los excedentes actuales, estos excedentes, para ser vendidos en el exterior, tienen que ser subvencionados, y esa subvención ha sido, y es, a su vez financiada en parte por los propios prelevements.

La evolución rápida de esta situación hizo que en pocos años cambiara radicalmente el saldo de la balanza comercial agrícola de la CE. Así, la Comunidad pasó de ser un importador neto para la mayoría de productos en 1973, a convertirse, a partir de 1981, en un exportador neto de cereales, azúcar, mantequilla, carne de vacuno y vino. Paralelamente a esta evolución, los gastos de restitución o subvención a la exportación aumentaron en el periodo 1975-1983 de 969 millones de ecus a 5699,5 millones de ecus, pasando a representar su participación en los

---

[51]. Conforme al Informe Agrícola de 1987, la cifra percibida por los prelevements entre 1979-1987 creció desde 1678 millones de ecus a 2078 millones de ecus, esto es, un 23,8%. Si a ello se añaden los ingresos por las cotizaciones del azúcar, los recursos de la PAC, por estos conceptos, aumentaron un 53% durante ese periodo. Ha habido, pues, un aislamento progresivo entre la CEE y el resto del mundo.

gastos del FEOGA Garantía de 21% a 38% ([52]) (véase Anexo IV).

Actualmente, la política restrictiva de precios emprendida por la Comunidad desde hace cinco años pretende precisamente aproximar el nivel de los precios comunes al nivel de precios mundiales, lo que paralelamente conlleva un ahorro en las subvenciones a la exportación. La realidad, sin embargo, hoy por hoy, es que la Comunidad está todavía bastante lejos de alcanzar ese acercamiento total al mercado mundial, y que la escalada de subvenciones continúa.

En 1987, las restituciones a la exportación ascendieron a 9148 millones de ecus. De ellos, el 87% concentrado en cuatro sectores: cereales, azúcar, leche y productos lácteos, y carne de vacuno. En ese mismo año, son datos del Informe Agrícola de 1988, los prelevements percibidos en razón de la PAC fueron de 1626 millones de ecus. Ante estas cifras, podemos preguntarnos dónde está el sentido último de la preferencia comunitaria: la Comunidad protege sus productos con unas barreras artificiales que le proporcionan unos ingresos, y prima sus exportaciones a un mercado, en parte hundido por

---

[52]. COMISION DE LAS CES, "La situation de l'agriculture dans la Communauté". Rapport 1983, pp. 160, 264 y 265.

ella misma, lo que le cuesta casi seis veces lo percibido ([53]).

El resultado final de todo lo que antecede ha sido la transformación sustancial que ha experimentado la estructura de los mercados agrícolas mundiales, en los que la CE ocupa un puesto ciertamente central. En la medida en que se considere a la PAC responsable de la expansión de la producción agrícola de la CE que ha generado dicho cambio, se convierte en el blanco de ataque por parte de terceros países exportadores.

Efectivamente, donde las importaciones de la CE han disminuído y sus exportaciones aumentado, como consecuencia de la PAC, los precios del mercado mundial han registrado un descenso mucho mayor que si no existiera protección para la agricultura en la Comunidad. Estudios reali-

---

[53]. Según las cantidades que se previeron en el presupuesto de 1988 esta proporción tiende incluso a aumentar. Para un análisis de la evolución de los gastos e ingresos agrarios, véase COMISION DE LAS CES, "La situación de la Agricultura en la Comunidad". Informe 1988, pp. 114 y 115 y cuadros estadísticos T/88 y T/89. Todo esto, no obstante, el proteccionismo agrícola no es exclusivo de la CE sino que también lo practican numerosos países de la OCDE, como así lo demuestran informes recientes de esta organización. Sobre este último aspecto véase A. FERNANDEZ, "La ayuda al sector agrario y sus aspectos sobre el comercio en el enfoque de la OCDE", B.I.E. nº 88/3-4, pp. 117-120.

zados indican que los precios del mercado mundial, para la mayoría de los productos abarcados por la PAC serían aproximadamente de 2 a un 10% más altos si se abandonara ésta. En el caso de los productos lácteos, sin embargo, podrían esperarse aumentos mayores, del 20 al 30%, si la CE abandonara definitivamente el sostenimiento de precios en favor de sus productores de leche ([54]).

Para terceros países con intereses en las exportaciones agrícolas, el efecto de la caída de los precios mundiales, como consecuencia de la política agrícola de la CE, ha supuesto, en términos generales, un perjuicio. Algunos de ellos son países industrializados que también exportan productos agrarios de la zona templada: cereales, productos lácteos, y carnes. Los más importantes en esta categoría son Estados Unidos, Canadá, Australia y Nueva Zelanda. Sin embargo, también hay que incluir aquí países en desarrollo, como Argentina (cereales y vacuno) y algunos otros exportadores de vacuno latinoamericanos y africanos.

---

[54]. Para un exámen de varios de estos estudios, véase A. MATTHEWS, The Common Agricultural Policy and the Less Developed Countries, Gill & MacMillan, Dublín 1985; también A. DEMEKAS (y otros), "The effects of the Common Agricultural Policy of the European Community: a survey of the literature", J.C.M.S. nº 2, 1988, pp. 127-142.

Existe, sin embargo, otro reverso de esta particular moneda, y es el hecho de que ciertos terceros países salen ganando con la PAC en términos económicos. Por lo general, es lo que ocurre con los países menos desarrollados (PMD), que son grandes importadores de cereales y productos lácteos; esas importaciones les resultan más baratas como consecuencia de los mayores excedentes de exportación de la CE. De hecho, la existencia de mayores excedentes de cereales y de leche desnatada ha sido el principal acicate para el desarrollo de los programas de ayuda alimentaria ([55]), y que se encaminan a mejorar la mala nutrición de los PMD ([56]).

---

[55]. La Comunidad participa en las actividades de lucha contra el hambre del Consejo Mundial de Alimentación y de la FAO. En 1988, las cantidades enviadas por la Comunidad a países del Tercer Mundo en calidad de ayuda alimentaria ascendieron a 1.160.000 Tm. de cereales, 110.000 Tm. de leche en polvo, 11.000 Tm. de azúcar, 34.000 Tm. de aceite vegetal, entre otros productos. Véase al respecto COMISION DE LAS CES, "La situación de la agricultura en la Comunidad". Informe 1988, Luxemburgo 1989, pp. 139 y 140.

[56]. JEAN RAUX ha realizado un interesante estudio en el que denuncia la inadecuación de la ayuda alimenticia a las necesidades de nutrición y a los programas de desarrollo integral de los países beneficiarios, en Politique Agricole Commune et construction communautaire, Economica, Paris 1984, pp. 255-275.

Además, la CE concede, en conjunción con la política comercial, amplias preferencias comerciales a determinados grupos de países en desarrollo, y en algunos casos, tales preferencias incluyen productos protegidos por la PAC. En la práctica, esto significa que los citados países son beneficiarios secundarios de la política comunitaria de mercados agrícolas, al poder disfrutar en sus exportaciones de los precios más elevados del mercado de la CE.

2º- Los países beneficiarios secundarios de la PAC: las concesiones comerciales.

Los tres casos de preferencias comerciales concedidas por la Comunidad a terceros países son la Convención de Lomé, el Sistema de Preferencias Generalizadas, y la Política Global Mediterránea.

Como lo hicieran las Convenciones de Yaoundé y de Lomé I y II, la Tercera Convención ACP de Lomé ([57]) consagra disposiciones específicas a la cooperación agrícola. En vir-

---

[57]. Firmada en Togo el 8 de diciembre de 1984, la III Convención ACP de Lomé institucionaliza la cooperación en diversos ámbitos entre la CE y 66 países de Africa, Caribe y Pacífico para un período de cinco años.

tud de este compromiso, la Comunidad acuerda a los 66 países de Africa, Caribe y Pacífico un acceso, libre de toda carga, a su mercado interior, para una gran cantidad de productos agrícolas que, generalmente en relación a otros terceros países, están sometidos a derechos de aduana. Se trata fundamentalmente de productos tropicales (ron, bananas, flores, frutas y hortalizas tropicales...), pero también se encuentran productos protegidos por la PAC (azúcar, carne de vacuno, y arroz). A la inversa, las exportaciones comunitarias de productos agrícolas hacia los Estados ACP se componen esencialmente de cereales, harina de trigo, productos lácteos, carne de vacuno y azúcar ([58]).

A raíz de la adhesión de España y Portugal, la Comunidad ha firmado con los Estados ACP un acuerdo que modifica las disposiciones de la cooperación agrícola previstas por Lomé III. Este acuerdo, mantiene, sin embargo, en lo fun-

---

[58]. Sobre el mecanismo de cooperación institucionalizado por Lomé véase COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, "Bilan de la coopération ACP-CEE 1976-85", Bruselas 1986; C. COSGROVE-TWICHETT, A framework for Development: the EEC and the ACP. St. Martin's Press, Londres 1981; J.C. GAUTRON, "La convention de Lomé III", C.D.E. nº 1, 1986, pp. 21-43; J. KOEPPEN, "L'appui de la Communauté Européene à la coopération régionale dans le tiers monde. Le cas de la coopération régionale entre les Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique", R.M.C. nº 308, 1987, pp. 390-396.

damental, los intercambios tradicionales con estos países ([59]).

Dentro del Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG), la Comunidad concede reducciones arancelarias a las importaciones de productos agrícolas procedentes de la mayoría de los Países en vías de desarrollo (PVD) ([60]). Los productos cubiertos por el esquema comunitario de preferencias aparecen perfectamente identificados en lo que se denomina la "lista positiva". Esta incluye fundamentalmente productos tropicales transformados (conservas de piñas, tabaco, té en embalajes, pimienta, ciertos aceites tropicales procesados: ricino, de palmera ..., orquídeas, café transformado, etc.). Igualmente, la lista positiva incluye un número limitado de productos competidores de aquellos cubiertos por la PAC: tabaco, miel, ciertos productos hortícolas, algunos preparados tales como las conservas

---

[59]. Véase al respecto COMISION DE LAS CES, "La situación de la agricultura en la Comunidad". Informe 1988, p.134.

[60]. El SPG concretiza la idea de un trato compensador de la desigualdad en el desarrollo en favor del Tercer Mundo. La CE fue la primera potencia que, en 1971, decidió acordar concesiones aduaneras no recíprocas, en beneficio exclusivo de las importaciones provenientes de los PVD. Sobre el funcionamiento detallado del SPG y su reciente reforma, léase J. LEBULLENGER, "La politique communautaire de coopération au développement", R.T.D.E. nº1, 1988, pp. 123-145.

de espárragos, y aceites vegetales tropicales. Sin embargo, para la mayoría de estos productos, la CE hace muestras de una gran prudencia al mantener un nivel de protección aduanera bastante alto.

Desde 1979, la Comunidad dispensa a los países menos desarrollados del Mundo un trato especial y más favorable dentro del SPG, consistente en la franquicia tarifaria total para sus productos agrícolas. Además, la CE ha constituído una lista positiva especial de una decena de productos cuyo acceso está reservado sólo a estos países.

Cuando se analiza el SPG, enseguida se da uno cuenta de que el esquema comunitario al centrarse en los productos tropicales, colisiona con el sistema de preferencias especiales consentidas a los PVD del círculo familiar, esto es, los países ACP. Con objeto de dosificar uno y otro tipo de concesión comercial, lo que ha hecho la CE ha sido negarse a incluir en las lista positiva ciertos productos-tabú para la economía de los países ACP (café verde, salvo para los países menos desarrollados, vainilla, bananas y piñas frescas, aceite de cacahuete). Este esfuerzo de diferenciación de preferencias por parte de la CE, no ha impedido, sin embargo, una erosión progresiva en las preferencias especiales concedidas a los paises de la Convención

de Lomé. Pero, después de todo, los Estados ACP disponen de otros instrumentos de cooperación que compensan ampliamente esta participación de concesiones tarifarias con los beneficiarios del SPG ([61]).

Dentro de la Política Global Mediterránea ([62]), la CE concede a doce países ribereños del Mediterráneo con los que ha concluído acuerdos de asociación (Turquía, Malta, y Chipre) o de cooperación (Argelia, Túnez, Marruecos, Egipto, Jordania, Líbano, Siria, Israel, y Yugoslavia), concesiones agrícolas específicas para una serie de productos de clima mediterráneo (agrios, frutas, hortalizas, aceite de oliva).

---

[61]. A través del mecanismo STABEX, la Comunidad compensa a los Estados ACP la pérdida de ingresos por sus exportaciones de ciertos productos agrícolas (un total de 47 en Lomé III) en el caso de una evolución desfavorable de los mercados.

[62]. Esta política fue concebida en la Cumbre de París de 1972 y vino a sustituir a la política aislada que la CE mantenía hasta entonces con algunos Estados de la Cuenca Mediterránea. A partir de esta fecha, y en base al concepto de globalidad, la Comunidad concluyó con estos países diversos acuerdos, encaminados todos ellos a instaurar una zona de libre comercio industrial, un marco para el intercambio complementario de productos agrícolas, y una intensa cooperación para el desarrollo.

Las concesiones varían según el país exportador y el producto mediterráneo de que se trate, pero, en términos generales,puede decirse que se basan en una reducción de los derechos de aduana entre el 20 y el 80% (vino, numerosas frutas y hortalizas, agrios), o en una disminución del montante de prelevement en el caso del aceite de oliva. Sin embargo, estas preferencias se limitan normalmente a ciertas cantidades de producto, y, para las frutas y hortalizas, a ciertas épocas del año en las que hay poca producción análoga en la propia Comunidad Europea.

A diferencia del SPG y de las concesiones de Lomé, la estructura preferencial mediterránea se ve particularmente amenazada por la entrada en la CE de Portugal y principalmente de España. Nuestro país es, en efecto, un gran productor de numerosos productos exportados por estos Estados Mediterráneos; de hecho, la aportación de la producción española ha hecho a la Comunidad superar su estado de autosuficiencia en unos productos (agrios, aceite de oliva, patatas, tomates, uvas, cerezas, manzanas, guisantes) en los que, en principio, no era especialmente excedentaria.

Ya durante las negociaciones de adhesión de los dos nuevos miembros, los países de la Cuenca Mediterránea solicitaron el mantenimiento de sus corrientes comerciales con la CE, cuyo

mercado representa una parte importante de sus ingresos de exportación. Fruto de las negociaciones emprendidas entonces, y que prosiguieron tras la entrada de pleno derecho de Portugal y España, la Comunidad firmó, a finales de 1987, protocolos adicionales con nueve países mediterráneos (Argelia, Chipre, Egipto, Israel, Jordania, Líbano, Túnez, Turquía y Yugoslavia) ([63]).

La solución adoptada por estos nuevos compromisos de intercambio y ayuda ha sido,una vez más, un parche. En frutas y hortalizas, se ha garantizado a los países mediterráneos la consolidación de sus exportaciones tradicionales; esto hace que los productos similares procedentes de España lleguen al resto de la CE en condiciones menos favorables durante el período transitorio de 10 años fijado para este sector. Otro caso similar es el del aceite de oliva: mientras este producto, procedente de Túnez principalmente, entra en la Comunidad con reducciones sustanciales de prelevement dentro de ciertos límites cuantitativos, el mercado comunitario permanece prácticamente cerrado al aceite español durante el período transitorio, igualmente de 10 años. Otro tanto puede decirse del vino.

---

[63]. Para una referencia exacta de estos protocolos, puede consultarse el Boletín de las CES 10/1987, pp. 65 y 66, y el Boletín de las CES 12/1987, pp. 94-96.

En definitiva, se ha dado al traste con la preferencia comunitaria.

La situación no es nueva: la mantequilla y la carne que se importan de Nueva Zelanda como consecuencia de la adhesión del Reino Unido, el azúcar de la India en virtud del acuerdo específico que se tiene con este país, la carne de vacuno y el azúcar de caña de los países ACP..., gravitan desde hace años sobre el mercado agrícola común, por imperativos de la política de relaciones exteriores. Ahora parece que va a ocurrir lo mismo con las exportaciones de los países mediterráneos, ya que se mantendrán sus corrientes de intercambios tradicionales, a pesar de las modificaciones en el equilibrio del mercado interior que se derivan de la última ampliación. Todo ello no hace sino retrasar, aún más, la necesidad en que se encuentra la Comunidad de redefinir su estrategia en estos sectores.

Vistos los efectos externos, tanto negativos como positivos, de la PAC, no nos es posible extraer conclusiones contundentes acerca de las consecuencias para terceros países de la política agrícola de la Comunidad. Todo depende de la situación comercial del país de que se trate (importador neto o exportador neto) y de los productos que comercialice, además de que se

beneficie o no de importantes preferencias comerciales por parte de la CE.

Esto, no obstante, no se puede ignorar que la situación de ciertos terceros países se encuentra clara y especialmente deteriorada como resultado de la PAC. Su reacción ante la política agraria de la Comunidad es, lógicamente, hostil, y tratan de ejercer presiones para cambiarla.

B. Las influencias externas sobre la agricultura europea.

1. Las presiones de índole política y económica.

Entre los variados tipos de influencias ejercidas por terceros países sobre la PAC, destacamos dos categorías: las presiones políticas y aquellas de índole económica.

Por su importancia económica, debería estar claro cuáles son los terceros países que intentan persuadir a la CE para que oriente la PAC en determinada dirección. Los terceros países que son exportadores agrícolas tienen interés en que se reduzca el nivel de precios de sostenimiento de la PAC y en que se controle el potencial de producción, mientras que los terce-

ros países importadores tienen el interés opuesto. Ahora bien, resulta curioso que estos últimos no están interesados en presionar activamente para que se mantenga alto el nivel de protección de la CE. Así, la Unión Soviética, por ejemplo, es uno de los principales importadores de productos agrícolas comunitarios, y no desarrolla ningún esfuerzo por apoyar a los grupos de presión agrarios de la CE. Es más, parece darse por satisfecha con la situación actual, que le permite comprar alimentos a precios muy bajos. En este sentido, la Unión Soviética, al igual que otros paises que importan barato de la CE, parece disfrutar con su situación de beneficiario silencioso de la PAC.

Completamente opuesta es la postura de terceros países exportadores agrícolas; la mayoría son países desarrollados que se consideran a sí mismos productores agrarios de bajo coste y poseedores de un derecho tradicional a una cuota del mercado mundial, derecho que se ha ido erosionando como consecuencia de las exportaciones subvencionadas de la CE. A este grupo pertenecen Estados Unidos, Canadá, Australia y Nueva Zelanda. Sin embargo, entre los perjudicados también están aquellos países en desarrollo que exportan o les gustaría exportar a los mismos mercados a los que la CE destina sus excedentes con ayuda de masivas subvenciones. Aún cuando en términos de volumen de exportaciones estos países pueden

verse menos perjudicados que los países desarrollados, lo cierto es que, en términos económicos y políticos, pueden ser los más perjudicados por la PAC.

Argentina es un claro ejemplo: su economía es fuertemente dependiente de sus exportaciones agrícolas, que se componen fundamentalmente de cereales y de carne de vacuno; estas exportaciones compiten con exportaciones de la Comunidad muy subvencionadas. Por tanto, no cabe duda de que sale perjudicada por la PAC. Para un país como Argentina, tales perjuicios tienen consecuencias que desbordan el ámbito estrictamente agrario: dada su elevada deuda externa, su solvencia internacional depende decisivamente de sus exportaciones agrarias.

La PAC puede tener, pues, trascendentes efectos negativos sobre algunos terceros países. Muchos de ellos no permanecen, en absoluto, tranquilos, sino que emplean toda oportunidad que se les presente para protestar contra la PAC.

La forma más tradicional es a través de los canales diplomáticos. Estados Unidos utiliza, a veces, este método cuando, de vez en cuando, envía a Bruselas una delegación para quejarse y negociar sobre temas de comercio agrario.

Otra posible forma de influencia es a través de la opinión pública. En este terreno, los australianos ofrecieron un ejemplo ilustrativo en 1985 cuando elaboraron un extenso informe en el que denunciaban las incongruencias internas de la PAC, así como sus efectos externos negativos sobre terceros países ([64]). Este estudio fue objeto de una amplia publicidad en Europa a través de una importante campaña de relaciones públicas.

Pero si el efecto de las presiones políticas comentadas puede no ser muy inmediato, las acciones económicas sobre la PAC están en condiciones de hacer más daño a la CE, sobre todo si el país que las lleva a cabo es lo bastante poderoso frente a la CE.

Esto es precisamente lo que sucede con Estados Unidos: la confrontación comercial CE-EEUU es tan antigua como la propia Comunidad ([65]). En efecto, el primer choque que se recuerda

---

[64]. BUREAU OF AGRICULTURAL ECONOMICS, "Agricultural Policies in the European Community: their Origins, Nature and Effects on Production and Trade", Policy Monograph nº 2, Camberra 1985.

[65]. Sobre las polémicas comerciales EEUU-CEE léase E. REIG, La política agrícola de la Comunidad Económica Europea. Institució Valenciana d'Estudis i investigació. Ediciones Alfons el Magnánim, Valencia 1986, pp. 75-114.

fue la denominada "guerra de los pollos" que se desató entre 1964 y 1967. En aquel entonces la CE no ofreció compensaciones por la entrada en vigor de la ordenación comunitaria para carnes de aves, que entrañaba una mayor protección al comercio exterior, por lo que Estados Unidos tomó represalias respecto a las importaciones del coñac francés.

Otro motivo más reciente que desencadenó una nueva guerra comercial entre los dos bloques fue la incorporación a la CE de Portugal y España. Con su adhesión, se les aplica gradualmente la preferencia comunitaria; esto supone que ambos países reciben los productos agrarios procedentes del resto de la CE, debido a que la preferencia comunitaria les resulta más favorable. De ahí que los terceros países y, sobre todo, los E.E.U.U. pierdan la correspondiente participación en el mercado. Según estimaciones norteamericanas, se trataría de una cifra de 400 a 500 millones de dólares derivada, sobre todo, del retroceso previsto en las exportaciones de piensos a España y Portugal. La solución al conflicto llegó en enero de 1987; el acuerdo al que se llegó entonces prevé, entre otros aspectos, la apertura hasta 1990 del mercado español a una cantidad anual de 2 millones de Tm. de

maíz y 300.000 Tm. de sorgo, procedentes de los E.E.U.U., con prelevement reducido ([66]).

Pero, la confrontación comercial continúa, como parece ser tradición, ya que recientemente los Estados Unidos han denunciado a nivel internacional la Directiva comunitaria 85/649 que prohíbe la utilización de hormonas en el sector cárnico, calificándola de obstáculo técnico a los intercambios.

Lo peor de las acciones económicas es que pueden extenderse, en el sentido de desencadenar represalias en el comercio de productos industriales. Y aunque, en general, sólo las naciones poderosas pueden ejercer con éxito presiones económicas contra la CE, hay casos en que países más pequeños encuentran un punto sobre el que presionar. Por ejemplo, cuando en 1984 la Comunidad negociaba con Tailandia sobre la ampliación del acuerdo de autolimitación de sus exportaciones de tapioca a la CE, dicho país deseaba que su cuota se elevase. Cuando la CE puso dificultades al respecto, se comentó que los negociadores tailandeses amenazaron con reconsiderar su pedido de aviones Airbus. Al final, la cuota tailandesa se elevó ligeramente. Este ejemplo, entre otros que podríamos citar, de-

---

[66]. COMISION DE LAS CES, "La situación de la Agricultura en la Comunidad". Informe 1987, Luxemburgo 1988, pp. 118-120.

muestra que la PAC hace vulnerable a la Comunidad en el terreno del comercio no agrícola.

Otro canal mediante el que terceros países pueden tratar de influir directamente sobre la PAC es el GATT. De esta cuestión hablamos a continuación.

2º Hacia una competencia leal en el comercio agrícola: las negociaciones comerciales multilaterales.

Desde un punto de vista formal, el GATT constituye el escenario adecuado para que terceros países traten de ejercer su influencia sobre la PAC, ya que uno de los objetivos del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio es precisamente garantizar que los países contratantes no se afecten negativamente entre sí a través de su comercio y sus políticas internas ([67]). Y, ciertamente, el GATT ha tenido y tiene mucho trabajo con la PAC.

---

[67]. Sobre la estructura y objetivos del GATT, así como sus antecedentes históricos puede verse J.R. PRIETO y L. ESTERUELAS, "El Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio", B.I.E. nº 86/4-5, pp. 207-227.

Cuando se creó la Comunidad y se concibió la PAC, se celebraron negociaciones del GATT, ya que la formación de un mercado común amenazaba las corrientes comerciales tradicionales ([68]). Esto era, en principio, aceptable conforme a lo dispuesto en el Acuerdo General sobre uniones aduaneras, pero en virtud de su artículo XXIV, párrafo 6º la Comunidad Europea, de nueva constitución, venía obligada a celebrar negociaciones con terceros países para hacerles concesiones que compensaran las pérdidas en materia de comercio que pudieran afectarles. Fruto de estas negociaciones, la Comunidad suprimió todas las restricciones, cuantitativas y arancelarias, a la importación de soja: fue el precio que tuvo que pagar para que fuesen aceptados otros elementos de la PAC, en particular, el régimen de prelevement a la importación de ciertos productos.

Análogamente, cada vez que la Comunidad se ha ampliado, han tenido que llevarse a cabo negociaciones similares en el seno del GATT. Así, como consecuencia de su última ampliación, la CE ultima, desde 1987, con sus socios comer-

---

68. Fué precisamente la formulación de la PAC la que, al afectar a los restantes países, llevó a extender, a partir de 1964, la negociación a los productos agrícolas. Véase al respecto J.R. PRIETO y L. ESTERUELAS, "El GATT y el comercio internacional de productos agrarios", R.E.A.S. nº 148, 1989, pp. 137-170.

ciales las compensaciones a las desventajas comerciales derivadas de las nuevas adhesiones. Con E.E.U.U. ya llegó a un acuerdo en enero de 1987, como hemos indicado en el epígrafe anterior; en octubre de ese mismo año, la CE acordó a Argentina compensaciones en lo que respecta a sus importaciones de cereales y carne de vacuno; respecto a otras partes contratantes las negociaciones están todavía en curso.

Durante los años sesenta, la principal preocupación de los países exportadores fue su acceso al mercado europeo, amenazado por el principio de la preferencia comunitaria. Durante el "Kennedy Round" de negociaciones multilaterales que tuvieron lugar entre 1964 y 1967, Estados Unidos pretendió conseguir un acceso garantizado al mercado europeo, puesto que éste constituía entonces, en el caso de los productos agrícolas, el más importante de todos.

La Comunidad Europea ofreció poner un tope máximo a su margen de apoyo a la agricultura. Pero, ninguna de las dos posiciones resultó aceptable para la otra parte. En consecuencia, el "Kennedy Round" no aportó gran cosa en materia de liberalización del comercio agrícola.

A comienzos de los años setenta, la explosión de los precios de los productos agrarios en los mercados mundiales, como consecuencia de lo

que se denominó "la crisis de alimentos", hizo pensar por un momento que el peligro que amenazaba al mundo en lo sucesivo no eran los excedentes de productos alimenticios, sino su escasez. Este sentimiento atenuó las tensiones entre Europa y los principales países exportadores. Sin embargo, la tregua no duró mucho ni tampoco fue total. Así, las negociaciones multilaterales de la Ronda de Tokyo (1973-1979) estuvieron bloqueadas durante varios años por la cuestión agrícola. La CE presentaba los principios de la PAC como no negociables, y proponía un ambicioso esquema de acuerdos por productos. Tal posición era inaceptable para E.E.U.U., que se oponía frontalmente a dichos acuerdos. Finalmente, fue posible alcanzar algunos acuerdos para mercados específicos (lácteos y carne de vacuno) y se precisó el Código de las subvenciones a la exportación.

En términos generales, el Código GATT sobre subvenciones a la exportación precisa que una parte contratante puede subvencionar sus exportaciones de productos agrarios de base a condición de no llegar a detentar, como consecuencia de esa política de subvención, una "parte más que equitativa" del comercio mundial de exportación de los productos en cuestión. Estas nuevas normas del GATT tuvieron, al menos durante algún tiempo, cierto efecto limitador sobre el volumen de exportaciones subvencionadas de

los excedentes de la PAC. En 1982, por ejemplo, la CE se comprometió a limitar las exportaciones comunitarias de trigo a una cuota del 14% del mercado mundial, que según la interpretación unilateral era la "cuota equitativa" de la CE. Pero, el compromiso duró poco, y ya a finales de ese mismo año, se reanudaron los conflictos comerciales, centrándose esta vez en la competencia entre Estados Unidos y la CE en lo referente a las exportaciones agrarias hacia terceros países.

Para dejar claro que no se trataba únicamente de quejas formales en el seno del GATT, en enero de 1983 la Administración norteamericana subvencionó masivamente una venta de harina a Egipto, eliminando, de este modo, a los proveedores franceses de uno de sus mercados tradicionales. Por su parte, la CE, cuando en 1985 aumentaron los precios del mercado mundial acercándose al nivel del precio comunitario de intervención, incrementó, mediante exportaciones masivas, su participación en el mercado internacional del trigo a costa de una disminución de la norteamericana.

Hoy en día, la carrera de subvenciones continúa, al punto que puede afirmarse que los que están compitiendo en los mercados internacionales no son los productos sino las subvenciones. Esta situación, de rigurosa

competencia de dumping, que se observa en el mercado agrario mundial ha provocado que la política agraria se convierta en el tema central de la actual ronda del GATT, la Ronda de Uruguay, iniciada a finales de 1986. ([69])

En Punta del Este, Uruguay, los 92 países miembros del GATT llegaron, en septiembre de 1986, a un acuerdo para contribuir a una mayor liberalización del comercio mundial de productos agropecuarios. Con vistas a alcanzar este objetivo existe la voluntad de someter toda medida que afecta al acceso de las importaciones y la competencia de las exportaciones a las normas y disciplinas del GATT reforzadas ([70]).

En esta línea, se han estipulado dos principios fundamentales: el principio de "roll-back" sobre el que se apoya la exigencia de desmantelar progresivamente las barreras existentes incompatibles con las reglas del GATT; y el principio de "standstill", por el que

---

69. Sobre el contenido de las nuevas negociaciones GATT léase M.E. ALEJO, "Hacia la nueva ronda de GATT", B.E. nº 2053, 1986, pp. 3219-3222.

70. "Lanzamiento de una nueva ronda de negociaciones comerciales en el marco del GATT en Punta del Este". Boletin de las CES 9/1986, pp. 14-22.

se renuncia a la introducción de nuevas medidas proteccionistas contrarias al GATT mientras duren las negociaciones (probablemente 4 años). Este "standstill" se refiere, sobre todo, a las masivas subvenciones, tanto directas como indirectas ([71]), que se conceden a las exportaciones agrarias de los principales bloques comerciales, la CE y los E.E.U.U. A ellas se oponen esencialmente trece países exportadores de productos agrarios no subvencionados. Ellos especialmente pretenden poner fin a la carrera de subvenciones que genera unos precios muy bajos en los mercados mundiales que no se corresponden con la situación real del mercado ([72]).

Tanto en las negociaciones iniciadas en Punta del Este como en las que han seguido en Ginebra durante los dos últimos años, las proposiciones de E.E.U.U. se centran fundamentalmente

---

[71]. Las subvenciones indirectas se refieren, entre otras, a ventajas fiscales y a una multitud de obstáculos comerciales de carácter parafiscal, en forma de barreras a la importación, que actúan a modo de prohibición.

[72]. Estos países componen en la actualidad lo que se conoce como el "grupo de Cairns". Constituído a iniciativa de Australia en agosto de 1986 en Cairns, el grupo está integrado por Australia, Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Hungría, Indonesia, Malasia, Filipinas, Nueva Zelanda, Tailandia y Uruguay.

en la supresión, en un período de diez años, de todas las subvenciones agrícolas tanto al comercio como a la producción, así como de toda barrera a la importación.

La Comunidad, por su parte, tanto en los trabajos preparatorios del "Uruguay Round" como en los llevados a cabo posteriormente en el seno del Comité de Comercio de Productos Agrícolas, ha destacado el hecho de que todos los países sostienen su agricultura y que no tiene sentido discutir tan sólo, como lo reclaman los americanos, de las subvenciones a la exportación. Se trata, pues, de situar estas subvenciones en el contexto general de las ayudas a la agricultura y de discutir, por tanto, globalmente todas las subvenciones al sector agrario. A este respecto, hay que destacar el cambio de táctica radical que supone este posicionamiento de la CE en comparación con la postura que sostenía en los años setenta, y muy especialmente en comparación con la Ronda de Tokyo, en la que la política agraria común se seguía considerando no negociable.

Más concretamente, el cambio de posición de la CE se articula, hoy por hoy, a nivel de simples propuestas concretas encaminadas, a corto plazo, a actuar de común acuerdo, tanto en el plano de la oferta como en el de la demanda. Precisando aún más, en lo que se refiere a la

oferta, la CE propone que todas las principales partes contratantes se comprometan a congelar su ayuda a la agricultura al nivel existente en 1984; el compromiso sería adoptado para los sectores con mayores dificultades (cereales, arroz, oleaginosas, productos lácteos y carne de vacuno). Para llevar a cabo esta medida la Comunidad sugiere como base esencial los trabajos realizados por la OCDE en materia de cálculo del apoyo total a la agricultura ([73]).

A largo plazo, las propuestas comunitarias tienen como objetivo actuar estructuralmente sobre todas las condiciones de los intercambios mundiales de productos agrícolas, incluídas las políticas internas de apoyo. En este sentido, las disposiciones que, según la CE, deberían ponerse en práctica se basarían en:

- Una reducción de las ayudas y de las protecciones concedidas a la agricultura, que influyen en el comercio.

- Una mejora global del acceso y un reequilibrio de la protección a la importación.

_ El mantenimiento de la especificidad de las normas agrarias del GATT, aún cuando sea

---

[73]. Boletín de las CES 6/1988, p. 96.

preciso modernizarlas y adaptarlas a las nuevas realidades del mercado mundial.

Todavía resulta prematuro evaluar cuál será el resultado global de las actuales negociaciones comerciales multilaterales. Pero, lo que es evidente es que la CE parece ser consciente que, en sus intentos de reforma, tiene que adaptarse, en mayor medida que hasta ahora, a esta interdependencia de la economía mundial. Desde esta perspectiva, cabe esperar que la CE se haga, gradualmente, más sensible a los acontecimientos internacionales.

CAPITULO II: LA OPTICA MAS REGIONAL Y SELECTIVA DE LA NUEVA POLITICA DE ESTRUCTURAS AGRARIAS.

La reforma de la PAC, con sus drásticas medidas en precios y mercados, incluye también una nueva política socioestructural en la que se da más importancia a las funciones no económicas de la agricultura. Este nuevo giro en los objetivos y programas de carácter estructural se observa, especialmente, a partir de 1985 con la aprobación del Reglamento CEE 797/85 relativo a la mejora de la eficacia de las estructuras agrarias ([74]).

Conforme a esta normativa, el FEOGA Orientación sigue apoyando la modernización y racionalización de las explotaciones ([75]); pero, al

---

[74]. DO L 93/1 de 30.3.1985. Las acciones propuestas por este Reglamento pretenden afrontar los problemas y desequilibrios estructurales de la Comunidad hasta 1994. En el momento de su adopción, se previeron 1988 millones de ecus para los cinco primeros años de su aplicación.

[75]. El Reglamento CEE 797/85 ha sustituido a las tres primeras Directivas socioestructurales de 1972 relativas a la modernización de estructuras agrarias; en líneas generales, estos tres primeros textos se orientaban a la mejora de las explotaciones, consideradas éstas aisladamente, sin tener en cuenta el contexto socioeconómico de la región en la que se ubicaban. Sobre el tema véase P. LE ROY, L'avenir du marché commun agricole, Presses Universitaires de

mismo tiempo, trata de paliar los efectos de la reforma de los mercados agrarios en las zonas rurales. Estas opciones, implícitas en la nueva política socioestructural, suponen la aceptación y potenciación de dos tipos de agricultura: una de ellas, altamente competitiva, encargada de abastecer a los 320 millones de europeos de los Doce (Sección 1ª); la otra, marginal, orientada más al mantenimiento de la presencia humana y del patrimonio natural en las zonas rurales que a los aspectos productivos (Sección 2ª).

Por otro lado, las instancias comunitarias tienden a conceder hoy en día mayor importancia a la mejora de las estructuras de comercialización y de transformación; de este modo, se da prioridad a la realización de nuevas extensiones e instalaciones de la industria agroalimentaria (Sección 3ª).

Sección 1ª: La potenciación de una agricultura competitiva, encargada de abastecer a Europa.

A. La adaptación y reorganización de las estructuras agrarias.

France, Paris 1973, pp. 54-60; y también G. PAGGI, Europa Verde. Funzionamento e problemi, Edagricole, Bolonia 1981, pp. 113-130.

1º- Modernización de explotaciones viables.

Una de las principales líneas de acción del Reglamento CEE 797/85 está orientada a mejorar las estructuras y a promover la modernización con el fin de incrementar la competitividad y la eficiencia. Aunque las regiones calificadas más desfavorecidas de la Comunidad no estén expresamente excluídas de estas iniciativas de modernización, lo cierto es que las medidas de mejora estructural propuestas por el Reglamento están especialmente concebidas para las regiones viables o con posibilidad de serlo. En estas zonas, lo que se pretende, en definitiva, es que los agricultores puedan obtener una renta satisfactoria con la política de precios y mercados.

El objetivo de modernización se articula, en primer término, en base a un sistema de ayudas a inversiones en explotaciones agrarias. Pueden beneficiarse de estas ayudas los titulares de explotaciones que ejerzan la actividad agraria como actividad principal, posean una capacidad profesional suficiente, presenten un plan de mejora material de su explotación, y se comprometan a llevar una contabilidad simplificada durante un período mínimo de cinco años.

Sin embargo, este tipo de ayudas a la mejora estructural está reservado para aquellos

agricultores cuyos ingresos sean inferiores a una renta de referencia, cuya determinación corresponde a los Estados miembros; no obstante, la mencionada renta de referencia no puede ser superior a los ingresos medios de los trabajadores no agrarios de la región en cuestión. En cualquier caso, el plan de mejora no puede contemplar la obtención, al finalizar el mismo, de una renta de trabajo superior al 120% de la renta de referencia.

Dentro de este esquema de ayudas, la normativa comunitaria prima determinados tipos de inversión, en particular, aquellas que tiendan a:

- Mejorar la calidad de los productos y a orientar la producción en función de las necesidades del mercado.

- Reducir los costos de producción.

- Mejorar las condiciones de vida y trabajo.

- Asegurar y mejorar la protección del medio ambiente.

Merece atención la inclusión de este último tipo de inversión relacionada con el medio ambiente, y que no es sino expresión de la nueva

concepción comunitaria consistente en tomar en consideración el medio ambiente en la Política Agrícola Común. Tradicionalmente, la intervención de la Comunidad en este ámbito se ha orientado a mantener la agricultura para conservar el espacio natural, sobre todo los suelos, en zonas afectadas por obstáculos naturales; no se exigían prácticas de producción compatibles con la protección de zonas que revisten un interés evidente desde el punto de vista de la ecología y del paisaje. El Reglamento 797/85 no sólo incluye ahora en el sistema de ayudas aquellas inversiones que tiendan a asegurar y mejorar el medio ambiente en la explotación, sino que, incluso, su artículo 19 autoriza a los Estados miembros a introducir regímenes nacionales de ayudas para aquellos agricultores que se comprometan a introducir o mantener prácticas de producción compatibles con las exigencias de protección del medio natural; a tales efectos, son los propios Estados miembros los que determinan las zonas sensibles desde el punto de vista del medio ambiente, así como las reglas y criterios que se deben observar respecto a las prácticas de producción compatibles ([76]).

---

[76]. Como ejemplo, la Comisión ha autorizado en los tres últimos años el pago de numerosas ayudas nacionales en virtud del artículo 19: a los agricultores daneses que no reciben autorización para drenar a causa del riesgo de contaminación de las aguas por las sales ferrosas (ocre); a los agricultores alemanes del Schleswig-Holstein que se comprometen a no penetrar en

Las ayudas a las inversiones pueden consistir en subvenciones de capital, bonificaciones de intereses, pago de amortizaciones, o en una combinación de ellas. La subvención se puede aplicar a un volumen de inversión de hasta 60.000 ecus por unidad de trabajo-hombre ([77]) (UTH) y de hasta 120.000 ecus por explotación individual, pudiendo alcanzar los 360.000 en caso de una explotación asociada.

El valor de la ayuda está fijada en un 35% de la cuantía de la inversión, como máximo, en caso de inversiones en bienes inmuebles y del 20% para los demás tipos de inversión. Fruto del carácter más selectivo que presenta el Reglamento CEE 797/85 con respecto a las Directivas socioestructurales de 1972, estos porcentajes de subvención se elevan al 45% y al 30%, respectivamente, en las zonas desfavorecidas de la Comunidad. Por otro lado, el Reglamento 2224/86 ha establecido las adaptaciones necesa-

---

sus prados en primavera, de modo que se permita a los pájaros criar en ellos sus nidadas; a los agricultores alemanes de Hesse que se comprometan a mantener una explotación extensiva de sus pastizales; etc. La Europa Verde nº 219, 1987, p. 10.

77. Cantidad de trabajo que un trabajador activo agrícola desarrolla durante mil novecientas veinte horas al año.

rias del 797/85 con motivo de la nueva situación creada por la adhesión de España ([78]); entre las adaptaciones más significativas se destaca la posibilidad de elevar en un 10% estos límites máximos de ayuda a las inversiones correspondientes a los planes de mejora introducidos en los treinta meses siguientes a la entrada en vigor de estas medidas en España ([79]).

La Comunidad, con cargo a la Sección Orientación del FEOGA reembolsa a los Estados miembros el 25% de los gastos comprometidos en este tipo de acción; cuando los planes de mejora se realizan en ciertas zonas desfavorecidas, el reembolso comunitario llega al 50%.

Sin embargo, las ayudas a las inversiones en determinados sectores tropiezan con graves limitaciones, o aparecen totalmente prohibidas por la normativa comunitaria. Por regla general, se deniegan o limitan cuando dichas inversiones tengan por efecto incrementar la producción en

---

[78]. DO L 194/4 de 17.7.1986.

[79]. El 19 de junio de 1987, el Consejo de Ministros aprobó el Real Decreto 808/1987 (BOE nº152, de 26 de junio) que adapta la normativa española al Reglamento CEE 797/85 y reagrupa las líneas de ayuda existentes para mejorar la estructura de las explotaciones agrarias. Este Real Decreto entró en vigor el día siguiente de su publicación en el BOE.

la explotación de productos excedentarios. Así, en el sector lácteo quedan excluídas del régimen de ayudas las inversiones que conlleven la superación de la cantidad de referencia asignada en virtud del sistema de cuotas, a no ser que el solicitante haya obtenido previamente una cantidad de referencia suplementaria y siempre que no incremente el número de vacas lecheras a más de 40 por UTH, ni a más de 60 por explotación; en el sector de producción porcina intensiva, la concesión de ayudas está supeditada, entre otras condiciones, a que al finalizar el plan de mejora, pueda ser producida por la explotación, al menos, el equivalente al 35% de la cantidad de alimentos consumidos por los cerdos; finalmente, el sector de huevos y de aves de corral está totalmente excluído del régimen de ayudas a la inversión.

Aparte de este sistema de subvenciones de inversiones para planes de mejora, existen otras medidas complementarias, igualmente orientadas a mejorar y modernizar las condiciones propias de las explotaciones. En este sentido, el Reglamento 797/85 ha previsto regímenes especiales de ayuda para estimular la introducción de la contabilidad en las explotaciones y la constitución de agrupaciones de agricultores, entre cuyos objetivos figure la ayuda mutua asi como la prestación de servicios de sustitución y de gestión de explotaciones agrarias. El FEOGA

Orientación reembolsa a los Estados miembros el 25% de los gastos que éstos efectúen en este tipo de intervención, dentro de las condiciones y límites de la regulación comunitaria.

Este objetivo de mejora y modernización de estructuras agrarias conlleva, inevitablemente, entre otros efectos, dejar el manejo de las explotaciones en manos de los agricultores más jóvenes. Para responder a esta necesidad, el Reglamento 797/85 estimula, a través de ayudas especiales, la incorporación de jóvenes agricultores a las tareas agrarias.

2º- Estímulo a la incorporación de jóvenes agricultores a la realidad agrícola.

En concreto, se trata de animar su adhesión a las tareas de dirección de las explotaciones agrarias, y, al mismo tiempo, de facilitarles el acceso a la propiedad de los medios de producción. Para alcanzar este objetivo, el Reglamento comunitario señala que los Estados miembros pueden conceder dos tipos de ayudas:

- Ayudas para la primera instalación en una explotación agrícola. Para beneficiarse de las mismas, el joven agricultor debe cumplir una

serie de requisitos, tales como no tener más de cuarenta años, comprometerse a ejercer la actividad agrícola como actividad principal al menos durante cinco años, poseer una cualificación profesional suficiente para desarrollar una adecuada gestión empresarial o comprometerse a adquirirla en un plazo de dos años, y,finalmente, instalarse en una explotación que requiera un volumen de trabajo equivalente, al menos, a una UTH.

Además, el joven agricultor que opte a este primer tipo de ayuda ha de presentar un plan de explotación en el que se refleje el grado de viabilidad económica de la misma, se describa su situación de partida, y en su caso, las modificaciones a introducir.

La normativa comunitaria remite a las legislaciones nacionales en lo relativo a las distintas fórmulas a través de las cuales puede tener lugar la primera instalación. En el caso de la legislación española, el articulo 13 del ya citado Real Decreto 808/1987 precisa cuales son esas posibles formas:

. Acceso a la titularidad de la explotación por compra, herencia, donación, arrendamiento, o aparcería de las tierras o del capital de explotación.

. Integración como agricultor a título principal en explotaciones asociadas con personalidad jurídica.

. Acceso a la gestión de una explotación familiar mediante acuerdo de colaboración, conforme a lo establecido en la ley 49/1981, de 24 de diciembre, sobre la Explotación Familiar y los Agricultores Jóvenes. Dicho acuerdo debe especificar el grado en que el agricultor joven asume las tareas de dirección y gestión de la explotación, así como su acceso a la propiedad de los medios de producción.

Las ayudas para la primera instalación de agricultores jóvenes pueden consistir en una prima única de hasta 7.500 ecus, o bien en una bonificación de intereses de hasta cinco puntos durante un período máximo de quince años, cuyo valor capitalizado no supere los 7.500 ecus para los prétamos relacionados con la instalación.

- Ayuda adicional a las inversiones: con independencia de las primas por primera instalación, cuando un agricultor joven presenta un plan de mejora de su explotación, simultáneamente a su primera instalación o dentro de los cinco años posteriores a la misma, puede obtener las mismas subvenciones para auxiliar estos

planes, pero incrementadas hasta en un 25% de la ayuda.

Tanto en lo referente a uno como a otro tipo de ayuda, el FEOGA Orientación llega a reembolsar a los Estados el 50% de los gastos efectuados; este porcentaje elevado de cofinanciación refleja el interés especial que tiene la Comunidad en estimular este tipo de acción.

Pero, la reorganización y adaptación de las estructuras agrarias a las necesidades del mercado y a los cambios de la política de intervención de la Comunidad incluye también un acuerdo total, a nivel de todos los Estados miembros, sobre la necesidad de diversificar la agricultura mediante el desarrollo de producciones alternativas.

B. Fomento de la diversificación.

1. Búsqueda de productos alternativos.

Hoy en día ya no resulta una novedad afirmar que la Comunidad Europea se enfrenta a un problema de excedentes extructurales, prácticamente generalizado a todos los sectores agrarios. Por tomar un ejemplo reciente: en octubre de 1988 las existencias de mantequilla y leche desnatada en polvo ascendían a 183.000 y

13.000 toneladas respectivamente, y las de cereales a 11 millones de toneladas al inicio de la campaña de comercialización 1988/89 ([80]).

Y así podríamos seguir ofreciendo datos similares de otros sectores.

No nos extraña pues que la Comunidad Europea esté afrontando el problema con medidas de contingentación de la producción, sofisticados estabilizadores agrícolas, instrumentos tales como la extensificación, el plan de reducción de tierras, o las ayudas a favor de la reconversión hacia producciones no excedentarias, aspecto que tocaremos en este epígrafe.

Hay que constatar, sin embargo, que la evolución hacia productos alternativos se efectúa lentamente. En marzo de 1985, el Reglamento 797/85 incluyó, entre las inversiones elegibles a beneficiarse de una ayuda por mejora estructural, aquellas que tengan por objeto la orientación de producciones en función de las necesidades del mercado. Meses más tarde ese mismo año,

---

[80]. Hay que constatar, sin embargo, que en la campaña 1988/89 se ha avanzado considerablemente en la disminución de las existencias comunitarias de intervención, sobre todo, en el sector de los productos lácteos como consecuencia de la reducción de cuotas y demás medidas de control. Véase al respecto COMISION DE LAS CES, "La situación de la agricultura en la Comunidad". Informe 1988, Luxemburgo 1989,pp. 42-51.

el Libro Verde de la Comisión destacaba, como necesidad inmediata de la Europa Verde, la búsqueda de producciones alternativas, a la vez que señalaba las dificultades técnico-económicas de esta acción. Finalmente, el Reglamento 1760/87, ya citado en páginas anteriores, ha modificado y completado el Reglamento 797/85 en diversos aspectos, entre los que se destaca la introducción de un artículo 1 bis dedicado a las operaciones de extensificación y de reconversión de la producción. Respecto a esta última, el nuevo precepto señala que los Estados miembros implantarán un régimen de ayudas destinado a fomentar la reconversión de los productos hacia productos no excedentarios; a tal fin, el Consejo se comprometía a aprobar, previa propuesta de la Comisión, y antes del 31 de diciembre de 1987, la lista de los productos hacia los que se admitirá una reconversión, así como las condiciones y las modalidades de la concesión de la ayuda. El FEOGA Orientación reembolsaría a los Estados miembros el 25% de los gastos efectuados en el marco de esta acción.

Pero, el Consejo no cumplió este compromiso, y es ahora, en 1989, cuando la Comisión todavía está estudiando la lista de productos objeto de reconversión, a los que acompañará un régimen de ayudas económicas.

Los borradores que maneja la Comisión permiten adelantar ya muchas cosas al respecto ([81]). Por ejemplo, la Comisión ha seguido fundamentalmente dos criterios de selección a la hora de establecer la lista: primero, que los productos no estén ya amparados por ayudas comunitarias a su producción; y segundo, que el nivel de producción de aquellos por los que opten los agricultores sea insuficiente respecto a las necesidades de la demanda comunitaria. Se constata, por tanto, que la reconversión buscada por la Comunidad se orienta a adaptar ciertos sectores excedentarios al mercado, más que a obtener nuevos productos; en este sentido pretende ser coherente con la política de estructuras ya existente, y, además, reforzarla.

Puede adelantarse también que la ayuda que puedan conceder las autoridades nacionales competentes consistirá en diez puntos que se añadirán a los ya analizados en los planes de mejora del Reglamento 797/85.

Para poder optar a estas ayudas se exigirá que los productos objeto de reconversión hayan sido cultivados al menos durante tres años con

---

81. Los datos que se citan a continuación están extraídos del artículo de FRANCISCO MIRAMON, "La CEE busca en la reconversión salida a los excedentes agrarios", Sustrai nº 12, 1988, pp. 10 y 11.

anterioridad, que dejen de serlo durante otros tres años, y que el nuevo producto se cultive, a su vez, durante dos años como mínimo.

En cuanto a la lista de productos, se pueden adelantar algunos de los principales sectores que la compondrán:

- Animales vivos y productos del reino animal: caballos destinados a recreo, caracoles, miel natural, lombrices para abono, ocas y patos para producción de plumas o de foie-grass, animales para producción de fibras (cabra de cachemire, conejo de angora), animales para producir pieles (chinchilla, conejo).

- Productos del reino vegetal: plantas para floricultura, oleaginosas para alimentación animal y producción de aceites, proteaginosas destinadas a la alimentación animal (alubias, lentejas, guisantes), plantas forrajeras (remolacha forrajera, berza forrajera), frutos con cáscara (castaña, avellana, nueces), plantaciones de frambuesa, grosella, kiwi, moras, arándano y otras especies empleadas en perfumería, medicina o simplemente como especias (menta, laurel, comino). Se incluyen también oleaginosas para la industria, plantas destinadas a la producción de fibras textiles (esparto, hortigas, junco).

En total, se citan de 100 a 150 productos. Cada agricultor tendrá que decidir qué productos se adaptan mejor a las características agronómicas y económicas de la región y de su propia explotación. Esto conlleva, inevitablemente, ofrecer a los agricultores técnicas y conocimientos necesarios que les permitan, en primer lugar, tomar la decisión más conveniente, y en segundo lugar, dar el tratamiento adecuado a las nuevas producciones. En definitiva, la reconversión exige el apoyo decidido de la formación de los agricultores.

La Comunidad ha adoptado ya algunas iniciativas para dar respuesta a esta necesidad. Así por ejemplo, el nuevo Programa de Investigación Agraria 1989-1993 fija como uno de sus objetivos específicos la difusión rápida y eficaz de los resultados de las investigaciones a todos los agricultores. En este sentido, se pretende un reforzamiento, a nivel comunitario, de la coordinación en materia de investigación agraria en el marco del nuevo Programa.

En la misma línea, los artículos 21 y 22 del Reglamento CEE 797/85 prevén un régimen de ayudas especiales para la organización de cursos de formación agraria. El FEOGA Sección Orientación asume el 25% de los gastos efectuados por los Estados miembros dentro del límite de 4500

ecus por persona que asista a estos cursos. Pero, tratándose precisamente de cursillos de formación que se dirijan a preparar a los agricultores para la reorientación cualitativa de la producción, el montante máximo elegible para optar a la ayuda comunitaria se eleva a 7.000 ecus por persona. Otro tanto ocurre cuando el curso impartido está orientado a aportar a los agricultores un nivel de formación adecuado para llevar a cabo tareas silvícolas en sus explotaciones. Este porcentaje elevado no es sino uno de los exponentes del interés que a nivel comunitario despierta hoy en día la foresta como otra alternativa importante desde el punto de vista de la renta agraria y de la utilización de la tierra. De ello nos ocupamos a continuación.

2º- Desarrollo de la agro-silvicultura: la opción forestal

En la Comunidad el sector forestal reviste gran importancia, tanto desde el punto de vista ecológico y recreativo como económico. En efecto, el bosque ocupa 43 millones de hectáreas, representa aproximadamente el 40% de la superficie agraria, y cubre alrededor del 20% del territorio comunitario. Más de dos millones de personas están ocupadas en el sector, tanto en

tareas de explotación como de transformación de productos forestales ([82]).

Sin embargo, el bosque ha permanecido tradicionalmente eclipsado por el desarrollo de la agricultura y mantenido al margen, por tanto, de las preocupaciones importantes de la Comunidad. Hoy en día, no obstante, es objeto de un interés creciente. Esta nueva toma de conciencia va acompañada de un mayor convencimiento del papel esencial y complementario que el sector forestal puede jugar en el marco actual de la crisis agrícola.

En los últimos años, la Comunidad ha venido interviniendo directamente en el sector forestal mediante acciones ocasionales y puntuales, la mayoría de ellas vinculadas a la Política Agrícola Común, y más concretamente, a la política de estructuras agrarias. Se adaptaron así tres categorías de medidas:

- Acciones dirigidas a mejorar la calidad genética del material forestal de reproducción comercializado en la Comunidad ([83]).

---

[82]. "Memorandum forestales. Documento consultivo sobre la acción de la Comunidad en el sector forestal". Notas rápidas, La Europa Verde, nº36, 1987, pp. 1-7.

[83]. Directiva (CEE) 66/404 de 14.6.1966, DO L 125 de 11.7.1966.

- Realización de distintos proyectos forestales con efecto sobre las estructuras agrarias entre 1964 y 1976, sobre la base del Reglamento 17/64 relativo a las condiciones de contribución del FEOGA ([84]).

- Desarrollo de programas forestales regionales, en particular, en las zonas mediterráneas de la Comunidad. ([85]).

Sin embargo, estas intervenciones no han sido plenamente aprovechadas por los Estados miembros, debido en particular a que han tenido, frecuentamente, un carácter accesorio con respecto a las acciones a las que iban asociadas, cuyo objetivo central era generalmente agrario.

Ha sido en los años 1985 a 1988 cuando verdaderamente se han dado una serie de pasos bastante importantes hacia una concepción más global del desarrollo forestal. Dentro del marco de esta nueva concepción una parte de la intervención se realiza precisamente en mayor coo-

---

[84]. DO L 34 de 19.4.1964.

[85]. Reglamento CEE 269/79, DO L 38/1 de 14.2.1979. La acción llegó a su fin en diciembre de 1985, pero continúa actualmente en el marco de los Programas Mediterráneos Integrados.

peración con el sector agrícola. La intensificación de las relaciones agricultura-bosques parte fundamentalmente de una doble consideración: por una parte, se estima que en las zonas afectadas por obstáculos y dificultades naturales, las tierras que no se cultiven o sean poco productivas deben destinarse a la forestación. La silvicultura constituye para estas tierras una valiosa alternativa a la actividad agrícola y, consecuentemente, una respuesta posible a las presiones de la evolución moderna sobre el futuro del mundo rural. Por otra parte, la lignicultura, esto es, el cultivo de árboles de crecimiento rápido, como el álamo o el eucalipto, puede ser, para las tierras agrícolas no marginales una alternativa a las producciones estructuralmente excedentarias.

Fruto de esta doble consideración, una vez más el Reglamento CEE 797/85 relativo a la mejora de la eficacia de las estructuras agrarias ha previsto medidas de estimulo a la repoblación y a la mejora de las superficies forestales en las explotaciones cuyo agricultor ejerza la actividad agraria como actividad principal. De entre esas mejoras que pueden introducirse, se contemplan, en particular, la creación de cortavientos, la apertura de puntos de agua, el establecimiento de bandas de cortafuegos y la construcción de rutas forestales. En las zonas de montaña y en las zonas desfavorecidas, ya veremos

en la Sección siguiente, la normativa comunitaria prevé la concesión de una indemnización compensatoria a los agricultores que se queden en estas zonas durante al menos cinco años y durante un período máximo de diez. Pues bien, en caso de que los mencionados agricultores procedan a la repoblación de superficies agrarias, pueden percibir la mencionada indemnización durante un período máximo de quince años.

En el marco de la actual política de estructuras agrarias, el FEOGA reembolsa a los Estados miembros el 25% de los costes reales efectuados, dentro de unos topes máximos, que ascienden al 80% de la ayuda concedida en el caso de forestación de superficies agrarias y construcción de rutas forestales, y al 60% en el caso de otras medidas (arts. 20 y 26 del Reglamento CEE 797/85); todo ello, a su vez, dentro de un montante máximo de inversión por explotación.

El ámbito de aplicación de estas medidas ha sido posteriormente ampliado por el ya citado Reglamento CEE 1760/87 a las asociaciones o comunidades que procedan a la repoblación de tierras agrarias por cuenta de agricultores que ejerzan la actividad agrícola como actividad principal, y también a los agricultores a tiempo parcial que se beneficien, incluso, de la ayuda a la extensificación. Igualmente, el período

durante el cual puede pagarse la indemnización compensatoria en las zonas desfavorecidas ha quedado ampliado, en virtud de esta modificación acaecida en 1987, de quince a veinte años en caso de repoblación forestal.

Finalmente, y desde 1988, los agricultores que se benefician de la ayuda al abandono de tierras arables pueden percibir, además, una ayuda a la repoblación forestal si optan por destinar sus tierras a este fin. Otro tanto ocurre con los agricultores de edad avanzada que se acogen al régimen de cese anticipado de la actividad agrícola: además de la indemnización anual hasta los setenta años, pueden percibir, recordamos, una prima anual por hectárea repoblada durante un período de veinte años.

Todo esto en lo que se refiere a las iniciativas adoptadas entre 1985 y 1988. Actualmente, las acciones forestales que la Comunidad propone emprender en un futuro inmediato se insertan en el primer Programa Cuatrienal de Acción Forestal 1989-1992 ([86]). Este Programa se centra en cinco ámbitos prioritarios: la repo-

---

[86]. Véase sobre el tema F. LAZARO, "La Política Forestal de la Comunidad Europea", R.I.E. nº 1, 1989, pp. 173 - 177; B. MESANZA, "Programa de Política Forestal de la Comunidad Europea", Agricultura nº 683, 1989, pp. 472 y 473.

blación forestal de tierras agrarias, el desarrollo y la revalorización de los bosques en las zonas rurales, un programa de potenciación del sector del corcho, medios eficaces para la protección del bosque contra las principales amenazas de ámbito europeo (contaminación atmosférica, incendios, enfermedades, debilitamiento del potencial genético), y otras medidas complementarias (fomento de asociaciones forestales, organización de proyectos piloto-demostraciones de los resultados de la investigación forestal, creación de un Sistema Europeo de Información y Comunicación Forestales, etc).

Respecto al primer ámbito de actuación, objeto de nuestro examen en este epígrafe, el Programa comunitario pretende reforzar las medidas adoptadas entre 1985 y 1988 con el fin de que se pueda contribuir de modo determinante a la repoblación de las superficies agrarias, en particular, de aquellas que pertenezcan a agricultores que hayan decidido el cese anticipado de la actividad agraria o el abandono de las tierras, así como el refuerzo de la eficacia económica de las explotaciones agroselvícolas.

Respondiendo a esta pretensión, la Comisión hizo, ya a finales de 1988, las primeras proposiciones en el marco de este Programa ([87]).

---

[87]. Véase "Estrategia y acción de la Comunidad en el sector forestal", documento COM (88)

En mayo de 1989 dichas proposiciones se transformaron en una verdadera normativa sobre política forestal ([88]). La nueva regulación aumenta el volumen de inversión máxima elegible para la repoblación y para la mejora de las superficies arboladas y otras operaciones silvícolas en explotaciones agrosilvícolas; prevé medidas específicas para la renovación y mejora de los bosques de alcornoque; establece condiciones especiales cuando las medidas se inserten en el marco de un programa de desarrollo y revalorización de bosques en zonas rurales; y otorga indemnizaciones anuales para compensar la pérdida de rentas de quienes repueblen las tierras de su explotación, siempre que el interesado no se beneficie ya de dichas indemnizaciones en el marco de las medidas de cese de la actividad agraria y para las zonas desfavorecidas.

Estas acciones enmarcadas dentro del Programa de Acción Forestal se manifestarán, a corto plazo, en un refuerzo de la protección de los bosques, mediante la forestación de tierras liberadas por la agricultura, y en una mejor

---

255 final de 11.11.1988.

[88]. Reglamentos CEE 1609, 1610, 1611, 1612, 1613, 1614 y 1615/89, DO L 165 de 15.6.1989. Véase al respecto S. MARRACO, "La política forestal comunitaria", R.E.A.S. nº 148, 1989. pp. 7-30.

contribución del sector forestal al desarrollo de las zonas rurales de la Comunidad. A medio plazo, y en términos generales, es de esperar que el programa comunitario conduzca a una mejora de la situación del sector forestal que le permita desempeñar más eficazmente sus funciones esenciales para beneficio de toda la Comunidad.

Sección 2ª: El mantenimiento de una agricultura marginal, encargada de preservar el entorno natural y el espacio rural.

A. Instrumentos de la política comunitaria de zonas desfavorecidas.

1º- Las ayudas compensatorias.

Hemos dejado ya indicado al comienzo de la Sección anterior que las primeras medidas socioestructurales de 1972 tuvieron, como pretensión global, la mejora de la rentabilidad de las explotaciones, favoreciendo el desarrollo de aquellas empresas agrarias que reunieran las condiciones necesarias para convertirse en rentables. Sin embargo, su aplicación tuvo un carácter horizontal, dicho de otro modo, no se tuvieron en cuenta las peculiaridades socioeconómicas de cada región. Así, en las zonas menos

desarrolladas de la Comunidad su aplicación resultó insuficiente, debido precisamente a su situación estructural especialmente desfavorable.

El escaso éxito de estas primeras intervenciones de mejora estructural, debido en buena parte a los efectos de la crisis económica que se desencadena precisamente en los primeros años de la década de los setenta, y la necesidad de corregir los desequilibrios regionales, cada vez más intensos en el interior de la Comunidad, propiciaron una nueva óptica, más regional, de la política socioestructural a partir de 1975. Esta nueva orientación se inagura con la adopción de la Directiva 75/268 sobre agricultura de montaña y otras zonas desfavorecidas ([89]). En los últimos catorce años, se han ido aprobando todas las disposiciones sobre el tema.

Frente al olvido tradicional de su problemática, estas zonas despiertan en la actualidad un mayor interés que se justifica en la idea de que el mantenimiento de esta agricultura marginal es importante tanto para la agricultura y economía de algunos países como para la conservación de la naturaleza de éstos. Y es así como para estas zonas donde la agricultura competitiva no es viable con la política de precios y de

---

[89]. DO L 128 de 19.5.1975.

mercados, dadas sus desventajas naturales permanentes, las iniciativas comunitarias están dirigidas a mejorar la infraestructura y los servicios a fin de garantizar una base agrícola en esas regiones. Con este mismo objetivo se trata de fomentar el desarrollo estructural de las explotaciones y la comercialización, otorgar ayudas a la renta, y colaborar con los agricultores en la búsqueda de otras fuentes de ingresos.

Estas intervenciones se inician efectivamente con la Directiva 75/268. El texto comunitario viene a admitir que en ciertos territorios en los que existen problemas especificos, tales como las malas caracteristicas edafológicas, acusadas pendientes de terrenos, condicionantes de tipo climático, o importantes deficiencias en la infraestructura colectiva, resulta difícil alcanzar, mediante la simple mejora de los factores de producción, el objetivo de obtener una renta comparable a la de otros sectores no agrarios.

Por esta razón, y dado que el papel de la agricultura es estas regiones va mucho más allá de la mera producción agraria, ya que si se quiere evitar el éxodo total y la desertización es necesario mantener un mínimo de actividad agrícola en estas regiones, la Directiva sobre agricultura de montaña y otras zonas desfavore-

cidas establece una acción cuyo objetivo último es conceder a estas regiones ayudas compensatorias en condiciones excepcionales con relación a la política comunitaria de estructuras proyectada hacia el resto de las regiones. Dentro del contexto de esta acción, se autoriza a los Estados miembros a conceder ayudas y subvenciones a sus zonas desfavorecidas, dentro de los límites fijados por la regulación comunitaria; la Comunidad cofinancia estas acciones en las condiciones que veremos a continuación.

Como indica el propio título de la Directiva, sus normas son aplicables, no sólo a las zonas de montaña, sino también a "otras zonas desfavorecidas". Más concretamente, la delimitación de zonas desfavorecidas a las que se aplican las medidas específicas de la Directiva se ha establecido de acuerdo a los criterios que aparecen en su artículo 3; se contemplan así tres tipos de áreas concretas:

- Zonas de montaña: son aquellas en las que se registran posibilidades muy limitadas de producción y un aumento importante de los costos de las obras, debido a las condiciones de altitud, pendiente y climatología descritas en el párrafo 3º del mencionado artículo 3.

- Zonas desfavorecidas caracterizadas por su poca productividad: se delimitan en función

de una serie de condiciones relativas a tierras poco productivas, con bajos resultados económicos de las explotaciones, con pequeña densidad de población o con tendencia al abandono a medio o a largo plazo.

- Zonas con limitaciones específicas: en las que, siguiendo los criterios del párrafo 5º del artículo 3 de la Directiva, hay dificultades importantes para el normal desarrollo de las producciones agrarias, y en las que, sin embargo, es necesario mantener la actividad agraria para garantizar la conservación del espacio natural y su vocación turística o por motivos de protección costera.

Son los propios Estados miembros los que, conforme a estos criterios comunes, proponen a la Comunidad las zonas de su territorio que optan a uno u otro tipo de calificación; la lista definitiva de estas zonas es determinada por el Consejo de la Comunidad. A partir de 1975, se han ido adoptando las disposiciones legislativas conteniendo las listas comunitarias de zonas desfavorecidas. Con la aplicación a Portugal y a España ([90]), en 1986, de la Direc-

---

[90]. La Directiva CEE 86/466 (DO L 273 de 24.9.1986) delimita las zonas agrícolas desfavorecidas en España conforme a los criterios de la Directiva CEE 75/268. La delimitación acordada abarca una superficie de 37 millones de hectáreas, más del 73% de la superficie nacional.

tiva sobre zonas desfavorecidas y con la ampliación, ese mismo año, de las zonas de la República Federal de Alemania clasificadas en tal categoría, el conjunto de dichas zonas representa en la actualidad el 52'3% de la superficie agrícola útil (SAU) total de la Comunidad (véase Anexo V) ([91]).

En estas zonas delimitadas por el Consejo de Ministros, los Estados miembros pueden poner en marcha tres tipos de actuaciones, cofinanciables por el FEOGA Orientación:

- Indemnizaciones compensatorias: se trata, con ellas, de completar la renta de los agricultores que, dadas las especiales circunstancias de las explotaciones, resulta inferior a lo normal. Los beneficiarios son los empresarios agrícolas que explotan por lo menos tres hectáreas de SAU y se comprometen a proseguir su actividad agrícola durante un mínimo de cinco años, a fin de consolidar un mínimo de agricultura y evitar el despoblamiento de las zonas implicadas. Con carácter general, las ayudas compensatorias se perciben durante un período máximo de diez años; su importe es fijado por los Estados miembros en función de la gravedad

---

91. COMISION DE LAS CES, "La situación de la agricultura en la Comunidad". Informe 1987, Luxemburgo 1988, p. 84.

de los obstáculos naturales permanentes y dentro de los límites indicados por la Comunidad.

- Ayudas a las inversiones colectivas: realizadas por cualquier tipo de agrupación de agricultores especialmente dirigidas a la racionalización y mejora de la producción forrajera, así como a la ordenación o al equipamiento de los pastizales explotados en común.

- Ayudas a la modernización de explotaciones que estén en condiciones de desarrollarse: en las zonas desfavorecidas estas ayudas tienen un tratamiento financiero especial por parte del FEOGA Orientación, consistente en un incremento de diez puntos respecto a los porcentajes habituales de cofinanciación para el resto de las regiones. Además, la Directiva del 75 introduce un enfoque multisectorial, ya que dentro de los planes de mejora que pueden presentarse con pretensiones de modernización, se incluyen aquellas inversiones en actividades turísticas o artesanales realizadas en explotaciones agrarias de zonas desfavorecidas que presenten este tipo de vocación.

En términos generales, el FEOGA Orientación reembolsa a los Estados miembros el 25% de los gastos imputables relativos a estos tres tipos de ayuda y dentro de los montantes máximos

que determina la regulación comunitaria, en un primer momento la Directiva CEE 75/268.

A partir de 1975, el desarrollo de esta política comunitaria de zonas desfavorecidas ha seguido una doble vía. En primer lugar, se ha reforzado el sistema de ayudas compensatorias previsto por el texto de 1975; esto se produce, especialmente, en 1985, cuando, ante la persistencia de los desequilibrios regionales, que amenazaban con agravarse tras la nueva ampliación, y ante la recién iniciada reforma de los mercados agrarios, la política comunitaria de zonas desfavorecidas evoluciona hacia una intervención aún más selectiva y discriminatoria entre las propias regiones desfavorecidas. Esta evolución se concreta jurídicamente en el Reglamento 797/85 y en el Reglamento 1760/87, que lo ha modificado posteriormente. Ambas disposiciones completan la Directiva 75/268 y corrigen, a su vez, ciertas restricciones contenidas en su texto. La mayor flexibilidad introducida se proyecta hacia aquellas áreas cuyos problemas presentan una especial intensidad dentro del conjunto de zonas desfavorecidas; se trata, en concreto, del Mezzogiorno italiano, Oeste de Irlanda, prácticamente toda Grecia, algunas zonas desfavorecidas de España, y el conjunto del territorio portugués. Las modificaciones se refieren esencialmente a la reducción de tres a dos hectáreas de SAU mínimas para la percepción de la indemnización compensatoria por los agricultores y ganaderos de estas zonas; la eliminación de un número máximo de cabezas de vacuno de

leche para poder disfrutar de las ayudas; el aumento máximo de la indemnización compensatoria; la posibilidad de percibir esta última durante un periodo máximo de veinte años si la superficie agrícola se destina a la repoblación forestal; y la ampliación, asimismo, de la participación habitual del FEOGA Orientación en la financiación de los gastos de esta política hasta un 50% ([92]).

La segunda pauta en el desarrollo de la intervención comunitaria en las zonas desfavorecidas se produce con la puesta en marcha, a principios de los años ochenta, de una serie de programas dirigidos a acelerar el desarrollo agrario de determinadas regiones o zonas desfavorecidas. Se inagura así una política de desarrollo agrario, más ambiciosa y selectiva, que hoy perdura y que desborda los límites impuestos por la PAC socioestructural propiamente dicha.

---

[92]. Conforme a la Directiva CEE 86/466, en el Estado español optan a esta cofinanciación comunitaria más elevada la totalidad de las comarcas incluidas en las CCAA de Andalucia, Asturias, Baleares, Canarias, Extremadura, Galicia, Murcia y Rioja; diversas comarcas de las CCAA de Aragón, Cantabria, Castilla-La Mancha, Valencia, Castilla-León, Cataluña y País Vasco; y una comarca en la Comunidad de Madrid y otra en la de Navarra; en total, el 80% del territorio español calificado como zona desfavorecida.

2º- Los programas de desarrollo agrario.

En el conjunto de zonas desfavorecidas de la Comunidad, la política de desarrollo agrario se proyecta hacia aquellas regiones en las que existen deficiencias especialmente graves de infraestructura, equipamiento y servicios colectivos. En esencia, esta intervención se articula en torno a la elaboración de programas específicos que incluyen actuaciones encaminadas a superar las limitaciones estructurales o infraestructurales de estas zonas. Una vez que la Comunidad decide la acción mediante el correspondiente Reglamento, la elaboración de los programas específicos de desarrollo agrario corresponde al Estado miembro, siendo su financiación compartida entre la CE y el Estado correspondiente.

Los primeros programas de desarrollo agrario aprobados a comienzos de los años ochenta no representaban, en sentido estricto, una aplicación de la Directiva CEE 75/268, sino del artículo 39 a y b del Tratado CEE, disposición que enuncia entre los objetivos de la PAC el incremento de la productividad agrícola, mediante el desarrollo racional de la producción y el empleo óptimo de los factores de producción, y la garantía de un nivel de vida equitativo a la población agrícola. Pero, en todo caso, estas primeras disposiciones quedan incluídas en la política comunitaria de zonas desfavorecidas.

Actualmente, el desarrollo legal de esta política se hace sobre la base, una vez más, del Reglamento CEE 797/85.

Desde el punto de vista comunitario, esta política se denomina acción común y se pone en relación con los programas de desarrollo regional y con la política del Fondo de Desarrollo Regional. En efecto, los programas específicos de desarrollo agrario contemplan actuaciones, cofinanciables por el FEOGA Orientación, dirigidas a mejorar el nivel de equipamiento y servicios en el mundo rural (infraestructuras agrarias, regadíos, electrificación, saneamiento de núcleos, etc). Pero además, según prevé la reglamentación del FEDER, con cargo a este Fondo, tienen prioridad las inversiones en dotación de infraestructura en las zonas agrarias desfavorecidas; esto implica que se pone énfasis dentro de la política del FEDER en las inversiones en estas áreas geográficas delimitadas por la Comunidad. Surge así, a partir de 1980, un principio de coordinación entre la politica de estructuras agrarias y la política regional, coordinación, hoy en día, total en el contexto de la reforma de los Fondos Estructurales.

El concurso incipiente de ambas políticas en las zonas desfavorecidas dió lugar, en algún caso, a la aparición de programas integrados,

origen de los que luego serían los denominados Programas Mediterráneos Integrados (PMI) ([93]).

En resumen, quedan en vigor dos instrumentos de la política comunitaria de zonas desfavorecidas: las ayudas compensatorias, establecidas por la Directiva CEE 75/268 y reforzadas posteriormente por las medidas previstas por el Reglamento CEE 797/85; y la política de desarrollo agrario, que se inicia sobre la base del artículo 39 a y b del Tratado CEE, y cuyo apoyo legal más particular lo constituye en la actualidad el artículo 18 del Reglamento CEE 797/85.

Algunos de los primeros Reglamentos comunitarios adoptados en el marco de esta política de desarrollo agrario, y que en la actualidad se siguen aplicando con diferentes grados de éxito, se refieren, por ejemplo, a las siguientes re-

---

[93]. Los programas de desarrollo integrado desbordan el ámbito estrictamente agrario, pues su objetivo es potenciar los distintos elementos de la estructura socio-económica de las regiones en las que se apliquen. En 1981 se adoptaron los tres primeros programas de desarrollo integrado, actualmente en vigor, para las Islas Occidentales de Escocia, el Departamento francés de Lozère, y ciertas zonas desfavorecidas belgas. Poco después, en 1985, se aprobó el Reglamento CEE 2088/85 instituyendo los PMI; su objetivo global es impulsar el desarrollo de ciertas zonas del Sudoeste francés, Norte de Italia, y prácticamente de toda Grecia, y permitir de este modo que se adapten a la situación creada por la nueva ampliación.

giones: Oeste de Irlanda ([94]), varias zonas de la República Federal de Alemania ([95]), Irlanda del Norte ([96]), y Departamentos franceses de Ultramar ([97]).

En 1985, sobre la base del artículo 18 del Reglamento 797/85, que lleva como título "Medidas regionales específicas" se adoptó un primer Reglamento, dirigido a potenciar el desarrollo de la agricultura portuguesa ([98]). Con una dotación de 700 millones de ecus y una duración de diez años, esta acción se centra particularmente en la mejora de las estructuras agrarias, la vulgarización agrícola, la concentración parcelaria, y el aprovechamiento forestal. En la

---

94. Reglamento CEE 1820/80, DO L 180 de 14.7.1980.

95. Reglamento CEE 1944/81, DO L 197 de 20.7.1981.

96. Reglamento CEE 1054/81, DO L 111 de 23.4.1981.

97. Directiva CEE 81/527, DO L 197 de 20.-7.1981.

98. Reglamento CEE 3828/85, DO L 372 de 31.12.1985.

actualidad se están ya ejecutando los primeros programas de aplicación de esta acción.

Posteriormente, entre 1986 y 1988, se han adoptado otros Reglamentos similares, correspondientes a ciertas zonas desfavorecidas de Francia, Norte de Italia, Reino Unido ([99]), y Grecia ([100]).

La solicitud de un Reglamento para nuestro país se hizo inmediatamente después de que el Consejo decidiera la lista de zonas desfavorecidas españolas en la Directiva 86/466. Teniendo en cuenta la solicitud española, la Comisión elaboró la correspondiente propuesta, y el Consejo adoptó, el 25 de abril de 1988, el Reglamento 1118/88 por el que se establece una acción común especifica para la promoción del desarrollo agrario en determinadas zonas de España ([101]).

La acción común contempla medidas relativas a la mejora de infraestructura rural (electrificación, traída de agua potable, riego), a

---

[99]. Respectivamente, Reglamentos CEE 1400, 1401 y 1402/86, DO L 128 de 14.5.1986.

[100]. Reglamento CEE 4073/88, DO L 359 de 28.12.1988.

[101]. DO L 107/3 de 28.4.1988.

la concentración parcelaria, a la lucha contra la erosión, a la mejora de edificios destinados a vivienda de los jóvenes agricultores, etc. Estas medidas se aplicarán preferentemente en las zonas de montaña y en aquellas otras en las que el reembolso al Estado del FEOGA Orientación ha sido aumentado a un 50%.

A diferencia de la acción decidida para Portugal en 1985, la adoptada para España tendrá una duración de cinco años a partir de la aprobación del primer programa y un coste previsto de 420 millones de ecus. El reintegro previsto por el FEOGA Orientación es de un 50% en cada una de las medidas, salvo el 40% para la creación, renovación y mejora de las redes colectivas de riego y de drenaje.

A modo de conclusión de este primer apartado, puede decirse que la política comunitaria relativa a zonas desfavorecidas fue concebida, en un primer momento, con un claro objetivo de reducción de las diferencias territoriales de renta, por ello ha tenido un ámbito más amplio que el de las áreas de montaña exclusivamente. Esta acción, cuya importancia cuantitativa ha sido tradicionalmente modesta ([102]), ha pasado de

---

[102]. En 1984, los pagos en favor de las regiones desfavorecidas representaron un 20% de los gastos aproximados del FEOGA Orientación. En orden de importancia ocupaban el tercer lugar de la política de estructuras. COMISION DE LAS

representar una compensación de rentas a una política más global de desarrollo territorial y no ya exclusivamente agrario. Esta evolución resulta esperanzadora; pero aún lo sea tal vez más la reforma e incremento de los Fondos Estructurales de la Comunidad, uno de cuyos objetivos se dirige precisamente a ayudar a los agricultores más afectados por la reforma de la PAC, en particular, pequeños agricultores, y a la creación de un entramado socioeconómico satisfactorio en las zonas de montaña y en otras menos desarrolladas. Puede afirmarse, en consecuencia, que en el contexto actual de la reconsideración de la PAC, se vislumbran intentos de elaboración de una auténtica política comunitaria de desarrollo rural.

B. Hacia una política de desarrollo rural.

1º- Elementos de la estrategia comunitaria para el desarrollo del mundo rural.

Efectivamente, la Comunidad Europea trata de definir en la actualidad las líneas maestras de una estrategia global de desarrollo rural, que sea capaz de concentrar las políticas agri-

---

CES, "La situation de l'agriculture dans la Communauté". Rapport 1984. Luxemburgo 1985, pp. 114 y 115.

cola, regional, social, y económica. Sabemos que existen a nivel comunitario tres grandes preocupaciones sobre el futuro del mundo rural.

En primer lugar, reforzar la cohesión económica y social de la Comunidad: este es un objetivo introducido por el Acta Unica Europea. La realización de los compromisos recogidos por este texto conllevan la consolidación del Mercado Unico Europeo para 1992; la competencia que implica ese gran mercado tenderá a aumentar las diferencias entre las zonas más aventajadas y las regiones menos desarrolladas o en crisis. Desde su ampliación a Irlanda, Grecia, España y Portugal, la Comunidad cuenta con una proporción claramente mayor de zonas que se caracterizan por un retraso estructural en su desarrollo socioeconómico; la mayoría de ellas son zonas de marcado carácter rural, en las que el 20 y el 30% de la población activa trabaja todavía en la agricultura. En consecuencia, se precisa una acción estructural en favor de las zonas más deprimidas, ya que de otro modo difícilmente se conseguirá el objetivo de la cohesión económica y social; tendríamos, en palabras tantas veces repetidas por el presidente de la Comisión, Jacques Delors, una "Europa a dos velocidades".

En segundo lugar, la Comunidad se esfuerza por dosificar los efectos de la reforma agrícola en las zonas rurales: hemos tenido ocasión de

comprobar en el Capítulo I que la PAC ya no dirige sus miras hacia el incremento de la producción, sino hacia el ajuste de la oferta y la demanda, lo que conlleva una contención del gasto público y la competitividad en los mercados mundiales. Sin embargo, la mitad de las superficies hoy día destinadas a la agricultura se encuentran precisamente en zonas caracterizadas como de montaña o desfavorecidas; una disminución pequeña de la producción europea puede tener efectos devastadores a nivel regional, dada la actual estructura y el hecho evidente de ser las explotaciones más pequeñas, y situadas en zonas marginales, las inicialmente más sensibles a un replanteamiento profundo en la actual política agrícola. Esta es la contradicción a la que se enfrenta la reforma actual de la PAC: por una parte, la restricción de la producción no puede retrasarse, pero, por otra, hay que evitar todo cambio brusco que produzca efectos negativos para el tejido económico de las zonas rurales ([103]).

---

[103]. En páginas anteriores hemos visto algunos ejemplos en los que la Comunidad intenta medir los efectos de esta contradicción en sus decisiones de reforma. Baste recordar aquí dos de ellos: la aplicación diferenciada de los dispositivos de estabilización de mercados en función de la situación especial de determinadas regiones o agricultores (modulación de la tasa de corresponsabilidad de la leche, ayudas a pequeños productores de cereales, exención de la destilación obligatoria a los pequeños cosecheros...), y la pretensión de diversificación

Finalmente, la tercera preocupación de la Comunidad sobre el futuro del mundo rural es la de garantizar la protección del medio ambiente y el mantenimiento del espacio rural: el desarrollo industrial ha provocado serios problemas de conservación del medio ambiente, la intensificación de la agricultura misma ha supuesto un nuevo elemento de contaminación o degradación del medio. Al mismo tiempo, las necesidades de ocio y esparcimiento de la población urbana genera una nueva demanda de espacio libre y reencuentro con el mundo rural. Se hace preciso, por tanto, preservar esas dos funciones vitales que desarrolla el espacio rural: constituir un ámbito para la regeneración ecológica y ser un lugar de acogida y recreo.

La conjunción de estas preocupaciones determinó que la Comisión presentase al Consejo, en julio de 1988, una comunicación conteniendo las grandes líneas de lo que debería ser la política comunitaria sobre desarrollo rural ([104]). La estrategia de base propuesta por el documento

---

económica en las zonas desfavorecidas introducida por las medidas socioestructurales de 1985 (ayudas a actividades turísticas y artesanales, fomento de la producción forestal, medidas en favor del medio ambiente ...).

[104]. "El futuro del mundo rural". Documento COM (88) 501 final de 29 de junio de 1988.

de la Comisión se reconduce a la necesidad de diversificar las economías rurales, aprovechando el potencial endógeno de cada región. Más concretamente, se trataría de adaptar las medidas e instrumentos procedentes de las cuatro políticas antes citadas a la situación particular de cada región, esto es, una intervención a la carta. Algunas de las acciones contempladas, cara a conseguir la pretendida diversificación económica y que serían moduladas en función de las necesidades regionales específicas, son: la creación de nuevas infraestructuras, el reforzamiento del artesanado y de las pequeñas industrias existentes, la estimulación y la diversificación de la oferta de servicios destinados a las empresas, el desarrollo de la alternativa forestal, el mantenimiento de un nivel de servicios públicos aceptable respecto a la población, la protección del medio ambiente natural y del patrimonio cultural.

No hace falta decir que si lo que se pretende es el concurso coordinado de las políticas comunitarias en estas zonas, las medidas concretas no pueden canalizarse a través de proyectos individuales, sino que deberán inscribirse en la lógica de programas de desarrollo integrado, que a su vez formen parte de otros más amplios a escala regional.

Desde el punto de vista conceptual, las propuestas que integran la estrategia comunitaria sobre las zonas rurales están siendo todavía objeto de un debate general; sin embargo, desde el punto de vista de la ingeniería financiera, el desarrollo del mundo rural constituye ya uno de los objetivos prioritarios de la intervención de los Fondos Estructurales, recientemente reformados.

2º- Reforma de los Fondos Estructurales e intervenciones financieras en favor de las zonas rurales.

La reforma de los Fondos Estructurales fue decidida por el Consejo de las Comunidades Europeas en junio de 1988, concretándose jurídicamente en el denominado Reglamento general 2052/88, en vigor desde el 1 de enero de 1989 ([105]).

---

[105]. DO L 185/9 de 15.7.1988. En diciembre de ese mismo año se aprobaron los Reglamentos de aplicación relativos a los diversos Fondos: Reglamentos CEE 4253, 4254, 4255 y 4256,DO L 374 de 31.12.1988. Sobre el contenido de la reforma puede verse J.J. GALLEGO, "Hacia una nueva politica regional en la Comunidad. La reforma de sus fondos de ayuda", Euro 15. C.O.C.D.E. nº 26, 1989, pp. 2-5; P. LOWE, "The reform of the Community's Structural Funds", C.M.L.R. nº 3, 1988, pp. 503-522. Asimismo, para una comparación con la regulación anterior, véase P. CERVILLA y J. FERNANDEZ, "Los instrumentos financieros comunitarios", B.I.C.E.S., suplemento nº 1, 1986; M. SEBASTIA y otros, Las principales li-

Esta modificación de los dispositivos comunitarios de intervención estructural se justifica principalmente en la necesidad de reforzar la cohesión económica y social de la Comunidad , y, en particular, de reducir las diferencias entre sus diversas regiones.(106)

Los objetivos concretos de la reforma son cinco:

- Objetivo nº 1: recuperación de las regiones con menor nivel de desarrollo.

- Objetivo nº 2: reconversión de las zonas industriales en declive.

---

neas de actuación de las Comunidades Europeas, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid 1988.

106. En efecto, la consecución del Acta Unica y la progresión hacia la unidad económica y monetaria lleva aparejado el incremento de la cohesión entre las economías de los Estados miembros, esto es, la disminución del diferencial existente, entre las zonas más aventajadas de la Comunidad y las zonas más retrasadas. En este sentido, el nuevo art. 130 A del Tratado CEE determina que "la Comunidad se propondrá, en particular, reducir las diferencias entre las diversas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas". Los Fondos Estructurales (FEDER, FSE, FEOGA-Orientación) son el instrumento esencial de esta política de convergencia de las economías.

- Objetivo nº 3: lucha contra el paro de larga duración.

- Objetivo nº 4: integración profesional de los jóvenes.

- Objetivo nº 5: adaptación de las estructuras agrarias (objetivo nº 5a) y el desarrollo de las zonas rurales (objetivo nº 5b).

La realización de los objetivos nº 1,2,y 5b se concentrará en espacios geográficos bien limitados, mientras que la lucha contra el paro, la integración profesional de los jóvenes, y la adaptación de las estructuras agrarias tendrán una aplicación horizontal, no concentrada geográficamente, afectando en principio al conjunto de los Estados miembros, aunque podrán establecerse prioridades según datos socio-económicos objetivos.

Analizando la nueva reglamentación adoptada, tanto el Reglamento general como los Reglamentos de aplicación de los distintos instrumentos financieros, nos damos cuenta de que la cobertura de las necesidades rurales va a realizarse por una doble vía: una, la de las intervenciones encaminadas a la consecución del objetivo nº 1, y otra, la de aquellas dirigidas a conseguir el objetivo nº 5b. Precisando más, el

desarrollo rural podrá canalizarse a través de dos tipos de programas:

- Programas globales de desarrollo regional: a ejecutar en las regiones cubiertas por el objetivo nº 1. Se trata de regiones caracterizadas por un alto grado de ruralismo, infradesarrolladas en general, cuyo PIB por habitante sea, sobre la base de los datos de los tres últimos años, inferior al 75% de la media comunitaria. Estas regiones aparecen ya identificadas en el Anexo del Reglamento general, cuyo contenido reproducimos a continuación:

. España: Andalucía, Asturias, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Ceuta y Melilla, Comunidad Velenciana, Extremadura, Galicia, Canarias, Murcia.

. Francia: Departamentos franceses de ultramar, Córcega.

. Grecia: la totalidad del país.

. Irlanda: la totalidad del país.

. Italia: Abruzos, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Apulia, Cerdeña, Sicilia.

. Portugal: la totalidad del país.

. Reino Unido: Irlanda del Norte.

- Programas específicos de desarrollo rural: a realizar en otras regiones o zonas rurales no comprendidas en las consideradas prioritarias o de objetivo nº 1. Su determinación corresponde a cada Estado miembro en base a sus planes de desarrollo en zonas rurales; el artículo 11 del Reglamento general tan sólo ha establecido los criterios en base a los cuales los Estados miembros pueden proponer su inclusión en los mencionados programas: grado de ruralismo, número de personas ocupadas en la agricultura, nivel de desarrollo económico y agrícola, situación periférica, y sensibilidad a la evolución del sector agrícola, en particular a la reforma de la PAC.

Está previsto que en la financiación de ambos tipos de programas concurran los tres Fondos Estructurales, a los que se sumará la participación de los otros instrumentos de préstamo (el Banco Europeo de Inversiones y el Nuevo Instrumento Comunitario), en las condiciones y según las prioridades señaladas por la normativa de reforma ([107]). El FEDER, por ejemplo, inter-

---

[107]. A pesar del común objetivo perseguido por los Fondos comunitarios, ha sido apreciable a lo largo de los años la distinta concepción y, sobre todo, la dispar evolución de los mismos, traduciéndose en unas reglas de funcionamiento e intervención diferentes. La nueva regulación

vendrá principalmente en operaciones de infraestructura, inversiones productivas, y desarrollo del potencial endógeno de las regiones cubiertas por el objetivo nº 1, a las que dedicará nada menos que el 80% de su dotación financiera; el FEOGA Orientación por su parte será el principal impulsor del desarrollo de las zonas rurales del objetivo nº 5b, en las que promoverá la protección del medio ambiente, la conservación del espacio rural, el fomento de actividades complementarias para los agricultores, y el desarrollo de su entramado social ([108]).

En este nuevo marco relativo a los instrumentos comunitarios de apoyo financiero, el tipo de intervención privilegiada son efectivamente los programas plurianuales que sustituirán a multitud de pequeños proyectos ([109]). La primera

---

trata de mejorar su eficacia y coordinar entre sí sus intervenciones y con las de los instrumentos financieros existentes.

[108]. Sobre la reforma particular del FEOGA véase C. TIO, "La reforma del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola", R.I.E. nº 2, 1989, pp. 379-401.

[109]. En relación al nuevo método de gestión, apuntamos que el artículo 15 del Reglamento general dispone unas medidas transitorias para evitar la acumulación y la superposición de acciones y proyectos aprobados de acuerdo con la regulación de los Fondos Estructurales en vigor antes de su adopción.

fase de la programación comienza con la presentación por parte de los Estados miembros a la Comisión de sus planes nacionales de desarrollo regional o rural, en los que enunciarán sus prioridades e intervenciones y expondrán las previsiones de utilización de los recursos comunitarios. A continuación, las iniciativas nacionales pueden ser apoyadas por la Comunidad según su interés intrinseco y en función de los objetivos y prioridades de la Comunidad. Finalmente, Estado miembro y Comisión llegan a un acuerdo de cooperación sobre la preparación del programa, su seguimiento, evaluación, y financiación. Un aspecto importante es la previsión de que a este acuerdo de cooperación puedan asociarse también las autoridades regionales y locales que, en definitiva, son las que mejor pueden poner de manifiesto el desafio ante el que se encuentran sus zonas rurales. Complementariedad y cooperación son así los dos principios fundamentales del nuevo método de gestión.

Los porcentajes de la cofinanciación comunitaria se modularán en función de la gravedad de los problemas regionales o sociales, de la propia capacidad financiera del Estado, y del interés particular que revisten las acciones. En cualquier caso, para hacer posible ese apoyo financiero ha sido preciso aumentar la dotación de los Fondos: ésta pasará de un total de 7.000 millones de ecus en 1987 a 14.000 en 1992, de

los que 9.200 se destinarán a regiones deprimidas y 900 a las zonas rurales en crisis que no se encuentren entre las consideradas prioritarias o de objetivo nº 1.

La reforma de los Fondos Estructurales y su mayor dotación financiera abren nuevas perspectivas al mundo agrícola y rural de todas las regiones de la Comunidad. Ahora resta por establecer definitivamente una auténtica política de desarrollo de zonas rurales como parte de la PAC, que evite rupturas económicas y sociales graves en estas zonas como consecuencia de la reforma agrícola y de la consolidación del mercado interior.

Sección 3ª: El desarrollo de la industria agroalimentaria.

A. Fomento regionalizado de los canales de transformación y comercialización agraria.

1º- Las ayudas a la industrialización y a la transformación de productos agrícolas.

Como hemos apuntado en la Sección anterior, la PAC tiene asignado como primer objetivo el de "incrementar la productividad de la agri-

cultura desarrollando el progreso técnico y fomentando el desarrollo racional de la producción agrícola ...; también debe garantizar un nivel de vida justo a la población agraria" (artículo 39 a) y b) del Tratado CEE). Ahora bien, el nuevo hecho de conceder ayudas para mejorar las estructuras de producción no es un objetivo suficiente, pues se trata además de dar salida a los productos y, de hecho, la comercialización de los productos agrícolas requiere cada vez más determinadas operaciones antes de ponerlos en el mercado. La transformación de los productos básicos permite asimismo que los productores de éstos obtengan mayores beneficios. Por esta razón, se consideró oportuno, ya a comienzos de los años sesenta, prever una acción común que permitiera conceder ayudas para inversiones con vistas a la transformación y comercialización de los productos agrarios.

En la actualidad, esta actuación se concreta jurídicamente en el Reglamento CEE 355/77 con fecha de 15 de febrero de 1977 ([110]), modi-

---

[110]. DO L 51 de 23.2.1977. El Reglamento se refiere a actuaciones dirigidas a mejorar las condiciones de transformación y de comercialización de los productos agrarios y pesqueros; de éstos últimos no trataremos por desbordar el ámbito de este estudio. La duración considerada para la realización de esta acción común es de 17 años, es decir, hasta 1995, debiendo revisarse las modalidades de aplicación en 1990.

ficado en repetidas ocasiones, pero principalmente en 1986 y en 1987 con motivo de la adhesión de Portugal y de España. Esta regulación se enmarca dentro de la óptica más regional que se observa en la política comunitaria de estructuras a partir de 1975: en efecto, a la preocupación por ayudar a las zonas desfavorecidas, se añade también, a partir de estas fechas, una preocupación por reforzar y mejorar las estructuras de los mercados agrarios; de ahí la aprobación del Reglamento CEE 355/77 sobre transformación y comercialización de productos agrícolas, así como del Reglamento sobre agrupaciones de productores y sus uniones, del que nos ocuparemos en el punto siguiente.

Al igual que la mayoría de las disposiciones comunitarias con finalidad estructural, el Reglamento CEE 355/77 se basa en un sistema de ayudas a proyectos de inversión relativos a la mejora de la industrialización o comercialización de productos agrarios. Su objetivo último es, en realidad, mejorar la situación de los agricultores cuyos productos constituyen la base de las industrias de transformación y de comercialización ([111]).

---

[111]. Esta disposición comunitaria ha sido ejecutada por el Estado español mediante el Real Decreto 1462/1986 (BOE nº 170 de 17.7.1986).

Para que los proyectos de mejora puedan ser subvencionados, deben enmarcarse en alguno de los programas nacionales específicos que los Estados miembros tienen que elaborar en desarrollo de las acciones previstas por este Reglamento. Todas las solicitudes deben tramitarse obligatoriamente a través del Estado miembro en cuyo territorio se vaya a realizar el proyecto; a continuación, el Estado debe dar un dictámen favorable con respecto al proyecto, cerciorarse que cumple los requisitos del programa específico del sector de que se trate, y aportar una contribución financiera a la realización del proyecto, que no podrá ponerse en marcha antes de que la solicitud se haya presentado oficialmente ante la Comisión de las Comunidades Europeas.

Están particularmente amparados por la regulación comunitaria, los proyectos de inversión pública, semipública, o privada, que requieran equipamientos destinados a:

- Almacenar, acondicionar, tratar o transformar productos agrícolas.

- Comprobar la viabilidad técnico-económica de nuevas técnicas de transformación a escala industrial.

- Ahorrar energía o eliminar, recuperar o reciclar residuos de fabricación.

- Recolectar, en determinadas condiciones, productos básicos.

Cada año se presenta un número enorme de solicitudes de ayudas; la limitación de los créditos hace que la Comisión se vea obligada a seleccionar muy rigurosamente entre los proyectos presentados. Para ello, los servicios de la Comisión ponderan diferentes factores. Uno de ellos es el interés de los agricultores. En este sentido, no se consideran de recibo aquellos proyectos en los que más del 40% de la materia básica ha sido importada de países no pertenecientes a la Comunidad. Es lógico: no sólo son proyectos que no implican a los productores europeos, sino que además los productos importados vienen muchas veces a hacer la competencia a la producción europea. Por otra parte, el Reglamento no establece discriminación alguna entre los beneficiarios cualquiera que sea su naturaleza jurídica, pero tradicionalmente la Comisión ha considerado más importante el caso de las sociedades privadas, habida cuenta del modo como se expresa el artículo 9 del Reglamento CEE 355/77, que estipula en su párrafo primero que "los proyectos deberán contribuir a mejorar la situación en los sectores de producción agrícola básica de que se trate, por lo que

deberán asegurar una participación adecuada y duradera de los productores de productos agrícolas básicos en las ventajas económicas que pudieran derivarse". La existencia de contratos o acuerdos interprofesionales entre productores y sociedades privadas de transformación constituye un elemento favorable a la hora de optar a la ayuda. Las sociedades cooperativas son las que más se han beneficiado en la práctica con las ayudas concedidas por la Comunidad ([112]).

Otro de los criterios que se tienen en cuenta en Bruselas a la hora de cofinanciar un proyecto es el grado de desarrollo de la región en que vaya a realizarse. Al respecto, hay que decir que el ámbito de aplicación del Reglamento CEE 355/77 abarca la totalidad del territorio comunitario; sin embargo, ante la imposibilidad de conceder ayudas a todos los proyectos presentados y de acuerdo con la voluntad de la Comunidad de ayudar prioritariamente a las regiones más pobres, se consideran preferentes los proyectos a realizar en las zonas más desfavorecidas. Esta voluntad se traduce también en la concesión de subvenciones más elevadas, pero, como contrapartida, la Comisión exige asimismo

---

[112]. Sobre la presencia y papel de las sociedades cooperativas en la industria alimentaria, véase "La Politique Agricole Commune et l'industrie alimentaire", serie L'Europe Verte, nº 196, 1983, pp. 8 y 9.

que el Estado miembro realice un esfuerzo financiero mayor, criterio a mi modo de ver desacertado, ya que las regiones desfavorecidas se localizan en los Estados miembros con menos nivel de desarrollo, y consecuentemente, con menos recursos económicos.

En el estado actual de la normativa en vigor, la cuantía general concedida por el FEOGA Orientación asciende al 25% de los costes elegibles de la inversión; el Estado miembro debe aportar una ayuda mínima del 5%, en forma de subvención de capital o de bonificación de intereses. Ahora bien, para solicitar del FEOGA una ayuda del 25%, la ayuda concedida por el Estado miembro deberá ascender al 8%; si la cuantía de la ayuda estatal oscila entre el 5 y el 8 %, entonces la ayuda concedida por el FEOGA no puede sobrepasar dos veces y media la cuantía de la ayuda del Estado miembro. El solicitante debe participar como mínimo con el 50% de la cuantía de la inversión.

En algunas regiones desfavorecidas, la subvención por parte de la Comunidad asciende al 50%. Es el caso de Grecia, excepto la región del Gran Atenas, del Mezzogiorno, de las zonas desfavorecidas de Irlanda Occidental, de los Departamentos franceses de Ultramar, de todo

Portugal, y de algunas regiones españolas ([113]). En estas zonas, la ayuda estatal debe ascender como mínimo al 16%, debiendo representar la participación del beneficiario como mínimo el 25%.

Por último, existen algunas zonas en Francia (Languedoc-Rossellon y otros cinco Departamentos) y en España ([114]) en las que la ayuda máxima del FEOGA puede alcanzar hasta el 35%; en tal caso, la ayuda mínima del Estado miembro deberá ser del 11% y la participación mínima del beneficiario, del 35%.

---

[113]. Se trata de las Comunidades Autónomas de Galicia, Castilla-León, Castilla-La Mancha, Extremadura y Canarias, más las provincias de Granada y Huelva en Andalucía, y Huesca y Teruel en Aragón.

[114]. Comunidades Autónomas de Asturias, Baleares, Cantabria, Rioja, Navarra, Comunidad Valenciana, y Murcia, más las provincias de Guipúzcoa, Alava, Zaragoza, Lérida, Tarragona, Gerona, y todas las de Andalucía, excepto Granada y Huelva. La mayor intensidad de ayuda aplicable a gran parte del territorio español sólo es comparable a la situación de Portugal y de Grecia, destacando en cualquier caso que representa la mayor superficie nacional cubierta por ayudas especiales. Añadimos, además, que durante los dos primeros años de pertenencia a la Comunidad, los proyectos presentados por el Estado español fueron aceptados sin tener que estar incluidos en el marco de programas específicos.

Pero, no basta con que un proyecto esté situado en una zona desfavorecida para que se concedan ayudas, además deberá ser conforme con los objetivos de la PAC, tercer criterio fundamental que la Comunidad tiene en cuenta a la hora de seleccionar un producto.

Hoy en día, esta exigencia de la conformidad con la PAC, se reconduce fundamentalmente a tener en cuenta la situación excedentaria que conocen la mayoría de los productos agrícolas. No extraña, pues, que no se admitan proyectos a realizar en sectores donde existe ya una capacidad excesiva de producción: las azucareras, las molinerías, las malterías o los almacenes frigoríficos con vocación general, y las inversiones para determinados productos a base de leche de vaca. En otros, sólo se admiten con grandes restricciones (por ejemplo, excluyendo cualquier aumento de producción y admitiendo sólo mejoras de racionalización): vino de mesa, piensos para ganado, mataderos de aves, transformación de tomates, fábricas de aceite de oliva, y la producción de determinadas labores de tabaco ([115]).

---

[115]. Desde noviembre de 1988 existe sobre la mesa del Consejo una proposición de la Comisión en favor de la inclusión del sector de productos silvícolas, y en especial,del sector de la madera, en este régimen de ayudas. La proposición forma parte del interés actual de la Comunidad en potenciar la opción forestal. Véase al respecto la comunicación de la Comisión "Estrategia y acción de la Comunidad en el sector forestal",

Haciendo un pequeño balance de la experiencia que arroja esta acción común, cabe decir que, desde el punto de vista de la utilización de los créditos, ha sido la intervención más importante del FEOGA Orientación. Desde el año 1978, primer año de la aplicación del Reglamento CEE 355/77, hasta 1987 incluido, un total de 5.342 proyectos se han beneficiado de las ayudas comunitarias por una cuantía global de 2251 millones de ecus, que corresponden a inversiones por un total de 8715 millones de ecus. El análisis por países debe realizarse con prudencia, habida cuenta de que Grecia sólo empezó a participar a partir de 1981, mientras que los dos nuevos Estados miembros sólo lo hicieron en 1986. Por productos, es en los sectores de frutas y verduras (25,3%) y de la carne (19%) donde se realizan los principales esfuerzos, seguidos ya de lejos por los sectores del vino (12,8%), los cereales (9,9%) y los productos lácteos (8,3%) (véase Anexo VI) ([116]).

Este sistema de ayudas a proyectos de inversión en transformación y comercialización de productos agrarios constituye un instrumento

---

COM (88) 255 final, pp. 21 y 52-54.

116. COMISION DE LAS CES, "La situación de la agricultura en la Comunidad". Informe 1988, pp. T/142 y T/143.

importante para desarrollar y reformar el sistema industrial agroalimentario en aquellos sectores con mayor necesidad de incrementar y perfeccionar su nivel de transformación. Estas mejoras pueden traducirse en sustanciales incrementos de las rentas de los agricultores cuando son ellos mismos los que a través de sus cooperativas o agrupaciones participan en la transformación y comercialización de sus propias producciones. Por este motivo particular, y por su decisiva contribución al equilibrio de los mercados en general, la Comunidad está interesada en estimular la iniciativa privada a través de la constitución de agrupaciones de productores y/o de uniones.

2º- Potenciación del asociacionismo agrario.

Desde los primeros años de funcionamiento de la PAC, la Comunidad ha considerado a las asociaciones de productores como un instrumento de suma importancia para concentrar la oferta y mejorar las condiciones de producción y de comercialización.

En el marco de la PAC, estas agrupaciones de productores, nacidas por la iniciativa de los propios productores, funcionan de modo autónomo, independientes de los poderes públicos, si bien

las tareas que desempeñan están limitadas por el marco comunitario en el que se realizan ([117]).

Para promover su desarrollo, allí donde su presencia sea inexistente o insuficiente, la Comunidad concede ayudas económicas para su constitución y funcionamiento durante los primeros años de su existencia. En el plano sectorial se benefician de estas ayudas las agrupaciones que se constituyan en el sector de frutas y hortalizas ([118]), aceite de oliva ([119]), lúpulo ([120]), y algodón ([121]). En el plano regional, la potenciación de las agrupaciones de productores

---

[117]. Sobre las funciones particulares que la normativa comunitaria les encomienda en la gestión de mercados agrarios, léase el estudio de C. MEGRET, "Le rôle des groupements de producteurs dans la Politique Commune des marchés agricoles", en Politique Agricole Commune et Construction Communautaire, Económica, Paris 1984, pp. 117-122.

[118]. Reglamento CEE 1035/72, DO L 118 de 20.5.1972.

[119]. Reglamento CEE 1917/80, DO L 186 de 19.7.1980.

[120]. Reglamento CEE 1170/77, DO L 137 de 3.6.1977.

[121]. Reglamento CEE 389/82, DO L 51 de 23.-2.1982.

y de sus uniones constituye el objeto del Reglamento CEE 1360/78 de junio de 1978 ([122]). Esta disposición prevé igualmente un régimen de incitación económica a la constitución de agrupaciones de productores, en determinados sectores agrarios, en Italia, Bélgica, Grecia y ciertas regiones francesas (Languedoc-Rosellon, Porvenza-Costa Azul, Midi Pyrénées, Córcega y los Departamentos de Drôme y de Ardèche, así como los de Ultramar). Desde 1986, el sistema de ayudas previsto por el Reglamento de 1978 se aplica a la totalidad del territorio portugués y español, respecto a todos los productos agrarios. Asimismo, desde 1988 y por primera vez, toda Irlanda se beneficia de esta acción común para los sectores de la carne de buey, carne de ovino y de caprino, cereales y patatas.

Para poder optar a la percepción de las ayudas previstas por la regulación comunitaria, las agrupaciones de productores y/o sus uniones deben ser reconocidas por los Estados miembros. La concesión del reconocimiento está supeditada al cumplimiento de las condiciones impuestas por la Comunidad. Entre ellas, destacan: tener personalidad o capacidad jurídica suficiente para poder ser, según la legislación nacional, sujeto de derechos y obligaciones; llevar una contabilidad separada para las actividades que

---

[122]. DO L 166 de 23.6.1978.

son objeto de ayuda; que las dos terceras partes de los miembros de la asociación exploten tierras situadas en las regiones comprendidas en el ámbito de aplicación del Reglamento y que al menos la mitad de la producción comercializada proceda de dichas zonas; y finalmente, que entre los objetivos de su constitución figure expresamente la adopción de normas comunes de producción y de puesta en el mercado por parte de los asociados.

Además de estos requisitos generales, las agrupaciones deben superar unas dimensiones económicas para poder ser reconocidas. La fijación de los límites mínimos de dimensión constituye el objeto de un Reglamento aparecido en 1980 ([123]). El anexo de esta disposición enumera las dimensiones mínimas que deben alcanzar las asociaciones en función del tipo de producto para el que se constituyan y sobre la base del volumen de producción o la cifra de ventas por una parte ([124]), y el número de socios por otra.

---

[123]. Reglamento CEE 2083/80, DO L 203 de 5.9.1980.

[124]. Respecto a este criterio, merece destacarse que desde 1988 los volúmenes mínimos de producción previstos por el Anexo de este Reglamento se reducen un 30% en favor de las agrupaciones de productores que se constituyan en el Mezzogiorno, en las islas griegas, y en las regiones calificadas como zonas de montaña, y un 50% en favor de las que se constituyan en las

Las uniones se componen de asociaciones de productores reconocidas, y que persiguen a un nivel más amplio, los mismos objetivos que éstas últimas. También se les exige que tengan una dimensión igual a tres veces el volumen de producción o la cifra de ventas mínimas prevista para las asociaciones de la región en que tenga la Unión su sede social, y no inferior al 5% de su producción nacional ([125]).

La ayuda comunitaria consiste en una cofinanciación de la aportación financiera que los Estados miembros pueden hacer dentro de los límites fijados por la Comunidad. De este modo, la cuantía de la ayuda estatal puede ascender, como máximo al 3, 2, y 1% del valor de la producción comercializada por la asociación el primero, segundo, y tercer año, respectivamente, de su existencia, sin superar, en cualquier

---

Islas Baleares y Canarias (artículo 1 del Reglamento CEE 559/88, DO L 54 de 1.3.1988).

[125]. Todo esto como norma general, ya que en lo concerniente a España, por ejemplo, el Anexo del Reglamento CEE 559/88, citado en la nota anterior, detalla por productos la superficie mínima de cultivo o equivalente (cabezas de ganado), el volumen de negocios, y la parte de volumen de producción nacional que las uniones deben representar. Además, la disposición exige que estén compuestas por cinco agrupaciones reconocidas y tengan una extensión territorial mínima correspondiente a una Comunidad Autónoma.

caso, al 60, 40, y 20% de los gastos reales de constitución y de funcionamiento administrativo de dichos tres años, respectivamente. Sin embargo, esta acción ha sido reforzada en 1987, en el sentido de que las agrupaciones constituídas a partir de 1985 y hasta el 31 de diciembre de 1991, fecha en que expira el Reglamento CEE 1360/78, pueden beneficiarse de estas ayudas durante los cinco primeros años a un 5, 5, 4, 3, y 2%, respectivamente, del valor de los productos comercializados en este periodo y sin superar en cualquier caso los gastos reales de constitución y funcionamiento administrativo correspondientes a esos años ([126]). De este modo, esta modificación del sistema de ayudas acaedida en 1987 se alinea al régimen más favorable ya introducido por el Reglamento CEE 1035/72 constitutivo de la organización común del mercado de frutas y hortalizas y concerniente principalmente a las organizaciones de productores de este sector.

En cuanto a las uniones, la cuantía de las ayudas concedidas es, análogamente, igual al 60, 40 y 20% como máximo, de los gastos reales de constitución y funcionamiento de los tres primeros años. En cualquir caso, no pueden superar los 50.000 ecus por unión.

---

[126]. Articulo 3 del Reglamento CEE 1760/87, DO L 167 de 26.6.1987.

La CEE reembolsa a través del FEOGA Orientación el 25% de los gastos efectuados por los Estados miembros, aunque este porcentaje puede elevarse al 50% en el caso de que al menos las dos terceras partes de los miembros de la asociación exploten tierras situadas en regiones que experimentan dificultades particulares de adaptación a las condiciones y a las consecuencias económicas de la PAC, así como a las uniones en las que al menos dos tercios de los miembros estén en las mismas condiciones.

Visto el instrumento jurídico-financiero de que se sirve la Comunidad para potenciar las agrupaciones de productores y sus uniones, nos queda por hacer, para finalizar este apartado, un somero repaso a la situación del asociacionismo agrario en Europa ([127]). Las cifras oficiales de que dispongo se refieren a 1985: en este año existían en la Comunidad 40.000 cooperativas agrícolas ([128]) que agrupaban a 10 millo-

---

[127]. Para una identificación de las organizaciones agrícolas nacionales existentes en los Estados miembros, inclusive España y Portugal véase COMITE ECONOMICO Y SOCIAL, L'agriculture européenne et ses organisations, Delta, Bruselas 1984.

[128]. Sobre las cooperativas como modelo predominante de asociacionismo agrario véase H. NOUYRIT, "Les coopératives agricoles et l'Europe...", Agriculture et Coopération nº 119,

nes de miembros, abastecian a las explotaciones agrarias en medios de producción necesarios, y recogían, transformaban y comercializaban más del 60% de los productos agrícolas. La cifra de ventas de este conjunto de productores alcanzaba los 150.000 millones de ecus. Por países miembros, Francia, Dinamarca, Irlanda, y Países Bajos eran los que contaban con mayor número de entidades asociadas en general; considerando los diferentes sectores, era el de la leche y productos lácteos el que registraba un mayor grado de transformación y de comercialización asociado ([129]).

A pesar de que estas cifras se refieran a 1985, puede afirmarse que siguen siendo al día de hoy de plena actualidad, ya que Portugal y España tienen todavía frente a sí un largo camino en el desarrollo asociacionista. En lo que se refiere al Estado español, nunca ha existido realmente una auténtica tradición de comercialización en común, siendo en 1988, dos años des-

---

1989, pp. 3-6.

[129]. Datos extraídos de la ponencia de HERBERT KELLNER, Secretario general del Comité General de la Cooperación Agrícola (COGECA) presentada en las Jornadas de Cooperativismo Agrario, en Madrid entre el 7 y el 10 de Mayo de 1985, bajo el titulo "Las cooperativas agrarias y la CEE". Para mayores detalles, puede consultarse la Revista Sustrai nº 9,1987, pp. 31 y 32.

pués de la adhesión, cuando finalmente se ha introducido el régimen comunitario de fomento del asociacionismo agrario ([130]). Siguiendo la pauta europea, la labor institucional de potenciación económica del asociacionismo agrario deberá completarse ahora con la formación de gerentes de asociaciones agrarias, con la creación y afianzamiento de entidades de gestión y contabilidad, y con una atención especial a aquellos sectores donde el comportamiento asociado esté más atrasado (frutas, hortalizas, patatas, y carnes, fundamentalmente).

B. La biotecnología agrícola: nuevas utilizaciones no alimentarias de materias primas agrarias.

1º- La contribución de la agricultura al desarrollo de nuevas fuentes de energía: el bioetanol.

En este apartado vamos a referirnos a los nuevos destinos o usos, fundamentalmente industriales, que la revolución biotecnológica aplicada a la agricultura está haciendo posible

---

[130]. Real Decreto 280/1988 de 18 de marzo, BOE nº 80 de 2.4.1988.

respecto a determinados productos agrarios ([131]). El interés por la búsqueda de estas utilizaciones no alimentarias se justifica, una vez más ([132]), por el deseo de encontrar nuevas salidas para la agricultura, que puedan ayudar, en definitiva, a mantener el nivel de empleo y de ingresos en las zonas rurales,tanto en el sector agrario y silvícola en su condición de suministradores, como en las industrias transformadoras en su calidad de usuarios. En la actualidad, estas investigaciones sobre las posibilidades de uso industrial de materias primas agrarias forman parte del debate sobre las perspectivas de la PAC.

En este contexto, existe un primer campo en el que la Comunidad intenta, desde hace ya algunos años, definir una estrategia coherente,

---

131. Sobre el tema en general véase AGENCIA EUROPEA DE INFORMACION, Biotecnologie et Agriculture Européenne, Bruselas 1986.

132. En el punto B de la Sección 1ª de ese Capítulo, y bajo el epígrafe "Fomento de la diversificación", tuvimos ocasión de analizar los esfuerzos que se están realizando en la Comunidad por encontrar y desarrollar nuevos productos alternativos a las producciones excedentarias. En el presente apartado no hacemos referencia a procesos de sustitución, sino más bien a las nuevas utilizaciones o salidas no alimentarias de ciertos productos agrarios excedentarios. En uno y otro caso, sin embargo, se está ante una pretensión de diversificación.

sin conseguirlo por el momento, adelanto, y es el de la utilización de ciertos productos agrarios como materias primas para la producción de energía ([133]). El bioetanol es, quizás, el área que despierta mayor interés.

A nivel internacional, el bioetanol ha sido y es considerado frecuentemente una interesante fuente alternativa de energía: su origen agrícola (remolacha azucarera, melaza, trigo, maíz, y patatas) le permite ser renovable a diferencia de otros productos energéticos fósiles. El bioetanol sustituye al petróleo, sobre todo como combustible para motores, en los que puede usarse para elevar el número de octanos y eliminar la necesidad de aditivos a base de plomo, o bien para reemplazar por completo el gasóleo o la gasolina ([134]). En algunos países, la producción de bioetanol está en expansión; el

---

[133]. Véase al respecto M.R. STERN, "Les débouchés énergétiques des huiles et de leurs dérivés dans les moteurs diesels", Chambres d'Agriculture nº763, 1989, pp. 12-15. También, en el mismo número de esta revista M.G. VERMEERSCH, "Les utilisations non alimentaires des huiles végétales", pp. 16-18.

[134]. Sobre los procedimientos de su obtención y su impacto en el medio ambiente, léase FUNDACION EUROPEA PARA LA MEJORA DE LAS CONDICIONES DE VIDA Y DE TRABAJO, El impacto de la biotecnología en las condiciones de vida y de trabajo, Loughlinstown House, Dublín 1987, pp. 93-95.

ejemplo más conocido es el de Brasil, país que pretende ante todo utilizarlo para sustituir el petróleo, que ha de comprar a los países árabes a un precio muy gravoso para su economía cargada de deudas ([135]). También hay otros programas análogos de utilización de bioetanol, de mucha menor entidad, en EEUU, Suecia y Australia.

En el marco de la Comunidad Europea, no parece, sin embargo, que la utilización de este alcohol agrícola como carburante para motores pueda ser utilizado de modo inmediato, al menos por ahora, sin un previo proceso de modificación del diseño de los motores. En cualquier caso, las opiniones sobre su uso están muy divididas entre los Estados miembros; tal vez es Francia el más entusiasta ponente del desarrollo de esta vía, en tanto que ingleses y alemanes son los más escépticos.

Desde el punto de vista de las instituciones comunitarias, se concedió, hace ahora aproximadamente cuatro años, mucha importancia política a la producción de bioetanol: se consideraba que la puesta en el mercado de grandes cantidades de este producto como componente de los carburantes para automóviles procuraría nuevas salidas a productos excedentarios, tales como

---

[135]. H. ROTHMAN, The Alcohol Economy: Fuel Ethanol and the Brazilian Experience, Frances Pinter, Londres 1983.

cereales, patatas y remolachas azucareras; incluso se pensó que productos más meridionales (chufas, achicoria, ...) podrían ser igualmente utilizados para su obtención. De este modo se desencadenó durante cierto tiempo una euforia de aprovechamiento, en parte producida bajo la presión de una excesiva producción agraria. En este contexto, el Consejo de Ministros de la CEE adoptó, en el marco de las resoluciones sobre precios agrarios de 1986, una decisión por la que se reduciría el precio de los cereales destinados a la producción de bioetanol, en una cuantía equivalente a las restituciones a la exportación que se hubiesen podido economizar en el presupuesto ([136]).

Sin embargo, la Comisión hasta ahora no ha presentado las disposiciones necesarias para su puesta en práctica debido a las dudas que dicha decisión suscita en el plano económico. En efecto, estudios realizados por los servicios de la Comisión indican que los costos de obtención del bioetanol son aproximadamente entre un 25 y un 70% más elevados que los costos de otros productos competidores, y que incluso en el supuesto más optimista, el volumen de materias primas, cereales, remolacha azucarera, patatas y tierras cultivables afectadas, no sería espe-

---

[136]. "Precios agrícolas y medidas conexas para la campaña 1986/1987", Boletín de las CES 6/1986, pp. 59-64.

cialmente grande ([137]). La industria se plantea estas mismas dudas respecto a la utilización del bioetanol como combustible. Así pues, hoy por hoy, existen importantes interrogantes sobre su viabilidad económica. No obstante, las investigaciones continúan, e incluso se han consagrado algunos créditos comunitarios a instalaciones de producción de bioetanol en el marco de proyectos de demostración de la Comisión en el campo de la energía.

Donde se valoran, sin embargo, de forma más positiva en principio los esfuerzos de utilización no alimentaria de materias primas agrarias es en el sector químico-técnico. Se trata fundamentalmente del azúcar y del almidón, cuyos destinos industriales han sido objeto incluso de una regulación jurídica por la Comunidad.

2º- Materias primas más baratas para la industria europea: azúcar y almidón.

En la actualidad, tanto el azúcar como el almidón constituyen materias primas ampliamente utilizadas por las industrias no alimentarias; principalmente, se trata de las industrias del papel y del cartón, de la industria química y

---

137. "Libro Verde de la Comisión"; COM (85) 333 final de 13.7.1985, p. 34.

farmaceútica, y del sector textil y de producción de engrudos.

El problema que tradicionalmente ha planteado la utilización industrial de estos productos ha sido el de su competitividad en el mercado mundial, ya que el precio europeo de estas materias primas es mayor que el precio mundial. Así por ejemplo, la glucosa y el azúcar son materias primas a menudo intercambiables, principalmente para la industria química; la industria opta por una y otra en función del precio de suministro y de los precios obtenidos para los subproductos. Esta es la razón por la que la glucosa, obtenida del almidón, y la sacarosa contenida en las melazas, (producto éste último que es importado en la Comunidad sin pagar exacciones reguladoras, y por tanto a un precio más bajo que el azúcar) son utilizados con preferencia en los procesos industriales.

En un principio, la Comunidad concedía a los usuarios de almidón y de azúcar una subvención en metálico en relación con las cantidades utilizadas. Sin embargo, este beneficio rara vez se aplicó en su totalidad a los fabricantes de productos no alimentarios hechos a base de azúcar y de almidón. Por tanto,los usos no alimentarios de estas materias primas se hallaban en la Comunidad menos favorecidos que los usos

alimentarios. Con la llegada de los procesos biotecnológicos, gracias a los cuales pueden obtenerse productos no alimentarios muy valiosos a partir del almidón y del azúcar, y que se consideran de gran importancia para el futuro desarrollo económico europeo, el Consejo adoptó, el 25 de marzo de 1986, una legislación cuyo efecto es hacer posible que algunas industrias europeas accedan a estas materias primas a precios cercanos a los del mercado mundial ([138]).

En términos generales, y en lo que se refiere al almidón, el nuevo sistema consiste en la concesión de una restitución o subvención a toda persona física o jurídica que utilice el almidón obtenido del trigo, maíz, arroz, para la elaboración de los productos que se enumeran en el Anexo del Reglamento CEE 1009/86 con la nomenclatura del arancel aduanero común (carragenina, glicerina purificada, productos químicos orgánicos, productos farmaceúticos, materias albuminoideas, colas, enzimas, productos diversos de las industrias químicas, materias plásticas artificiales, papeles y cartones en rollos o en hojas, papeles pintados y papeles diáfanos para vidrieras, algodón). La restitución tiene por objeto lograr que el almidón pueda conseguirse por la industria europea en condiciones

---

[138]. Reglamentos CEE 1009 y 1010/86, DO L 94 de 9.4.1986.

semejantes a las que existen fuera de Europa. El pago de la compensación completa no se hizo inmediatamente, sino a lo largo de dos campañas. Actualmente, el importe de la restitución es fijado por la Comisión, cada tres meses, tras consultar a un Comité de gestión especializado.

En lo que respecta al azúcar, la materia prima por cuya transformación puede optarse a una ayuda se refiere al azúcar de caña o de remolacha, almíbares que no contengan lactosa, glucosa, maltodextrina o isoglucosa y a la isoglucosa que contenga menos de un 41% de fructosa en peso. La utilización de estos azúcares da derecho a restituciones a la producción si se destinan a la fabricación de los productos incluidos en el Anexo del Reglamento CEE 1010/86 (carragenina, glicerina purificada, productos farmaceúticos, productos orgánicos tensoactivos, preparados para limpieza, contengan o no jabón, materias albuminoideas, colas, enzimas, productos diversos de las industrias químicas, materias plásticas artificiales, éteres, resinas artificiales y manufacturas de dichas materias). Para el azúcar, la aplicación de este sistema introducido en 1986 se desarrolla escalonadamente, a lo largo de cuatro años hasta la campaña 1989/1990. Se trata, también aquí, de llegar a compensar la diferencia entre el precio del mercado mundial del azúcar blanco y el precio comunitario del azúcar.

En definitiva, la pretensión de la Comunidad con esta nueva legislación es proporcionar a los agricultores un mercado más amplio y hacer posible que las industrias sigan adelante con un suministro propio de materias primas a precios competitivos. Sin embargo, desde el punto de vista de la política comercial y de la política económica, las restituciones o subvenciones a la producción me parecen bastante discutibles: para empezar, pueden generarse dificultades en el Acuerdo GATT, ya que las restituciones a la producción constituyen en realidad subvenciones indirectas a la exportación; en este sentido, me parece que contradicen el espíritu que preside las actuales negociaciones multilaterales del GATT. Por otra parte, la concesión de restituciones a la producción constituye una carga adicional al presupuesto comunitario, consolida el elevado nivel de precios, y esto puede conducir inevitablemente a nuevos excedentes y, consecuentemente, a excesivas subvenciones a la exportación.

A modo de resumen de este punto B, cabe concluir que la biotecnología agrícola proyectada hacia los usos no alimentarios de los productos agrarios todavía tendrá que seguir investigando y realizando proyectos pilotos cuyos resultados permitan pensar en una planificación de los procesos a escala industrial. En general,

por lo que hemos expuesto, en las circunstancias actuales la utilización no alimentaria de ciertas materias primas agrarias no es sino una pequeña válvula de escape para los excedentes agrarios; por esta vía no se puede solucionar el problema de los excedentes en la agricultura. Las industrias transformadoras sólo podrán realizar una contribución a más largo plazo.

PARTE II

EL IMPACTO AGRICOLA: LAS DEFICIENCIAS ESTRUCTURALES DE LA AGRICULTURA DE LA CAPV Y EL ACUERDO NO EQUILIBRADO DEL ACTA DE ADHESION.

En la primera parte nos hemos centrado en el esbozo de las líneas de la reforma de la PAC, actualmente en curso, tanto desde la perspectiva de los mercados como desde la de estructuras agrarias: este es el momento en que el agro vasco accede a Europa, una realidad compleja y cambiante.

En las páginas que siguen intentaremos detectar las repercusiones que esa realidad, representada por la reconsideración de la PAC, comporta para la agricultura de la CAPV. Sin embargo, el análisis del impacto no puede realizarse sin contemplar la situación de partida del sector agroalimentario vasco y el modo en que se produce el ingreso. En este sentido, puede afirmarse que el agro vasco se ve confrontado a una doble dificultad en su integración en el marco comunitario.

En primer lugar, la agricultura de la CAPV viene marcada, ya antes de la adhesión a la CE, por importantes deficiencias estructurales: pequeña dimensión de las explotaciones agrarias, escasos rendimientos, elevados costos, insuficiente capacidad profesional de los agricultores, deficiente desarrollo del cooperativismo y asociacionismo agrario ... Esta situación de inferioridad estructural respecto a los países avanzados de la CE condiciona en gran medida el

desarrollo y la competitividad del sector agrario vasco (Capítulo I).

En segundo y último lugar, puede decirse que el Tratado de Adhesión de España a la CE constituye, en términos agrarios, un Tratado calificable en lo esencial de "mediterráneo" por el tratamiento más favorable que dispensa a los productos mediterráneos respecto a los productos continentales, éstos últimos los más importantes en la CAPV. En efecto, la economía agraria de la CAPV se parece bastante a la que tenía el Norte de Europa hace veinte años, pero las condiciones del ingreso agrícola y la propia situación estructural de la CE no van a permitir el mismo tipo de revolución agraria que tuvo lugar en los antiguos miembros (Capítulo II).

CAPITULO I: LAS CONDICIONES DE INFERIORIDAD ESTRUCTURAL.

Este primer Capítulo pretende comparar la eficacia económica del sector agroalimentario de la CAPV con la del resto de los países comunitarios.

El análisis ([1]) permitirá detectar la existencia dentro del sector agropecuario propiamente dicho de explotaciones muy pequeñas y diseminadas: esta reducida dimensión de la explotación estándar de la CAPV es uno de los rasgos de naturaleza estructural que mayor influencia ejerce sobre la renta y consecuentemente sobre la productividad (Sección 1ª).

Desde la perspectiva de los mercados agrarios, la actual estructura productiva de la CAPV no es favorable, una vez integrados en la CE: el peso que la producción ganadera alcanza en el conjunto del agro vasco y la situación de excedentes lácteos comunitarios puede provocar una profunda crisis en el sector agropecuario vasco (Sección 2ª).

En relación a las estructuras de comercialización y transformación agraria de la CAPV, se destaca el bajo grado de asociacionismo comercial y la dimensión media bastante reducida de las industrias agroalimentarias (Sección 3ª).

---

[1]. Los datos que aportamos en las páginas que siguen están extraídos fundamentalmente de documentos proporcionados por el Departamento de Agricultura y Pesca del Gobierno Vasco y por el Instituto Vasco de Estadística. Asimismo, para algunos parámetros recurriremos con frecuencia al último Censo Agrario disponible, que data de 1982; respecto a éste último se impone una especial prudencia a la hora de interpretar los datos y de extraer conclusiones.

Sección 1ª: Inferioridad de dimensión e inferioridad de rendimientos.

A. Elevado grado de minifundio.

1º- Utilización de la tierra y régimen de tenencia.

Junto a los tradicionales factores de producción, trabajo y capital, de los que nos ocuparemos en el punto B de esta Sección, el sector agrario debe también considerar como tales a elementos de tipo geográfico (orografía y clima) ([2]), y, sobre todo, el factor tierra. En este primer punto buscamos describir los

---

[2]. En efecto, la orografía y el clima son elementos que condicionan la agricultura de una región. Así, por ejemplo, un 60% de la superficie de Guipúzcoa y un 29% de la de Vizcaya tienen una pendiente superior al 30%; igualmente, se aprecian diferencias climáticas de una región a otra. Estas disparidades topográficas y climáticas nos permiten hablar de dos áreas agrícolas dentro de la CAPV: las áreas de agricultura atlántica (Guipúzcoa, Vizcaya y norte de Alava), región de clima oceánico; y el área de agricultura mediterránea (la Llanada y la Rioja Alavesa), zona de clima mediterráneo-continental. Para mayor detalles sobre las características físicas de las distintas zonas, véase CAJA LABORAL POPULAR, DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS, El Sector Agroalimentario. Situación y perspectivas. Volumen I, Mondragón 1987, pp. 45-72; también INSTITUTO VASCO DE ESTADISTICA, Anuario Estadístico Vasco 1988. Vitoria-Gasteiz 1989, pp. 5-31.

diferentes usos de la tierra en la CAPV, comparando la situación con la predominante en el resto del Estado español y en la CE.

El Anexo VII muestra la distribución porcentual de los usos de la tierra en la CAPV, en el Estado español y en la CE. Del análisis de las cifras contenidas en dicho Anexo se desprende, en primer lugar, la alta proporción que ocupan los terrenos forestales en la CAPV (60,2%), y en particular en los Territorios Históricos de Guipúzcoa (67,3%) y de Vizcaya (63,4%), frente al 21% que representan en la CE y el 31,1% en España. Por su parte, Alava, a pesar de su menor importancia forestal, mantiene una proporción de terrenos dedicados a este tipo de explotación muy superior a la media comunitaria y sólo comparable a la ofrecida por Luxemburgo. Es, por otro lado, Alava el Territorio Histórico que dentro de la CAPV presenta una distribución del uso de la tierra más similar a la de los países comunitarios.

Aparece también clara, con la excepción de Alava, la escasez de tierras de cultivo (14,5%), frente al 51,1% que representan en la CE, así como de prados y pastizales (13,7%)

(26,7% en la CE) ([3]). En los factores explicativos de esta situación en el conjunto de la CAPV sobresalen el elevado peso de la superficie urbano-industrial de Vizcaya y Guipúzcoa, y la gran difusión, como acabamos de indicar, de la superficie forestal en los tres Territorios ([4]).

---

[3]. Aunque la media estatal de tierras cultivables se sitúa, como indica el Anexo VII, alrededor del 40% de la superficie total, la desviación de esta cifra es muy fuerte en las diferentes Comunidades y comarcas: mientras algunas Comunidades no dedican a los cultivos ni un 20% de su superficie (Canarias, Galicia, Asturias, y País Vasco), en otras el porcentaje se eleva por encima del 50% (Castilla-La Mancha, Castilla-León, Baleares, Murcia y Andalucía). La localización de unas y otras responde a características infraestructurales propias, que se traducen a su vez en diferentes orientaciones productivas; así, los porcentajes bajos coinciden básicamente con las áreas montañosas y con comarcas donde existen grandes ciudades, mientras que los porcentajes más altos se hallan en las dos submesetas, en las grandes depresiones de los ríos mayores: Ebro y Guadalquivir, en la franja costera mediterránea, en Menorca-Mallorca, y en otros puntos españoles aislados. Al respecto véase R. MAJORAL, "La utilización del suelo agrícola en España. Aspectos evolutivos y locacionales", El Campo nº 104, 1987, pp. 13-26.

[4]. El MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACION ha editado un Mapa de cultivos y aprovechamientos del País Vasco en el que se describen con todo detalle los sistemas de uso actual del suelo del País Vasco, las formas de aprovechamientos, así como una evaluación numérica de la superficie de cultivos y aprovechamientos por términos municipales. Secretaría General Técnica, Madrid 1987.

Otra característica que contribuye a la definición del factor tierra es el régimen de tenencia de la misma. En el Anexo VIII se muestra el estado de dicha característica para la CAPV, España y resto de países de la CE. Conforme al mencionado Anexo, se deduce que es el régimen de propiedad el que predomina en Euskadi, muy por encima de todos los países de la Comunidad Europea a excepción de Dinamarca e Irlanda. Al margen de la tenencia en propiedad, el arrendamiento es en la CAPV, con un 13,5%, el régimen predominante, de modo que las restantes modalidades alcanzan participaciones poco significativas.

2º- Reducido tamaño de las explotaciones y excesiva parcelación de la tierra.

Quizás el aspecto más relevante que debiera completar la definición del factor tierra es la estructura de las explotaciones. Este elemento debe, sin embargo, ponerse en relación con el ya analizado uso de la tierra, de modo que una valoración rigurosa sobre la dimensión mínima óptima de una explotación debe considerar el tipo de actividad agraria realizada en la misma. De esta valoración nos ocuparemos con mayor detalle en la Sección 2ª; en este apartado nos limitamos a presentar las cifras de la

distribución de las explotaciones agrarias, según su tamaño para el conjunto del sector agrario de la CAPV y de la CE.

En este sentido, la situación de la explotación estándar de la CAPV es comparativamente desfavorable en relación a la media comunitaria, caracterizándose por una dimensión media netamente inferior, y por una excesiva parcelación de las explotaciones. Estas características son el resultado de una política estructural insuficiente en los últimos cuarenta años y del modo de crecimiento económico existente ([5]).

Como puede observarse en el Cuadro nº 1 del Anexo IX existen grandes diferencias entre los países de la CE en cuanto a su distribución. En líneas generales, se observa que el Reino Unido mantiene un elevado número de grandes explotaciones, situándose en el polo opuesto Grecia, Portugal, y en menor medida Italia.

En relación a la CAPV, y como consecuencia no sólo de factores económicos, sino igualmente de peculiaridades históricas, se observan importantes diferencias en el tamaño medio de las explotaciones agrarias entre Guipúzcoa y Vizcaya por un lado, y Alava por otro.

---

[5]. Véase al respecto GOBIERNO VASCO, DEPARTAMENTO DE AGRICULTURA Y PESCA, Estructura Agraria de la Comunidad Autónoma Vasca, Vitoria-Gasteiz 1986, pp. 29-58.

En efecto, las explotaciones guipuzcoanas y sobre todo las vizcaínas son muy pequeñas, sólo de 4,56 y 2,77 has de SAU/explotación, respectivamente ([6]). Vizcaya presenta un perfil de distribución muy parecido a Grecia y a Portugal, con más de dos tercios de sus explotaciones inferiores a 5 has. En cuanto a Guipúzcoa, presenta una distribución bastante uniforme hasta llegar a las 20 has, no llegando al 10% el número de explotaciones guipuzcoanas que superan esta dimensión. Respecto a Alava, la extensión media de sus explotaciones, 14,51 has, se aproxima más a la media comunitaria (15,7 has).

En la CAPV la excesivamente pequeña dimensión de las explotaciones, 5,61 has de SAU de media, netamente inferior a las 17,8 has de

---

[6]. Nos movemos en todo momento en términos de SAU media por explotación que, para el conjunto de la CAPV, representa aproximadamente los 2/5 de la dimensión media por explotación, teniendo en cuenta la superficie total.

media estatal ([7]), es uno de los grandes problemas que se plantean en la agricultura y que se encuentra en la base de los bajos rendimientos frecuentemente observados.

Además, esta pequeña propiedad padece una gran diseminación en el número de parcelas que la integran, lo que hace que la explotación sea antieconómica por su insuficiente capacidad para absorber la fuerza laboral del empresario y

---

7. Estas pequeñas explotaciones o minifundios, la mayoría de las cuales no superan las dos hectáreas, son características, en realidad, de toda la franja atlántica del Norte de España. Datos regionales reflejan la mayor extensión media por propiedad existente en Andalucía Occidental, Extremadura y parte de Castilla-La Mancha. En estas zonas hay que advertir, sin embargo, que no toda la superficie disponible en la explotación es cultivable ya que muchas de sus hectáreas, por causas del clima o de la orografía, no son tierras agrícolas, por lo que, incluso en estas regiones y provincias donde predomina la gran propiedad o latifundio, la extensión media de la explotación propiamente agraria queda muy por debajo de la extensión media de la explotación británica y es menor incluso que la gran explotación agraria de Alemania y Francia. Excluidas estas regiones, en el resto de España, y en particular, en la zona Norte, es la pequeña propiedad la que predomina. En este aspecto, la CAPV comparte los problemas estructurales de Grecia, Italia y Portugal. Sobre esta confluencia de situaciones de minifundio y de latifundio en España, véase T. JOSLING Y F. ANDRADA, "La Política Agrícola Común y la adhesión de España y Portugal", R.E.A.S. Nº140, 1987, pp. 164 y 165.

su familia. Según datos del último Censo Agrario de 1982, la parcelación media en la CAPV es de 6,58 parcelas /explotación. La fragmentación es mayor en Alava con una media de 13,95 parcelas por explotación, así como en las explotaciones con dimensiones entre 10 y 100 has, mientras que la parcelación es menor en explotaciones menores de 5 has (véase Cuadro nº 2 del Anexo IX).

Como la inviabilidad económica es consecuencia de la excesiva parcelación y reducido tamaño de las explotaciones, principal obstáculo para su modernización, en los momentos actuales, la concentración parcelaria y de las explotaciones debe recibir la atención prioritaria por parte de la Administración vasca. En el País Vasco, el comienzo de las operaciones de concentración parcelaria se remonta a la creación, en 1954, de la Delegación Provincial de Alava del Antiguo Servicio Nacional de Concentración Parcelaria. Desde esta Delegación se dirigieron los trabajos que inicialmente se realizaron tanto en Alava como en Vizcaya y en Guipúzcoa y en zonas limitrofes de Navarra, hasta la apertura en estas provincias de las respectivas delegaciones provinciales.

La concentración parcelaria se puede apreciar en el Censo Agrario de 1982, en el que

observamos dos variaciones importantes en la evolución del censo de las explotaciones agrarias durante el período 1962-1982 ([8]):

En primer lugar, un aumento de la dimensión media de las explotaciones agrarias en todas las comarcas excepto en Alto Deba. Sin embargo, analizando dicha variación durante la década 1972-1982 se nota que la dimensión media ha disminuido para el conjunto de Guipúzcoa, y en las comarcas de San Sebastián, Bidasoa, Vizcaya-Costa, Alto Deba, Goierri, e Ibaizábal-Nervión. En dicha década, por el contrario, se registraron aumentos muy grandes en la dimensión media en Estribaciones del Gorbea y en el Gran Bilbao (véase Cuadro nº 3 del Anexo IX).

En segundo lugar, una disminución del número de parcelas por explotación en Alava y en el conjunto de la CAPV desde 1962, y una disminución también en Vizcaya y en Guipúzcoa entre 1972 y 1982, aunque para estos dos Territorios Históricos el número medio de parcelas por explotación es mayor en 1982 que en 1962 como puede observarse en el Cuadro nº4 del Anexo IX).

---

8. Sobre las operaciones concretas de concentración parcelaria realizadas durante este período en Alava, Guipúzcoa y Vizcaya, véase S. HERRAEZ, "Concentración parcelaria y mejora del medio rural", El Campo nº80, 1981, pp. 36-38.

Como resultado de las concentraciones, fusiones y ampliaciones de explotaciones, el número medio de parcelas por explotación ha disminuído para el conjunto de la CAPV, pasando de 8,26 parcelas/explotación en 1962 a 6,58 que registra el último Censo Agrario de 1982.

Sin embargo, hay que continuar y acelerar aún más el ritmo de estas operaciones de concentración parcelaria en la CAPV, a fin de que el mayor número posible de explotaciones agrícolas alcancen el tamaño mínimo que necesitan para operar de modo eficiente, según su vocación productiva, y hacerse económicamente viables ([9]).

Pero, hoy por hoy, estas pequeñas propiedades, excesivamente fragmentadas en general, no pueden generar una renta minima para sus titulares, lo que dificulta su especialización productiva.

---

[9]. Sobre las ventajas económicas y sociales de las concentraciones parcelarias, véase CONSEJERIA DE AGRICULTURA Y PESCA DE LA COMUNIDAD AUTONOMA DE ASTURIAS, "Las concentraciones parcelarias racionalizan las explotaciones agroganaderas en Asturias", Sestaferia nº 12, 1989, pp. 14 y 15.

B. Deficiente sistema de explotación agrícola.

1º- Escasa especialización del productor: una agricultura predominantemente familiar y a tiempo parcial.

Los escasos rendimientos frecuentemente observados en las explotaciones agrícolas vascas no se deben única y exclusivamente al acusado minifundio, sino también a deficientes sistemas de aprovechamiento existentes en las unidades de producción, los caseríos o baserris. Estos representan la unidad de explotación agrícola-ganadera típica de la CAPV. Su estructura productiva es, hoy por hoy, bastante débil: minifundio, parcelación, uso inadecuado de los factores de producción, todo lo cual conduce a costos productivos altos.

El baserri constituye, además, una unidad de explotación predominantemente de tipo familiar, que ha satisfecho tradicionalmente, y sigue haciéndolo en la actualidad, todas sus necesidades mediante la actividad directa de sus miembros. En este aspecto, existe una clara aproximación al modelo de agricultura europea, mayoritariamente vertebrada en explotaciones

familiares ([10]). Sin embargo, hay que decir a continuación que la agricultura familiar en la CAPV y en los países del Centro y Norte de la CE encierran considerables diferencias, hasta el punto de no parecerse en nada. Un primer rasgo diferencial, en el que venimos insistiendo desde páginas anteriores, reside en la base territorial media de las explotaciones familiares, mucho menor en la CAPV, donde además las explotaciones están mucho más parceladas. En cuanto a los parámetros de renta, el nivel de ingresos por titular de explotación es también menor en la CAPV que en los países más desarrollados de la CE ([11]). Otra diferencia fundamental reside en el escaso nivel asociativo que presenta la agricultura familiar vasca, y española en general, respecto a otros países comunitarios donde hay sectores que concentran en fórmulas cooperativas hasta el 80% de la producción, y es habitual que un mismo titular de explotación familiar pertenezca a dos o tres entidades asociativas.

---

[10]. Sobre los diferentes tipos de agricultura familiar existentes en los países de la CE, véase B. GONZALVO, "Agricultura Familiar: las raíces de Europa", Mercaconsumo nº 51, 1989, pp. 6-11.

[11]. No obstante, la constatación de esa renta media baja en términos relativos en la CAPV precisa conocer la importancia de la actividad extra-agraria de los agricultores vascos, como veremos a continuación.

Estas diferencias se justifican en las distintas características estructurales de la agricultura familiar vasca y de los países más avanzados de la Comunidad, debiendo considerarse asimismo las mayores oportunidades con que han contado estos países para mejorar sus condiciones estructurales.

Un parámetro estadístico que permite calibrar el mayor o menor peso de la agricultura familiar en la CAPV y en la CE pasa por los porcentajes de trabajadores por cuenta propia y ajena que componen los censos de población activa agraria. En tal sentido, hay que destacar que los porcentajes medios en la Comunidad Europea se mueven en torno a un 75% de población activa agraria no asalariada incluyendo en este porcentaje a la figura de la ayuda familiar, que ejercen los miembros no titulares en una explotación familiar, y a un 25% de asalariados, confirmando así la estructuración mayoritaria de la agricultura europea en explotaciones familiares ([12]). En el caso de la agricultura vasca, la

---

[12]. Estas cifras medias incluyen desviaciones importantes como las de Gran Bretaña o Dinamarca, donde los porcentajes de asalariados sobre población activa son, respectivamente, de un 52 y un 37%, hasta alejar sustancialmente a estas dos agriculturas europeas del modelo familiar mayoritario. Más próximos a la media se encuentran Alemania, con un 23% de asalariados, y con porcentajes muy inferiores están Francia, Irlanda, Bélgica o Luxemburgo, donde los asalariados oscilan entre un 8 y un 14% respondiendo así al esquema más fiel de agricultura familiar. Véase B. GONZALVO, op. cit. (n.10) p. 10.

figura del trabajador asalariado es prácticamente inexistente (2,24%) ([13]), a no ser con carácter estacional en cultivos como la remolacha, el viñedo o la patata.

El caserío, como modelo de empresa agraria tradicionalmente familiar, ha conocido dos épocas claramente diferenciadas. En la primera de ellas, que abarca hasta mediados del Siglo XX, el caserío evoluciona poco en lo fundamental, mantiene una política de autoconsumo; la producción, en gran parte está orientada a la propia explotación y por lo tanto no se registran grandes cambios en su estructura. La segunda época coincide con el desarrollo industrial; en ella, al producirse las grandes concentraciones urbanas y aumentar notablemente el nivel de vida, se origina un cambio en la demanda de productos agrícolas hacia una mayor cantidad y calidad.

Es en esta segunda época cuando el caserío entra en la dinámica del mercado y tiene que especializar su producción (fundamentalmente ganadera y hortícola) y lograr una productividad para equilibrar su nivel de vida al de otros sectores. En estos momentos, tres aspectos influyen decisivamente: en primer lugar, la

---

13. INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA, Encuesta de Población Activa, 2º trimestre 1986.

demanda de mano de obra de los demás sectores atrae a las nuevas generaciones del caserío; en segundo lugar, la pequeña dimensión de las explotaciones dificulta su conversión para hacerlas competitivas; y en último lugar, las instalaciones industriales y las concentraciones urbanas pasan a ocupar tierras de calidad y dan al suelo valores muy por encima del que le corresponde por su actividad agrícola ([14]).

La confluencia de estas circunstancias hace que las explotaciones agrícolas se dirijan en tres direcciones: una, el abandono del caserío como explotación agrícola y transferencia de su mano de obra a otros sectores, quedándose los terrenos abandonados o plantados de pinos, en perjuicio de tierras colindantes; sin embargo, este proceso se ha visto frenado súbitamente a partir del comienzo de la crisis industrial y de la construcción, que ha influido

---

[14]. Sobre el caserío como explotación agraria y su evolución véase la obra colectiva El caserío rentable, Escuela Rural Zabalegui, San Sebastián 1969; M. Etxezarreta, El caserío vasco, Fundación C. de Iturriaga y Mª de Dañobeitia, Bilbao 1987; P. NICHOLSON, "El caserío y su problemática como explotación rentable", en El Sector pesquero, agroganadero y forestal y el ingreso en la CEE. IV Jornadas de Vizcaya ante Siglo XXI, Comisión de Vizcaya de la Real Sociedad Bascongada de Amigos del País, Bilbao 1986, pp. 255-262; K. OSORO, El caserío: historia, socioeconomía y tierra, Club Deportivo Eibar, Eibar 1980.

en el descenso de dicha migración interior registrando un retroceso al medio rural. La segunda dirección está representada por el esfuerzo del empresario agrícola que quiere convertir su explotación hasta situarla a unos niveles de producción y competitividad que la hagan viable; en este sentido, la mayor dedicación a la horticultura y a la floricultura, y en especial el desarrollo del cultivo bajo plástico, han aumentado considerablemente, en algunos casos, la rentabilidad del caserío. Y finalmente está la orientación consistente en mantener la explotación con dedicación a tiempo parcial, con el esfuerzo que esto conlleva y que atrae poco a las nuevas generaciones. Surge así, la figura del obrero-campesino.

Al día de hoy, puede concluirse que la agricultura vasca, en cuanto a sistema de explotación agraria, es una agricultura a tiempo parcial; la importancia de este tipo de agricultura en el sector queda reflejada en las cifras, ya que alrededor del 67% de los empresarios de las explotaciones vascas censadas tienen la actividad principal fuera de la agricultura (véase Cuadro nº 1 del Anexo X). Junto a las limitaciones que la accidentada orografía impone al crecimiento de la SAU en Vizcaya y en Guipúzcoa, la amplia implantación de la agricultura a tiempo parcial representa uno de los elementos

que más ha dificultado el aumento de la dimensión media de las explotaciones de la CAPV; sin embargo, la existencia de este tipo de agricultura también conlleva importantes efectos positivos, pues ha permitido evitar el despoblamiento de áreas rurales vascas, y, adicionalmente, lograr una mejor conservación del medio.

Este fenómeno de agricultura a tiempo parcial ha alcanzado también una gran importancia en la CE donde, globalmente, afecta a más del 70% del empleo total del sector ([15]).

---

[15]. Véase COMISION DE LAS CES, "La situación de la agricultura en la Comunidad". Informe 1988. Luxemburgo 1989, pp. T/102 y 103. En España, la agricultura a tiempo parcial más próxima al modelo obrero-campesino europeo aparece en las regiones industrializadas y especialmente en aquellas donde la industrialización ha sido bastante difusa a lo largo del territorio. Así, el País Vasco es quizás prototipo de esta situación, también Cantabria y Asturias (aquí con otra forma tradicional de completar rentas en el exterior: la minería). Igualmente, es un fenómeno creciente en áreas industriales de Cataluña, del País Valenciano, en escasas áreas con importancia agrícola en los alrededores de Madrid y en otros enclaves industriales más recientes como Valladolid y Zaragoza. En este contexto E. ARNALTE describe tres grandes tipos de agricultura a tiempo parcial en España, en función de las ocupaciones externas de los agricultores, en "Modos de producción en la agricultura española", R.E.A.S. Nº 137, 1986, PP. 436-438.

La dedicación plena o parcial a las labores del campo está íntimamente ligada al nivel de rentas agrarias y al nivel de empleos externos disponibles. A la luz de los datos y de la situación descrita, la tendencia del factor empresa-agraria es, en conjunto, regresiva en la CAPV: cada vez menos empresarios especializados en tareas agrarias.

2º Envejecimiento del elemento humano e infrautilización del equipo agropecuario.

En este apartado vamos a referirnos a los dos factores de producción tradicionales, trabajo y capital, aunque al primero ya nos hemos referido indirectamente en el apartado anterior al destacar el predominio de los efectivos familiares en las explotaciones agrarias vascas.

Desde la perspectiva del empleo generado por el sector, el Cuadro nº 2 del Anexo X muestra cómo la población activa empleada en el sector primario (incluyendo en este caso la actividad pesquera) muestra una tendencia mantenida de reducción. Este proceso de reducción caracteriza tanto al periodo de crecimiento de la economía vasca, durante el cual el resto de

sectores genera un volumen muy importante de nuevos puestos de trabajo, como a la crisis iniciada en 1973.

En relación con este proceso, resulta especialmente significativo comprobar cuál ha sido la evolución del sector agrario vasco durante el período de crisis iniciado en 1973 hasta la actualidad. Como se comprueba en el Cuadro nº 2 del Anexo X, la reducción del empleo en el sector primario vasco es una constante entre 1975 y 1988 mostrando en total una pérdida de 38.400 puestos de trabajo, lo que supone un 57,9% de los existentes al principio de ese período. Estas cifras muestran una pérdida de puestos de trabajo superior a las correspondientes a la industria y a la construcción, de modo que puede afirmarse que en el contexto de la denominada crisis industrial se ha dado una pérdida de empleos aún mayor en el sector agrario que en el industrial ([16]). Este proceso de pérdidas de empleos agrarios ha sido sumamente complejo, debido a que la disminución de la cantidad de trabajo en la agricultura no se ha dado por la simple desaparición de empleos, sino

---

16. Sobre la actividad y ocupación en el sector agrario y su evolución en España por Comunidades Autónomas, véase G. ESCUDERO, "Actividad, ocupación y productividad agraria en España: un análisis de la población y del empleo ", R.E.A.S. nº 137, 1986, pp. 379-417.

también por el desarrollo de la agricultura mixta o a tiempo parcial.

En los momentos actuales, el sector primario vasco sigue disminuyendo el número de sus efectivos, en concreto, en la década de los ochenta, a un ritmo acumulativo anual del 6%. Ultimamente se plantea la necesidad de que la agricultura se convierta en generadora de empleos. Sin embargo, este cambio de tendencia resulta inconsistente en el proceso de crecimiento económico al no poder absorber la agricultura los excedentes de empleo surgidos en la industrialización a consecuencia de la crisis. Consecuentemente, el objetivo, en relación a la variable empleo, podría ser el mantenimiento de al menos el número de empleos reales actuales del sector, lo que permitirá mantener vivo el entorno rural vasco.

Otro de los problemas importantes que plantea el factor humano en la agricultura vasca es su envejecimiento. Este problema se hace perfectamente patente cuando se compara la estructura rural vasca con la de la CE. Conforme al Censo Agrario de 1982, el 59,61% de los empresarios o personas físicas tenía 55 o más años, y el 44,19% de los trabajadores no asalariados, incluyendo, por tanto, empresarios personas físicas y ayudas familiares que se dedica-

ban principalmente a la explotación, contaba con 55 o más años. Estos datos referidos al conjunto de la CAPV sintetizan situaciones heterogéneas a nivel de Territorios Históricos; así, mientras que en Alava dichos trabajadores alcanzaban el 34%, en Vizcaya ascendían al 52% y al 42% en Guipúzcoa. El grado de edad media en la CE está entre 35 y 54, porcentaje similar al de Alava.

Este colectivo de población relativamente envejecida no cuenta, en términos generales, con una cualificación profesional óptima: refiriéndonos a los únicos datos disponibles, una vez más extraídos del Censo de 1982, en este año sólo un 6,4% del total de empresarios contaba con estudios medios o superiores, mientras que el 50,7% no había cursado ningún tipo de estudios.

Sobra decir que estas dos características, edad y formación, limitan la adaptación del sector agrario de la CAPV hacia los modelos de producción establecidos en los sectores más dinámicos de la Europa Comunitaria dada la creciente importancia que tiene una gestión cualificada de las explotaciones agrarias, tanto en los aspectos técnico-productivos como en los comerciales.

En relación al factor capital, y refiriéndonos al capital mobiliario mecánico, las cifras señalan que la mecanización media de

la agricultura vasca es netamente superior a la media española y relativamente próxima a la media comunitaria ([17]). Uno de los índices de mecanización más empleados es el número de tractores por cada 100 hectáreas de SAU: en el Cuadro nº 1 del Anexo XI puede observarse la situación relativa que mantiene el equipamiento de tractores en la CAPV, en España, y en algunos paises comunitarios. Como puede apreciarse asimismo en el Cuadro nº 2 del Anexo XI, el stock de maquinaria agrícola, en general, de la CAPV ha experimentado un notable incremento en los últimos años. Este aumento, que ha sido apreciablemente estimulado por la Administración vasca es, a nivel de la CAPV, especialmente importante en tractores (+26%), alcanzando también niveles significativos en motocultores (+19%), y automotrices (+13%) ([18]).

---

[17]. Véase sobre el tema J. ORTIZ-CAÑAVATE, "Situación actual de la mecanización agraria en España", El Campo nº111, 1989, pp. 3-7.

[18]. El progresivo aumento del número de tractores y de máquinas en el campo ha originado, no sólo en la CAPV sino en el resto del Estado español, una reducción notable de la mano de obra necesaria y la práctica desaparición de los animales de tiro. F.J. ALVAREZ-CIENFUEGOS ha realizado un estudio sobre la relación entre este proceso capitalización-modernización de explotaciones y la modificación de los asentamientos rurales, en "Modernización y Agricultura en España: algunas implicaciones territoriales", R.E.A.S. nº145, 1988. pp. 225-243.

Aunque el nivel medio de mecanización, según hemos dicho, se cifra por encima del nivel medio estatal y se aproxima al del resto de los países comunitarios, una correcta interpretación del mismo exige ponerlo en relación con otras variables como el tipo de explotación (intensiva o extensiva), orientación productiva, dimensión de las explotaciones, etc. Pues bien, puede pensarse que teniendo en cuenta la estructura y dimensión de las explotaciones agrarias vascas, dicha maquinaria se encuentra infrautilizada en la CAPV, lo que evidencia consecuentemente un sobreequipamiento y un incremento inducido en los costes medios.

Respecto a los otros gastos fuera del sector (piensos, fertilizantes, productos sanitarios, energía), son indicadores del grado de integración económica, y por tanto, del grado de sensibilidad a las fluctuaciones económicas acaecidas en otros sectores con los que se encuentran relacionados. Esta interrelación actúa positivamente, por entenderse que la mayor integración económica del sector agrario es un signo de progreso para el mismo; pero también puede tener consecuencias negativas, como son la dependencia de movimientos negativos en los otros sectores (por ejemplo, un aumento de los precios de los inputs o insumos).

En la CAPV el ratio gastos de fuera del sector/producción final de la agricultura vasca está por debajo de los países miembros de la Comunidad Europea: mientras que en la CAPV la importancia de los gastos fuera del sector en relación a la Producción Final Agraria es de 31% la media en la CE está en un 44,1% ([19]).

Sección 2ª: Una vocación productiva desfavorable desde la perspectiva de la nueva PAC.

A. Predominio de subsectores que presentan desequilibrios estructurales de oferta en la CE.

1º- Subsector ganadero: mayor especialización relativa de la CAPV frente al resto de la CE.

En esta segunda Sección buscamos precisar la vocación productiva de la CAPV, así como la situación relativa de los diferentes subsectores agrarios vascos frente al resto de los países de la CE.

---

[19]. COMISION DE LAS CES, "La situación de la agricultura en la Comunidad". Informe 1988, Luxemburgo 1989, p. T/27.

Como pone de manifiesto el Cuadro nº 1 del Anexo XII, existen importantes semejanzas entre las orientaciones productivas dominantes en la agricultura comunitaria y en la CAPV. En esta última destaca la mayor aportación al Producto Final de la Agricultura de los productos animales (63,7%), debido al gran peso de la ganadería en Guipúzcoa y Vizcaya; esta cifra es semejante a las correspondientes a Holanda (64,5), Bélgica (64,7), Alemania (66,9) y Dinamarca (63,5) (véase Cuadro nº2 del Anexo XII). La ganadería es también el subsector predominante en la CE, con un 55,5% sobre el total de la Producción Final Agraria; con excepción de Grecia, Italia, Francia y España ([20]),

[20]. La agricultura de estos países tiene un carácter predominantemente mediterráneo, presentando la producción vegetal una mayor importancia que la animal. En relación al Estado español, y exceptuando la Cornisa Cantábrica, los productos mediterráneos (cítricos, frutales, hortalizas, vino y aceite de oliva) tienen una importancia semejante a la correspondiente a Italia; por el contrario, es relativamente reducida la importancia de los cereales, al igual que la de la leche y carne de vacuno, incluso menor a las cifras italianas, siendo elevado respecto a los países de la CE la importancia de la producción de patatas. Para una comparación del conjunto de la agricultura española respecto al resto de la CE, véase el número monográfico "La agricultura española en la Comunidad Económica Europea" de la revista El Campo nº 104, 1987.

este porcentaje medio se ve ampliamente superado en prácticamente todos los países de la CE.

Atendiendo a la distribución de la Producción Final Agraria para los principales productos en la CAPV y en la CE, sobresale en ambas la producción de leche de vaca, de la cual depende la mayor parte de la producción de carne de vacuno y ganado bovino para vida. No obstante esta semejanza, es igualmente destacable la mayor especialización relativa de la CAPV en la producción lechera (27,6%) respecto de la producción final, frente al 19,2% en el conjunto de los países comunitarios.

Pero, a pesar de que esta orientación láctea constituye la actividad principal del agro vasco, lo cierto es que el sector lácteo en la CAPV se encuentra bastante retrasado respecto al resto de los países comunitarios. El retraso es especialmente apreciable en lo que concierne a la gestión técnica y económica de las explotaciones especializadas, lo que se traduce en menores rendimientos económicos.

Así, según los últimos datos elaborados por el Departamento de Agricultura del Gobierno Vasco, existen en la CAPV 16.219 explotaciones que tienen bovinos de leche, y de ellas 6.461 están especializadas en la producción lác-

tea ([21]). La dimensión media de estas explotaciones especializadas es reducida, 5,7 ha de SAU. La media se sitúa en 6,5 vacas por explotación frente a las 14 de media comunitaria. Según estudios elaborados por la Comisión de las Comunidades Europeas, es necesario, para obtener una rentabilidad aceptable de la explotación y en el caso de dedicación exclusiva, un mínimo de 30 vacas: sólo un 10% de las explotaciones de la CAPV alcanzan esta dimensión, proporcionando el 40% de la producción total lechera ([22]).

En cuanto a la producción, las estimaciones efectuadas por el Instituto Vasco de Estadística y recogidas en el Anuario de 1988, cifran en 313.007 toneladas la producción láctea de la CAPV en 1986, mientras que la CE en ese mismo año, produjo según el Informe Agrícola de 1988, 116,9 millones de toneladas. Los rendimientos, como se muestran en el Cuadro nº 1 del Anexo XIII, son claramente inferiores en la CAPV respecto del resto de los países comunitarios, acercándose a la media belga, y superando los

---

21. GOBIERNO VASCO, DEPARTAMENTO DE AGRICULTURA Y PESCA, Anuario Estadístico de Sector Agroalimentario. CAPV 1988, Vitoria-Gasteiz 1989, pp. 35 y 39.

22. Véase sobre el particular J.J. BASURTO, J. ETXEZURRIETA, Y E. URRUTIA, "El sector lácteo vasco", El Campo nº 101, 1986, pp. 43 y 44.

obtenidos en Portugal, Grecia, Francia, y en el resto del Estado español ([23]).

Debemos señalar además la diferencia de calidad, puesto que mientras en el conjunto del Estado español se ha venido exigiendo tradicionalmente un estándar de contenido en grasa del 3,2%, las exigencias comunitarias se sitúan en el 3,8%, cifra que incluso superan en media estatal los países europeos con rebaños más productivos (Dinamarca, Holanda, Reino Unido y RFA). En relación a este aspecto, merece destacarse, sin embargo, que como consecuencia de las mejoras genéticas iniciadas hace unos años en la CAPV, los contenidos en materia grasa han ido aumentando progresivamente, situándose en estos momentos en torno a una media ponderada de 3,40 y 3,5% ([24]).

---

[23]. A pesar de no alcanzar la media comunitaria, en los últimos años se registra un incremento de rendimientos, atribuíbles en gran parte a los procesos de selección de vacas de aptitud eminentemente lechera y a mejoras en la sanidad, aspecto éste último sobre el que se está trabajando intensamente. Al respecto véase DIPUTACION FORAL DE BIZKAIA, DEPARTAMENTO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACION, Saneamiento ganadero y bovino en Bizkaia, Bilbao 1987.

[24]. Sobre este tema véase ABEREKIN S.A. COMISION TECNICA, Programas de mejora de vacuno lechero en el País Vasco, Bilbao 1987.

Finalmente, en la comparación de los costes de producción con el resto de la CE se ponen de manifiesto también sustanciales diferencias en la distribución de los mismos. En efecto, en la estructura de los costes de las lecherías vascas, ocupa un lugar muy importante el gasto en piensos y concentrados, lo cual es debido, por un lado, al mayor consumo por vaca, más del doble que en la Comunidad y, por otro, al mayor coste unitario de dichos piensos y concentrados puestos al pie de la explotación. Este mayor coste de los piensos y concentrados en las explotaciones vascas se atribuye al coste más elevado en origen y a los mayores costes de transporte y distribución de dichos piensos hasta la granja lechera, aspecto éste último que no es sino reflejo de la deficiente integración del sector productor lácteo con su industria auxiliar, y de la dificultad que ofrecen, en general, los accesos a las explotaciones con fuertes pendientes de terreno o con insuficiente construcción.

Este mayor consumo de piensos y concentrados, combinado con la pequeña talla media de las explotaciones lecheras vascas, hace que la totalidad de los costes variables represente casi los 2/3 de los costes totales de producción contra los 2/5 en la CE. En la linea de la reducción de los excesivos costes variables se pretende actualmente intensificar el cultivo de las tierras disponibles para la producción forrajera, con el objetivo de obtener una mayor

producción y de calidad superior, tanto en las explotaciones que tienen el ganado estabulado, como en las que lo mantienen en pastoreo permanente.

Resumiendo las características del sector productivo lácteo, podemos decir que, aunque se observan importantes esfuerzos de modernización en los últimos años, los rendimientos netos caen todavia por debajo de la media comunitaria, el contenido en grasa es también inferior y la participación de los concentrados y piensos en la estructura de los costos es todavia elevada ([25]).

---

[25]. A pesar de estas desventajas comparativas, se han identificado dentro del sector agrario del País Vasco un segmento de explotaciones muy dinámicas en las que se registra una mayor productividad media, unos menores pagos a factores ajenos, y unos gastos generales más reducidos por unidad de ganado, lo que les permite compensar su menor dimensión física, alcanzando una renta familiar próxima a la de las explotaciones comunitarias. Estas explotaciones lácteas de élite, con mayores posibilidades de competitividad frente al resto de países comunitarios, no son, sin embargo, representativas del conjunto del sector. Para más detalles sobre la estructura y rendimientos económicos de estas explotaciones, véase GOBIERNO VASCO, DEPARTAMENTO DE AGRICULTURA Y PESCA, El Sector Agroalimentario. CAPV 1988, Vitoria-Gasteiz 1989, pp. 45-47.

El sector de la producción cárnica también tiene una gran importancia en la CAPV y en la CE, como se aprecia en el Cuadro nº 1 del Anexo XII. Dentro de la producción cárnica, sobresale por especies la importancia relativa en la CAPV de la carne de bovino (38,2%), seguido por la porcina (23,8), avicola (23,7) y ovina (12,9), en este orden (véase Cuadro nº 2 del Anexo XIII).

En relación al ganado bovino, las explotaciones vascas son de tamaño reducido, en Vizcaya particularmente. La tendencia es claramente la aptitud lechera, al igual que en la CE. En buena parte debido también a su pequeño tamaño, las instalaciones de ordeño y los tanques de refrigeración son escasos respecto a los estándares europeos, deficiencia con mayor incidencia en Vizcaya y Guipúzcoa. Si de las dimensiones de las explotaciones se avanza hacia los rendimientos en la CAPV, éstos han ido disminuyendo progresivamente, como consecuencia quizás por un lado de la ausencia de especialización en la producción de carne y, por otro, de las restricciones tanto de consumo como de carne.

Las explotaciones porcinas y avicolas también presentan una dimensión inferior a la media comunitaria, aunque se trata de producciones que en los últimos años han alcanzado un

desarrollo bastante satisfactorio, tanto en la CAPV como en la CE. En los momentos actuales, las perspectivas para el porcino se consideran bastante buenas, una vez levantada la prohibición de exportar a la CE, ya que a partir de ahora existe la posibilidad de competir en el mercado comunitario a base de productos típicos de elaboración y de calidad. La explotación avícola es una explotación dinámica en la CAPV, especialmente en Guipúzcoa, con una estructura productiva y tecnológica bastante aceptable y próxima a la estándar europea ([26]).

Es, sin embargo, en el ganado ovino y caprino donde se detecta una más favorable situación estructural del País Vasco respecto a los países europeos, en especial en Alava y Guipúzcoa, cuyos rebaños-tipo de ovino se sitúan por encima de los promedios de todos los países comunitarios con la excepción del Reino Unido, país que cuenta con unas estructuras agrarias en general más extensas que las del resto de la CE.

En este subsector, sin embargo, hay una serie de problemas a solucionar, como son: la problemática social del pastor, dada la esca-

---

26. Para mayores detalles sobre las explotaciones porcinas y avícolas en la CAPV, véase CAJA LABORAL POPULAR, DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS, El Sector Agroalimentario. Situación y Perspectivas. Volumen I. Mondragón 1987, pp. 126-128.

sa atracción de esa profesión entre la juventud, el tipo de producto a promocionar e impulsar de acuerdo con los gustos de los consumidores, y el carácter estacional de la producción que precisa una regulación apropiada y beneficiosa para el productor. Si se da con la solución a estos problemas, las perspectivas que se pronostican a la producción ovina vasca, tanto en el mercado interior como en el comunitario europeo, son positivas ([27]).

Como conclusión de este primer punto, podemos decir que se aprecia una considerable sustituibilidad mutua entre las producciones más importantes (leche y carne de bovino) de la economía agraria vasca y comunitaria. Esto no obstante, también se dan apreciables similitudes dentro de las producciones vegetales; de ellas nos ocupamos a continuación.

2º- Subsector agrícola: cereales, tubérculos (remolacha azucarera y patatas), y vino.

Los cereales, la remolacha azucarera, las patatas y el vino totalizan aproximadamente

---

[27]. Véase CAJA LABORAL POPULAR, DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS, El Sector Agroalimentario. Situación y perspectivas. Volumen I. Mondragón 1987, p. 127.

el 24,5% y el 25% de la Producción Final Agraria en el Pais Vasco y en la CE, respectivamente, siendo además bastante semejante la contribución de cada uno de estos productos en uno y otro sector (véase Cuadro nº 1 del Anexo XII).

En lo referente a los cereales, prácticamente el 100% del cultivo de cereal de invierno (trigo, cebada, avena y centeno) de la Comunidad Autónoma se localiza en Alava ([28]). La importancia de este sector, tanto en superficie de cultivo como en producción, para el agro alavés es notoria. En efecto, la superficie cultivada alcanza las 48.700 hectáreas, lo que representa el 57% de las tierras labradas, alternando con la patata y la remolacha azucarera. La producción de cereales se centra sobre todo en el trigo y la cebada, representando, respectivamente, 88.600 y 66.500 toneladas en 1986 (véase Cuadro nº 1 del Anexo XIV).

---

[28]. Estos cereales no tienen, sin embargo, relevancia en Vizcaya y en Guipúzcoa, ya que las condiciones climáticas y topográficas no son las más idóneas para su desarrollo. En estas provincias, sólo el maíz tiene una cierta importancia cerealistica, pero con unas dimensiones y rendimientos bastante escasos. Para esta producción la mayor competencia en estos momentos no procede de la CE, sino de las importaciones de procedencia norteamericana.

El cultivo del cereal se realiza en 2700 explotaciones, de las que el 80% son menores de 40 hectáreas. El tamaño medio de las explotaciones se sitúa en 25 hectáreas, promedio bastante elevado respecto a los de Dinamarca y sobre todo Reino Unido (35,6 has). La productividad de los cereales alaveses es bastante buena y se sitúa por encima de la media estatal, aunque por debajo de la media comunitaria. Esto no obstante, en los últimos años se observa una clara tendencia alcista de los rendimientos físicos en el cultivo de cereales (así como de los rendimientos de los demás productos agrícolas vascos con mayor participación en la Producción Final Agraria) (véase Cuadro nº 2 del Anexo XIV). El incremento de los rendimientos por hectárea cultivada ha sido consecuencia, principalmente, de la utilización de variedades de semillas más productivas.

La comercialización del cereal ha variado notablemente en los últimos años; en estos momentos, el 25% de la producción total se destina al autoconsumo, el 40% va destinado a las fábricas locales, y el resto sale de la CAPV a otras regiones del Estado. Si en lo relativo a precios pagados al productor no se plantean mayores problemas, dadas las diferencias mínimas con los existentes en la CE antes de nuestra adhesión, la comercialización es precisamente la

actividad fundamental por desarrollar, dada la competitividad de las multinacionales europeas (holandesas y alemanas, principalmente), y ahí deben jugar un papel primordial las cooperativas y otras comercializadoras de la CAPV.

Pasando a ocuparnos de los tubérculos, la producción de remolacha azucarerá se concentra exclusivamente en la provincia de Alava, en la que ocupa 2500 hectáreas. Esta superficie destinada a remolacha se ha estacionado en estos momentos, pero ha sufrido desde la década de los 60 un descenso notable debido, en parte, a que los polígonos de ensanche urbano e industrial de Vitoria, las obras públicas, el aeropuerto ..., han ocupado tierras destinadas a este cultivo.

La dimensión media de la explotación alavesa de remolacha azucarera es de 5,7 has, alineándose en este aspecto con los promedios comunitarios. Los rendimientos del cultivo son, sin embargo, menores, aunque como muestra el Cuadro nº 2 del Anexo XIV, han ido evolucionando positivamente por practicarse, cada vez más, el riego por aspersión, por la reciente intensificación del uso de los fitosanitarios, y por el aumento del stock de maquinaria agrícola a partir de sembradoras y tractores.

Como aparece indicado en el Cuadro nº 1 del Anexo XIV, en 1986 la producción de remolacha azucarera ascendió en la CAPV a 153.000 toneladas, cuarta producción vegetal por importancia en cuanto a volumen de cantidad producida, después del vino, las patatas y los cereales. Los principales problemas para este sector, en su confrontación con el resto de la CE, reside en los importantes excedentes estructurales de azúcar que ésta registra (113,7% de grado de autoabastecimiento en la campaña 1987/1988, según el Informe Agrario 1988), y en los precios más bajos pagados al productor en los paises comunitarios, lo que, unido a los mencionados excedentes, provoca la tendencia a la baja en los precios pagados al productor en todo el Estado español.

Refiriéndonos a la patata, es también en Alava donde se concentra la mayor parte de la producción, tal como puede observarse en el Cuadro nº 1 del Anexo XIV. La Comunidad Autónoma produce patata de siembra y de consumo: en Guipúzcoa y Vizcaya toda la patata producida es de consumo, mientras que en Alava una parte importante es de siembra. En conjunto, la CAPV dedica 4000 hectáreas a la producción de patata de consumo, cuyos rendimientos se estiman en 22 toneladas por hectárea, y 6500 hectáreas a la

patata de siembra con rendimientos medios de 12 toneladas por hectárea.

Alava es el Territorio que mayores rendimientos obtiene en ambos tipos de patatas, aunque son bajos en comparación con otras regiones del Estado o de la Comunidad Europea. En ésta última, según datos extraídos del Informe Agrario de 1988, la patata ocupa una superficie de 1.470.000 hectáreas y su producción asciende a 41 millones de toneladas. Su rendimiento medio por hectárea es de 28,2 toneladas por hectárea. Destaca en productividad Holanda con 44,5 toneladas por hectárea, seguido del Reino Unido (38,1) y Bélgica (35,8). El grado de autoabastecimiento comunitario ronda el 101%.

La variedad de siembra es la que presenta un futuro más viable por sus rendimientos y las posibilidades de especialización y mejora que tiene ([29]). El problema fundamental para la patata de siembra lo constituye la dura lucha por competir en el mercado español, donde se comercializa en la actualidad toda la producción, dada la incidencia de las importaciones de patatas comunitarias como consecuencia de la progresiva liberalización de los intercambios.

---

[29]. Véase al respecto A. MARTINEZ, "Perspectivas del sector de la patata de siembra", Sustrai nº 9, 1987, pp. 34-37.

Con vistas a alcanzar niveles que permitan competir con la patata procedente de la Comunidad Europea, se realizan en estos momentos importantes esfuerzos tendentes a la obtención de nuevas variedades y a la incorporación de técnicas para la multiplicación rápida y desarrollo de un producto de calidad.

De entre las producciones agrícolas de la CAPV que analizamos en esta sección, tal vez es el vino la que ofrece mayor capacidad de competitividad frente al resto de los países comunitarios. En efecto, la Comunidad Europea es excedentaria en lo que se denomina en la normativa comunitaria "vino común" (106,8% de tasa de autoabastecimiento), pero no en vinos de calidad protegidos con Denominación de Origen, como es el caso de Rioja Alavesa, que ya antes de la integración en la CE se exportaba y se comercializaba satisfactoriamente en el resto de Europa.

La comarca conocida como Rioja Alavesa se encuentra situada en el extremo Sur-Este de la provincia de Alava y formando parte de la región natural denominada La Rioja, en posición en el Norte-Centro de la misma. En dicha comarca existen 2.249 explotaciones vitícolas, y la superficie dedicada a esta actividad es de 9.953

hectáreas, distribuídas en 20.682 parcelas (véase Cuadro nº 3 del Anexo XIV).

Considerando globalmente el número de explotaciones y la superficie total del viñedo nos encontramos con un tamaño medio de explotación de 4,56 hectáreas, superior al promedio francés (2,5 hectáreas). Sin embargo, hay que tener en cuenta que estamos comparando una zona especializada en vino de calidad, como es el Rioja Alavesa, con el conjunto de Francia o Italia, donde se promedian los resultados de las zonas de vino común y de vino de calidad. Además, hay que señalar, asimismo, que si tenemos en cuenta la elevada parcelación de las explotaciones vitícolas de la Rioja Alavesa, esta ventaja estructural se convierte en desventaja, ya que el tamaño medio de las parcelas en Rioja Alavesa es de 0,48 hectáreas frente al 1,3 de promedio comunitario y contra las 2,47 hectáreas que alcanza la media francesa ([30]).

A pesar de que se ha experimentado una evolución positiva en los últimos años en lo

---

[30]. Para un conocimiento más detallado de las características estructurales que conforman el sector vitícola de rioja Alavesa, consúltese GOBIERNO VASCO, DEPARTAMENTO DE AGRICULTURA Y PESCA, y DIPUTACION FORAL DE ALAVA, Inventario Vitícola de la Comunidad Autónoma Vasca 1986. Rioja Alavesa, Vitoria-Gasteiz 1987.

que a tamaño de parcela se refiere, gracias en parte a los esfuerzos de concentración llevados a cabo por la Administración y por la iniciativa privada, el problema sigue latente, ya que en muchas ocasiones la insuficiente dimensión de las explotaciones y su alto grado de dispersión, a lo que hay que añadir otros problemas estructurales (topografía accidentada, disposición de las plantaciones, etc), traen consigo una disminución de la eficacia y del grado de mecanización, un incremento de los costes por hectárea, y en definitiva, una menor productividad. Así, el rendimiento, en hectolitros de vino por hectárea, obtenido en Alava (40,6) es inferior no sólo al obtenido en Francia, Italia y Alemania, sino incluso también menor a la media de Grecia (véase Cuadro nº 4 del Anexo XIV) ([31]).

Las variedades predominantes en la comarca de la Rioja Alavesa son el Tempranillo, tinta, con un 74% de la superficie vitícola,

---

[31]. En los últimos quince años, sin embargo, se observa un incremento constante en los rendimientos en muchos lugares incluídos en la Denominación, como consecuencia fundamental de nuevos y rigurosos planteamientos agronómicos. La campaña de 1985 marcó un hito en esta tendencia creciente, mientras que en las tres últimas se han registrado descensos de rendimientos que hay que interpretarlos como coyunturales, por causa de la extraordinaria sequía. Léase al respecto M. GONZALEZ, "Problemática del vino de Rioja Alavesa", Sustrai nº 9, 1987, pp. 8-12.

seguida a gran distancia por la Viura, blanca, con un 15%, y la Garnacha, tinta, con un 4% aproximadamente, encontrándose otras variedades en muy pequeñas proporciones.

La producción global media de los últimos años asciende a los 40 millones de litros de vino. De esta producción, el 50% aproximadamente es elaborado por bodegas industriales, el 35% por pequeños cosecheros y sólo un 15% por bodegas cooperativas ([32]).

La Rioja Alavesa produce aproximadamente el 20% de los vinos protegidos por la Denominación de Origen Rioja, de la que constituye una subzona junto a la Rioja Alta y Baja. Aparte de los estructurales, uno de los problemas a los que se enfrenta en estos momentos el vino de Rioja Alavesa es el de la reestructuración de la Denominación: desde hace años se vienen apuntando las notables diferencias que existen entre la Rioja Alavesa y el resto de la Denominación de Origen en lo que se refiere al clima, suelo, viníferas, etc; diferencias que,

---

[32]. Existe un folleto muy útil, especie de mini-guia turística, sobre las bodegas existentes en la comarca viti-vinícola alavesa, itinerarios y posibilidad de visitas a las mismas, elaborado y editado por el GOBIERNO VASCO, DEPARTAMENTO DE CULTURA Y TURISMO, Rioja Alavesa, Vitoria-Gasteiz 1986.

por su importancia, ponen en tela de juicio la idoneidad de la actual configuración de esta Denominación Rioja. Así, se ha señalado que un vino de Rioja Baja tiene mucho menos en común con un caldo de Rioja Alavesa que un Bordeaux con un Beaujolais, y, sin embargo, estos dos últimos están bien diferenciados.

Una solución pragmática que se está ponderando en los momentos actuales es la creación de una Denominación de Origen Calificada, que abarcaría todo el ámbito geográfico del Tempranillo, es decir Rioja Alavesa y la zona de Rioja Alta, que incluye la Sonsierra y la franja de viñedo próxima al Ebro, desde Haro a Fuenmayor. Se establecerían así dos grandes categorías de vino de Rioja, al igual que ocurre en Denominaciones de Origen en otros países comunitarios: un vino de Denominación de Origen, mayoritariamente Garnacho, y otra de Denominación de Origen Calificada, esencialmente de Tempranillo ([33]).

---

[33]. Circula ya en los medios vitivinícolas riojanos el proyecto de revisión del Reglamento de la Denominación de Origen, lo que permitirá la aprobación de la deseada Denominación de Origen Calificada. Véase sobre el tema A.J. BILBAO, "¿Por fin D.O.C Rioja?", La Prensa del Rioja nº 25, 1988, p. 23. También del mismo autor "Nuevo Reglamento D.O. Rioja, primeras impresiones", La Prensa del Rioja nº 34, 1989, p. 23.

Llegados al final del punto A de esta segunda Sección, la conclusión colegible de todas las consideraciones y comparaciones realizadas en las páginas precedentes es la apreciable sustituibilidad mutua que, con carácter general, presentan las principales producciones de la CAPV y las producciones comunitarias. Esta constatación es importante, pues prácticamente el 45% de la Producción Final Agraria vasca corresponde a producciones que presentan desequilibrios estructurales de oferta en la Comunidad Europea (leche, cereales, azúcar, vino); a ello hay que añadir las mayores deficiencias técnico-estructurales de las explotaciones de la CAPV respecto de ciertos países del Norte y Centro de Europa. En definitiva, presentamos una vocación productiva similar a la de estos países, pero registramos las condiciones de inferioridad estructural de los países del Sur de la Comunidad Europea.

Existen, sin embargo, en el agro vasco, otras producciones con más posibilidades de complementariedad frente a producciones similares del resto de países comunitarios.

B. Producciones con mayor proyección de complementariedad respecto a los demás países comunitarios.

1º- Subsector forestal.

Cuando hablamos de complementariedad hacemos referencia a producciones que están en auge en la CAPV, mientras que en la CE registran un relativo déficit. Uno de esos subsectores, más dinámico en la CAPV, es el forestal ([34]).

En la primera Sección tuvimos ya ocasión de destacar la elevada presencia en la CAPV de la superficie forestal en cuanto a la utilización del suelo se refiere (60,2% de su superficie total), frente al 21% en la Comunidad Europea ([35]) y al 31% en el Estado español ([36]).

La superficie forestal ocupa en la CAPV 436.266 hectáreas de las que 384.513 corresponden a bosques, que se reparten casi por

---

[34]. El concepto de lo forestal agrupa todo lo relativo a bosque, madera e industrias derivadas; de éstas últimas no tratamos aquí por desbordar el objeto de esta Sección.

[35]. Los datos referidos al sector forestal comunitario están estraídos del documento "Memorandum Forestales", de la serie Notas Rápidas, La Europa Verde nº 36, 1987.

[36]. Para todo lo referido al sector forestal en España, véase el número monográfico "Bosques y montes de España" de la revista El Campo nº98, 1985.

igual entre los tres territorios (Véase Cuadro nº 1 del Anexo XV).

En cuanto a la distribución por especies, resalta la importancia de las coníferas tanto en la CAPV (55,5%) como en la CE (58%), mientras que la superficie de frondosas ocupa, respectivamente, el 41,6% y el 42%. Dentro de las coníferas, el pino insignis, ausente en el arbolado comunitario, presenta hoy en día una importancia primordial en la CAPV ya que supone el 42,3% de la superficie arbolada y el 78,4% de la superficie de coníferas. Esta masa forestal constituye la única reserva de pino insignis del hemisferio Norte y tercera del planeta tras Nueva Zelanda y Chile, zonas muy alejadas del mercado europeo ([37]).

Las primeras plantaciones de esta especie se efectuaron a mediados del Siglo XIX, y su desarrollo en la CAPV ha estado favorecido por la climatología y la altitud media. Fue, sin embargo, a partir de 1960 cuando se produjo un gran incremento de repoblaciones, principalmente propiciado por el abandono del campo por

---

[37]. Para un conocimiento más detallado de las características del sector forestal vasco, consúltese GOBIERNO VASCO, DEPARTAMENTO DE AGRICULTURA Y PESCA, Inventario forestal de la Comunidad Autónoma Vasca. 1986, Vitoria-Gasteiz 1988.

parte de la población agrícola, la sustitución de especies autóctonas enfermas y la posibilidad de conversión de terrenos poco productivos en pinares.

Merece destacarse también que la propiedad forestal es fundamentalmente privada tanto en la CAPV(62,9%) como en la CE (59%), siendo insignificante la propiedad del Estado (0,4%) en la primera frente al 21% del conjunto de los países comunitarios. En ambas comunidades, la superficie de bosques privados aparece fuertemente fragmentada, detentando las 2/3 de los propietarios menos de 5 hectáreas de media, situación que se agrava fundamentalmente en Vizcaya y Guipúzcoa, justamente donde es mucho más importante la propiedad privada (véase Cuadro nº 2 del Anexo XV). Esta circunstancia redunda en una deficiente calidad de gestión, en una situación de marginalidad en cuanto a componente económico de la propiedad, y en una gran dificultad para la planificación de una política forestal en la CAPV y en la CE en general ([38]).

---

[38]. Respecto a las diversas intervenciones sobre política forestal en Europa y en la Península Ibérica, véase GOBIERNO VASCO, DEPARTAMENTO DE AGRICULTURA Y PESCA, "Jornadas Técnicas de Foresta '87", Informe Técnico nº 18, Vitoria-Gasteiz 1988.

En cuanto a producciones y consumos, hay que destacar que la producción maderera de la CE sólo cubre el 40% de sus necesidades, siendo netamente importadora de madera y de productos forestales, principalmente madera aserrada de coniferas blandas y pasta de papel. Según el último informe Agrario publicado por la Comunidad Europea y referido a 1988, sus importaciones totales de madera y productos de madera ascendían en 1986 a 47.552.000 toneladas, representando una cantidad de 19.199 millones de ecus, lo que suponía un déficit en la balanza del sector de más de 14.000 millones de ecus. Si bien la producción ha disminuido en los últimos años, se puede esperar que en un futuro próximo aumente en un 1% anual, cifra que no ayudará a mejorar la balanza comercial ya que el consumo aumenta a un ritmo de 2% anual, por lo que la CE se verá obligada a seguir aumentando sus importaciones.

En la CAPV, más de la mitad de las existencias de madera corresponden al pino insignis. Desde hace algunos años existe una acumulación de madera en monte, ya que el crecimiento de las masas de pino insignis ha sido superior a las cortas realizadas. Esta situación ha generado un exceso de oferta, lo que evidentemente ha trascendido al precio de venta, que presiona a la baja la rentabilidad de los montes de dicha especie y como consecuencia

origina una infrautilización de la potencialidad forestal de la CAPV y un progresivo abandono de las repoblaciones. Tradicionalmente, la madera de pino insignis venía usándose para la producción de pastas de papel fundamentalmente; hoy en día, gran parte de ese pino va a aserrío.

El potencial maderero de la CAPV es importante y pensamos que su sector forestal tiene grandes posibilidades de aumentar su rentabilidad si es capaz de crear las estructuras productivas adecuadas para aprovechar el importante mercado comunitario, un mercado deficitario en madera y con unas perspectivas a medio plazo en el que el crecimiento de la demanda seguirá siendo superior al rendimiento de sus bosques. En este panorama el pino insignis se perfila como una de las maderas con más futuro en el mercado europeo a la luz de los estudios efectuados por el Instituto Nacional de Investigaciones Agrarias en colaboración con el Centro Técnico de la Madera del País Vasco. Las investigaciones realizadas sugieren técnicas de tratamiento de madera en cultivo cara a mejorar su calidad, así como nuevas técnicas de transformación a fin de garantizar su utilización en nuevos campos, como la carpintería o la construcción y la fabricación de muebles.

Como conclusión del subsector forestal, puede decirse que, a medio plazo, este subsector puede llegar a ser muy competitivo y es posible que las exportaciones de madera hacia la CE constituyan un elemento dinamizador importante. Lo que sí está claro es que la CE es importadora neta de madera y lo será aún más en el futuro.

2º- Horticultura y fruticultura.

Los cultivos horticolas (judías, lechugas, tomates, pimientos, cebollas, acelgas, etc) son muy numerosos en los Territorios Históricos de Vizcaya y Guipúzcoa, áreas de agricultura atlántica (véase Cuadro nº 1 del Anexo XIV).

La horticultura de la vertiente cantábrica del País Vasco ha sido, desde antiguo, una horticultura familiar, de dedicación secundaria dentro de una explotación prioritariamente ganadera. En esta explotación, la superficie de cultivo era, en general, inferior a una hectárea y el número de especies muy elevado. Este carácter minifundista de la explotación, el elevado número de cultivos que en ella se realizaba y el carácter secundario de la horticultura influía decisivamente sobre las posibilidades de

mejora de las producciones, puesta al día en técnicas, y capacitación.

Desde comienzos de la década de los setenta y en los últimos años, el principal cambio que se ha producido en este sector es el de la introducción del cultivo bajo plástico. Este tipo de cultivo empezó como complemento a la explotación del caserío, conjuntamente con la ganadería y otras dedicaciones. Hoy continúa realizándose de esta forma en un elevado número de explotaciones, pero con una diferencia: ahora la horticultura es la dedicación principal en algunas explotaciones y la ganadería ha quedado en un plano secundario o no se realiza. Fundamentalmente, ha sido en Vizcaya donde una parte de horticultores o ganadero-horticultores han evolucionado hacia el cultivo forzado de hortalizas, mientras que otros iniciaron el cultivo de flores (claveles y gladiolos, sobretodo), principalmente en Guipúzcoa ([39]).

Pero el impulso más notable en la aplicación de esta técnica de cultivo se ha producido en los últimos cuatro años, en los que los cultivos hortícolas han experimentado un

---

[39]. Sobre la evolución de la horticultura vasca, véase E. CUESTA y M. MANCHO, "Horticultura intensiva: desarrollo y estado actual", El Campo nº 80, 1981, pp. 83-85.

aumento significativo tanto por la introducción de nuevas variedades como por el incremento de la superficie cubierta en el conjunto de la superficie total horticola ([40]).

En esta evolución uno de los aspectos más positivos ha sido la mayor capacitación del horticultor que, en estos momentos utiliza variedades de plantas, diferentes tipos de plástico, calefacción, emplea abonos y pesticidas, distingue enfermedades, etc.; en una palabra, el horticultor vasco ha adquirido una técnica básica bastante aceptable y una mayor capacidad de asimilación de nuevas técnicas e innovaciones, a todo lo cual ha contribuído el trabajo realizado por los agentes de los servicios de extensión agraria en su labor de divulgación y capacitación.

A pesar de esta evolución positiva del sector hortícola, que se realiza con una rentabilidad suficiente lo que estimula al agricultor vasco a ampliar instalaciones e introducir nuevas técnicas, se plantean ciertos problemas, algunos de ellos acuciantes si consideramos el nuevo marco de la integración en el mercado

---

40. Véase al respecto M. MANCHO, "Conservación y mejora de variedades autóctonas de hortalizas", Sustrai nºs 10-11, 1988, pp. 38-40.

comunitario. Uno de esos problemas es la dispersión de la oferta y la falta de canales de comercialización adecuados; además, se observa una fuerte dependencia exterior para el abastecimiento de ciertos suministros (semillas, maquinarias, plásticos, etc).

No obstante los problemas planteados, en los momentos actuales y a corto plazo se prevé un aumento de la superficie cubierta, con una mayor diversificación de cultivos (calabacín, berenjena, pepino, etc). Si este crecimiento se efectúa de forma ordenada y planificada, intentando además resolver las dificultades del sector, puede ser interesante en relación al mercado europeo. En efecto, de acuerdo a los datos del Informe Agrario 1988, el balance de autoabastecimiento de la CE en hortalizas frescas ronda el 107% en los momentos actuales, pero sólo se localizan excedentes en la producción de coliflores y tomates frescos fundamentalmente. En este sentido, puede afirmarse que las hortalizas de Vizcaya y Guipúzcoa presentan buenas perspectivas, sobre todo las de hoja de invierno (lechuga, acelga, espinaca, etc), siempre que se mejoren las estructuras de producción y comercialización.

En cuanto a la fruticultura, a pesar de que actualmente no tenga gran importancia en

el sector agrario, lo cierto es que se despunta como una alternativa digna de consideración para determinadas zonas de la CAPV. Pero, de esta potencialidad tendremos oportunidad de tratar en la Parte tercera de este trabajo; en este apartado, analizamos sólo los aspectos fundamentales del cultivo frutal en estas tierras, los frutales de pepita: esto es, el manzano, y en menor medida, el peral.

Una diferencia que los distingue es que el manzano se encuentra de modo espontáneo en las regiones frescas de nuestras montañas, ya que no resiste el aire fresco ni los fuertes calores, por lo que vegeta más al norte que el peral. El manzano se desarrolla principalmente en las tierras de clima templado, húmedo y más bien nublado, por lo que, en definitiva, toda la vertiente cantábrica es propicia para su cultivo. Por su parte, el peral, aunque también se da bien en Vizcaya, prefiere no obstante cielos más despejados y zonas más cálidas, por lo que se da mejor en el Valle del Ebro que en el Pais Vasco ([41]).

---

[41]. En relación a este tema, F. GIL-ALBERT describe los condicionamientos ecológicos del cultivo de las especies frutales de zona templada en España, abordando además los problemas específicos de las principales regiones productivas en La ecología del árbol frutal, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid 1986.

El manzano ha sido un cultivo tradicional del caserío dentro de la diversidad de producciones existentes en las explotaciones vascas. La importancia del cultivo en un principio se reducía al autoconsumo en fresco y a la elaboración de sidra, mientras que los excedentes se comercializaban ([42]).

A partir de la década de los setenta, se han ido introduciendo variedades consideradas más comerciales que, sin embargo, en muchos casos no han respondido al rendimiento esperado debido a problemas de adaptación a la climatología del país. La experiencia acumulada de las plantaciones de estas nuevas variedades, junto con los trabajos de investigación realizados en la Estación frutícola especializada existente en Zalla, han servido para recabar toda una serie de datos que permiten emprender las nuevas plantaciones con mayor garantía de éxito. En ete sentido, teniendo en cuenta los diferentes factores de riesgo para determinadas variedades, la saturación del mercado de manzana dulce, tipo Golden, y las preferencias del consumidor, se consideran de interés actualmente las variedades

---

[42]. Entre los manzanos se cuenta con buenas variedades autóctonas que todavía perviven y merece la pena conservarlas: Landetxo, Reineta Inesita de Asua, Bost Kantoia, Kava, Urte-bete, y alguna otra variedad más de gran calidad.

tardías y ácidas (Reineta gris del Canadá, Reineta Blanca del Canadá, Reineta encarnada, Granny Smith, Idarea y Motsu) ([43]).

En cuanto al peral, es una especie con menor presencia en la fruticultura vasca, al haber sido arrinconado por el manzano. Sin embargo, dadas las dificultades actuales que presenta el cultivo de la manzana en un mercado saturado y competitivo, así como los resultados obtenidos con la experimentación de este fruto en la Estación Frutícola en Zalla, se plantea la posibilidad de intensificar este cultivo en las explotaciones vascas. Para este cultivo, las variedades tardías,como la Conferencia y la Manteca d'Arenberg, son las que se presentan también como más idóneas, según las investigaciones llevadas a cabo en Zalla ([44]).

En la Comunidad Europea, y según datos del Informe Agrario 1988, la tasa global de auto-aprovisionamiento en frutas ronda en estos momentos el 87%; la CE concentra la pro-

---

[43]. C.M. ESQUIROZ, P. ONAO, y A. GONZALEZ describen las caracteristicas y propiedades de estas variedades en "Cultivo del manzano de mesa", Sustrai nº 12, 1988, pp. 44 y 45.

[44]. Léase al respecto R. AZPIAZU y J. ESCRIBANO, "Nuevas tendencias y posibilidades del cultivo del peral", Sustrai nº 12, 1988, pp. 46 y 47.

ducción frutícola en cuatro países: Francia, República Federal de Alemania, y sobre todo, Italia y España (véase Anexo XVI).

En el capítulo de la fruta dulce, también es la manzana la principal producción de la Comunidad, siendo la Golden la variedad más importante. El mercado comunitario se caracteriza por los excedentes estructurales en este producto: cantidades importantes, del orden de 592.000 toneladas en la campaña 1987/88, han debido ser retiradas del mercado por el sistema de intervención. Esta situación excedentaria se agrava por causa de las importaciones del hemisferio Sur (Africa, Australia, Nueva Zelanda, Argentina y Chile), ya que a pesar de que entre marzo y agosto la Comunidad dispone de manzanas de la campaña anterior, los consumidores europeos prefieren los productos procedentes de los países cálidos.

El mercado comunitario de peras también se caracteriza por su situación excedentaria, sobre todo en lo que respecta a las variedades italianas y francesas de invierno. El Informe Agrario 1988 cifra en 151.000 las cantidades retiradas del mercado en la campaña 1987/88 y en 90.000 toneladas las importaciones, procedentes de Africa, Argentina, Australia y Chile principalmente.

La conclusión que puede extraerse del análisis del sector frutícola en la CAPV y en la CE, en lo que toca a las producciones de pepita más arraigadas, manzano y peral, es la cierta saturación que presenta el mercado en ambas comunidades; saturación que, en ambos casos, está provocando un mayor esfuerzo en las mejoras genéticas, la introducción de nuevas variedades productivas, fertilización, mecanización de trabajo y un largo etcétera.

Ante este paralelismo de problemas, pensamos que la clave de la competitividad en el mercado frutícola comunitario requiere, por parte de los fruticultores vascos, además de las mejoras en el cultivo y conservación de la fruta, la búsqueda de complementariedad entre las especies, variedades a desarrollar, y calendarios de oferta.

Sección 3: Deficiencias en los canales de comercialización y de transformación agraria.

A. Escaso grado de asociacionismo en el agro vasco.

1º- Identificación de las entidades asociativas agrarias.

En este apartado nos ocupamos del desarrollo de la agricultura asociativa en la CAPV, aspecto importante tanto para la eliminación de obstáculos estructurales a la producción como para lograr una comercialización más eficaz de los productos agrarios.

El acceso de los productores al valor añadido que la comercialización lleva consigo constituye uno de los objetivos en la búsqueda de mayores rentas de los agricultores, y, por otra parte, el mantenimiento de los niveles de precios a los consumidores de productos agrarios como consecuencia de menores costes de comercialización es, a su vez, objeto de primer orden para el consumo. Pues bien, en la CAPV existen graves deficiencias de comercialización de productos agropecuarios, siendo una de las más destacadas el escaso grado de asociacionismo agrario. Las entidades asociativas no sólo permiten concentrar la oferta de productos y prescindir de determinados intermediarios (por ejemplo de los corredores), sino que proporcionan a la empresa familiar agraria un soporte técnico barato, especialmente en áreas de gestión y contabilidad de empresas.

En este contexto puede decirse que el asociacionismo agrario vasco, y el español en su conjunto, está en período de transición en la actualidad. Cuatro años después del ingreso en la CE, las estructuras asociativas del sector agrario para producir y comercializar en común, fundamentalmente, tienen todavia mucho camino por recorrer antes de conseguir una plena equiparación con los paises europeos más avanzados en este terreno.

En efecto, como tuvimos ocasión de ver en la primera Parte de este trabajo (Capitulo II, Sección 3ª), en la CE existe una fuerte implantación de las cooperativas, asociaciones de productores agrarios y, en general, de las diversas figuras del asociacionismo agrario, las cuales participan muy activamente en la comercialización de la producción agropecuaria ([45]). Valgan como ejemplo las siguientes cifras comercializadas por las cooperativas agrarias ([46]):

---

[45]. Véase sobre el tema J. CATLING, "La participación de la agricultura organizada (organizaciones agrarias) a nivel estatal y nacional en la realización de la integración europea" en El Sector Primario en el Siglo XXI. II Congreso Mundial Vasco, Aedos, Barcelona 1988, pp. 36-48.

[46]. COMISION DE LAS CES, "La situación de la agricultura en la Comunidad". Informe 1988, Luxemburgo 1989, p. T/133.

Carne de cerdo: el 98% en Dinamarca, el 76% en Francia.

Bovino: 45% en Dinamarca.

Huevos: 60% en Dinamarca, 25% en el Reino Unico, 21% en Francia.

Leche: 97% en Irlanda, 91% en Dinamarca, 85% en Holanda y en Luxemburgo, 65% en Bélgica.

Cereales: 75% en Francia, 60% en Holanda, 50% en Alemania, 47% en Dinamarca.

Frutas: 90% en Dinamarca, 80% en Holanda, 60% en Bélgica, 40% en Francia.

Verduras: 90% en Dinamarca, 80% en Holanda, 60% en Bélgica, 30% en Francia y en el Reino Unido.

En la CAPV la implantación del cooperativismo agrario y del asociacionismo agrario, en general, y su papel en la comercialización de las producciones agropecuarias es aún muy incipiente, de ahí que los agricultores pierdan gran parte del valor añadido de sus producciones, en favor de grandes operadores o intermediarios. En este aspecto se impone,

consecuentemente, mejorar la renta agropecuaria mediante la supresión de intermediarios innecesarios y el acortamiento del ciclo de comercialización de los productos agropecuarios, lo que pasa, necesariamente, por un decidido apoyo al asociacionismo agrario, a fin de que las cooperativas y demás entidades asociadas ocupen ese espacio que hoy detentan las multinacionales y operadores ajenos al campo.

En este sentido, no sólo se trata de forzar la creación de nuevas entidades asociativas en aquellos sectores donde su presencia es escasa (frutas, hortalizas y carnes, por ejemplo), sino también de mejorar las estructuras de funcionamiento de las cooperativas y asociaciones ya existentes y de aumentar su protagonismo en la comercialización, así como en la transformación, de productos agroalimentarios. Es lo que la Asociación Española de Cooperación Agraria (AECA), que agrupa al 50% de las cooperativas españolas, denomina "el reto de la equiparación", respondiendo a la necesidad de mejorar estructuras mediante la inclusión de gerentes cualificados, la preparación de los socios, la tecnificación de su funcionamiento o la introducción de informática ([47]).

---

[47]. Véase sobre el tema B. GONZALVO, "Cooperativas: un futuro en común", Mercaconsumo nº 52, 1989, pp. 6-11.

En la actualidad, las entidades asociativas agrarias en España se configuran en varias figuras legales. En primer lugar están las cooperativas; a continuación las sociedades agrarias de transformación o SAT, y por último las agrupaciones y las organizaciones de productores agrarios ([48]). En la CAPV, el asociacionismo en el sector agropecuario está basado casi exclusivamente en cooperativas y en sociedades agrarias de transformación.

Las diferencias fundamentales entre estas dos figuras radican en su propia configuración legal ([49]) y en los fines para los que se constituyen; sin embargo, en algunos casos se

---

[48]. Sobre sus características, y sobre su régimen jurídico y fiscal, puede verse J. F. JULIA Y R. J. SERVER, Las organizaciones de productores agrarios en España y la CEE, Ministerio de Agricultura y Pesca, Madrid 1989; J. L. ORTEGA y J. M. MONTOLIO, CEE: principios y mecanismos de la Organización Común de los Mercados Agroalimentarios, Fundescoop, Madrid 1988, pp. 111-121.

[49]. La normativa aplicable a cada una de ellas es: para las cooperativas, la Ley 1/82 de 11 de febrero del Parlamento Vasco (BOPV nº33 de 10.3.1982) modificada por Ley 1/84 de 30 de octubre (BOPV nº188 de 13.11.1984), y desarrollada por varias disposiciones, entre ellas, el Decreto 161/82 de 26 de julio (BOPV nº108 de 30.8.1982), regulador del Registro de Cooperativas. Para las SAT, el Real Decreto 1776/81 de 3 de agosto (BOE nº194 de 14.8.1981), complementado por la Orden del Ministerio de Agricultura del 14 de septiembre de 1982, y el Decreto del Gobierno Vasco 53/1983 de 14 de marzo (BOPV nº 45 de 15.4.1983) que crea el Registro de las SAT en el País Vasco.

observan aspectos comunes, como son la prestación de servicios comunes a los asociados (compra y distribución de piensos, maquinaria común, almacenaje y asesoramiento, etc), y la realización de actividades económico-productivas en común (producción en común, transformación, comercialización y distribución, etc).

Ambas sociedades persiguen finalidades económicas y sociales, aunque tal vez el matiz social está más acentúado en las cooperativas. Otra diferencia reside en la exigencia del número mínimo de socios fundadores, que es de tres para las SAT, mientras que la Ley vasca de Cooperativas permite la constitución con cuatro socios ([50]). Finalmente, las cooperativas son sociedades de capital variable; las SAT, en cambio, lo son de capital fijo ([51]).

En cuanto al número de cada tipo de entidades, según cifras oficiales referidas al

---

[50]. La normativa estatal, concretada en la Ley 2/1987 de 2 de abril (BOE nº 83-84 de 7.4.1-987) aumenta el número de socios fundadores de una cooperativa a cinco.

[51]. Para mayores detalles sobre las diferencias y similitudes entre ambas entidades asociativas véase M. CELAYA, "Cooperativas y Sociedades Agrarias de Transformación", Sustrai nº3, 1986, pp. 49-51.

31 de diciembre de 1988 ([52]), la CAPV tenía en esa fecha 263 asociaciones agrarias, de las que 134 eran cooperativas agrarias (de un total de 4423 en el conjunto del Estado español), 128 sociedades agrarias de transformación (8.000, total en todo el Estado), y una agrupación de productores en el sector hortofrutícola (188 en el conjunto de Comunidades Autónomas) (véase Cuadros nº1 y nº2 del Anexo XVII).

La mayor o menor importancia de estas cifras hay que contrastarla, sin embargo, con la participación que tienen las entidades asociativas sobre la producción y la comercialización total en cada sector, muy desigual dependiendo de los productos.

2º Su participación sobre la producción y comercialización total en cada sector.

Para elaborar este punto nos hemos servido de la Encuesta de Entidades Asociativas Agrarias de la Comunidad Autónoma Vasca que, con carácter censal, realizó en octubre de 1986 el Gabinete de Estadística y Análisis Sectorial del

---

52. MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACION, La Agricultura, la Pesca y Alimentación españolas en 1988. Secretaría General Técnica, Madrid 1989, pp. 136, 263 y 264.

Departamento de Agricultura y Pesca del Gobierno Vasco. Analizando los resultados de dicha Encuesta, podemos extraer conclusiones interesantes.

En primer lugar, se observa que la comercialización de leche de vaca es el subsector que cuenta con un mayor número de entidades asociativas implantadas en la CAPV: 66,7% en Guipúzcoa y 64,3% en Alava. En este subsector la mayor parte de los ganaderos comercializan sus producciones a través de las centrales lecheras, de las que ellos mismos son los propietarios, en forma de cooperativa o sociedad anónima. Sin embargo, en la actualidad existe todavía un importante número de ganaderos que comercializa directamente su producción. La problemática de esta venta directa es, sin duda, una de las cuestiones que plantea más polémica en la CAPV. Las explotaciones que la practican incrementan de esta forma sus ingresos, al obtener un precio superior al pagado por las centrales. Independientemente de las consideraciones sanitarias que, desde luego, no son cumplidas por la mayor parte de las explotaciones de venta directa, ésta plantea, además un problema de materia prima y de mercado a las cooperativas de la CAPV, ya que, a pesar de que la CAPV es productora de leche, por su elevada densidad de población, no llega en la actualidad al autoa-

bastecimiento, importándose leche sin transformar y leche transformada; si esa producción destinada a la venta directa se destinara a las cooperativas, éstas perderían, en una parte importante, su dependencia del exterior, obteniendo la materia prima a precios inferiores.

La patata de siembra alavesa constituye también un subsector en el que se observa una importante participación agrupada, tanto a nivel de producción como de comercialización. Existen, en efecto, tres sociedades importantes: CAPA, con una producción de 32.000 toneladas y 3.200 hectáreas de superficie; AGRUPAL con 22.000 toneladas y 2.200 hectáreas; y la cooperativa Nuestra Señora de Ocón, que produce 10.000 toneladas en 1.100 hectáreas que cultivan sus asociados. La patata de consumo, sin embargo, no tiene entidades asociativas en el herrialde alavés.

En el caso de Vizcaya destaca el subsector de huevos, con el 43% de lo producido comercializado a través de entidades; es, de hecho, la actividad agraria con mayor implantación asociativa en este territorio.

En el sector cárnico, la participación asociada en la comercialización es escasa (8,3% del total), aunque hay que destacar el

subsector de la cunicultura (50%) y el porcino (12,4%). En las demás producciones cárnicas, el asociacionismo es escaso, dato especialmente relevante tratándose de carne de vacuno, dada su importancia en la Producción Final Agraria de la CAPV ([53]).

La producción hortícola tiene importancia en Vizcaya, donde el asociacionismo, representado por 15 entidades, acapara el 9% de la producción.

Dos subsectores fundamentales en la agricultura alavesa, los cereales y el vino con denominación de origen, registran un asociacionismo del 20,5% y del 14%, respectivamente, del total producido, cifras un tanto discretas, especialmente en el caso de los caldos.

---

[53]. Por regla general, el ganado vacuno sacrificado en los mataderos de la CAPV se distribuye casi en su totalidad directamente a la carnicería: el 45% de este suministro se realiza a través de mayoristas-almacenistas. Sin embargo, el ganado sacrificado fuera de Euskadi es comercializado a través de diferentes figuras comerciales, que van desde el comisionista de un matadero determinado hasta mayoristas independientes que se proveen de uno o varios centros de sacrificio simultáneamente. Véase sobre este tema K. ZULOAGA, "Comercialización de carne de vacuno en la Comunidad Autónoma", Sustrai nº9. 1987, pp. 56 y 57.

Más concretamente, el subsector de cereales cuenta en la actualidad con tres asociaciones ubicadas en Alava: Lacorzanilla (en Berantevilla), Lantarón y COAGRIMA (en la Montaña), exponentes de un moderno cooperativismo. Por su parte, el comportamiento asociado, y más especialmente, el cooperativismo está poco asentado en la Rioja Alavesa; en la actualidad, junto a cerca de 500 bodegas de pequeños cosecheros, existen seis cooperativas que agrupan a casi 600 productores. La mayoria de estas cooperativas vitivinícolas, creadas entre 1951 y 1965, adolecen de una estructura organizativa obsoleta ([54]). Tanto estas cooperativas como la gran mayoria de los cosecheros no comercializan su producción sino que la venden a bodegas industriales.

Después de repasar someramente la situación en la CAPV del asociacionismo agrario por sectores, podemos afirmar, a modo de conclusión general, que junto a la aceptable partici-

---

54. Formación de socios, capitalización de la empresa y control técnico de las elaboraciones son tres aspectos fundamentales a mejorar en el cooperativismo vitivinícola de Rioja Alavesa. Sobre esta problemática véase G. CHINCHETRU, "Características y evolución de las cooperativas vitivinícolas de Rioja Alavesa", Sustrai nº14, 1988, pp. 34-39; también sobre el mismo tema, D. LOSA, "Cooperativismo vinícola: la hora del cambio", La Prensa del Rioja nº28, 1988, pp. 12 y 13.

pación de la comercialización en común en leche de vaca, patata de siembra, carne de conejo y huevos, sobresale el reducido peso que, en términos comparativos, alcanza en la carne de vacuno y de ovino, frutas y hortalizas (véase Cuadro nº 3 del Anexo XVII). En definitiva, en relación al conjunto de productos, y especialmente tratándose de carnes y cereales, la producción comercializada en común en la CAPV alcanza porcentajes muy alejados de los que prevalecen en paises como Dinamarca, Francia u Holanda ([55]).

---

[55]. En el conjunto del Estado español, las cooperativas y las SAT concentran la producción y comercialización del aceite de oliva (70% del total), y del vino (60%); para el resto de los sectores, los porcentajes descienden sensiblemente: piensos compuestos (40%), cítricos (20%), cereales (16%), azúcar (15%). La producción y comercialización de frutas y hortalizas está prácticamente acaparada por las agrupaciones y organizaciones de productores agrarios, cuyo número se ha incrementado considerablemente en los tres últimos años como consecuencia fundamental del papel esencial que la normativa comunitaria les encomienda en la regulación de estos mercados. En el sector ganadero, por su parte, el cooperativismo apenas ha dado todavía unos primeros pasos incipientes en España, superándose porcentajes mayores al 10% tan sólo en la producción de huevos y en la elaboración de queso y mantequilla. Para mayores detalles, véase F. DE LA JARA, La comercialización agroalimentaria en España, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid 1988.

B. Excesiva atomización de la industria agroalimentaria.

1.- Caracterización general de la agroindustria vasca.

El sector de la industria agroalimentaria suscita actualmente una atención inusitada a nivel mundial. De hecho se ha convertido en uno de los sectores claves de la economía internacional. En este contexto es notorio que el consumo de productos agrícolas no transformados resulta progresivamente decreciente en los países desarrollados, mientras que la demanda de los productos tratados o transformados aumenta de día en día y que esta demanda es cada vez más acusada en lo que pudiéramos llamar productos más transformados o sofisticados. Todo ello es consecuencia de la modificación de los hábitos de consumo en las sociedades industrializadas. Por ello, entre la obtención de materias primas y la fase de venta al consumidor final, la industria alimentaria se está convirtiendo en el primer comprador de productos agrarios y en el principal vendedor a las estructuras comerciales de distribución.

En la Comunidad Europea, el sistema industrial agroalimentario constituye un importante ejecutor de su política agraria. En este

sentido, ya tuvimos ocasión de comprobar en la primera Parte (Capitulo II, Sección 3ª) que, desde el punto de vista de la utilización de los créditos, la transformación de productos agrarios ha sido tradicionalmente, y sigue siéndolo en los momentos actuales, la intervención más importante del FEOGA Orientación. De hecho, la industria de la alimentación y bebidas en general es una de las mayores que existen en la CE: emplea a 2,5 millones de personas y factura 365.000 millones de ecus. Las cifras respectivas en el conjunto del estado español son: 330.000 personas y 33.089 millones ([56]).

En el caso de la CAPV la importancia que adquiere la industria agroalimentaria no se corresponde tanto con su implantación actual (el 14% y el 2,4% de los establecimientos y del empleo total de la industria vasca), como con las posibilidades que presenta a medio y largo plazo; tales posibilidades están principalmente

---

[56]. En España, la industria de la Alimentación, Bebidas y Tabaco se ha convertido en los últimos años en una de las líderes de la industria manufacturera, ocupando el primer puesto en cuanto a generación de empleo, por delante del sector metalúrgico; por Comunidades Autónomas, Andalucía y Cataluña ostentan el liderazgo en el sector de la industria alimentaria. Véase sobre este tema M. CAÑIZAL, "La industria alimentaria, primer sector industrial de la economía española", ARAL nº1000, 1988, pp. 77-80.

ligadas al propio crecimiento de la industria y de la economía vasca en su conjunto ([57]).

Conforme indica el Anexo XVIII, la transformación agroalimentaria se realiza en la CAPV en unos mil establecimientos industriales, que emplean a más de cinco mil personas ([58]).

Corresponde en primer lugar, en cuanto a número de establecimientos existentes, a la industria vinícola (con un 64%), seguida a continuación del aserrado (14%), cárnicas (12%), sidrerías (6%), alimentación animal (2%) e industrias lácteas (2%).

En lo que se refiere al personal ocupado, el sector que tiene mayor número de personas empleadas es el cárnico (36%), aserrado (23%), industrias lácteas (19%), industria viní-

---

[57]. Al respecto véase J. EMALDI, "La industria agroalimentaria vasca", Sustrai nº 14, 1989, pp. 8-10.

[58]. Dentro de la transformación agroalimentaria en sentido amplio nos centramos principalmente en los subsectores de transformación agraria propiamente dicha, excluyendo subsectores como el de conservas de pescado, pan y molinería, fabricación de cerveza y otras bebidas analcohólicas, y primera transformación de madera.

cola (15%), alimentación animal (4%), y el resto un 3% ([59]).

Uno de los rasgos básicos que caracteriza al sector es la reducida dimensión media de los establecimientos, ya que el 80% de los mismos tiene entre 1 y 5 trabajadores, incidiendo en este aspecto de manera especial la industria vinícola. Unicamente dos tipos de industrias, lácteas y cárnicas, disponen de más de un establecimiento por encima de los cien empleados: cuatro del sector lácteo y seis del cárnico. Puede concluirse en consecuencia que en la CAPV el agroalimentario es un sector con una excesiva atomización, pues el 97% de los establecimientos son pequeñas empresas, y el resto medianas, todo lo cual limita el poder de mercado y condiciona el desarrollo tecnológico de las empresas.

2º Subsectores relevantes.

Con objeto de precisar los aspectos que sobre la estructura del sector agroindus-

---

[59]. Para una identificación y para mayores detalles sobre las características de estos establecimientos de la industria agroalimentaria, véase GOBIERNO VASCO, DEPARTAMENTO DE AGRICULTURA Y PESCA, Directorio de Industrias Agroalimentarias. 1986, Vitoria-Gasteiz 1987.

trial hemos destacado en el punto anterior, en este apartado pasamos a analizar con un mayor detalle tres subsectores especialmente relevantes dentro de la transformación agroalimentaria vasca: las industrias lácteas, los mataderos y las industrias cárnicas, y la industria vinícola.

Conforme a los últimos datos publicados por la Dirección de Estadística del Gobierno Vasco, correspondientes a 1986, existen en la CAPV 22 establecimientos que componen la industria láctea y sus derivados con un total de 1.101 empleados. De estos 22 establecimientos, seis se dedican a la preparación de leche. El conjunto de las centrales lecheras de la Comunidad Autónoma está formado por cinco empresas: dos en Guipúzcoa, dos en Vizcaya, y una en Alava. El sector cooperativo representa el 70% de esta industria, y el número total de ganaderos que entregan su producto a las centrales lecheras es de 12.000 aproximadamente. Así, Beyena y Lana son cooperativas de ganaderos al 100%; Gurelesa, a pesar de ser sociedad anónima, está controlada por una cooperativa de ganaderos; lo mismo ocurre con la Central Lechera Alavesa, cuyo 90% del capital es propiedad de Gurelesa. La Central Lechera Vizcaína forma parte del más importante grupo dedicado a la leche fresca, la Lactaria Española, que tiene seis empresas y más

de 1.800 empleados; su capital es público y forma parte del INI ([60]).

Dentro de este subsector se distinguen tres tipos de actividades de diferente naturaleza y que condicionan en gran manera la dimensión de las diferentes empresas: preparación de leche, fabricación de queso, y elaboración de helados y similares.

Desde un punto de vista estructural, la industria láctea de la CAPV no es un subsector alimenticio que se caracterice por su pequeña dimensión media. Un número escaso de empresas, la mayor parte de ellas centrales lecheras de mediana dimensión, controla gran parte de la producción total de este subsector; tan sólo se registra una participación de una empresa en otra (Gurelesa-Urbia), el resto funciona aisladamente y en mutua competencia.

Otro aspecto importante a señalar dentro de la industria láctea vasca es la baja participación que ostenta el capital extranjero dentro del subsector productor de leche para el consumo. Los capitales del exterior se han dirigido fundamentalmente al subsector de pro-

---

[60]. Sobre el tema véase el informe de J.M. BERASAIN, "Las industrias lácteas vascas", Sustrai nº9, 1987, pp. 58-60.

ductos derivados lácteos, que presentan un alto grado de transformación, con un valor añadido muy considerable. Son precisamente los empresarios que centran su actividad en los derivados lácteos los que ven más incierto su futuro, ya que los países europeos son mucho más competitivos, y dado que se desenvuelven en un mercado todavía bastante excedentario, es de esperar, tras la liberalización total de los intercambios, la presencia masiva de productos comunitarios. Por el contrario, la industria láctea vasca parte de una posición favorable en lo que toca a la preparación de leche, debido al mayor consumo de leche pasterizada con respecto al Estado y por la presencia más reducida de leche de larga duración; consecuentemente, puede pensarse que el fomento de este hábito del consumidor permita preservar el mercado vasco de las grandes multinacionales dedicadas a la leche esterilizada y UHT.

En opinión de los especialistas del subsector, uno de los principales problemas que afectan a la industria láctea reside en la deficiente materia prima con la que opera, tanto en cantidad como en calidad. En la CAPV se recoge prácticamente toda la leche que se produce, aunque en cantidades irrisorias y con poca exigencia en calidad bacteriológica. Esto es un claro reflejo de que la industria láctea opera,

en cuanto a materia prima, en un mercado deficitario. Pero si el abastecimiento de materia prima es cuantitativamente insuficiente, lo es aún más en cuanto a materia prima de calidad. Como hemos apuntado en páginas anteriores, en la CE la leche es entregada a la industria con unos niveles de grasa y proteínas superiores a las del Estado español en su conjunto, lo que hace que la leche y sus derivados sean, una vez industrializados, de mayor calidad ([61]).

En consecuencia, el futuro del sector lácteo depende del esfuerzo conjunto de ambos colectivos, productor e industrial: al subsector productor corresponde mejorar la productividad y la calidad de la leche; al subsector industrial, adaptarse a la demanda del mercado. El futuro de ambos está ligado y la necesidad, por tanto, es recíproca. La liberalización total de los intercambios en 1992 apura la toma de decisiones rápidas ya que, en caso contrario, la presencia de firmas extranjeras con más experiencia y recursos reducirá considerablemente

---

[61]. En relación con este aspecto relativo a la calidad de la leche, en concreto respecto al contenido en grasa, hay que resaltar la contradicción existente entre la búsqueda de los altos niveles en grasa en las explotaciones ganaderas, mientras que en cambio el consumidor se orienta en buena medida hacia productos lácteos de bajo contenido en grasa como las leches descremadas o semidescremadas.

las oportunidades del sector y, lo que es más grave, se verán arrastrados un buen número de ganaderos que reducirán sus posibilidades de venta ante otras opciones más interesantes. Esta consecuencia afectaría sin duda al sector agrario vasco, puesto que como indicamos en la Sección segunda, la ganadería es la actividad principal y, dentro de ésta, la producción de leche.

Respecto de la industria cárnica, el subsector está compuesto por dos grupos claramente diferenciados, mataderos e industrias de transformados cárnicos; sin embargo, dada la interrelación que existe entre ambos, nos vamos a referir conjuntamente a ambos, aunque en relación a los mataderos consideramos oportuno comentar su problemática específica.

En primer lugar, en relación con el número de establecimientos de las industrias cárnicas, los últimos datos elaborados referidos a 1986, cifraban en 119 los establecimientos dedicados a esta industria en la CAPV (véase Anexo XVIII). En relación a este aspecto, hay que decir que en la actualidad, y desde 1985, se está dando un proceso de cierre, renovación y construcción de nuevos mataderos, que está cambiando radicalmente la estructura del sector de matanza. Antes del inicio de este proceso, el

nivel tecnológico del equipamiento de sacrificio y faenado del ganado en la CAPV era, con excepción de algunos pocos mataderos que poseían equipos relativamente sofisticados, muy deficiente, utilizando métodos extremadamente arcaicos, que se traducían en un servicio de poca calidad a todos los niveles ([62]). Para hacer frente a estas deficiencias técnico-sanitarias, y una vez recibidas las competencias correspondientes, el Gobierno vasco aprobó, en 1985, el Plan de Servicios Públicos de Mataderos del País Vasco. Los objetivos de este Plan son, en primer lugar, hacer cumplir la normativa técnico-sanitaria en vigor y su homologación por la CE, aplicando un control sanitario más exhaustivo a los productos cárnicos; en este sentido, la reducción del número de instalaciones de mataderos conlleva el poder ejercer una inspección sanitaria intensiva, en favor del consumidor. En segundo lugar, el Plan de Servicios Públicos de Mataderos pretende racionalizar el sector cárnico, creando mataderos con instalaciones modernas, adecuadas y dirigidas con criterios económicos. Finalmente, se desea ofrecer tanto a baserritarras como a carniceros de la CAPV un

---

62. Sobre este aspecto véase GOBIERNO VASCO, DEPARTAMENTO DE AGRICULTURA Y PESCA, Ordenación del Sector de la Matanza en la Comunidad Autónoma Vasca, Vitoria-Gasteiz 1984.

servicio adecuado y suficiente, cercano a sus actividades y a un precio justo ([63]).

En cuanto al empleo, y de acuerdo a los datos recogidos en el Anexo XVIII, la industria cárnica vasca empleaba en 1986 a 2056 trabajadores, cifra que representa el mayor número de personal empleado (un 38%) por el total de las industrias agroalimentarias en la CAPV.

La industria cárnica en conjunto participa en buena parte de las deficiencias propias de la industria alimentaria. Una de ellas es, precisamente, el minifundismo industrial del sector, aunque lo cierto es que en menor medida que en el conjunto de industrias agroalimentarias vascas. Otra característica destacable del conjunto del sector cárnico es su bajo nivel de inversión en los últimos años, inferior al de la industria en su conjunto. Sin

---

63. Hay que añadir además que con la aplicación de este Plan está desapareciendo el concepto mismo de matadero municipal, siendo éste sustituido por mataderos públicos o privados que cubren a nivel comarcal, el servicio público de matanza. En concreto, la planificación establece la existencia en la CAPV de siete mataderos: uno en Alava, ubicado en Vitoria; tres en Guipúzcoa, emplazados en Oñate, Tolosa y San Sebastián; y otros tres en Vizcaya, situados en Durango, Bilbao y Gordejuela. Sobre el tema véase J.M. BERASAIN, "El Plan de Mataderos aspira a racionalizar el sector cárnico", Sustrai nº5, 1986, pp. 36-38.

duda, el Plan de Servicios Públicos de Mataderos del País Vasco, actualmente en vigor, supondrá cifras importantes de inversión para los años venideros.

Finalmente, en lo que toca a las industrias vinícolas, la estructura empresarial que hace posible la producción de vino está integrada, según el Directorio del sector elaborado por el Gobierno vasco en 1986, por 748 establecimientos (véase Anexo XVIII). De entre ellos, la mayor parte emplea únicamente entre 1 y 5 trabajadores, siendo muy normal encontrarse con establecimientos que ni siquiera emplean a una persona durante todo el ejercicio. Estas pequeñas bodegas elaboran cada año alrededor del 75% del vino producido en la CAPV, centrándose principalmente en el vino tinto, del que más del 30% se destina a crianza.

Además de estas numerosas bodegas, existen en la CAPV un número reducido de medianas y grandes empresas que en conjunto emplean alrededor de 350 trabajadores: el 70% del total del vino elaborado por estas grandes empresas,

principalmente tinto, se destina a crianza (64). En términos generales, la industria vinícola en la CAPV es el subsector que más participa de ese aspecto básico que caracteriza a la agroindustria vasca, el minifundismo industrial.

---

64. Para una mayor identificación de los diferentes agentes que participan en la elaboración del vino y en su puesta en el mercado, véase CAJA LABORAL POPULAR, DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS, El Sector Agroalimentario. Situación y perspectivas. Volumen II. Mondragón 1987, pp. 573-574 y 583-585.

CAPITULO II: EL REPARTO NO EQUILIBRADO DE LA ADHESION AGRICOLA A LA CE.

En este segundo Capítulo nos proponemos analizar la influencia que los términos de la integración en la PAC, suscritos en el Acta de Adhesión, van a tener en la agricultura de la CAPV. Para empezar, la crítica más global que podríamos hacer a los mencionados términos es la falta de equilibrio y reciprocidad, ya que se agravan los efectos negativos de aquellos sectores que, en el Estado español en su conjunto, se presentaban más sensibles (cereales, leche, carnes), sin la suficiente contrapartida de aquellos otros que estaban llamados a extraer consecuencias positivas (frutas, hortalizas, aceite de oliva y oleaginosas), quedando estos efectos muy aplazados en su largo período transitorio (Sección 1ª).

Es indudable que para valorar más acertadamente el impacto de la aplicación de la PAC sobre las diferentes producciones, habrá que esperar, como mínimo, a que finalice el período de transición. Sin embargo, algunos de los efectos que anunciamos a la luz de los términos convenidos se dejan sentir ya, transcurridos los tres primeros años de adhesión (Sección 2ª).

En términos comparativos, las condiciones pactadas para la integración en el Mercado Común Agrícola tendrán en el Estado español una incidencia que variará de forma importante según las regiones, su especialización productiva y su grado de desarrollo. A grandes rasgos, puede afirmarse que las regiones de agricultura mediterránea, a pesar de la prudencia con que se han redactado los términos de la adhesión, tienen buenas espectativas, basadas fundamentalmente en la ventaja comparativa de sus producciones respecto al resto de países comunitarios. Por el contrario, la agricultura de la CAPV va a sufrir las consecuencias de la introducción del sistema de cuotas, de los umbrales de garantía, de las tasas de corresponsabilidad, del recorte de precios, y, en definitiva, de la realización del mercado único. Dadas, además, sus malas condiciones infraestructurales, las medidas socioestructurales pueden jugar, no obstante, un papel importante en el sostenimiento de rentas y en el mantenimiento de la población rural vasca (Sección 3ª).

Sección 1ª: Los términos del Acta de Adhesión: falta de equilibrio y de reciprocidad.

A. Aspectos horizontales de la integración.

1º Sistema de definición - aproximación de los precios españoles a los comunitarios.

La heterogeneidad y diversidad de la(s) agricultura(s) española(s), su importancia económica-comercial, las diferencias existentes en la organización (comercial - asociativa...) de determinadas producciones respecto a las comunitarias, las debilidades estructurales en unos sectores (leche, carne de vacuno...), las ventajas comparativas en otros (frutas y hortalizas, aceite de oliva, vinc...) respecto del resto de los Estados miembros, han dado lugar, como vamos a ver, a numerosas particularidades y precisiones del periodo transitorio en comparación con las anteriores adhesiones ([65]).

---

[65]. Sobre las divergencias de la agricultura española, así como de la agricultura portuguesa, respecto a la del resto de la CE y su influencia en la concepción de las medidas transitorias véase COMISION DE LAS CES, "La situation de l'agriculture dans la Communauté". Rapport 1985. Luxemburgo 1986, pp.13-39; asimismo, "Aspectos agrícolas de la ampliación de la Comunidad a Portugal y España", Europa Verde nº214, 1986.

Dentro del Acta anexa al Tratado de Adhesión de España a la Comunidad Europea, las disposiciones relativas a la aplicación gradual de la PAC en el Estado español ocupan el Capitulo III, en el Titulo II de la cuarta Parte. Las normas sobre aproximación de precios y ayudas, así como la reglamentación referida a la constitución de la unión aduanera entre España y la CE se recogen en la primera Sección del mencionado Capitulo III. Las normas transitorias específicas de cada producto se detallan en la Sección segunda, con excepción de las frutas y hortalizas, para las que el Acta reserva la Sección tercera.

En este primer apartado A vamos a ocuparnos de aquellos aspectos del Acta de Adhesión que afectan al conjunto de los sectores agrarios, y que por este motivo hemos denominado "horizontales". Después, en el punto B, expondremos con más detenimiento las medidas acordadas en dicha Acta para los principales sectores agrarios, con especial referencia a los más relevantes en la CAPV.

El primer aspecto general u horizontal que destacamos por su importancia es el de la aproximación de precios y compensación de sus diferencias. La fijación anual de los precios agrícolas para toda la Comunidad tiene importan-

cia en cuanto a la renta de los agricultores y a los intercambios; en consecuencia, la aproximación de los precios españoles a los comunitarios contituye el elemento clave de todo el período transitorio ([66]).

Esta aproximación de precios, iniciada el 1 de marzo de 1986, exigió una operación previa, que consistió en definir los precios españoles y los comunitarios con objeto de valorar en qué medida dichas definiciones respondían al mismo concepto. En el caso de precios institucionales semejantes, aún no idénticos, la operación no tuvo gran incidencia. Distinto fue el caso de aquellos productos que disponían de un régimen de precios institucionales en la Comunidad y no en España (frutas y hortalizas) o

---

[66]. Efectivamente, la evolución de los precios a la producción en España durante el período transitorio representa uno de los principales factores determinantes de la influencia de la PAC sobre la agricultura española. Pero, no es el único, ya que no hay que olvidar que la integración en la CE coincide con la reforma de la PAC que se orienta, como vimos en la primera Parte, hacia mayores cotas de liberalización del comercio; en este sentido se ha afirmado que las claúsulas del Acta de Adhesión tienen menos importancia para España y para el resto de la CE que la reforma programada de la PAC. Sobre este particular, véase E.BALLESTERO, "La agricultura española ante el futuro de la PAC", R.I.E nº1, 1986, pp.11-26.

cuyas definiciones eran muy distintas (caso de la leche o del vino ([67]).

Realizada esta primera labor, se pudieron fijar los niveles de precios españoles en definición comunitaria, elemento fundamental para la aproximación de precios; la comparación se efectuó con los precios de la campaña 1984/85 última antes de la adhesión de España a la CE (vease Anexo XIX).

Efectuadas estas operaciones, la aproximación se realiza a lo largo del periodo transitorio que, con carácter general, se desarrolla durante siete años; esto es, después del 31 de diciembre de 1992, los precios comunes se aplicarán en su integridad en España. Esta regla general no es aplicable sin embargo, a materias grasas ni a frutas y hortalizas frescas, sectores que, como veremos en el apartado B cuentan con una transición específica.

La mecánica de la aproximación difiere dependiendo de cuál de ambos precios, el español o el común, sea superior. Así, para los productos en que el precio español sea inferior al comunitario, que es el caso más frecuente, el

---

[67]. Sobre este aspecto, véase C.TIO y P. SOLBES, "La adhesión de España al Mercado Común Agrícola", P.E.E nº 25, 1985, p. 328.

precio español se va aproximando al comunitario en siete etapas anuales, realizándose la aproximación al inicio de la campaña de comercialización. En el momento de las seis primeras aproximaciones el precio español es incrementado sucesivamente en un séptimo, un sexto, un quinto, un cuarto, un tercio y la mitad de la diferencia con el precio comunitario, aplicándose el precio común en España en el momento de la séptima aproximación, es decir, al inicio de la campaña 1992/93. Estas aproximaciones anuales, aunque lineales, no serán exactamente iguales, puesto que están condicionadas a las variaciones de los precios comunitarios durante cada año del período transitorio (art.70,2º del Acta de Adhesión).

Cuando el precio español sea superior al precio común, que es el caso de la leche y el azúcar, el precio en España se mantiene a la espera de ser alcanzado durante el período de transición por los hipotéticos aumentos de los precios comunes (poco probable dada la coyuntura actual de estos mercados en la CE).

Finalmente, cuando la diferencia entre los precios españoles y comunitarios sea mínima (menor o igual al 3%) la equiparación del precio español al comunitario es inmediata, desde el comienzo de la primera campaña (art.

69). Este supuesto ha tenido lugar en el sector de las carnes de porcino, ovino y caprino.

Al objeto de cuidar que las diferencias en los precios de intervención españoles y comunitarios generen artificialmente corrientes de comercio entre el Estado español y los restantes paises miembros ([68]), se han establecido unos mecanismos en frontera cuya cuantia equivale a la diferencia existente entre aquellos precios. Tales mecanismos son los montantes compensadores de adhesión. Los montantes de adhesión se aplican a todo los intercambios entre España y los demás países miembros durante el periodo de transición ([69]). Su objetivo es, efectivamente, compensar las diferencias residuales entre los precios institucionales cada año; son a la vez el elemento de protección entre el pais adherido y los antiguos miembros durante el periodo de transición. Adicional-

---

[68]. Los agricultores españoles podrian, por ejemplo, decidir entregar sus productos a la intervención en Francia, en lugar de hacerlo en España, puesto que los precios de intervención en Francia y en otros paises son, durante el período de transición, y para la mayoría de los productos, superiores a los precios que se pagan en España por la intervención.

[69]. Sobre su funcionamiento y forma de calcularlos, véase J.HEINE, "Aspectos del régimen de intercambios agrarios con España: MCA - MCM - MCI", El campo nº 104, 1987, pp. 47-58.

mente, existen también los derechos de aduana que correspondan en cada caso y que, como veremos, están sometidos a un proceso de desmantelamiento gradual y recíprocc.

Los montantes compensadores de adhesión se perciben o se conceden a las exportaciones del país cuyo precio sea inferior o superior, respectivamente. En el caso español pagan montante las exportaciones de productos cuyos precios son más bajos que el precio común, recibiendo el montante las exportaciones de los países comunitarios que exportan dichos mismos productos a España. Al contrario, cuando un producto tenga en España un precio común superior al vigente en el resto de la CE, las exportaciones de otros países comunitarios hacia España tienen que pagar en frontera el montante y lo perciben las exportaciones españolas de esos mismos productos hacia otros países miembros.

Los montantes compensadores equivalen, en definitiva, a una subvención (montante positivo) o a una tasa (montante negativo) a la exportación. El primer año cubrieron toda la diferencia inicial entre los precios de base, disminuyendo a partir de entonces cada año en igual cantidad, hasta hacerse cero en el séptimo año, cuando se efectúe la última aproximación de

precios. También tienen efecto en el comercio con terceros paises como veremos en el siguiente punto.

Tema distinto de la aproximación de precios, pero vinculado a él, es el de la aproximación de las ayudas sectoriales de sostenimiento de mercado existentes en la Comunidad ([70]). La eliminación de las diferencias se efectúa a lo largo del período transitorio ([71]), de modo semejante a la aproximación de precios; de esta manera, si existe en España una ayuda semejante, su cuantia se va aproximando a la comunitaria anualmente, por tramos iguales, hasta alcanzar la cuantia plena de la ayuda común al inicio de la campaña 1992/93. En caso de no existir una ayuda semejante, comienza a concederse en España en la primera campaña después de la adhesión por una cuantia equivalente a la séptima parte de la ayuda comunitaria aproximándose a ésta última anualmente hasta alcanzar su cuantia plena al inicio de la campaña 1992/93.

---

[70]. . Sobre estas ayudas o subsidios directos, véase MINISTERIO DE AGRICULTURA Y PESCA, Ayudas de la CEE al Sector agrario, Secretaria General Técnica, Madrid 1986.

[71]. Las ayudas comunitarias de carácter estructural se conceden en España en su cuantia total desde el primer dia de la adhesión.

Las ayudas que se venían concediendo en el Estado español y que se consideraron incompatibles con la PAC han debido suprimirse, con carácter general, a partir de la fecha de la adhesión. Esta homologación de ayudas tiene por objeto asegurar posiciones equicompetitivas en el mercado interior. Sin embargo, el Acta de Adhesión permite que subsistan, con carácter transitorio, "Las ayudas nacionales cuya supresión no dejaría de tener graves consecuencias en el consumo" (art. 80). Estas ayudas ([72]) fueron pactadas en el marco de la negociación y constituyen un grupo de doce ayudas que afectan fundamentalmente a los inputs agrícolas (gasóleo, fertilizantes, semillas, etc). En líneas generales, pueden ser mantenidas en su valor en ecus al nivel del año 1985, con una reducción progresiva, y, en cualquier caso, deben ser suprimidas al final de un periodo de diez años.

2º El régimen de intercambios agrícolas.

Desde el momento de la adhesión , los intercambios entre España y la Comunidad a Diez

---

[72]. Reguladas por el Reglamento CEE 3775-/85, DO L362 de 31.12.1985.

([73]) de productos agrícolas ([74]) han quedado liberalizados, suprimiéndose en España los regímenes de comercio de Estado, comercio bilateral, sistemas de licencias de importación y de exportación, etc., así como cualquier otra práctica restrictiva, a excepción del denominado mecanismo complementario de los intercambios que comentamos más adelante.

Para aquellos productos que en la Comunidad tienen un sistema de protección variable o prelevement frente a las importaciones de terceros países, en los intercambios España-CE a Diez se aplica únicamente el montante compensa-

---

[73]. Según consta en una Declaración Común aneja al Acta de Adhesión, en sus intercambios mutuos de productos agrícolas, España y Portugal aplican, en principio, respecto del otro las disposiciones transitorias previstas para sus intercambios respectivos con la Comunidad. Constituyen una excepción a este principio general los intercambios recíprocos de cereales, arroz, vino, y productos transformandos a base de tomates. C.TIO analiza con precisión y detalle las relaciones hispano-portuguesas durante el período transitorio en La integración de la agricultura española en la Comunidad Europea, Mundi-Prensa, Madrid 1986, pp. 203-210.

[74]. Para conocer todos los detalles sobre el régimen de intercambios de todos los productos, agrícolas o no, entre de una parte España y de otra la CE a Diez o los terceros países, véase P.CERVILLA y J. FERNANDEZ, "Las Actas de Adhesión de España a las CES", B.I.C.E.S nº2, 1986, pp.3-12.

torio de adhesión. Para aquellos otros que en la Comunidad tienen un sistema de protección exclusivamente arancelario frente a las importaciones de países terceros, los derechos de aduana de importación en los intercambios mutuos entre la Comunidad y España son suprimidos progresivamente a lo largo del periodo transitorio. El desmantelamiento de aranceles se ha iniciado a partir de los llamados derechos de base, que son los derechos de aduana efectivamente pagados en España y en la Comunidad antes de la adhesión ([75]), concretamente el 1 de enero de 1985. No obstante, en España, para una serie de productos especificados en el Anexo VIII del Acta de Adhesión (fundamentalmente frutas y hortalizas frescas y transformadas) se ha tomado como derecho de base el del Arancel Aduanero Común en lugar del español, que es bastante más bajo.

A partir de estos derechos arancelarios de base, se inició, el 1 de marzo de 1986, el proceso de desmantelamiento gradual y recíproco, cuyo ritmo anual varía según sectores,

---

[75]. Para la CE a Diez los derechos de base son los que figuran en el Arancel Aduanero Común, corregidos por los derechos preferenciales establecidos en el Acuerdo Comercial entre España y la CE del año 1970. Sobre el contenido y las concesiones comerciales de este Acuerdo, véase R.TAMAMES, Guía del Mercado Común Europeo. España en la Europa de los Doce, Alianza Editorial, Madrid 1986, pp.171-182.

pero que con carácter general se desarrolla a lo largo de siete años, en ocho movimientos iguales del 12,5% anual respecto al derecho de base correspondiente ([76]); estas aproximaciones se efectúan, salvo la primera acaecida en marzo de 1986, el primero de enero de cada año desde 1987 a 1993 ([77]).

Respecto a países terceros, España aplica asimismo gradualmente el régimen comunitario, según diversas modalidades. Si se trata de productos a los que la Comunidad aplica un sistema de prelevement, España aplica ese mismo sistema a las importaciones desde el dia de la adhesión, aunque el importe del prelevement es aumentado o reducido, según los casos, en la cuantía del montante compensatorio de adhesión.

En relación a aquellos productos que se protegen en la Comunidad frente al exterior mediante derechos de aduana, España aplica los derechos del Arancel Aduanero Común automática-

---

[76]. Las excepciones corresponden, una vez más, a los sectores de materias grasas y de frutas y hortalizas frescas que, como hemos dicho anteriormente, se rigen por unas medidas transitorias especificas.

[77]. El sector de la carne de vacuno es el único en el que la supresión de los derechos de aduana tiene lugar al inicio de cada campaña de comercialización (art. 75, 1º b).

mente, desde el primero de marzo de 1986, a las importaciones de aquellos productos cuyos derechos de base en la CE y en España no diferían en 1985, por exceso o por defecto, en un 15%. Igualmente, aplica íntegramente desde marzo de 1986 los aranceles comunitarios a aquellos productos cuyos derechos de base en España en 1985 eran inferiores en más de un 15% a los del Arancel Aduanero Común; son excepción a este último supuesto las importaciones en España de miel natural, tabaco en rama, cacao y café, cuyos derechos de base van aumentando a un ritmo anual de 12,5% o de 16,5%, según los casos, hasta alcanzar el nivel del Arancel Aduanero Común (art.75, 2º d).

Finalmente, en el caso de derechos de base españoles superiores a los comunitarios en más de un 15%, España reduce cada primero de enero (salvo la primera reducción de marzo de 1986) la diferencia entre ambos derechos de base en un 12,5% anual a lo largo del periodo transitorio general de siete años.

Por excepción al principio general de libre comercio entre España y la Comunidad desde el momento de la adhesión, y como protección adicional de los productos más sensibles para

ambas partes ([78]), se ha introducido en el Acta de Adhesión el denominado mecanismo complementario de intercambios ([79]). Se trata de un sistema de vigilancia de los intercambios entre España y la Comunidad a Diez de aquellos productos que una u otra parte consideran sensibles; tiene por objeto adecuar dichos intercambios a las posibilidades reales de los respectivos mercados, impidiendo la realización de importaciones excesivas que pudieran provocar

---

78. En el caso español se trata, en especial, de productos lácteos, trigo blando panificable, y productos incluidos en la organización común de carne de vacuno. La sensibilidad de estos sectores en España en general está provocada por deficiencias estructurales, las cuales hemos analizado en relación a la CAPV en el primer Capítulo, pero también por aspectos relacionados con la regulación del mercado interior y del comercio exterior en la normativa que se ha aplicado en España hasta la adhesión: el monopolio de compra por el SENPA en el sector del trigo hasta la campaña 1984/85, el sistema de concesión en exclusiva de la leche pasteurizada a las centrales lecheras, con precios de venta al público intervenidos, el Comercio de Estado en todas las producciones ganaderas, azúcar, trigo, etc., han constituido un marco institucional que ha limitado tradicionalmente la creación de circuitos y canales libres en el comercio tanto interior como exterior. Sobre todos estos elementos institucionales anteriores a nuestra adhesión a la CE, véase A.CAMILLERI, La agricultura española ante la CEE. Instituto de Estudios Económicos, Madrid 1984, pp.167-621.

79. Véase J.HEINE, op.cit. (n. 69), pp. 54-58.

daños irreparables en los sectores correspondientes ([80]).

Tal y como ha quedado establecido en el Acta de Adhesión (arts. 81-85), el mecanismo complementario se aplica con dos modalidades. La primera consiste en establecer anualmente un plan de previsiones, en función de la producción esperada y de la evolución del consumo en España y en la Comunidad a Diez; en base a ese balance se confecciona un calendario del desarrollo de intercambios y se fija un límite máximo indicativo de importaciones, introduciendo cada año un elemento de progresividad en los intercambios de modo que quede asegurado el libre comercio al final del período de transición. Esta modalidad ha sido prevista para las importaciones en la CE del sector vitivinícola, patatas tempranas, y de frutas y hortalizas frescas; por su parte, España aplica este mecanismo a las importaciones comunitarias del sector vitivinícola, leche en polvo desnatada destinada al consumo humano, coliflores, zanahorias, cebollas, ajos, tomates,

---

80. Este régimen de tolerancia con la política de contingentes durante el periodo transitorio constituye una medida de precaución que no se limita a la agricultura, sino que se extiende también a los productos del sector secundario (véase arts. 42 y 43 así como los Anexos III y IV del Acta, donde figuran las listas de productos sujetos a contingentes con calendario de supresión).

naranjas, mandarinas, limones, uvas de mesa, manzanas, peras, albaricoques y melocotones.

En cuanto a la segunda modalidad, el mecanismo es idéntico al del caso anterior, salvo en los cuatro primeros años de período transitorio. Más concretamente, el elemento diferenciador clave reside en que ya han quedado fijadas en el Acta de Adhesión (art. 84) las "cantidades objetivo" para las importaciones en España y su progresión durante los cuatro primeros años de transición. Esta modalidad se aplica exclusivamente a las importaciones procedentes de la Comunidad de carnes y despojos de bovinos, animales vivos de la especie bovina, leche y nata frescas, mantequilla, quesos y trigo blando planificable.

La aproximación de precios y de ayudas, el mecanismo de montantes compensadores de adhesión y la unión aduanera pueden ser considerados como los intrumentos de adhesión generales, aplicables de un modo u otro a todos los sectores durante el período de transición. El mecanismo complementario tan sólo es de aplicación a los productos que han sido mencionados. En el caso de las materias grasas y de frutas y hortalizas frescas el período de transición incluye mecanismos de transición especificos por lo que son descritos en el apartado B.

B. Aspectos sectoriales.

1º Productos continentales: una transición de tipo clásico.

La adaptación de los múltiples mecanismos de la PAC a la agricultura española ha quedado diseñada en el Acta de Adhesión de modo muy diferente respecto a la de las ampliaciones anteriores. En estas ocasiones, los nuevos Estados miembros adoptaban la PAC desde el momento de la adhesión, acomodando los distintos niveles de precios institucionales; los precios se aproximaban, sin prácticamente excepciones, de modo lineal a lo largo del período transitorio, suprimiéndose desde la adhesión cualquier obstáculo a los intercambios, distinto de los montantes compensadores de adhesión.

Los países miembros mediterráneos no estaban dispuestos a aceptar la adhesión de España en esos términos, que, por parte española, tampoco eran los más adecuados, a no ser con limitaciones, para los productos más sensibles a la competencia comunitaria (leche, carne de bovino, etc). Otra dificultad para convenir una transición como la de las precedentes ampliaciones provenía de la gran heterogeneidad de las características de la organización de mercados

española y comunitaria en algunos sectores, en especial, en el de frutas y verduras frescas.

En estas condiciones y rechazada por España una integración generalizada por etapas, como la convenida con Portugal ([81]), ambas partes acordaron una transición mixta o dual, que consta de un sistema de medidas de transición clásica ([82]), de aplicación a los principales productos cerealistas, ganaderos, frutas y hortalizas transformadas durante un periodo de siete años, y de un período transitorio especial de diez años para las materias grasas, las frutas y hortalizas frescas (véase Anexo XX).

En general, se observa que los productos con transición clásica, de más corta duración, son aquellos en los que la CE de los Diez tiene una cierta especialización producti-

---

81. Efectivamente, para los productos portugueses más importantes se negoció una transición en dos etapas, consistiendo la primera de ellas en un periodo de gracia de cinco años antes de la aplicación de los mecanismos de la PAC y de la armonización de precios. Sobre los términos de transición para Portugal, véase E.MONKE, "Portugal on the Brink: The Cap and Portuguese Agriculture", J.A.E nº 3, 1986, pp.-317-331.

82. Así llamada porque algunas de las medidas de que consta fueron previstas también en las ampliaciones anteriores.

va, mientras que la transición específica se ha reservado en general para las producciones mediterráneas. A los productos relevantes del sector agrario vasco están siendo de aplicación los mecanismos de transición clásica: a ellos dedicamos un análisis más pormenorizado de los términos establecidos para su adhesión ([83]).

Comenzando por el sector ganadero, y centrándonos en primer lugar en el subsector de la leche y de los productos lácteos (arts. 98 y 99 del Acta), hay que decir que, aunque la duración de su periodo transitorio es de siete años, el mecanismo complementario de los intercambios aplicables a las importaciones en España se aplicará hasta el 31 de diciembre de 1995. Si como hemos afirmado anteriormente, era preciso completar de algún modo los mecanismos de transición clásica en algún sector, para España, y en particular para la CAPV y para toda la zona Norte del país, era evidente que el sector más sensible ante la adhesión era el sector lácteo.

---

[83]. Para un estudio exhaustivo de las condiciones de adhesión establecidas para todos los sectores de la agricultura española, véase entre otros C.TIO, op.cit. (n. 73); J.J. PEREZ-TABERNERO, "El Tratado de Adhesión: sus posibilidades y sus limitaciones", El Campo nº 104, 1987, pp. 27-46; MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACION, Adhesión de España a la CEE. Agricultura, Secretaría General Técnica, Madrid 1986.

Conforme al art. 84 del Acta de Adhesión, las exportaciones de la CE a Diez hacia España quedan sometidas a cantidades objetivo durante los cuatro primeros años; dichas cantidades aparecen determinadas para el año 1986 (200.000 Tm. de leche y nata fresca, 1000 Tm. de mantequilla, y 14.000 Tm. de queso), con un ritmo de incremento anual del 10 al 15%, según los casos, para los tres años restantes. A partir del 1 de enero de 1990, las importaciones en España de estos productos quedan sometidas a la modalidad general del mecanismo complementario que hemos analizado en el apartado A.

Estas restricciones cuantitativas eran imprescindibles para amortiguar el impacto de la supresión del comercio de Estado. Pero, sin querer quitar importancia al mecanismo complementario de intercambios, hemos de decir que lo verdaderamente grave para el sector lácteo ha sido la obligada aceptación del régimen de cuotas de producción, que supone una importante limitación para una actividad ganadera estratégica en la CAPV, y en toda la Cornisa Cantábrica en general, zonas que, además, son ligeramente deficitarias ([84]).

---

[84]. Véase al respecto V.ROMERO Y M.GARCIA, "Las Actas de Adhesión de España a las Comunidades Europeas. Especial referencia a los sectores lácteo y cárnico", B.I.C.E.S nº 3, 1986, pp. 3-11.

Para España, y en base a la cantidad producida en 1983, se fijó una cantidad global garantizada de 5.400.000 Tm., distribuidas en 4.650.000 Tm para leche destinada a entrega a industrias y 750.000 Tm para leche destinada a venta directa por los ganaderos ([85]).

El sector lácteo es ligeramente deficitario en todo el Estado español, con unas estructuras productivas muy deficientes, tradicionalmente amparadas en la protección exterior basada en el comercio de Estado. El sistema de cuotas impide o, al menos, limita en principio la posibilidad de que la mayor parte de los ganaderos aumenten sus producciones de leche. Por otra parte, la apertura del mercado a productos competidores del resto de la CE obliga a una adaptación que necesariamente pasa por la modernización y por aumentos de productividad. ¿Cómo conjugar, pues, esta necesidad con un régimen de limitación de la producción, que consolida o estanca las estructuras de produc-

---

[85]. Con el fin de poder aplicar las cuotas, se promulgó, el Real Decreto 2466/86 (BOE-nº289, de 3.12.1986), por el que se establece el procedimiento para determinar las cantidades de referencia para cada ganadero, desarrollado por la Orden Ministerial de 27.1.1987 (BOE nº 24 de 28.1.1987). Debido a fricciones de tipo competencial entre las Administraciones Central y Autónoma Vasca, en 1989 no se habían asignado todavía las cantidades de referencia a la CAPV.

ción existentes?. En este aspecto puede decirse que los términos del Acta de Adhesión son especialmente duros.

Por otra parte, el Acta de Adhesión contempla la posibilidad de mantener en España las tradicionales concesiones estatales de exclusividad en favor de las centrales lecheras durante el primer año de adhesión, con la condición de no obstaculizar la comercialización de la leche fresca pasteurizada importada de la CE. La supresión de este régimen de exclusividad a partir de 1987 ([86]) suscita un problema económico en la recogida de la leche: el régimen comunitario garantiza los precios de intervención en muelle de fábrica; en el anterior sistema de exclusividad de venta en el área de concesión para la leche pasteurizada, la propia central garantizaba la recogida de la leche a unos ganaderos muy dispersos y enormemente desorganizados en las zonas productivas de mayor importancia social (Galicia, Cornisa Cantábrica y Pais Vas-

---

[86]. Por medio de los Reales Decretos 551/86 y 552/86 (BOE nº68 de 20.3.1986), se dio cumplimiento a lo establecido en el Acta de Adhesión relativo a la supresión de la exclusividad a las centrales lecheras y a la liberación del precio de la leche pasteurizada, que ha pasado del régimen de precios vigilados al de precios libres.

co). La nueva situación supone, pues, un auténtico reto de modernización inaplazable ([87]).

Al margen de este problema económico y social suscitado por la supresión del régimen de concesión exclusiva para las centrales lecheras, pensamos que son los pequeños productores de la CAPV, más que la industria propiamente dicha, los que van a encontrar verdaderas dificultades como consecuencia de la aplicación de la cuota de leche. Como vimos en el Capítulo I, una buena parte de estos pequeños productores han basado su economía en las ventas directas, aunque algunos de ellos también entregan leche a las industrias; muchas de estas ventas directas no se efectúan de acuerdo a las medidas comunitarias referidas a la calidad y sanidad del producto. Como resultado, cabe esperar en principio que bastantes pequeñas explotaciones desaparezcan a través de las ayudas concedidas por la CE para apoyar el cese voluntario, o bien desaparecerán traumáticamente al no poder cumplir los requisitos que marca la legislación

---

[87]. Sobre este aspecto véase C.TIO Y P.SOLBES, op.cit. (n. 67), p. 347.

vigente, o bien seguirán en una legalidad más o menos conocida y consentida ([88]).

Finalmente el sector lácteo es uno de los pocos casos en que los precios institucionales españoles son superiores a los comunitarios. Este hecho implica aparentemente un aspecto positivo, que los montantes compensadores de adhesión dificultan las exportaciones de la CE hacia España, y un aspecto negativo, que a medio y largo plazo, dada la reestructuración del sector a nivel comunitario, los precios al productor disminuyen en términos reales.

Como conclusión, decir que los términos del Acta de Adhesión para el sector lácteo no permiten unas conclusiones muy optimistas; conclusiones que se deducen no sólo de la dureza de los términos de la transición pactada, sino también de los propios méritos del sector, esto es, de sus deficiencias estructurales, y de la problemática global de la PAC.

Para el subsector cárnico , los términos de la adhesión no resultan tan conflictivos como para el lácteo. Los productos cárnicos

---

[88]. Véase al respecto C.BUXADE, "Incidencia de la aplicación de cuotas y tasas de corresponsabilidad en la producción de leche y sus consecuencias", R.E.L nº 6, 1989, pp. 13-22.

están también sometidos a un período de transición clásica, por lo que se les aplican los elementos propios de este esquema (aproximación lineal de precios y ayudas en un período de siete años, supresión de obstáculos aduaneros o de otro orden, adopción progresiva por España del Arancel Aduanero Común) ([89]). Como medida complementaria, dada la sensibilidad de este sector en España ([90]), se aplica el mecanismo complementario de intercambios, basado también en cantidades objetivo en el caso de la carne de vacuno y animales vivos de la especie ([91]).

En el caso del porcino, detectada en España la existencia de problemas sanitarios ligados a la presencia de la peste africana, el Acta de Adhesión prohibe que se efectúen exportaciones españolas hacia la CE a Diez. Debido a

---

89. M. ALONSO, I. ENCINAS, Y V. RUBIO describen con todo detalle las o.c.m. y el período transitorio para España en el sector de las carnes de ovino y caprino, porcino, vacuno, aves de corral y huevos, en B.I.E nº2, 1989, pp. 89-107.

90. Véase al respecto J.J. PEREZ-TABERNERO, op.cit. (n. 83), p. 42.

91. El art. 84,2º del Acta de Adhesión fija como cantidad inicial para las importaciones en España 20.000 Tm para 1986, con un índice de progresión del 10, 12'5 y 15% para los tres años siguientes, aplicándose la modalidad general del mecanismo complementario de intercambios a partir de 1990.

ello, se aplican, sin embargo, las medidas de intervención previstas en la o.c.m, esto es, ayudas al almacenamiento privado o compras en régimen de intervención. El art. 114,4º del Acta prevé que si hay que recurrir a compras de intervención o ayudas demasiado voluminosas para sostener el mercado español, durante los cuatro primeros años del periodo transitorio, podrán adoptarse medidas restrictivas de los intercambios, cualquiera que fuera su procedencia. Es decir, en el caso del sector porcino no se ha establecido, como en el supuesto del vacuno, restricciones cuantitativas en el comercio intracomunitario, aunque dichas medidas pueden ser adoptadas.

La aproximación de precios institucionales ha sido inmediata, a partir de 1986, en el caso de la carne de porcino (art. 114), ovino y caprino (art. 130), aplicándose plenamente en ambos sectores, también desde la primera campaña, las ayudas al almacenamiento privado en el caso del porcino, y aquellas destinadas a mantener las rentas en el sector ovino y caprino.

Existen montantes de adhesión positivos en las exportaciones de vacuno hacia España, al ser el precio español sensiblemente inferior al comunitario. En el caso de la carne de porci-

no, carne de ave y huevos (arts. 115 y 116), el montante compensatorio de adhesión se calcula a partir del aplicable a la cantidad de cereales necesarios para producir un kilogramo del producto ganadero correspondiente. No obstante, en el sector porcino, durante las cuatro campañas iniciales del período de transición no se aplica el mencionado montante.

Frente a terceros países España aplica desde el día de la adhesión los derechos de aduana establecidos en el Arancel Aduanero Común para los productos contemplados en la o.c.m de la carne de vacuno. En los demás sectores ganaderos, la protección frente a terceros países se basa en el sistema de prelevements o exacciones variables, que son corregidas a lo largo del período de transición por el montante compensador de adhesión residual en cada campaña. También se autoriza el mantenimiento de restricciones cuantitativas frente a terceros países durante diez años, en el caso de las carnes de conejo y porcino.

Pasando a ocuparnos de los cereales (arts. 111-113 del Acta de Adhesión), se trata de un sector en el que la aproximación de los precios se efectúa a lo largo de siete años, incrementándose sucesivamente cada año un séptimo de la diferencia entre los precios españoles

y los de la CE a Diez al inicio de cada campaña de comercialización. Si se exceptúa el trigo duro, cuyo precio en España es sensiblemente inferior al comunitario, estas aproximaciones de precios no suponen estímulo alguno para los cerealistas españoles, dada la escasa diferencia existente entre los precios españoles y los comunitarios. La ayuda para el cultivo de trigo duro que existe en la CE también se ha introducido en España y se aproxima en siete séptimas partes a lo largo del período convenido de siete años.

El trigo blando panificable queda sometido al mecanismo complementario de los intercambios en el periodo 1 de marzo de 1986 al 31 de diciembre de 1995. El Acta limita a 175.000 Tm. las cantidades de dicho cereal a importar en España durante el año 1986, estableciendo un porcentaje de aumento del 15% para los tres años siguientes. Además, señala asimismo que pueden establecerse restricciones cuantitativas para las importaciones procedentes de terceros países de harina de trigo y de otros cereales, almidón y glutén de trigo hasta el 31 de diciembre de 1995.

Para un país como España, deficitario en cereales, la adhesión a la CE, área protegida por un nivel de precios interiores superiores al

nivel de precios del mercado mundial, supone dos consecuencias destacables: un encarecimiento de los cereales contemplados como materia prima para la alimentación de la ganadería y, en segundo lugar, un cambio en las fuentes de suministros. En efecto, al aceptar la preferencia comunitaria, y como consecuencia de los abundantes excedentes comunitarios, es evidente que España va a desviar parte del comercio de importación procedente de Estados Unidos y otros países de América Latina, hacia el mercado de exportación de Francia principalmente, o de algún otro país comunitario en menor medida ([92]).

Al igual que en el sector lácteo, las perspectivas para los cereales, producción importante en Alava, no son muy optimistas; por una parte, hay que hacer frente a una fuerte competencia por parte del resto de países miembros productores, y por otra la fijación por la Comunidad de precios cada vez más bajos, el endurecimiento de los criterios de calidad de entrega a la intervención, la reducción del período de compras en régimen de intervención, y la introducción de la tasa de corresponsabilidad van a tener repercusiones en el sector cerealista en España, provocando, sin ninguna duda im-

---

92. C.TIO, op.cit. (n. 73), pp.53-54.

portantes descensos en la renta de los productores de cereales.

En cuanto a las patatas, producción relevante sobre todo en el Territorio de Alava, el período de transición se reduce al proceso de realización de la Unión Aduanera al no existir aproximación de precios institucionales, y, por tanto, tampoco montantes compensadores de adhesión ([93]). Las patatas tempranas están sometidas al mecanismo complementario de intercambios en el periodo de 1 de marzo de 1986 al 31 de diciembre de 1995 para las importaciones realizadas por la Comunidad a Diez procedentes de España, y las patatas de siembra eventualmente en el período de 1 de marzo de 1986-31 de diciembre de 1989 para las importaciones realizadas por España procedentes de la Comunidad a Diez.

En el caso de las patatas, la adhesión va a producir un efecto diferente según la variedad de que se trate: la patata extratemprana y temprana, propia de Andalucía, Levante, Murcia, Extremadura y Canarias, tiene mejor futuro por la menor competencia que representa

---

[93]. La patata es uno de los pocos productos importantes de la agricultura europea que no está regulado al día de hoy por una organización común de mercado; en consecuencia, la formación de los precios se efectúa conforme al libre juego del mercado.

el resto de la CE, en la que la producción de esta variedad apenas representa un 7% de la producción total. Por el contrario, la patata de siembra, variedad predominante en la CAPV, al igual que en la Rioja y la Mancha, debe competir con productos más baratos, obtenidos con rendimientos más elevados y procedentes de países que, como en el caso de Holanda, dominan todos los resortes organizativos y comerciales del mercado mundial ([94]).

Tratándose del cultivo de la remolacha azucarera, los términos del Acta de Adhesión (arts. 108-110) tampoco permiten entrever buenas perspectivas para este sector. Lo más significativo para esta producción ha sido la fijación de las cuotas de producción para España. De acuerdo con lo previsto en el Acta, se ha fijado una cuota máxima de 1.000.000 Tm de las que 960.000 son de azucar A y 40.000 de azucar B ([95]). Como

---

[94]. J.J PEREZ TABERNERO, op.cit. (n. 83), pp. 30 y 31.

[95]. Conforme a la reglamentación de base de este sector (Reglamento CEE 3370/74, DO L359 de 31.12.1974, Reglamento CEE 1785/81, DO L177 de 1.4.1981, y Reglamento CEE 934/86, DO L87 de 2.4.1986), la peculiaridad del sistema de cuotas de azúcar consiste en que la Comunidad asigna a cada Estado miembro dos cuotas, A y B, que a su vez son repartidas entre las empresas azucareras de cada uno de ellos según su historial productivo. Todo azúcar producido dentro de la cuota A y que no se consiga vender en el mercado a un

aspecto negativo a tener en cuenta es la congelación de precios que se ha producido al estar los precios españoles más elevados que en la CE. Con el fin de ayudar a los productores y a la industria española del azúcar, el Acta de Adhesión autoriza a España a pagar a los productores de remolacha A y B una ayuda de ajuste durante 10 años, ayuda que, sin embargo, no puede exceder del 23,46% del precio base de la remolacha durante la campaña de comercialización que corresponda.

Aún cuando no se trata de una producción de tipo continental sino mediterránea, el vino está sometido también a un período transitorio clásico de siete años (arts. 122-129). El sector vitivinícola se ha negociado con la Comunidad acomodando la reglamentación comunitaria con sus cuatro destilaciones e incluso sus limitaciones (producciones de referencia, primas por

---

precio superior al nivel de intervención, tiene garantizada su compra por la Comunidad al precio institucional fijado por el Consejo. Lo producido por encima del nivel A, pero sin superar la cuota B, también puede ser vendido al organismo público de intervención que pagará, sin embargo, en este caso, un precio inferior al fijado por el Consejo. Por encima del límite máximo de producción (A+B), existe prohibición de comercializarlo en la Comunidad y su eliminación corre exclusivamente a cargo de los productores.

abandono de viñedos...) ([96]), con la reglamentación que existía en el Estado español.

Esta adecuación se ha hecho asimilando la destilación preventiva comunitaria a la RGC (Regimen de Garantía Complementaria) española, y la destilación obligatoria a la EOR (Entrega Obligatoria de Regulación). En la práctica, esto supone una descongelación de los actuales precios españoles de destilación por su aproximación progresiva a los precios comunitarios, un 40% superiores en 1986. A efectos de la destilación obligatoria, la producción media de referencia o nivel específico se ha fijado para España en 27,5 millones de hl/año. Los vinos protegidos con Denominación de Origen, aproximadamente un 15-18% de la producción total, no están incluídos en esta limitación ([97]).

---

[96]. Sobre la prolija y extraordinariamente técnica reglamentación comunitaria del sector vitivinícola, véase A.ARJONA, "Precios, intervenciones y medidas estructurales del sector vitivinícola en el marco de la política agrícola común de la CEE", La semana vitivinícola nº 2216/1989, pp.313-319.

[97]. Al respecto véase J.L.GOMEZ, "La organización común de los mercados y el periodo transitorio para España en el sector vitivinícola. Campaña 1988-89, B.I.E nº 6, 1988, pp.205-214.

En la CAPV no existe el problema de excedentes que se plantea en otras Comunidades Autónomas, con la consiguiente necesidad de destilar, sino que, al producir vino de calidad amparado por la Denominación de Origen de Rioja Alavesa, la mayor preocupación estriba en adecuarnos a la normativa comunitaria relativa al contenido de acidez de los vinos o la graduación alcohólica: la regulación de la CE no permite la elaboración de vino con una graduación inferior a 4,5 g/l expresado en ácido tartárico; en el Acta se ha fijado que durante un periodo de cinco años se puede mantener el grado de acidez existente que oscila entre 3,5 y 4.

Otra derogación temporal consiste en la autorización del "Coupage" en España de vinos tintos con blancos durante los cuatros primeros años del período transitorio; ahora bien, su venta en otros mercados de la CE queda prohibida. Por otro lado, existe también otra excepción referida al grado alcohólico consistente en permitir que los vinos producidos en determinadas superficies de vid plantadas en Asturias, Cantabria, Galicia, Guipúzcoa y Vizcaya tengan un grado alcohólico inferior a 9°, pero superior a 7°. Con esta excepción se admite en la práctica que los chacolíes que se siguen elaborando en el País Vasco mantengan su producción actual, siempre y cuando no se aumente la

superficie dedicada a la producción de estos vinos y se comercialicen exclusivamente dentro del territorio español. La derogación finaliza el 31 de diciembre de 1995.

Los intercambios recíprocos están afectados por un mecanismo específico denominado montante regulador, que viene a compensar la diferencia de precios entre España y la Comunidad. Por otra parte, los intercambios en ambos sentidos de los productos incluídos en este sector están sometidos al mecanismo complementario de los intercambios en el período del 1 de marzo de 1986 al 31 de diciembre de 1995.

Finalmente, con respecto a los vinos con Denominación de Origen, el Acta de Adhesión contempla su equiparación con la denominación comunitaria v.c.p.r.d (vino de calidad producido en regiones determinadas) ([98]) desde el primer día de la adhesión y la implantación de unos montantes reguladores para los intercambios co-

---

[98]. En la CE los vinos de calidad (v.c.p-r.d) están regulados por una normativa específica, muy diferente a la de los vinos comunes, siendo éstos los únicos sometidos a precios institucionales y operaciones de destilación; dicha regulación se concreta, al día de hoy, en el Reglamento CEE 338/79, DO L54 de 5.3.1979, y en los Reglamentos CEE 775/85 y 777/85, DO L88 de 28.3.1985.

merciales durante los dos primeros años de adhesión.

2º Productos mediterráneos: una transición especifica, por etapas.

Como hemos anunciado en el punto anterior, el sector hortofruticola y el sector de materias grasas son los únicos que en el Acta de Adhesión están sometidos a un periodo transitorio específico, de diez años, dividido en dos etapas.

Para las frutas y hortalizas frescas (arts.131-153) la primera fase comenzó el 1 de marzo de 1986 y termina el 31 de diciembre de 1989. La segunda fase se inicia el 1 de enero de 1990 y finaliza el 31 de diciembre de 1995. Durante la primera fase y con objeto de preparar la integración efectiva que tendrá lugar a par-

tir del inicio de la segunda fase ([99]), España ha ido incorporando progresivamente los distintos instrumentos de la organización de este sector (normas de calidad, desarrollo de agrupaciones de productores, constatación diaria de las cotizaciones en los mercados representativos para la producción y la importación, liberalización de los intercambios con vistas al régimen de libre competencia y libre acceso al mercado español).

---

[99]. Este es el objetivo que según expresa el propio Acta (art. 133) justifica la previsión de una transición en dos fases. Sin embargo, si queremos profundizar en las razones que aconsejaron una pausada integración en dos etapas, no hay que perder de vista los problemas suscitados tanto en España como en los demás países productores ante una posible transición en una sóla fase de duración estándar (siete años). Por una parte, en el sector hortofrutícola español, excedentario de muchos de estos productos, la euforia exportadora daría lugar probablemente a ampliaciones desproporcionadas de los cultivos, provocando así más excedentes. A este exceso de oferta que se generaría en el sector productor, se añadiría una elevación de los precios al consumo al desviar hacia otros mercados europeos parte de la cosecha que se vendía en el mercado español. Por parte de la Comunidad a Diez la integración del sector español en una sola fase lineal causaría perturbaciones, especialmente a las explotaciones hortofrutícolas marginales de otros Estados miembros, dada la escasez de tiempo para realizar los ajustes necesarios. Sobre estas razones que inclinaron a arbitrar una transición en dos etapas, véase C.TIO Y P.SOLBES, op.cit. (n. 67), pp. 342 y 343.

Realmente el período de transición en este sector se inicia una vez finalizada esta primera fase. No obstante, el desarme arancelario recíproco comenzó el 1 de marzo de 1986, prolongándose durante los diez años de período transitorio a un ritmo anual de desmantelamiento de 10, 10, 10, 10, 25, 15, 4, 4, 4, 4, y 4%.

Los precios empiezan a aproximarse a los comunitarios en la segunda fase, en seis etapas, una menos que la regla general ([100]), aplicándose definitivamente los precios comunes al inicio de la campaña 1995/96. También en esta segunda fase, esto es, a partir del 1 de enero de 1992 los intercambios entre España y la CE están sometidos a un mecanismo complementario de vigilancia, para evitar desequilibrios graves, adecuando las exportaciones a las posibilidades de cada mercado importador. Finalmente, también se difiere hasta el comienzo de la segunda fase

---

[100]. A pesar de esta aproximación más corta, no son de temer perturbaciones especiales, porque en el sector hortofruticola (Reglamento de base 1035/72, DO L118 de 20.5.1972) los precios institucionales no desempeñan el mismo papel de garantía que en otros sectores, como los cereales o los productos lácteos. La retirada de la oferta excedentaria suelen hacerla las agrupaciones de productores al denominado precio de retirada, que no es un precio de garantía, sino más bien una compensación a los agricultores en situaciones de grave desequilibrio en el mercado.

la adopción progresiva por España de las preferencias comerciales otorgadas por la CE a los países terceros mediterráneos, concesiones que deberá aplicar íntegramente a partir de 1996.

Las medidas transitorias para las frutas y hortalizas no tienen precedentes en la vida comunitaria; deben ser calificadas como de una extrema cautela hacia el sector más competitivo de la agricultura española. En la CAPV, la especificidad de este sector, con una producción prácticamente dirigida en su totalidad al mercado propio, supone que la integración en la CE no va a producir alteraciones importantes de mercado; hay que mirar, por tanto, el futuro de este sector en sus potencialidades de expansión interna.

El mismo tipo de transición especifica por etapas se aplica a las materias grasas

vegetales (arts. 92-97) ([101]). En el caso del aceite de oliva, producción inexistente en la CAPV, la aproximación de precios institucionales se efectúa con dos ritmos distintos a lo largo del periodo de transición. Cada año, los precios españoles crecen un 5% de la diferencia inicial entre el precio español y el comunitario. Según el Acta de Adhesión, este ritmo de aproximación se mantendrá "hasta la entrada en vigor de la adaptación del acervo comunitario"; a partir de este momento la diferencia residual se recuperará por aproximaciones anuales que permitan al final de los diez años la igualdad de precios y por tanto la unidad de mercados.

Vemos, pues, que el Acta remite a un suceso futuro, como es la reforma de la reglamentación del sector. La justificación de este

---

101. Se trata de uno de los pocos sectores de la agricultura europea donde no se preserva el principio de preferencia comunitaria por la protección en frontera, sino que se fundamenta en un sistema de ayudas y subvenciones directas al productor. La expansión de los cultivos de semillas oleaginosas en la CE (colza, nabina, soja y girasol), asi como el desplazamiento del consumo hacia aceites vegetales directamente competidores del aceite de oliva, han obligado a incrementar los gastos de sostenimiento de este sector que en 1985, vísperas de la nueva ampliación, representaba ya el 11% de los gastos del FEOGA Garantía (Rapport Agricole 1985, pp. 274 y 275). La adhesión de Grecia, España y Portugal, todos ellos importantes productores de aceite de oliva, amenaza con agravar esta situación.

acuerdo hay que buscarla en el amplio gap existente entre los precios españoles y comunitarios al comienzo del período transitorio ([102]): un escalonamiento en décimas partes fue considerado demasiado brusco, por lo que se recurrió a escalones de veinteavas partes, con los cuales no se puede cubrir obviamente más que la mitad de la brecha, si entretanto no se produce, tal como se desprende implícitamente del art. 92 del Acta, un descenso del precio institucional del aceite de oliva en la CE ([103]).

---

[102]. Sobre las causas de esta profunda diferencia de precios véase J.J. PEREZ TABERNERO, op.cit. (n. 83) p.33, y E. BALLESTERO, "El acta de adhesión en materia de agricultura: comentarios desde una perspectiva económica", R.I.E. nº 1, 1987, pp. 15-17.

[103]. Las proposiciones de la Comisión, las cuales se remontan a 1983, tienden a establecer umbrales de garantía para la producción de aceite de oliva y a introducir una tasa sobre el consumo de aceites vegetales; el objetivo último es restablecer una diferencia de precios de 2 a 1 entre el aceite de oliva y los otros aceites competidores (véase "L'huile d'olive dans la Communanté élargie", documento COM (83) 90 final de 3.3.1983). Los países miembros productores de aceite de oliva, en un primer momento Italia y Grecia, no han aceptado una moderación en el nivel de producción y los Estados comunitarios con intereses en el sector de la margarina y semillas oleaginosas, como Holanda, Reino Unido o Alemania, no han permitido un replanteamiento de la protección arancelaria, consolidada en el GATT, haciendo así inviables las proposiciones de la Comisión.

La ayuda a la producción está también sometida a una aproximación lineal, a lo largo de diez años del período de transición. Sin embargo, la ayuda al consumo, prevista para mantener bajos los precios para el comprador, no empezará a aplicarse en España hasta el primero de enero de 1991.

Finalmente, los intercambios entre España y la CE a Diez quedan liberalizados en ambos sentidos desde el momento de la adhesión, aplicándose únicamente el montante compensatorio de adhesión para cubrir las diferencias de los precios de intervención. En las importaciones realizadas en España procedentes de paises terceros que se benefician de regímenes preferenciales en la Comunidad, España no aplicará las reducciones arancelarias durante los cinco primeros años, comenzando a introducirlas a partir del sexto año de forma progresiva, de modo que los derechos preferenciales se apliquen integramente a partir del 1 de enero de 1996.

Sección 2ª: Balance de los tres primeros años de aplicación de la PAC.

A. Aspectos de la implantación progresiva de los mecanismos comunitarios de mercado.

1º Subsector agrario: aumento generalizado de producciones y de precios.

Desde el punto de vista agrícola, los hechos más relevantes de los tres primeros años de adhesión han sido: la aplicación progresiva de los mecanismos de las distintas organizaciones comunitarias de mercado, la apertura gradual y amortiguada de fronteras, y la sustitución progresiva de la financiación nacional a la agricultura por la aportación de fondos comunitarios.

Comenzando por el primer aspecto, y a pesar de que resulta difícil hacer una valoración comprensiva de lo que estos tres primeros años de integración en la PAC han supuesto para los distintos productos, puede decirse que, tratándose del subsector de productos agrícolas, se ha observado una expansión de producción en casi todos los sectores y un incremento progresivo de los precios pagados al productor, como consecuencia del proceso de aproximación a los comunitarios. Por su parte, los productos ganaderos, los más importantes en la CAPV como sabe-

mos, han sido los más afectados negativamente por las importaciones procedentes de la Comunidad, destacándose, en el caso de la leche un descenso de producción como consecuencia de la aplicación del sistema de cuotas.

Haciendo especial referencia a aquellas producciones más representativas del agro vasco, y comenzando por el sector de cereales, puede decirse que la entrada en la CE muestra en casi todo el Estado español una incipiente tendencia a aumentar la superficie de cultivo. En este proceso de expansión destaca la superficie triguera que en 1988 aumentó un 3% respecto a 1987, y un 8,5% respecto a 1986 ([104]).

Por el contrario, en la CAPV la superficie ocupada por cereales alcanzó en 1988 46.500 has., lo que supone una ligera reducción (unas 1.000 has) respecto a la superficie ocupada en cada una de las dos campañas precedentes. Esta disminución se explica en gran parte por el ligero incremento de la superficie ocupada por la patata y por la creciente implantación de cultivos alternativos (girasol, colza, guisantes

---

104. Los datos referidos al conjunto del Estado español están extraídos del artículo de J.MONTANER I GIRO, "Estudio de la Agricultura y la Ganadería mundial, comunitaria y española en 1988", El Cultivador Moderno nº830, 1988, pp.19-30.

proteaginosos, etc). Dentro de la superficie cerealista, sobresale también en la CAPV la participación triguera que ha pasado de ocupar el 45% en 1985 a un 53% en 1988. Ello ha venido acompañado de un descenso paralelo de la superficie de cebada desde el 48% en 1985 al 40% en 1988. Se observa, pues, un proceso de sustitución de cebada por trigo, lo cual se justifica por los deficientes pesos específicos obtenidos por las cebadas y por la favorable evolución que viene registrando la relación entre los rendimientos unitarios del trigo y de la cebada ([105]).

En cuanto a la producción total de cereales, entre 1987 y 1988, la cosecha aumentó en un 25% en el Estado español, destacándose los incrementos de la producción de trigo y cebada. En la CAPV, sin embargo, la evolución de la producción total registró una tendencia de signo contrario, alcanzando en 1988 una cifra próxima a las 143.000 Tm frente a las 164.000 de 1987.

Los precios de intervención fijados por la CE y aplicables a partir del 1 de marzo de 1986 a los cereales españoles han experimentado sucesivos incrementos en las tres últimas

---

105. Sobre la evolución del sector de cereales en la CAPV a lo largo de las dos últimas campañas, véase GOBIERNO VASCO, DEPARTAMENTO DE AGRICULTURA Y PESCA, El Sector Agroalimentario. CAPV 1988, Vitoria-Gasteiz 1989, pp.21-25.

campañas como consecuencia del proceso de aproximación de precios. Los aumentos más significativos se observan en la campaña 1986/87: trigo duro (9% de incremento), trigo blando y maíz (7,1%), cebada y sorgo (2,6%), centeno (2,1%). En las dos campañas posteriores, los precios de compra pagados a los cerealistas en España han experimentado menores incrementos; en este aspecto, hay que destacar, además, la aplicación íntegra de los precios comunes en el caso del trigo blando y del maíz a partir de la campaña 1988/89.

En la CAPV, este aumento de los precios medios de campaña no ha podido compensar la disminución de los rendimientos que se han venido registrando en las tres últimas campañas. Este deterioro de productividad, que se corresponde con la peor calidad de la cosecha de la CAPV en relación a la de otros países comunitarios, ha redundado en una reducción de los ingresos brutos por hectárea percibidos por los cerealistas alaveses.

Por otra parte, la influencia en la CAPV del establecimiento de la tasa de corresponsabilidad fue muy reducida en la primera campaña 1986/87. Como vimos en la primera Parte (Capítulo I, Sección 1ª, apartado B), esta tasa establecida en un 3% del precio de intervención

fue introducida en 1986 por la CE como medida para reducir los gastos de cereales. Más tarde en 1988, se fijó una tasa suplementaria que también equivalia al 3% del precio de intervención. Los pequeños productores estaban exentos de ambas tasas. En la campaña 1986/87 el número de pequeños agricultores que, en un principio, quedaron exentos de la tasa ordinaria en la CAPV fue de 2700, de un total de 200.000 en todo el Estado español: para quedar dispensados de esta contribución, tuvieron que demostrar que la extensión de su finca era inferior a las 100 has., y que sólo el 30% de los cultivos estaba constituído por cereales. Pero, en 1988, estando vigente los mismos condicionantes del año anterior, la CE estableció una nueva condición, mucho más lesiva para los cerealistas, pues para quedar exentos de la tasa de corresponsabilidad, los agricultores sólo pueden comercializar 25 toneladas de cereales, lo que significa en la práctica que la mayoría de los productores tienen que abonar ahora la tasa de corresponsabili-

dad y la suplementaria ([106]). En este aspecto, puede afirmarse que la aplicación de ambas tasas en la CAPV amenaza aún más la rentabilidad de los cereales y en definitiva los ingresos de los cerealistas alaveses.

Finalmente, otro factor de influencia comunitaria en el sector de cereales ha sido la importación de maíz norteamericano. Este es un aspecto que también tuvimos ocasión de tratar en la primera Parte (Capítulo I, Sección 3ª, apartado B); después del ingreso de España en la CE, Estados Unidos reclamó compensaciones por la pérdida del mercado español para sus ventas de maíz, sorgo y soja. Después de unos meses de tensiones, se acordó que España debía comprar cada año, desde 1987 a 1990, 2 millones de toneladas de maíz y 300.000 de sorgo. En 1987 y en 1988, las importaciones de maíz norteamericano han perjudicado y desplazado a la producción

---

106. Esta situación ha ocasionado un fuerte malestar a todos los productores del Norte de España que han acordado por unanimidad no pagar la tasa de corresponsabilidad en 1989 por considerarla injusta y discriminatoria ya que afecta de modo desigual a la renta de los distintos agricultores. A este respecto, las organizaciones agrarias, entre las que se encuentra la Unión de Agricultores y Ganaderos de Alava (Uaga), están presionando a la Administración Central a iniciar en Bruselas negociaciones sobre este tema. Véase J. MONTANER I GIRO, "El primer trienio de la España comunitaria", El cultivador Moderno nº 831, 1989, p.45.

propia (poco significativa en la CAPV sin embargo), tanto por el bajo precio al que se efectúan, como por realizarse coincidiendo con el período de recolección y venta de la producción nacional. Este problema continúa todavía en la actualidad ([107]).

Para el sector remolachero-azucarero, tal vez el hecho más destacable de las tres últimas campañas haya sido la superación del millón de toneladas de cuota de azúcar de remolacha asignado por el Acta de Adhesión al Estado español. 1986, 1987 y 1988 han representado, en efecto, buenos años para la producción de remolacha azucarera, superando el objetivo de producción fijado por la CE en 7000, 52.000 y 150.000 Tm, respectivamente. El ajuste entre la oferta y la demanda de años precedentes se rompió definitivamente en la campaña 1987/88, al pasar muchos agricultores de otros cultivos menos rentables hacia la remolacha azucarera. Parte de estos excedentes se exportan a países

---

[107]. Estas importaciones han provocado, además, una pugna entre los cerealistas y ganaderos y fábricas de piensos, éstos ultimos partidarios de obtener esta materia prima a bajo coste. En esta línea, se pretende la firma de un compromiso entre todas las partes afectadas, para que sea presentado por la Administración española en Bruselas. Véase al respecto, A. GADEA Y M. CARLON, "Los interrogantes del maiz USA", Agricultura nº 682, 1989, p. 381.

terceros a precios internacionales y el resto se reporta a la próxima campaña. La experiencia acumulada en las tres primeras campañas demuestra, según el sector interesado, la insuficiencia de la cuota asignada por la CE ([108]).

La CAPV también ha participado de esta tendencia a incrementar la producción observada en las demás zonas productoras del Estado. Asi, el rendimiento unitario de remolacha se ha mantenido a lo largo de las tres últimas campañas en torno a los 45.000 kg/ha, superando, por tanto los 41.000 kg/ha de 1985. Consecuentemente, la producción de azúcar también ha aumentado de modo apreciable, cifrándose en 18.000 tm en la campaña 1988/89, frente a las 16.000 de media de las dos campañas precedentes ([109]).

Los precios de intervención del azúcar y de la remolacha, expresados en ecus, permanecen congelados en España al ser el precio español vigente antes de la adhesión superior al

---

[108]. Sobre estos excedentes y los problemas que están provocando entre los agricultores remolacheros y las industrias, véase A. GADEA Y M. CARLON, "La remolacha prometida. Falta cuota para tantos agricultores", Agricultura nº 682, 1989, p. 382.

[109]. GOBIERNO VASCO, DEPARTAMENTO DE AGRICULTURA Y PESCA, El Sector Agroalimentario. CAPV 1988, Vitoria-Gasteiz 1989, pp.28 y 29.

comunitario. Sin embargo, este mantenimiento de precios no ha impedido que, por devaluación del tipo de cambio verde de la peseta, los precios expresados en pesetas hayan experimentado un ligero aumento durante las tres campañas de pertenencia a la CE ([110]). Por tanto, han sido las medidas agromonetarias y la eliminación de gran parte de los montantes compensadores monetarios negativos españoles lo que ha permitido aumentar ligeramente los precios; cabe preguntarse si, en ausencia de estas circunstancias y ante la tendencia a la baja del precio de intervención

---

[110]. En este sentido, conviene precisar que una devaluación de los tipos verdes permite un incremento de los precios traducidos en moneda nacional, a la vez que supone la correspondiente disminución de los montantes compensadores negativos aplicables en el Estado miembro en cuestión. El efecto contrario se produce en aquellos países que tienen montantes positivos cuya disminución implica una revalorización de los tipos verdes, y por tanto una disminución de los precios en moneda nacional. Sobre este complejo mecanismo agromonetario, véase entre otros, R.W. IRWING Y H.A. FEARN, Green money and the Common Agricultural Policy, Centre for European Agricultural Studies, University of London, Londres 1975. Los montantes compensadores monetarios, tanto positivos como negativos, deterioran las condiciones de competitividad de los productos agrícolas en los intercambios entre Estados miembros; por tal motivo, el 19 de julio de 1988, el Consejo comunitario de Ministros de Agricultura decidió la supresión de todos los montantes para 1992, fecha prevista como meta para la consecución del Mercado Interior. Véase al respecto, Boletín de las CES 7-8/1988, p. 56.

fijado por la CE, se va a introducir la ayuda nacional que el Acta de Adhesión faculta a aplicar en España hasta 1995 y que, en las tres primeras campañas no ha sido utilizada.

Para el sector productor de patatas, el dato fundamental de los tres primeros años de integración en la PAC ha sido la dura lucha por competir en el propio mercado del Estado español, dada la incidencia de las importaciones de patatas comunitarias como consecuencia de la liberación de los intercambios y la eliminación gradual de aranceles. En esta línea, durante los años 1986 y 1987 los precios percibidos por los productores de patatas fueron bajos. Las elevadas producciones de algunos países comunitarios, principalmente Holanda, y sus posibilidades de colocar la producción en España a precios competitivos, fueron la causa del bajo precio.

En 1988, pese a continuar las importaciones comunitarias, los precios se estabilizaron y la superficie cultivada disminuyó en general en casi todo el Estado. Por otra parte, la climatología de ese año influyó en la reducción de las cosechas. En Galicia, por ejemplo, la cosecha se vió reducida a consecuencia de los ataques de la plaga del mildiu y de la pochedumbre. Asimismo, en León, las excesivas lluvias y los bajos precios de 1987 influyeron en la re-

ducción de la superficie de siembra y en las pérdidas, valoradas éstas en unos mil millones de pesetas. Como resultado de todo ello, la producción de 1988, cifrada en 5.048.000 Tm fue la más baja, inferior incluso a la de 1986 (5.125.000 Tm), año de escasas lluvias y de rendimiento agrícola bajo ([111]).

Por el contrario, en la CAPV la superficie total cultivada con patatas registró en 1988 un ligero incremento, manteniéndose en la media de los tres últimos años (alrededor de 10.000 has). Igualmente, contrastando con la tendencia observada en el resto del Estado, los rendimientos físicos en el conjunto de la superficie de patata alcanzaron los 25.000 kg/ha en 1988, experimentando asimismo un incremento que, en relación a los de 1985, se situó en un 26,4%. Esta mejora de rendimientos se explica fundamentalmente por la expansión del área regada. Como consecuencia de esta evolución constatada de superficie y de productividad, el conjunto de la producción de patata experimentó en 1988 un aumento del 8% respecto a la de 1987, incremento que permitió obtener una cosecha global de 258.000 Tm de las que aproximadamente unas

---

[111]. J. MONTANER I GIRO, op.cit. (n. 104) p.22.

61.000 eran patatas de siembra ([112]).

Por último, como hemos indicado anteriormente, en 1988 los precios de las diferentes variedades, y en especial de las variedades tardías, tanto de consumo como de siembra fueron mejores que los del año anterior en el Estado español, y en particular en la CAPV. El incremento de precios se debió a la apreciable disminución de la cosecha estatal de patata total respecto de 1987 y a la elevación de los precios en destino de la patata comunitaria, inducida también por la disminución de cosechas en la CE.

En el sector vitivinícola, aunque la integración a efectos de intercambios se realizó el 1 de marzo de 1986, la aplicación de la regulación comunitaria del mercado no se inició hasta el 1 de septiembre de ese mismo año, fecha que marca el inicio de campaña para esta producción.

El vino constituye uno de los sectores en el que los precios pagados al productor, en este caso por el vino destinado a la destilación, han experimentado un notable incremento como consecuencia de la adhesión a la CE. El

---

112. GOBIERNO VASCO, DEPARTAMENTO DE AGRICULTURA Y PESCA, El Sector Agroalimentario. CAPV 1988, Vitoria-Gasteiz 1989, pp. 25 y 26.

régimen de destilaciones previsto por la organización común de este mercado se aplicó por primera vez en España durante la campaña 1986/87, en la que se destilaron 4,5 millones de hectólitros, cantidad que correspondía a las previsiones estimadas al inicio de la campaña. Sin embargo, estas previsiones iniciales quedaron totalmente desbordadas en la campaña 1987/88, en la que se registró una abundante cosecha, como consecuencia de lo cual la Comunidad asignó a España un volumen de 13,3 millones de hectólitros con destino a destilación ([113]). Después de la elevada producción de 1987 la campaña 1988/89 aparece como una de las de menor producción de los últimos años: 24 millones de hectólitros frente a los 40 millones de 1987 y a los 37,2 de

---

[113]. Sobre la evolución de la producción y de las existencias de los diferentes tipos de vino en España durante las tres últimas campañas, véase F. MARTINEZ,"Plan de regulación de la campaña vinícola 1988/89", La semana vitivinícola nº 2218, 1989, pp. 507-509.

1986 ([114]). Ante esta baja de producción, y a petición de exportadores y productores vinícolas españoles, la Comunidad decidió suprimir las destilaciones de vino en esa campaña.

Otro hecho de influencia comunitaria acaecido en 1988 en este sector ha sido la adopción por el Consejo de Ministros de Agricultura del plan comunitario para la reducción de la superficie dedicada al cultivo de viñedo ([115]); dicho plan asigna, para España, la eliminación de 200.000 hectáreas. Sin embargo, y a pesar de las primas ofrecidas por parte de la Comunidad respecto al arranque de viñedos, la respuesta a

---

[114]. La reducción de la cosecha se debió fundamentalmente a la adversa climatología que favoreció el desarrollo del mildiu, plaga que causó estragos en Aragón, Castilla y León, y sobre todo en Castilla-La Mancha, zona que produce la mitad del vino en España; el País Vasco también fue afectado, aunque en menor medida. Esta baja de producción repercutió en el precio de la uva y consecuentemente en el precio del vino, experimentando aumentos, en ambos casos, cercanos al 50%. Sobre el tema véase, J.MONTANER I GIRO, op.cit.(n. 104). p.27.

[115]. Reglamento CEE 1442/88, DO L132 de 28.5.1988.

este plan ha sido débil y escasa en el Estado español ([116]).

Respecto al vino de Rioja Alavesa, producción característica en la CAPV, merecen destacarse dos aspectos en relación a las tres últimas campañas. En primer lugar, se ha observado un incremento constante del precio de la uva y lógicamente del precio del vino. Los incrementos de ambos precios se corresponden con la disminución de la producción registrada especialmente en 1988/89 (43.000 Tm frente a las 50.150 Tm de media en el período 80-84). Esta evolución de la producción en la campaña 1988/89 ha seguido, en consecuencia, la misma tónica registrada en el resto del Estado español para los vinos comunes; no obstante, la graduación y

---

[116]. Las zonas productoras con Denominación de Origen son las únicas excluidas de este plan comunitario de arranque de viñedos; de hecho, sólo en estas zonas, donde se produce vino de calidad, se permiten nuevas plantaciones. Aprovechando tal posibilidad, en abril de 1988 los gobiernos de La Rioja, Navarra y País Vasco solicitaron al Comité de Gestión del Vino de las Comunidades Europeas la autorización de 2.300 hectáreas de nuevas plantaciones de la Denominación de Origen Rioja. Dicha solicitud fue, no obstante, rechazada. Sobre este tema veáse L.SAEZ, "Bruselas rechaza la petición de 2.300 nuevas hectáreas de viñedo", La Prensa del Rioja nº 35, 1989, p.5.

la calidad del Rioja Alavesa mejoraron considerablemente en esta última campaña ([117]).

En segundo lugar, y como aspecto más preocupante para el sector, las exportaciones de todos los vinos con Denominación de Origen Rioja permanecen estancadas y tienden a la baja desde 1986. El 75% de las exportaciones de vino de Rioja embotellado va destinado a los países que representan el 80% del consumo mundial de vinos; entre ellos, seis son de la CE (Reino Unido, Francia, Italia, Alemania, Holanda y Dinamarca), más los Estados Unidos y Suiza. En el conjunto de estos países, las ventas del Rioja embotellado han descendido en un 2% en volumen en el período mencionado; en los países más importadores, Reino Unido y Alemania, los descensos han sido de un 4% y de un 8%, respectivamente: esto para decir que es en los mercados más estables y donde el Rioja está más introducido donde existe un retroceso inquietante de ventas. Según los profesionales del sector este estancamiento de exportaciones es debido tanto a la evolución fortalecida de la peseta como a los incesantes incrementos de los costes asumidos en la uva y,

---

[117]. GOBIERNO VASCO, DEPARTAMENTO DE AGRICULTURA Y PESCA, El Sector Agroalimentario. CAPV 1988, Vitoria-Gasteiz 1989, pp.26-28.

en definitiva, a los ascendentes precios del vino ([118]).

Finalmente, en relación al sector hortofrutícola, no se han registrado grandes variaciones en las tres primeras campañas de integración en la PAC con respecto a la situación anterior a la adhesión. Los aspectos más importants han sido la adecuación de la normativa española a la comunitaria y la apertura de las importaciones.

La aplicación progresiva de la normativa comunitaria a lo largo de la primera fase de cuatro años de transición ha supuesto la introducción de las normas de calidad para los productos que son objeto de intervención, el fomento de las organizaciones de productores y la fijación de precios institucionales para los

---

[118]. Veáse al respecto J. ECHAVARRI, "Las exportaciones del Rioja estancadas y a la baja", TRIA nº456, 1989, pp.24 y 25. La pérdida de mercado exterior también se observa en las ventas de vinos comunes y de mistelas; y mientras las exportaciones españolas disminuyen, las importaciones crecen, día a día, desde la incorporación a la CE. Para conocer las cifras exactas de esta evolución, véase S. MANJON, "Continúan disminuyendo las exportaciones de vinos y mistelas", La Semana Vitivinícola nº 2227, 1989, p. 1483.

once productos que en la Comunidad se benefician de dichos precios ([119]).

En cuanto al comercio exterior, no se han producido desequilibrios importantes como consecuencia de la apertura de las importaciones en España y, por el contrario, el déficit que la producción ha presentado en el conjunto del Estado español en las dos últimas campañas, como consecuencia de las condiciones climatológicas, ha sido cubierto con importaciones ([120]). En cuanto a las exportaciones españolas a la Comunidad, se han venido realizando prácticamente en las mismas condiciones que antes de la adhesión, y ésta será la tónica hasta el 1 de enero de 1990,

---

[119]. Con objeto de facilitar esta adaptación, el Real Decreto 2340/1986 (BOE nº 267 de 7.11.1986) aprobó el marco general de una organización de mercado para el sector hortofrutícola durante la primera fase del periodo transitorio.

[120]. J. MONTANER I GIRO, op.cit. (n. 104), pp. 25 y 26.

fecha prevista para la aplicación del mecanismo complementario de intercambios ([121]).

2º Subsector ganadero: fuerte incremento de importaciones de productos cárnicos y descenso de la producción de leche.

Comenzando dentro de este subsector por el capítulo de las producciones cárnicas y en relación en primer lugar a la carne de vacuno, merece destacarse la evolución desfavorable que registró el precio percibido por los ganaderos en la primera campaña de adhesión a la CE. En efecto, el fuerte ritmo experimentado por las importaciones desde la CE de carne fresca y refrigerada y de animales para sacrificio, y, por otra parte, la práctica ausencia de ventas

---

121. Tal como quedó previsto en el Acta de Adhesión, la Comunidad aplicaría el mecanismo complementario de intercambios a más de 60 productos españoles. Sin embargo, en marzo de 1989, España y la Comunidad han suscrito un compromiso según el cual sólo son 10 los productos sometidos al mencionado mecanismo a partir de primeros de enero de 1990 (albaricoques, fresas, uvas de mesa, melocotones, melones, tomates, escarolas, espárragos, zanahorias y lechugas). Además, el compromiso flexibiliza el funcionamiento del mecanismo en relación al modo en que viene aplicándose a otros productos sometidos al mismo. Sobre el particular veáse A.GADEA Y M. CARLON, "Se deshojó la margarita de los MCI", Agricultura nº 682, 1989, pp. 380 y 381.

estatales en el exterior fueron las causas de un deterioro brusco de los precios de la carne de vacuno mayor en todo el Estado, y por tanto en la CAPV.

La supresión a partir de 1987 de los montantes compensatorios de adhesión, los cuales habían representado una subvención a la exportación hacia España de casi 60 pts/kg, permitieron en las dos campañas siguientes mantener las importaciones por debajo incluso de las cantidades objetivo fijadas por el Acta de Adhesión. Por el contrario, las exportaciones estatales ascendieron, en ese mismo período, lo que supuso un signo de comercio exterior radicalmente distinto al de 1986 ([122]).

Superada aquella situación, los precios en los mercados, y en concreto en la CAPV, registraron en 1987 y 1988, un alza respecto al nivel de 1986, próxima al 7% en el caso de la carne de ternera de añojo, y al 15% en la carne de vacuno mayor ([123]).

---

[122]. Sobre esta evolución véase M. RODRIGUEZ, "La carne española en el contexto comunitario", ARAL nº 1006, 1989, p.51.

[123]. GOBIERNO VASCO, DEPARTAMENTO DE AGRICULTURA Y PESCA, El Sector Agroalimentario. CAPV 1988, Vitoria-Gasteiz 1989, pp.15 y 16.

Merece también destacarse, como factor de influencia comunitaria, el incremento registrado en la campaña 1988/89 de la prima por mantenimiento de vacas nodrizas y bovinos machos, desde 25 a 40 ecus por animal ([124]).

Para el sector de la carne de ovino en la CAPV, lo más relevante desde el punto de vista de la adhesión a la CE ha sido la ausencia de la inicialmente prevista alza de los precios del mercado en las tres primeras campañas y la concesión de primas al ganadero financiadas por el FEOGA Garantía.

Respecto al primer punto, se esperaba que el carácter de importador neto del mercado comunitario de carne de ovino y la estacionalidad inversa de la producción en la CE y en el Estado español generase un aumento de las exportaciones españolas, con la consiguiente alza de

---

[124]. Esta prima de carácter plurianual, ha quedado regulada en la Orden del Gobierno Vasco de 9 de noviembre de 1987 (BOPV nº 219 de 19. 11. 1987). El aumento de su importe por parte de la CE tiene por objeto compensar de algún modo los efectos de la reforma de la organización del mercado de la carne de vacuno decidida en enero de 1988. Dicha reforma ha entrado en vigor en la campaña 1989/90 y, a grandes rasgos, supone una mayor rigidez en el sistema de compras públicas. Sobre el tema véase L.M. MACIAS, "La CEE aprueba la reforma del mercado de la carne de vacuno y las ayudas directas de las rentas", Sustrai nº 13, 1988, p.8.

los precios medios de campaña. La realidad ha sido totalmente la contraria, ya que las importaciones, aunque ligeramente, han superado las exportaciones, provocando un descenso en los precios del mercado ([125]).

Sin embargo, la diferencia entre ese bajo precio del mercado y el precio base fijado por la Comunidad, y que como dijimos en la primera Sección, se aplica íntegramente en España desde el 1 de marzo de 1986, ha sido compensada por la introducción de la prima por pérdidas de renta. El importe de dicha prima fue de 760 pesetas por oveja en 1986, pasando a 1060 pesetas en 1987 y a 2565 en 1988 ([126]).

Dentro de las producciones cárnicas, tal vez sea el sector porcino el más afectado en la CAPV, y en realidad en todo el Estado español, como consecuencia del ingreso en la CE.

---

[125]. M. RODRIGUEZ, op. cit. (n. 122), p. 50.

[126]. Esta prima comunitaria dirigida al productor de carne de ovino ha sido regulada en la CAPV por la Orden del Gobierno Vasco de 30 de Noviembre de 1987 (BOPV nº 232 de 9.12.1987); de ella se han beneficiado más de 2300 ganaderos vascos en las dos últimas campañas. Al respecto veáse J.A. FERNANDEZ DE MENDIOLA, "Las primas comunitarias han reportado en 1988 a los ganaderos vascos más de 600 millones de pesetas", Sustrai nº 13, 1988, pp.9 y 10.

La principal incidencia se ha manifestado, sin lugar a dudas, en el descenso de los precios del mercado como consecuencia del flujo de importaciones desde paises comunitarios, especialmente en 1986. La fuerte corriente importadora se debió a que la integración en la CE coincidió en el Estado español con una situación de precios superiores a los de los dos años anteriores, en tanto que en la generalidad de la Comunidad, en ese mismo momento, los precios eran sumamente bajos. A esta circunstancia hay que añadir la ausencia de elementos de protección en la frontera española, ya que como mencionamos en la anterior Sección, los montantes compensatorios de adhesión no se aplican durante las cuatro primeras campañas, ni tampoco los derechos de aduana por parte del Estado español, al ser incompatibles con la normativa sectorial comunitaria.

Dada la influencia negativa ejercida por las importaciones, en 1987 y en 1988 se establecieron restricciones cuantitativas a la importación de productos de porcino de los restantes paises de la CE, posibilidad ya contemplada por el Acta de Adhesión. Estos contingentes transitorios, fijados mensualmente a razón de 55.000 unidades de animales vivos, no han

permitido, sin embargo, la recuperación total de los precios ([127]).

Contrastando con todo lo anterior, las exportaciones desde España no han sido posibles durante las tres primeras campañas: la calificación del Estado español como zona afectada por la peste porcina dentro de la CE a Doce así lo estableció. Esto no obstante, hay que destacar la fecha del 14 de diciembre de 1988, porque en ese día el Consejo comunitario de Ministros de Agricultura decidió levantar definitivamente la prohibición de exportación: terminaba así una cuarentena que se había prolongado durante 28 años. A partir del 14 de mayo de 1989 las fronteras del resto de países comunitarios han quedado abiertas a la carne y a los productos cárnicos del cerdo procedentes de España. La única cortapisa la representan aquellas zonas en las que todavía se registran focos de la enfermedad y para las que persiste la imposibilidad de exportar: entre esas zonas no se encuentra la CAPV, ya que básicamente se trata de provincias que coinciden con las áreas de explotación del cerdo ibérico, y que agrupan a la totalidad de Huelva, gran parte de Salaman-

---

127. M. RODRIGUEZ, op. cit. (n. 122), pp. 50 y 51.

ca, Cáceres, Badajoz, Sevilla, Cádiz y Málaga ([128]).

De entre todos los productos agrícolas en general, el mercado de la leche y de los productos lácteos ha sido, sin lugar a dudas, el que más cambios y desajustes ha experimentado desde la adhesión a la CE. .Al analizar esos cambios no debe perderse de vista la política implantada desde Bruselas para combatir los excedentes de leche comunitarios, política que fue recrudecida a lo largo de 1986 y 1987.

Dos hechos sobresalen en el balance de los tres primeros años de integración de este sector en la CE: una disminución constante y anual de la producción de leche, y una reducción sucesiva de los precios españoles fijados por la Comunidad para la compra en intervención de leche en polvo desnatada y de mantequilla.

Centrándonos en el primer aspecto, la producción de leche para el conjunto de las

---

[128]. Sobre este tema véase F. SANZ, "Las exportaciones de porcino por fin liberalizadas", ARAL nº 1002, 1989, p. 9. Asimismo, sobre las estrategias de distribución que están preparando las principales empresas cárnicas españolas ante la apertura del mercado comunitario, véase M. DEL POZO Y J.P. VALENTIN, "Carne: el reto comunitario se llama distribución", ARAL nº 1006, 1989, pp. 36-53.

especies bajó de 6.583 millones de litros en 1986 a 6.455 millones en 1987 y 6.325 en 1988 ([129]). La causa de esta evolución hay que buscarla, sin lugar a dudas, en la introducción del sistema de cuotas. Desde el primer momento de la aplicación del Acta de Adhesión en este aspecto, las cosas se fueron complicando, ya que en diciembre de 1986 la CE aprobó, para todos los Estados miembros una reducción de sus cuotas en un 7% para la campaña 1987/88 y en un 2,5% para 1988/89; al mismo tiempo, para favorecer esta reducción de la producción, la Comunidad adoptó un plan de ayudas al cese voluntario de la actividad lechera ([130]). Entendiendo que esta reducción significaba una modificación del Acta de Adhesión, el Estado español recurrió dichas medidas al Tribunal de Justicia; no obstante, la sentencia de esta institución, dictada en 1988, desestima el recurso y mantiene las nuevas re-

---

[129]. Para conocer las cifras exactas de esta reducción de producción de leche por especies de ganado, véase M. RODRIGUEZ, "Nuevo descenso de la producción de leche", ARAL nº 1014, 1989, pp.36-42.

[130]. Vease en la primera Parte de este trabajo, Capítulo I, Sección 1ª, el apartado B-1º.

ducciones a las cuotas de producción de leche y derivados garantizados al Estado español ([131]).

En la CAPV, estas decisiones de diciembre de 1986 tendentes a la reducción de la cuota estatal conllevan una fuerte incertidumbre. Ello no sólo por su contribución a la consolidación de un déficit estructural en la producción lechera y por tanto, a medio plazo, la fijación de una importante limitación del PIB agrario vasco, sino porque además resta posibilidades de reestructuración a las explotaciones viables de dimensión insuficiente. En efecto, la producción de las explotaciones que deseen abandonar la actividad lechera como contrapartida a la percepción de una compensación plurianual estrecha el campo de las ayudas que con objetivos de reestructuración pueden implementarse en la CAPV.

Sin embargo, y por ahora, la respuesta dada por los ganaderos vascos al régimen de ayudas al cese permanente de la producción lechera ha sido bastante limitada. Asi, según datos proporcionados por el Departamento de Agricultura y Pesca del Gobierno Vasco, entre las campañas 1987/88 y 1988/89, algo más de 100

---

[131]. Asunto 203/86, Reino de España C. Consejo, sta. de 20.9.1988 (no publicada aún en la compilación).

expedientes fueron aprobados: la producción anual declarada por el conjunto de esas explotaciones alcanzaba, aproximadamente, los 2,5 millones de litros.

Esta caída de la producción que hemos apuntado anteriormente ha provocado una falta de leche en el conjunto de todo el Estado, de por sí tradicionalmente deficitario en esta producción. A parte de la contingentación de la producción impuesta, con sus tasas de corresponsabilidad y supertasas, y el cierre subvencionado de las explotaciones de leche, también ha contribuído a esta escasez de leche el abandono de la ruta de recogida de la leche por parte de las centrales, al desaparecer el régimen de concesión exclusiva. No es de extrañar, pues, que los precios percibidos por los ganaderos por sus entregas a la industria también se hayan incrementado considerablemente en el mismo periodo ([132]).

Tanto las fuentes industriales que hemos consultado en la CAPV (Ona-Ram) como las

---

[132]. Según un artículo publicado por J.L. GALENDE en el diario El Correo Español - El Pueblo Vasco, de 12 de enero de 1989 (p.47), en Vizcaya, por ejemplo, el precio medio de la leche sufrió un incremento para el consumidor de más del 23% durante 1988, cifra a la que habría que añadir el 5% que tuvo lugar la primera semana del mes de enero de 1989.

ganaderas (sindicato EHNE - UGAV) coincidían en afirmar que el precio de la leche se ha disparado debido a la escasez mundial de este producto, originada por las sequías que han tenido lugar en Estado Unidos y Nueva Zelanda y por el sistema de cuotas de producción puesto en marcha por la CE hace unos años ([133]). A esta disminución de la oferta, especialmente apreciable en 1988, hay que añadir en ese mismo año un aumento de la demanda final de productos lácteos, en todo el Estado en general, por incremento de las exportaciones de leche en polvo y del consumo interior de natas, quesos y yogures ([134]). La consecuencia práctica de todo esto ha sido una fuerte presión de la demanda industrial que para cubrir sus necesidades ha tenido que incrementar el precio a los productores, lo que ha originado una guerra de precios entre centrales lecheras.

---

133. Siguiendo los dictados de la política de cuotas, la producción de leche en la CE bajó un 3,4% en 1988. En cuanto a los stocks acumulados de derivados lácteos, los de mantequilla experimentaron un decremento en volumen del 63%, con respecto al año 1987, y los de leche en polvo desnatada un 98%. Al respecto véase R. ARAGONES, "Súbita reducción de los excedentes comunitarios de leche en polvo y mantequilla", ARAL nº 1002, 1988, p.22.

134. GOBIERNO VASCO, DEPARTAMENTO DE AGRICULTURA Y PESCA, El Sector Agroalimentario. CAPV 1988, pp.13 y 14.

Según las fuentes que antes hemos citado, en la CAPV la industria lechera pagó al ganadero el litro de ese producto en enero de 1987 a 40 pesetas, mientras que ese mismo mes de 1988 lo hizo a 51 pesetas. En esta situación, los productores de leche reconocen que la escasez de este producto está siendo la causa de un cambio en las relaciones con los industriales, ya que ahora son ellos los que pueden llegar a imponer las condiciones de entrega, bajo la amenaza de vender su producción a otra industria. Los industriales por su parte abogan por unos precios mínimos de acuerdo con lo que marquen los precios de intervención fijados por la Comunidad para la mantequilla y la leche en polvo.

En consecuencia, y pese al tópico de los efectos negativos de carácter estructural que conlleva un sistema de cuotas, puede pensarse que, de poder hacerlo, los ganaderos vascos votarían por la continuidad de dicho sistema, ya que la reducción de la producción se está viendo acompañada de una fuerte subida de los precios que está repercutiendo en una mayor rentabilidad para aquellos que continúan en la explotación. Esta situación plantea, sin embargo, problemas de financiación para las centrales lecheras, que tienen una capacidad muy superior a la que están transformando y que se muestran

incapaces de afrontar unos precios cada vez más altos. La situación debe, pues, considerarse coyuntural.

B. Comercio exterior agroalimentario y financiación comunitaria.

1º Evolucion positiva del comercio exterior agrario.

En la evolución del comercio exterior global del Estado español hay que destacar, durante los últimos años, el progresivo deterioro de la balanza comercial, especialmente relevante a partir de 1986.

En efecto, mientras en 1984 la balanza comercial arrojaba un saldo deficitario de 850.000 millones de pesetas, en 1988 el déficit del comercio exterior alcanzó los 2,35 billones de pesetas. Entre las causas de esta evolución negativa, hay que señalar el fuerte incremento de la demanda interna, la mayor apertura comercial hacia la CE, y la pérdida de competitividad vía precios al apreciarse el tipo de cambio real de la peseta en 1987 y 1988, fundamentalmente. De hecho, fue precisamente en 1988 cuando por primera vez en muchos años, la balanza de servi-

cios (turismo, transportes, etc) no pudo compensar el déficit de la balanza comercial ([135]).

Pues bien, dentro de este contexto, la balanza comercial agroalimentaria ha venido experimentando una evolución de signo completamente distinto, con un saldo positivo a excepción del año 1986.

Durante el primer año de adhesión a la CE se produjo un incremento considerable de las importaciones, mientras que las exportaciones permanecieron prácticamente estables. En total se importaron mercancías relacionadas con la agricultura y la alimentación por valor de 719.400 millones de pesetas, produciéndose además el cambio ya previsto como consecuencia de la integración en la CE: mientras las importaciones procedentes de terceros países disminuyeron en un 14,5%, las importaciones procedentes de países comunitarios aumentaron en un 77,5% ([136]).

Ello se debió, por una parte, a la aproximación de los derechos arancelarios españoles a los del Arancel Aduanero Común, y, por

---

135. Véase al respecto J. MONTANER I GIRO, op. cit. (n. 106), pp. 45 y 46.

136. Sobre esta evolución, véase E. ALMOGUERA, "El comercio exterior agroalimentario español en los últimos años", B.I.E. nº2, 1989, pp.67 y 68.

otra parte, a la puesta en práctica del primer movimiento de desarme arancelario entre España y la CE. A todo ello habría que añadir la progresiva liberalización del comercio exterior por parte del Estado español, la aplicación progresiva de la preferencia comunitaria y, en definitiva, la adopción de la PAC.

La conjunción de las circunstancias precedentes hizo que en España se realizaran fuertes importaciones a lo largo de 1986. Durante este año, las importaciones procedentes de la Comunidad que mayores incrementos registraron fueron las correspondientes a carnes, cereales y productos lácteos, rivalizando así con las producciones más importantes de la CAPV ([137]).

---

[137]. De hecho, el subsector de productos ganaderos (leche y carnes) fue el causante del déficit en la balanza del comercio exterior agroalimentario durante 1986. En los momentos actuales, pensamos que la persistencia de esas importaciones constituye un contrasentido, pues todas estas producciones son susceptibles de mejora estructural en la CAPV, mejora que proporcionaría puestos de trabajo indirectos en las industrias suministradoras de insumos (piensos, fertilizantes, ...) y en las industrias de transformación (mataderos, industria láctea, industria cárnica...). No obstante como anunciábamos en la Sección primera de este Capitulo, las dificultades para este tipo de acción de fomento proceden de las limitaciones impuestas por el Acta de Adhesión, especialmente al sector lácteo.

En cuanto a precios de mercado, los sectores que sufrieron un mayor impacto por la liberación de las importaciones fueron los de las carnes de ovino y porcino; si bien, como dijimos en la Sección anterior, en la carne de ovino las bajas registradas en los precios fueron compensadas por las primas a la oveja, y en lo que respecta al porcino los precios al productor fueron superiores a los del año 1985. En el sector de cereales, cabe destacar el fuerte incremento de las importaciones de trigo y cebada procedentes de Francia y Reino Unido ([138]).

En cuanto a las exportaciones en 1986, se mantuvieron estables en relación al año anterior, del orden de 679.300 millones de pesetas registrándose un aumento del 7,8% en los envíos a la Comunidad y reduciéndose en un 14,8%

---

[138]. Merece mencionarse en este sector que, a pesar de estar determinada en el Acta de Adhesión, la cantidad objetivo de trigo blando panificable a importar en España durante 1986 en 175.000 Tm, en noviembre de ese mismo año dicha cantidad fue aumentada por la Comunidad en 375.000 Tm, a petición de la Administración española en el marco de las medidas que se adoptaron para evitar el incremento excesivo del índice de precios al consumo. Al respecto véase J. CARBONELL, "El sector agrario español en su primer año europeo", R.E.A.S. nº 140, 1987, pp. 241 y 242.

las ventas a terceros países ([139]). Como hecho positivo, las exportaciones españolas hacia los mencionados países terceros accedieron a las restituciones a la exportación, pero, en casi todos los sectores, excepto el lácteo y el azúcar, el importe de la restitución fue disminuido por el del montante compensatorio de adhesión.

Las exportaciones destinadas a la CE que más aumentaron en 1986 fueron las frutas, las plantas vivas y los productos de floricultura. Entre los capítulos que mayores retrocesos registraron cabe destacar las grasas y aceites, y el sector vitivinícola, este último sometido por la Comunidad al mecanismo complementario de intercambios y al pago de los montantes reguladores ([140]).

Este flujo de importaciones y de exportaciones durante 1986 arrojó un saldo negativo de 40.100 millones de pesetas en el comercio exterior agroalimentario.

---

[139]. E. ALMOLGUERA, op. cit. (n. 136), p. 68.

[140]. J. CARBONELL, op. cit. (n. 138), p. 242. De hecho, la primera aplicación de los montantes reguladores a las exportaciones españolas de vino a la CE dio lugar a la interposición de un recurso de anulación por parte del Estado español ante el Tribunal de Justicia (asunto 128/86, Reino de España c. Comisión, sta. de 16.7.1987), aún no publicada en la compilación.

Tras este impacto producido en 1986 como consecuencia de la adhesión a la CE, que determinó un fuerte incremento de las importaciones, la balanza comercial agraria se recuperó en 1987 y 1988, ofreciendo un saldo favorable de 60.600 y 4.900 millones de pesetas, respectivamente. Esto es, durante estos dos años, el ritmo de crecimiento de las importaciones no sólo no aumentó, sino que decreció de modo sustancial: el 21% en 1.987 y el 16% en 1988 ([141]).

Entre los factores que contribuyeron favorablemente a esta evolución positiva, particularmente evidente en 1987, cabría destacar la radical disminución de la importación de cereales-pienso en el primer semestre de 1987, a consecuencia de los retrasos surgidos en la CE para la aplicación del acuerdo con los Estados Unidos, la caida de la peseta frente al dólar en 1987, el aumento de las exportaciones de frutas dulces en 1987 y 1988, asi como la realización de determinadas exportaciones con carácter coyuntural como sucedió con los cereales y la leche desnatada en polvo en 1988. Como factor negativo en esta evolución hay que consignar la progresiva aproximación a los derechos arancelarios comunitarios, inferiores a los españoles en la mayoría de los productos.

2º Incremento de las garantías financieras.

---

[141]. E. ALMOGUERA, op. cit. (n. 136), p. 69.

En este contexto tenemos que señalar el aumento sucesivo de los recursos transvasados al Estado español por parte del FEOGA Garantía durante el primer trienio de pertenencia a la CE. Sin embargo, debemos relativizar la importancia de esta mayor asignación financiera, ya que ello no representa un trato de favor, sino que es consecuencia de la adopción progresiva de los mecanismos comunitarios de mercado, y, en definitiva, del principio de solidaridad financiera que inspira la PAC. De hecho, en el seno de la CE el resto de los países alcanzan ya el techo de todos los precios y ayudas, mientras que en España, precisamente por estar en período transitorio, todavía no se alcanzan las cifras totales ([142]).

Durante 1986, las acciones derivadas de la aplicación en España de la política comunitaria de mercados, financiadas por la sección Garantía del FEOGA reflejaron solamente diez meses de aplicación de la PAC. Además, una parte

---

[142]. Por otra parte, tenemos que tener en cuenta que el progresivo incremento de los recursos procedentes de la CE ha sido paralelo a la reducción de las subvenciones nacionales, que en 1.985 alcanzaron la cifra de 35.000 millones de pesetas y que en 1988 se redujeron a 6.000 millones, correspondientes a intervenciones en Canarias, territorio en el que no se aplica la política comunitaria de mercados, así como a ayudas nacionales en el sector de frutas y hortalizas que, como sabemos, están prácticamente al margen de poder acceder al presupuesto comunitario hasta 1990. Véase al respecto la opinión de V. Albero, "Subvenciones del FEOGA en garantía", Nuestra Cabaña nº 22, 1988, p. 22.

importante de los fondos que correspondían al Estado español en la campaña 1986/87 fueron transferidos a lo largo de 1987, por lo que la cantidad recibida en 1986, 37.442 millones de pesetas, fue muy inferior a la recibida en las dos campañas siguientes y a lo que se percibirá anualmente una vez transcurrido totalmente el período transitorio ([143]).

El incremento más notable en la adjudicación a España de fondos comunitarios provenientes del FEOGA Garantía se produjo en 1988, pasando de 123.425,6 millones de pesetas en 1987, a 280.833,4 millones, lo que representa un aumento del 133,7%. En realidad, al finalizar 1988, el saldo financiero España-CE por todos los conceptos, no sólo por agricultura, fue de 144.684 millones de pesetas favorables al Estado español; en efecto, España recibió de la CE 402.000 millones de pesetas, habiendo pagado, en

---

[143]. Véase J. CARBONELL, op.cit. (n. 138), p. 243.

concepto de recursos propios, 257.316 millones ([144]).

En el Anexo XXI se desglosan por sectores y líneas de actuación el total de pagos efectuados durante 1988. Podemos destacar el fuerte aumento del total de aportaciones al sector cereales, debido principalmente a un incremento en el volumen de restituciones.

Dentro de las ayudas destinadas a la producción, resaltan claramente las correspondientes al sector ovino y caprino, ya que los 46.111,1 millones de pesetas indicados por este concepto representan el 39% del total de las mismas.

En el sector del vino, destaca igualmente un considerable aumento de pagos, y que se debe, en parte a la eliminación a partir de 1988

---

144. Las previsiones para 1989 indican que el saldo continúa siendo positivo, aunque un tanto menor, alrededor de los 85.000 millones de pesetas. Sobre todas estas cifras véase J. MONTANER I GIRO, op. cit. (n. 104), p. 16. Esto no obstante, la contribución financiera del Estado español a los recursos propios de la Comunidad aumenta a medida que pasa el periodo transitorio; los únicos recursos que se conceden de forma automática en la CE son precisamente los derivados de la sección Garantía del FEOGA: por el volumen que representan dentro del presupuesto comunitario y por su carácter inmediato, puede concluirse que el equilibrio financiero de España dentro de la CE va a depender de su capacidad de captar recursos por esta vía, lo que equivale a decir que va a depender de la trayectoria de reforma de la propia PAC.

de los montantes reguladores de los vinos con Denominación de Origen, y en parte, a la importante suma destinada a la industrialización (pagos de destilación y costos de comercialización), 30.963,7 millones de pesetas.

Finalmente, debido a una abundante cosecha de aceite de oliva en 1988, se registran, por primera vez en esta producción pagos al almacenamiento privado; asimismo, los 4.631,2 millones de pesetas que aparecen indicados en concepto de restituciones son los primeros pagos que por este tipo de gasto van a cargo del FEOGA Garantía en este sector.

Sección 3ª: Impacto regional previsible derivado de la implantación de la PAC.

A. Efectos derivados del componente mercado.

1º Buenas perspectivas para las regiones de agricultura mediterránea.

Partiendo de los términos de la adhesión al Mercado Común Agrícola y del balance que arrojan los tres primeros años de integración, en esta Sección vamos a valorar, en términos globales y desde una perspectiva regional con

especial referencia a la CAPV, el distinto impacto que la mencionada adhesión puede tener en el Estado español en su conjunto. No hay que olvidar que a los efectos de la aplicación de la PAC, tal como ha sido pactada en el Acta de Adhesión, se superponen los efectos de su reforma hoy en curso. Todo ello introduce un cierto grado de incertidumbre en el análisis, puesto que, por una parte, habrá que esperar a que finalice como mínimo el período transitorio para valorar más acertadamente dicho impacto, y por otro, se conoce la dirección en que va a modificarse la PAC, pero no así el ritmo que se le va a imprimir.

Hay que matizar, además, que la agricultura es sólo uno de los sectores productivos que puede tener mucha importancia en algunas regiones ([145]), pero que la evolución futura de los desequilibrios regionales se ve igualmente condicionada por el desarrollo económico que

---

145. Efectivamente, uno de los sectores que presenta desequilibrios regionales más importantes es indudablemente la agricultura, como demuestra la coincidencia de zonas pobres y zonas de vocación agrícola. Además el agropecuario es el sector donde la tendencia a la compensación es más lenta. Como sabemos, la evolución de la PAC muestra el desequilibrio regional provocado por su propio funcionamiento, desequilibrio que sólo ha sido reducido escasamente a lo largo de los años en base a varios factores socioestructurales. Véase al respecto F. LECHI, "Desequilibrio regional y evolución en el proceso de la política agrícola", R.E.A.S. nº 140, 1987, pp. 51-65.

experimentan a su vez otros sectores productivos a nivel regional.

Desde el punto de vista agrario, la diversidad regional en el Estado español es evidente. Esta afirmación se puede constatar a partir del peso relativo de los distintos aprovechamientos agropecuarios en la estructura de la producción final agraria de cada región. La especialización productiva viene condicionada por razones de tipo físico y climático; pero existen también factores de tipo estructural que caracterizan el tipo de agricultura existente en cada región, así como sus posibilidades de desarrollo: estructura de las explotaciones, régimen de propiedad, nivel de capitalización, grado de implantación del asociacionismo, nivel de especialización del empresario, etc. ([146]).

Por desbordar el objetivo de este trabajo, no es nuestra tarea realizar, región por región, un análisis del impacto derivado de la aplicación de la PAC ([147]), sino constatar a

---

[146]. Véase al respecto la clasificación de regiones agrarias establecidas por A. CAMILLERI, J.M. SUMPSI Y C. TIO en su estudio La agricultura Española y el Mercado Común Agrícola, Instituto de Estudios Económicos, Madrid 1987.

[147]. Para un examen pormenorizado del impacto de la PAC en las distintas regiones de España, véase J.M. SUMPSI Y C. TIO, "La política agrícola común y su impacto regional en España", P.E.E. nº 34, 1988, pp. 364-370.

grandes rasgos, los distintos efectos que la adhesión al Mercado Común Agrícola va a producir en las dos grandes zonas de agricultura homogénea: las regiones de agricultura mediterránea, y aquellas de agricultura atlántica en las que se enmarca la CAPV.

Y comenzamos afirmando que los términos convenidos en el Acta de Adhesión, a pesar de la cautela con que han sido redactados, favorecen a las regiones especializadas en productos mediterráneos. Ello se debe principalmente a que, a diferencia de las producciones de agricultura atlántica, los productos mediterráneos no han quedado sometidos a limitaciones estructurales (cuotas, umbrales de garantía, tasas de corresponsabilidad...) que condicionen sus posibilidades de desarrollo. A ello hay que sumar, además la mayor ventaja comparativa de la que gozan respecto a los productos similares de otros países miembros.

En este contexto y conforme a criterios utilizados por la propia CE ([148]), la España de agricultura mediterránea comprende todas las provincias del litoral mediterráneo, así como La Rioja, Navarra y Baleares, toda la Mancha, Extremadura y buena parte del Valle del Guadalquivir. Se trata, pues, de una amplia región con agricultura muy diversificada, pero con predomi-

---

148. COMISION DE LAS CES, Informe Pizzutti, Bruselas 1977.

nio del sector hortofrutícola. Como se sabe, la España mediterránea se enfrenta, desde el punto de vista agrario, a un problema de escasez de agua, problema especialmente acuciante en 1988 y sobre todo en 1989, pero cuando este condicionante no falta, este tipo de agricultura mediterránea disfruta de evidentes ventajas comparativas.

Concretando más, pensamos que las frutas, las hortalizas, el vino, y el aceite de oliva son las producciones con más futuro en el Estado Español. A pesar de que estos sectores mediterráneos deben mejorar su estructura comercial, adaptarse a las exigencias de la demanda en cuanto a variedades, tipos de productos, introducir las normas comunitarias de calidad, etc., tienen, no obstante, unas condiciones óptimas para imponerse en el mercado europeo. De hecho, ya lo venían haciendo desde 1970, a partir de la entrada en vigor del Acuerdo Comercial CE-España; en estos momentos, puede pensarse que su expansión será aún mayor, una vez desaparecidas las trabas al comercio y realizado el mercado único europeo.

Como algunas veces hemos afirmado, las producciones mediterráneas no están protegidas por la PAC con garantías tan intensas de las que tradicionalmente se han beneficiado las producciones continentales. Pero en el caso de las frutas y hortalizas, dentro del contexto comunitario, a España le favorece que no existan

garantías de compra siempre y cuando el comercio libre quede garantizado ([149]).

En el caso del vino el factor precios favorece a las zonas productoras de Aragón, Cataluña y especialmente a la región manchega ([150]). De estas tres zonas es La Mancha la que más supedita su futuro agrícola al sector vitivinícola. Hoy en día, el vino de esta región tiene deficiencias importantes, pero se está trabajando en la actualidad por parte de cooperativas y bodegas en los cambios de cepas y en la mejora de la elaboración de los caldos. Si se continúa en esta vía, el futuro de la Mancha agrícola descansa principalmente en el vino, aunque otras producciones como la ganadería ovina, los quesos y el girasol garantizan un sector agrario sufi-

---

[149]. Sobre este aspecto véase C. BLASCO Y F. PARRA, "Posición competitiva de las hortalizas y frutas españolas en el nuevo mercado comunitario", R.E.A.S. nº 136. 1986, pp. 75-108.

[150]. En la Sección 1ª de este Capítulo, vimos como los precios institucionales pagados por el vino común destinado a la destilación son mucho más bajos en España, estando previsto alcanzar el nivel comunitario al final del período de transición, en 1992. Esto, no obstante, la reglamentación de este sector debe ser revisada en 1990, como se acordó en el Consejo de Dublín de julio de 1984. Sobre el contenido de la reforma acordada en esta reunión, véase Bulletin des CES 7-8/1984, pp. 52 y 53.

cientemente potente para mantener el pulso económico de esta región ([151]).

En cuanto al olivar esta producción se localiza fundamentalmente en Andalucia Oriental, donde algunas comarcas, como la provincia de Jaén, presentan un acusado monocultivo olivarero. Recordamos aquí que el apoyo a la producción de aceite de oliva cuesta mucho dinero al presupuesto comunitario al tratarse de una producción confrontada a la concurrencia de aceites vegetales sustitutivos. No obstante, y a pesar de que la reforma del sector está anunciada desde 1983, por el momento las circunstancias sociales y regionales que caracterizan la producción de aceite de oliva en Grecia, en Italia, y ahora en España, parecen hacer inviable otra alternativa que no implique el sostenimiento de este sector con apoyo público.

Partiendo de este dato, el futuro de la producción olivarera es muy favorable para toda la región de Andalucia Oriental, tras la adhesión de España a la CE. Los precios españoles son mucho más bajos que los comunitarios, las ayudas a la producción en España son también muy inferiores y, por tanto, es de esperar que crezcan en el futuro, aunque para ello se haya previsto un dilatado periodo de diez años. Con esta perspectiva puede afirmarse que el sector

---

[151]. J.M. SUMPSI Y C. TIO, op. cit. (n. 147), p. 368.

del aceite de oliva, producción que como vimos en la Sección 1ª también ha resultado muy gravosa en España durante los últimos años, puede convertirse, paradójicamente, junto con el viñedo, en el más rentable de toda la agricultura española ([152]). Sin embargo, no debe perderse de vista las lineas de reforma esbozadas para este sector, por lo que su futuro reside en mantener la preferencia del consumidor frente a otras grasas, y no en aprovecharse de las ayudas comunitarias para entregar el producto a la intervención: a largo plazo un producto no puede vivir del apoyo público, y mucho menos en el contexto actual de reforma de la PAC, caracterizado por un proceso de liberalización creciente del mercado.

2º Efectos negativos para la CAPV.

Desde el punto de vista de la política de mercados agrarios, la CAPV, junto a las demás regiones incluidas dentro de la zona de agricultura atlántica (Cantabria, Asturias, Galicia, Norte de León y Meseta norte) constituye el contrapunto de lo dicho en el caso de las regiones de agricultura mediterránea.

Como ya sabemos, en la CAPV tiene una importancia básica la economia del ganado vacuno, leche y carne; también son relevantes, espe-

---

[152]. J.M. SUMPSI Y C. TIO, op.cit. (n. 147), p. 369.

cialmente en la provincia de Alava, los cereales, las patatas, y el vino con Denominación de Origen. Desde un punto de vista estructural, se trata de una región bastante montañosa, con explotaciones pequeñas y diseminadas. No vamos a entrar aquí en detalles ya analizados en anteriores páginas, sino que afirmaremos simplemente que, dado el momento de la integración en la CE coincidente con la reforma de la PAC, consideradas las deficiencias estructurales de las explotaciones agrarias en la CAPV, y constatada la dureza de los términos de adhesión para sus producciones más representativas, la CAPV es una de las regiones que más va a sufrir el impacto de la competencia de las producciones ganaderas y cerealistas procedentes del resto de la CE.

La necesaria adaptación de las explotaciones agrarias vascas a la competencia comunitaria exige un proceso de modernización que conlleve aumentos de productividad. Este proceso, de entrada, se ve limitado por la implantación del sistema de cuotas, de umbrales de garantía, de tasas de corresponsabilidad, del recorte creciente de precios realizado bajo una óptica de especialización productiva, etc.

En definitiva, creemos que en la CAPV el efecto mercado de la adhesión va a ser negativo, a corto y medio plazo, por lo que es de

esperar, consecuentemente un descenso de rentas para los productores vascos ([153]).

Esta constatación de que, al contrario de las regiones mediterráneas, la CAPV y demás zonas de agricultura atlántica van a sufrir de forma más manifiesta la competencia de los productos del resto de los Estados miembros, justifica de algún modo el calificativo de "no equilibrado" que hemos atribuído al acuerdo de adhesión agrícola. Esta constatación representa, además, un aspecto de signo contrario al observado en la CE a seis y a diez miembros: si de 1962 a 1982 las medidas de sostenimiento de mercados favorecieron las producciones continentales (productos ganaderos, cereales, remolacha), y consecuentemente las regiones donde éstas predominan (Norte de Francia, Alemania, Benelux, Dinamarca y Reino Unido), en la tercera ampliación de la Comunidad a doce miembros, y en lo que toca al Estado español, estas producciones quedan menos protegidas en su integración en la PAC, con el consiguiente detrimento para las

---

153. Sin embargo, el impacto de signo negativo puede resultar mayor en aquellas regiones que, incluídas también dentro de la España de agricultura atlántica, registran una mayor participación de la agricultura en su economía global (Cantabria, Galicia y León, por ejemplo).

regiones especializadas ([154]). Todo ello confirma, además, que el momento de la adhesión al Mercado Común Agrícola no ha sido precisamente el más oportuno.

B. Factores compensadores: los intrumentos socioestructurales.

1º La declaración de la CAPV como zona de agricultura de montaña: las indemnizaciones compensatorias de montaña.

En el apartado anterior nos hemos centrado en el análisis del impacto regional del elemento mercado. Sin lugar a dudas, el nivel de

---

[154]. Esta constatación también constituye un punto de inflexión respecto a la orientación de mercado registrada en España antes de su adhesión a la CE. A este respecto, cabe destacar que desde 1973 a 1982, principalmente, los grados de protección vía precios más elevados fueron alcanzados en productos ganaderos como las carnes de vacuno, ovino, y leche de vaca; en cuanto a las producciones vegetales extensivas (trigo, cebada, maiz, remolacha, ...), las ganancias de los productores fueron sensiblemente superiores en el periodo 1978/1982. Sobre estos efectos redistributivos interregionales de la política agrícola española antes de la adhesión a la CE véase J.M.G. ALVAREZ-COQUE Y L.V. BARCELO, Análisis y valoración, en términos de bienestar, de la política de precios agrarios en España durante el periodo 1963/1982, Secretaria General Técnica del MAPA, Madrid 1986. Tambien de los mismos autores, "Aspectos regionales de la política agraria en España", R.E.T. nº 22, 1986, pp. 29-36.

precios y las demás medidas de intervención en el mercado son los factores que más van a influir en las rentas agrarias y en las potencialidades de desarrollo de cada región. La valoración que hemos hecho de su impacto en la CAPV ha sido negativa. No obstante, creemos que las medidas socioestructurales pueden jugar un papel importante en el sostenimiento de las rentas y, en definitiva, en el mantenimiento de la población y el empleo agrícola: la elaboración de planes de mejora estructural, de transformación y comercialización, la puesta en marcha de programas especificos de desarrollo, y especialmente los beneficios derivados de la declaración de la CAPV como zona de agricultura de montaña (ZAM), pueden compensar esa anunciada caída de rentas.

La declaración de la CAPV como ZAM resulta esencial para el futuro del sector, ya que la política comunitaria de montaña y zonas desfavorecidas permite la concesión de mejores ayudas con respecto a otras zonas. Como sabemos dicha política se asienta sobre dos pilares básicos: las indemnizaciones compensatorias de montaña (ICM) y los programas de desarrollo comarcal. En este punto sólo hacemos referencia a las ICM, distinguiéndolas de otros instrumentos socioestructurales como único factor que permite compensar de modo directo la pérdida de rentas

que puede derivarse de la aplicación en la CAPV de la política de mercados ([155]).

Dentro de este marco, recordamos que la CE delimitó las zonas de agricultura de montaña y zonas desfavorecidas en el Estado español a través de la Directiva CEE 86/466 de 18 de julio de 1986. A este respecto, cabe destacar como la Administración Autónoma Vasca se adelantó a la clasificación definitiva efectuada por la CE, adoptando en diciembre de 1985, el Decreto 394/1985 sobre Régimen específico de la Agricultura de Montaña en la Comunidad Autónoma del País Vasco ([156]). Esta disposición contempla todas las zonas afectadas por hándicaps naturales como ZAM, al contrario de la CE cuya delimitación, concretada en la Directiva CEE 86/466 y aprobada a instancias de la propuesta del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, califica, dentro de la provincia de Alava, la zona de Valles Alaveses como zona desfavorecida ([157]).

Posteriormente, el Decreto 27/1988 del Gobierno Vasco sobre Ayudas a las Explota-

---

155. Como vimos en la primera Parte de este trabajo, las ICM se instituyeron por primera vez en la Directiva CEE 268/75 y están reguladas en la actualidad por el Reglamento CEE 797/85.

156. BOPV nº 32 de 17.2.1986.

157. A efectos prácticos esta divergencia de calificación no reviste importancia, ya que tanto unas zonas como las otras optan a las ICM.

ciones Agrarias del País Vasco ([158]) recoge en su apartado III 3 "medidas especificas en favor de la agricultura de montaña y de determinadas zonas desfavorecidas". Esta disposición, que ha sustituído en determinados aspectos al Decreto 394/1985 mantiene, sin embargo, la delimitación geográfica de esta última norma ([159]).

Esta clasificación propia del Departamento de Agricultura y Pesca del Gobierno Vasco delimita el 94,7% de la superficie total de la CAPV como ZAM, frente al 82,76% que resulta de la delimitación comunitaria. No obstante, la normativa autonómica respeta las condiciones establecidas en la CE en cuanto a baremos y conceptos subvencionables. De este modo, según el Decreto 394/1985 se consideran ZAM aquellos territorios homogéneos integrados por comarcas,

---

158. BOPV nº 39 de 26.2.1988.

159. En la misma línea, la Ley 25/1982 (BOE nº164 de 10.7.1982) que concreta la política española sobre agricultura de montaña y disposiciones que la han desarrollado, entre ellas el Real Decreto 1684/1986 (BOE nº 190 de 9.9.1986), tampoco contemplan la figura de las zonas desfavorecidas, por lo que se constata, en ambos casos, una reducción del ámbito de aplicación de las Directivas CEE 268/75 y 86/466. Sobre la normativa de la Administración central en materia de agricultura de montaña, véase A. RODERO, "Normas jurídicas de la Comunidad Económica Europea y de España sobre protección de las zonas de montaña", R.E.R. nº 15/16, 1985/86, pp. 371-421.

términos municipales o partes de los mismos que reúnan las siguientes condiciones ([160]):

- Tener una altitud superior a los 1.000 metros en un 80% de su superficie.

- Registrar una pendiente media superior al 20%, o una diferencia entre las cotas extremas de su superficie agraria superior a 400 metros.

- Presentar una vocación predominantemente agrícola y concurrir en ellas simultáneamente circunstancias de altitud y pendiente que, sin llegar a los valores indicados en los párrafos anteriores, den lugar a circunstancias excepcionales limitativas de la producción agraria.

De conformidad a estos criterios el Decreto de 1985 establece veinte comarcas de agricultura de montaña: Valles Alaveses, Llanada Alavesa, Montaña Alavesa, Rioja Alavesa, Estribaciones del Gorbea, Cantábrica Alavesa, Bajo Bidasoa, Donostialdea, Alto Deba, Goierri, Tolosaldea, Urola-Deba, Urola-Kostaldea, Bilbao Handia, Gernika-Bermeo, Markina-Ondárroa, Plentzia-Munguia, Encartaciones, Ibaizábal-Nervion, Duranguesado. La relación de los municipios (un

---

[160]. Al respecto vease L. MANSO, "Delimitacion de zonas de agricultura de montaña" y "Decreto del Gobierno Vasco sobre Agricultura de Montaña", Sustrai nº 3, 1986, pp. 7-12.

total de 232) integrantes de cada una de las veinte comarcas figura en el Anexo del mencionado Decreto ([161]).

Desde 1986 los ganaderos y agricultores establecidos en estas comarcas calificadas de agricultura de montaña perciben una idemnización compensatoria. Además de su ubicación geográfica en alguna de las mencionadas comarcas, el beneficiario debe reunir ciertas condiciones; entre ellas, estar inscrito en el Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social, siendo la indemnización incompatible con la percepción de una pensión de jubilación. Se exige además una cierta especialización agraria, ya que la ayuda está destinada a los titulares de explotaciones agrarias familiares o comunitarias de las que obtengan al menos el 50% de sus rentas (art. 30 del Decreto 27/1988). Finalmente, la explotación

---

161. La aplicación de la CAPV de la política comunitaria de agricultura de montaña ha dado lugar, además, a una nueva infraestructura institucional, encargada de la conducción de dicha política: la Comisión de Agricultura de Montaña, órgano de consulta y coordinación; los Comités Comarcales, encargados entre otros aspectos de la elaboración de los programas comarcales de agricultura de montaña; y las Asociaciones de Montaña, órganos ejecutivos de dichos programas. Sobre la composición y funciones de estas entidades, léase los arts. 24 a 27 del Decreto 27/1988.

debe tener un mínimo de 2 hectáreas de SAU ([162]) (y hasta un máximo de 40 hectáreas de SAU o 40 UGM para beneficiarse de esta ayuda), cumplir las normas vigentes en materia de sanidad animal y vegetal, y haber realizado las campañas sanitarias correspondientes.

Las ICM establecidas por la Administración vasca se gestionan y se distribuyen a través de las Diputaciones Forales de los tres Territorios Históricos ([163]). En 1986, primer año de la aplicación de estas medidas comunitarias en la CAPV, las indemnizaciones de agricultura de montaña ascendieron a 328 millones de pese-

---

[162]. En este punto recordamos que en España las condiciones de aplicación de las ayudas comunitarias para zonas de agricultura de montaña y zonas desfavorecidas se han establecido por la CE en los niveles más favorables, igual por tanto a las de las regiones griegas, Mezzogiorno, Departamentos Franceses de Ultramar y Portugal: posibilidad de subvención a agricultores con superficies a partir de 2 hectáreas (3 hectáreas es la norma general) y ampliación, para algunas zonas de la participación habitual del FEOGA en la financiación de estas ayudas hasta un 50% (25% en el caso general). Según la Directiva CEE 86/466 en la CAPV las zonas que optan a esta mayor cofinanciación son las comarcas de Valles Alaveses, LLanada Alavesa, Montaña Alavesa y Rioja Alavesa.

[163]. Con tal fin las tres Diputaciones Forales han promulgado sendos Decretos que desarrollan y ejecutan la normativa del Gobierno Vasco: Decreto Foral 64/1987 de la Diputación Foral de Guipúzcoa (BO de Guipúzcoa nº 236 de 11.12.1987); Decreto Foral 142/1987 de la Diputación Foral de Bizkaia (BOB nº 287 de 15.12.1987); Decreto Foral 1626/1987 de la Diputación Foral de Alava (BOTHA nº 5 de 15.1.1988).

tas: un total de 5.426 ganaderos y agricultores de la CAPV resultaron beneficiados con estas indemnizaciones, en cantidades que iban de las 3.000 a las 4.500 pesetas por hectárea o UGM. Para la distribución de estas ayudas se tuvo en cuenta la similitud de las zonas en lo que se refiere a problemas de producción y a las condiciones socioeconómicas desfavorables; como resultado , se distinguieron cuatro zonas en los Territorios de Guipúzcoa y Vizcaya, y cinco en el de Alava ([164]).

Desde 1987 las Diputaciones Forales han variado el método de cálculo para fijar las ICM, de tal modo que en 1987 y en 1988 las ayudas se han concedido según unos baremos que, en vez de apreciarse a nivel comarcal como en 1986, se miden ahora explotación por explotación. Según la nueva metodología, a cada explotación se asignan unos puntos que corresponden a la zona en que se ubique en cada Territorio Histórico, a su pendiente, a la distancia de la explotación a la carretera de acceso, y al número de personas que dependan económicamente de la misma. La suma de todos los puntos por estos conceptos constituye el coeficiente de explota-

---

[164]. Sobre los detalles de esta primera campaña de ayudas de agricultura de montaña en la CAPV, véase J.A. FERNANDEZ DE MENDIOLA, "Las indemnizaciones de agricultura de montaña de Euskadi ascendieron a 328 millones en su primer año de aplicación", Sustrai nºs 10-11, 1987, pp.8 y 9.

ción, que determina, en definitiva, el nivel exacto de la ICM ([165]).

En 1987, las ICM ascendieron en la CAPV a 380 millones de pesetas, 52 millones más que en el ejercicio anterior. En esta ocasión, un total de 4.560 agricultores y ganaderos fueron beneficiados por estas ayudas; por Territorios Históricos, Alava recibió 95 millones, repartidos entre 1.063 beneficiarios; Guipúzcoa, 162 millones entre 1981 personas; y Vizcaya repartió 122 millones a 1.516 beneficiarios ([166]). En 1988, sin embargo, el importe de las ICM ha

---

[165]. Esta nueva fórmula de distribución de las indemnizaciones compensatorias en la CAPV se acerca más a los modos de actuación de los países europeos. Para un análisis comparado de este áspecto véase MINISTERIO DE AGRICULTURA Y PESCA, La política socioestructural en las zonas de agricultura de montaña en España y en la CE, Secretaría General Técnica, Madrid 1987.

[166]. Al respecto véase J.A. FERNANDEZ DE MENDIOLA, "Las indemnizaciones de montaña alcanzaron los 380 millones en 1987", Sustrai nº 13, 1988, p. 11.

descendido ligeramente, cifrándose en 358 millones a repartir entre 3.997 beneficiarios ([167]).

Las ICM están constituyendo un complemento directo de las rentas ([168]) para los agricultores vascos emplazados en las zonas calificadas de agricultura de montaña, zonas que representan prácticamente la totalidad de la superficie de la CAPV. La importancia de estas ayudas es doble: por una parte "recompensan" a estos agricultores por quedarse en esas zonas con un medio natural poco apto, y por otra les

---

[167]. En otras Comunidades Autónomas, el Ministerio de Agricultura repartió, en 1988, en concepto de ICM, 6.008 millones, entre un total de 121.542 beneficiarios, lo que da una media de 49.433 pesetas por agricultor. Independientemente, en ocho Comunidades (Aragón, Asturias, Canarias, Cantabria, Castilla-León, Castilla-La Mancha, Galicia y Murcia) 73.000 agricultores recibieron una indemnización complementaria , como consecuencia de la aportación de 1.300 millones con cargo a sus propios presupuestos. En relación a este aspecto, hay que destacar que el País Vasco es la única Autonomía que tramita y gestiona las ICM por su propia cuenta, con el consentimiento de Bruselas. Para 1989, el Ministerio de Agricultura ha fijado su aportación en 10.000 millones. Sobre estas cifras véase A. GADEA Y M. CARLON, "Ayudas para los Desfavorecidos", Agricultura nº 682, 1989, pp. 384-386.

[168]. El denominado "régimen transitorio de ayudas directas a las rentas agrarias" (Véase nota 48, Parte I) constituye en la actualidad otro posible factor de compensación directa, pero a diferencia de las ICM, las zonas donde ha de aplicarse no han sido determinadas por la CE, sino que quedan a la discrecionalidad de cada Estado miembro. Hoy por hoy, la forma en la que se va a utilizar este instrumento en el Estado español es una incógnita.

compensan también de la pérdida de ingresos derivada de la implantación de los mecanismos comunitarios de mercado. No obstante, existen además otros instrumentos socioestructurales que, indirectamente, pueden completar en la CAPV esa pérdida de renta vía mercado; estos otros elementos socioestructurales pueden, asimismo, ayudar a paliar las desventajas comparativas de la estructura económica y social del sector agrario vasco.

2º Otros factores de compensación indirecta.

Dentro de estos elementos socioestructurales que denominamos de compensación indirecta destacamos, en primer lugar, las ayudas para inversiones en planes de mejora de explotaciones contempladas por el Reglamento CEE 797/85. En el caso de la CAPV, en su condición de ZAM, estas ayudas reciben cierto trato de favor, como así se desprende del Reglamento comunitario: exención temporal de la obligación de tenencia de contabilidad (art. 2, 1º d); incremento de los valores de las ayudas en un 10% con respecto a otras zonas (art. 4, 2º); participación de un 50% por parte del FEOGA Orientación, en las cuatro comarcas alavesas anteriormente citadas (Valles Alaveses, Montaña Alavesa, Llanada Alavesa y Rioja Alavesa); concesión de ayudas especiales para la creación de formación profesional agraria y finalmente, la posibilidad de incluir en los planes de mejora

las inversiones de carácter turístico o artesanal, que pueden tenerse en cuenta para el cálculo de la viabilidad económica de las explotaciones situadas en las ZAM.

A diferencia de otras zonas, existe igualmente la posibilidad de conceder ayudas a inversiones colectivas para la producción de forrajes, su almacenamiento y distribución; ordenación, mejora y equipamiento de pastos explotados en común; alumbramiento de aguas; camino de acceso inmediato a los pastizales, pastos de alta montaña y apriscos para el ganado; pequeñas obras hidraúlicas y construcción o reparación de apriscos.

Otro instrumento socioestructural que, debido a su finalidad, puede tener una gran incidencia en la CAPV como ZAM, es el previsto en el art. 18 del Reglamento CEE 797/85. Según este precepto, para determinadas zonas, el Consejo comunitario puede aprobar un paquete de medidas estructurales (concentración parcelaria, mejora de regadíos, infraestructura, actuaciones forestales, conservación de la naturaleza, etc) que son cofinanciadas por el FEOGA Orientación en porcentajes que oscilan entre el 30 y el 50%. Como ya vimos en la primer Parte, la aplicación de este tipo de medida para España se ha concretado en el Reglamento CEE 1118/88 de 25 de abril de 1988, por el que se establece una acción común específica para la promoción del desarrollo agrario en determinadas regiones de España.

Una vez más, esas regiones a las que van destinadas estas medidas específicas son las zonas de montaña y las zonas desfavorecidas.

Igualmente, el art. 20 del Reglamento CEE 797/85 contempla otras ayudas encaminadas a fomentar la repoblación de superficies agrícolas y la mejora de superficies arboladas, que, por su naturaleza pueden y deben tener también una especial incidencia en la CAPV como ZAM.

Finalmente , en cuanto a ayudas para inversiones en industrias agroalimentarias, el Reglamento CEE 2224/86 ([169]) sitúa a la CAPV en una situación intermedia en cuanto al tipo y cuantía de subvención; así, según el art. 2 de este precepto, las inversiones en proyectos de transformación agraria que se realicen en la CAPV pueden beneficiarse de un 35% de subvención por parte del FEOGA Orientación, salvo en la provincia de Vizcaya donde se aplica el porcen-

---

169. Recordamos que esta disposición concreta las condiciones de aplicación en España del Reglamento CEE 797/85 sobre mejora de estructuras agrarias, y de los Reglamentos CEE 355/77 y 1360/78 sobre inversiones agroalimentarias y constitución de organizaciones de productores, respectivamente.

taje normal de participación comunitaria cifrada en el 25% ([170]).

De las primeras experiencias prácticas que arroja la aplicación de estos instrumentos socioestructurales en la CAPV nos ocuparemos en la tercera Parte, al analizar su contribución a las potencialidades de desarrollo de la agricultura vasca.

Como conclusión de este punto, y basándonos en el estudio efectuado por José Mª Sumpsi y Carlos Tió sobre el impacto regional de la PAC en España ([171]), diremos que la CAPV se sitúa en una posición intermedia en cuanto a las posibilidades y condiciones de utilización de los instrumentos socioestructurales (véase Anexo

---

[170]. En otras Comunidades Autónomas con mayor predomonio del sector agrario, como Galicia, Castilla-León, Castilla-La Mancha, Extremadura y Canarias, así como las provincias de Granada y Huelva en Andalucía, y Huesca y Teruel en Aragón, la subvención del FEOGA asciende al 50% de la inversión. Véase dentro de este trabajo la Sección 3ª del Capítulo II de la Primera Parte.

[171]. Op.cit. (n. 147).

XXII) ([172]). La posición intermedia viene determinada por la conjunción de dos aspectos de distinto signo: por una parte, la CAPV constituye una región a la que cabe augurar problemas derivados de los términos de adhesión para sus producciones agrícolas y ganaderas, así como de los cambios que la propia PAC experimenta en estos sectores; pero, por otra parte, se trata de una zona donde el sector agrario tiene poco peso en su economía global, aunque, como afirman José Mª Sumpsi y Carlos Tió en su análisis, no puede despreciarse lo que significaría que la crisis agraria se sume a la crisis industrial.

---

172. En uno de los extremos se sitúan las Comunidades Autónomas que se ven beneficiadas por la política de mercados y en las que no existen graves problemas sociales, como es el caso de Navarra, Cataluña, La Rioja, Comunidad Valenciana, Baleares y Murcia: consecuentemente con su situación, tienen pocas posibilidades de utilizar los instrumentos socioestructurales. En el otro extremo, Comunidades como Galicia, Castilla y León, con un fuerte impacto negativo económico y social, pueden utilizar ampliamente los elementos socioestructurales compensadores.

PARTE III

ASPECTOS JURIDICOS Y ECONOMICOS DEL DESARROLLO DEL SECTOR AGRARIO VASCO: UNA PROFUNDA REFORMA DE CARACTER ESTRUCTURAL Y UNA MAYOR COORDINACION DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS AGRARIAS.

Identificadas las deficiencias estructurales de la agricultura de la CAPV, analizadas las limitaciones impuestas a sus producciones más representativas por el Acta de Adhesión, limitaciones condicionadas a su vez por el ritmo de reforma de la propia PAC, en esta tercera y última Parte de nuestro trabajo, nos proponemos demostrar que, a pesar de estas dificultades encontradas en su integración en el mercado común agrícola, el agro vasco presenta, no obstante, importantes márgenes de pontencialidad o desarrollo.

Estas posibilidades de supervivencia y desarrollo del sector agrario de la CAPV, en un contexto tan eficaz y competitivo como el europeo, se reconducen, en primer lugar, a la realización de una profunda reforma de carácter estructural. Dicha reforma debería asegurar un desarrollo económico mínimo a los núcleos rurales vascos, una adecuación de las estructuras productivas y comerciales de las industrias agroalimentarias, y una utilización más óptima de todos los recursos, agrarios y no agrarios, disponibles en las explotaciones. Las orientaciones que proponemos en este sentido, basadas en las posibilidades que ofrece la propia normativa comunitaria, deberían desembocar, en definitiva, en una auténtica revitalización del medio rural de la CAPV. (Capitulo I).

En segundo lugar, el esfuerzo por obtener una mayor eficacia económica y una mejora de competitividad por parte del sector primario vasco en su vertiente privada, tiene que acompañarse de una mayor coordinación y eficacia por parte de las distintas Administraciones públicas agrarias. En efecto, en la CE no sólo compiten empresas y demás operadores económicos, sino también las propias Administraciones de los Estados miembros que, al participar en la toma de decisiones en Bruselas, presionan para conseguir siempre los mejores resultados para sus productos, sus agentes económicos y sus regiones.

Esta realidad es especialmente evidente en el caso de la PAC, la política más integrada e intervenida de cuantas tiene en marcha la C.E. A lo largo de este trabajo, y en especial, en la primera Parte, hemos tenido ocasión de conocer la multitud de ayudas, garantías y exigencias técnicas que contempla esta política comunitaria. La ejecución correcta de todas estas intervenciones da opción, en la mayoría de los casos, a una aportación económica por parte del FEOGA, y en algunos supuestos también del FEDER y del FSE, dado el mayor enfoque regional e integrador de la nueva política de estructuras agrarias.

En el caso concreto de la CAPV, la eficacia administrativa en la aplicación y gestión de los distintos instrumentos de la PAC reviste especial importancia, y complejidad a su vez, dada la concurrencia de diversos niveles de administración, todos ellos con una parcela, más o menos definida, de competencia en materia agraria (Capitulo II).

CAPITULO I: LA REVITALIZACION DEL MEDIO RURAL DE LA CAPV.

En este Capítulo partimos del convencimiento de que, a pesar de su poca contribución al Producto Interior Bruto de la CAPV y del pequeño porcentaje de población que ocupa, el sector agrario debe mantenerse e impulsarse. Nuestros argumentos desbordan las consideraciones puramente medio-ambientales o ecológicas, basándonos principalmente en prioridades de tipo social y económico.

La pretendida revitalización del sector reclama, en primer lugar y con carácter de urgencia, una mejora del tejido socio-económico de las zonas rurales. Para ello, se impone una revalorización de la agricultura, lo cual, a grandes rasgos, puede conseguirse mediante una reducción de los costes medios de explotación y

una mejor utilización de todos los recursos disponibles. Además, y simultáneamente, es preciso dotar a estas zonas, y en especial a las más deprimidas y atrasadas, la mayoría zonas de montaña, de una infraestructura y equipamiento mínimo, que frene el deterioro productivo y la regresión demográfica frecuentemente observada en estos núcleos (Sección 1ª).

Pero, el desarrollo del medio rural de la CAPV debe producirse, además, en dos direcciones complementarias. Por una parte, y en la medida en que se consiga revalorizar la agricultura, sería conveniente favorecer producciones autóctonas, diferenciadas y de gran calidad. Bien es sabido que los consumidores se inclinan hoy en día a adquirir productos denominados de calidad o con calidad garantizada. Así pues, la CAPV se encuentra aquí con una tarea muy particular, que consistiría en favorecer sus producciones propias y su irrupción, incluso, en el resto del mercado europeo. Para la consecución de esta diferenciación de productos a través de la mejora de la calidad integral es fundamental, sin embargo, propiciar una mayor especialización de las empresas transformadoras de la CAPV, así como una mayor profesionalización comercial (Sección 2ª).

Por otra parte, y en cualquier caso, nos parece aconsejable la diversificación de la

actividad agrícola. Dicha diversificación puede proyectarse en la CAPV mediante la búsqueda de productos alternativos a los productos tradicionales, la mayoría de estos últimos en crisis en el contexto agrícola comunitario. Esta alternativa puede ser interesante para todos aquellos otros productores que no consigan adaptarse ni ser competitivos en los productos propios. Pero, la pretensión de diversificación también contempla la posibilidad de desarrollar en el medio rural actividades complementarias de las estrictamente agrícolas; en esta línea, el turismo y los trabajos forestales en la explotación pueden contribuir a completar las rentas agrarias (Sección 3ª).

Sección 1ª: Mejora de las condiciones socio-económicas de las zonas rurales vascas.

A. Revalorización de la agricultura

1º- Modernización de explotaciones agrarias.

La mejora del tejido socio-económico de las zonas rurales de la CAPV pasa, en primer lugar, por acciones específicas en favor de la agricultura, pero también por operaciones de

desarrollo económico integral o de montaña. La expiración del período transitorio en 1.992, coincidente con la consolidación del gran mercado interior europeo, traerá consigo un reforzamiento de la competencia y una producción con precios más ventajosos; por otro lado, es de esperar que intensifique asimismo los procesos de concentración en todos los sectores económicos. La concentración de la producción en los lugares donde los costos de producción sean más bajos reforzará, sin duda, los desequilibrios regionales, en perjuicio precisamente de las regiones de montaña y demás zonas agrícolas naturalmente desfavorecidas.

Considerando que en la CAPV estas últimas zonas representan alrededor del 82% de la superficie total, según la calificación comunitaria, la doble perspectiva de 1.992 obliga a buscar para estas áreas rurales estrategias más amplias, más allá de la simple mejora de explotaciones agrarias.

En este apartado A nos centramos en primer lugar en las acciones de desarrollo específicamente agrario, esto es, en aquellas intervenciones que consideramos importantes emprender con objeto de mejorar la rentabilidad de las explotaciones agrícolas vascas. Consideradas éstas aisladamente, recordamos que la pequeña dimensión, la excesiva parcelación, la in-

suficiencia, y a veces la infrautilización, de la maquinaria, y el envejecimiento del elemento humano son algunos de sus principales hándicaps estructurales. Consecuentemente, y en sentido contrario, cabe suponer que un redimensionamiento de las explotaciones, una mejor dotación y utilización de la maquinaria, un rejuvenecimiento de la población agrícola, y la aplicación de mejoras "a la carta" para cada explotación pueden garantizar una óptima utilización de los recursos agrarios disponibles, cara a competir en el nuevo contexto de integración en el mercado europeo.

En este ámbito, tenemos que evocar las posibilidades abiertas por la aplicación en la CAPV del Reglamento CEE 797/85 sobre mejora de estructuras agrarias. Entre las líneas de ayuda recogidas por esta disposición comunitaria, destacan precisamente las subvenciones a inversiones en mejora de explotaciones agrarias y a la instalación de jóvenes agricultores.

En vísperas de la adhesión de España a la CE, en diciembre de 1.985, el Gobierno Vasco aprobó un Decreto sobre ayudas a explotaciones agrarias, en el que recogía gran parte de las líneas del Reglamento CEE 797/85

([1]). En la actualidad, las ayudas que se están concediendo en la CAPV para mejora de explotaciones agrarias se enmarcan jurídicamente en el Decreto 27/1988 del Gobierno Vasco ([2]) y en los correspondientes Decretos de aplicación de las tres Diputaciones Forales ([3]).

Las mejoras auxiliables previstas por las disposiciones autonómicas son las siguientes: adquisición de maquinaria, refrigeración de leche en origen, adquisición de ganado, selección y recría de ganado ovino y bovino, construcciones agrarias, silos para alimentos concentrados, mejoras permanentes en fincas, implantación de praderas, cercas fijas para pastoreo, hortofloricultura intensiva, y plantaciones de cultivos leñosos. Asimismo, se recogen ayudas para jóvenes agricultores (menores de 40 años), cuando procedan a su primera instalación y la agricultura se transforme en su ocupación principal; su cualificación profesional debe alcan -

---

[1]. Decreto 400/1985 (BOPV nº 64 de 3. 4. 1986).

[2]. BOPV nº 39 de 26.2.1988.

[3]. Decreto Foral 24/1988 de la Diputación Foral de Bizkaia (BOB nº 60 de 12.3.1988); Decreto Foral 331/1988 de la Diputación Foral de Alava (BOTHA nº 29 de 11.3.1988); Decreto Foral 8/1988 de la Diputación Foral de Guipúzcoa (BO de Guipúzcoa nº 66 de 11.4.1988).

zar, asimismo, determinados niveles que se especifican en los Decretos.

Las ayudas que se están otorgando para la realización de estas líneas de acción adoptan la forma de subvención directa a la inversión auxiliable, o bien la modalidad de subvención de intereses correspondientes a los préstamos autorizados, o una combinación de ambas (4).

El otorgamiento de las ayudas está supeditado a que el beneficiario presente un plan de mejora en el que se contemple la situación de partida de su explotación y la situación final prevista en los aspectos técnicos y económicos. El apoyo financiero sólo se concede a explotaciones no rentables, considerándose éstas

---

4. La inversión máxima auxiliable es de 7 millones de pesetas por unidad de trabajo-hombre empleado en la explotación, y de 14 millones por explotación, para un período de 6 años. La cuantía del préstamo concedido más las subvenciones directas concedidas no pueden exceder del 80% de la inversión con carácter general, y del 70% por adquisición de maquinaria. Sin embargo, en caso de jóvenes agricultores que acceden a la titularidad y en caso de agrupaciones, los topes son del 90% con carácter general y del 80% para adquisición de maquinaria. Para la concesión de los préstamos, las tres Diputaciones han firmado convenios con determinadas entidades financieras (Caja Laboral Popular, Caja Rural Vasca, Banco de Crédito Agrícola, Banco de Vasconia, Banco de Bilbao...)

aquellas en las que la renta por unidad de trabajo-hombre sea inferior a una renta de referencia que fija el Gobierno Vasco cada año ([5]). Tras la realización de las mejoras, esa renta por unidad de trabajo-hombre ocupada en la explotación no ha de superar el 120% de la renta de referencia.

En los Cuadros nº 1, 2, 3 y 4 del Anexo XXIII se refleja la evolución de las ayudas para mejora de explotaciones agrarias concedidas en Alava, Guipúzcoa, Vizcaya, y en la CAPV en su conjunto, a lo largo del periodo comprendido entre 1986 y 1988. Los datos se refieren a las ayudas totales, esto es, comprenden la suma de las subvenciones directas y las ayudas en forma de bonificación de intereses correspondientes a los préstamos autorizados.

Si analizamos la importancia relativa de las ayudas totales concedidas para las diferentes mejoras auxiliadas en los tres Territorios Históricos, observamos que:

---

[5]. Para 1988, por ejemplo, la renta de referencia a efectos de este régimen de ayudas a la inversión en explotaciones agrarias de la CAPV quedó fijada en 1.604.511 pesetas. Véase al respecto la Orden del Departamento de Agricultura y Pesca del Gobierno Vasco de 29 de febrero de 1988 (BOPV nº 44 de 3.3.1988)

- Las ayudas para la adquisición de maquinaria tienen una importancia relativa significativamente mayor en Alava que en Guipúzcoa y Vizcaya.

- Las ayudas para transformación de monte en pradera y cercado de fincas tienen una participación mayor sobre el total en Vizcaya que en Alava y Guipúzcoa.

- El apoyo a la hortofloricultura y frutales ha sido mayor en Vizcaya, que en los otros dos Territorios Históricos.

- Las ayudas para la compra de tierras han tenido mayor aceptación en Guipúzcoa.

- La mejora de la vivienda rural ha tenido mayor importancia relativa en Vizcaya.

El Cuadro nº 5 del Anexo XXIII recoge, por otra parte los reembolsos percibidos del

FEOGA Orientación en los tres Territorios Históricos por estos conceptos de ayuda ([6]).

Los Decretos Forales también recogen la figura de las denominadas "ayudas nacionales" del Reglamento CEE 797/85. Estas ayudas, de contenido idéntico a las analizadas, salvo la relativa al acceso de jóvenes agricultores a la titularidad de la explotación, son financiadas íntegramente por las Diputaciones Forales y están concebidas principalmente para trabajadores a tiempo parcial o para aquellos que ejerciendo la agricultura como actividad principal, no reúnan las condiciones generales de beneficiario. Como ya sabemos, la agricultura a tiempo parcial es predominante en la CAPV, y sin embargo la importancia de este fenómeno no se corresponde, hoy por hoy, con el número de expedientes de ayuda solicitados por estos agricultores, ya que dicho número ha sido muy reducido en los tres Territorios Históricos. Esta constatación nos lleva a afirmar que los agricultores vascos poco especializados o a tiempo parcial no parecen tener especial inquietud por ser competiti-

---

[6]. El conocimiento de la magnitud total de estas ayudas al sector agrario no revela, sin embargo, la dimensión de las transformaciones que dichas ayudas han podido promover. Dicha dimensión vendrá determinada por el importe total de las inversiones auxiliadas y promovidas por estos auxilios. Sin embargo, en el presente trabajo no se ha podido disponer de una información completa al respecto.

vos, o al menos por mantener los ingresos que derivan de su actividad agrícola. En nuestra opinión, la persistencia de esta agricultura a tiempo parcial, anclada en estructuras de explotación no rentables, constituye un freno para confeccionar un panorama de agricultura competitiva en todos sus frentes, como actividad principal y como actividad parcial.

Otro dato que nos llama la atención en el examen de las ayudas concedidas es la práctica inexistencia, en los tres Territorios Históricos de nuevas instalaciones de jóvenes agricultores. En relación a esta línea de ayuda, y en el caso de acceso por sucesión en la explotación, las tres Diputaciones Forales están exigiendo, a efectos de evitar fraudes y duplicidades de ayudas, la presentación de las escrituras del Registro de Propiedad, que acrediten el cambio de titularidad entre padre e hijo o descendiente. En cuanto al acceso mediante compra o arrendamiento de terrenos, lo que sin duda desalienta a los jóvenes agricultores es el precio de las tierras, y en el caso particular del arrendamiento, la pequeña dimensión de las parcelas agrarias, ya que en general ellos están más preparados y precisan terrenos mayores para obtener mayor rentabilidad.

Próximo a este último aspecto, se encuentra el tema de la prejubilación agraria. Una vez más, recogiendo las previsiones normativas de la CEE (Reglamento CEE 1096/88), el Gobierno Vasco adoptó en el segundo semestre de 1988 un Decreto relativo a un plan de fomento de la prejubilación rural ([7]).

Esta incitación al cese anticipado de la actividad agrícola se concreta en una ayuda anual de 450.000 pesetas para los agricultores a título principal, a partir de los 55 años hasta el momento de la jubilación definitiva, y en todo caso hasta los 65 años ([8]). Se les exige que abandonen definitivamente la actividad agraria y que acepten que la superficie de su explotación se utilice por otras explotaciones agrarias dirigidas por jóvenes agricultores mediante cualquier forma legal de transmisión del uso de la tierra (renta, arrendamiento, etc.).

En consecuencia, la potenciación de este régimen de prejubilación rural es doble: por una parte, abre posibilidades a un redimen-

---

[7]. Decreto 327/1988 (BOPV nº 94 de 18. 5. 1989).

[8]. También se prevén indemnizaciones para los miembros de la familia del agricultor que cesa en la actividad agraria y que trabajan de forma permanente en este sector (Véase arts. 7-9 del Decreto 327/1988).

sionamiento de las explotaciones agrarias vascas, y por otra, supone asimismo una oportunidad para el rejuvenecimiento del campo ([9]). Sin embargo, este régimen, cuya tramitación y gestión incumbe a las Diputaciones Forales, no ha sido llevado a la práctica por el momento; la normativa foral de aplicación no ha sido aún adoptada, y los problemas de operatividad parece que se reconducen a la necesidad de coordinar la prejubilación y el régimen de Seguridad Social agraria.

Estas ayudas destinadas a la mejora estructural de explotaciones agrícolas se conceden en todo el territorio de la CAPV. En las zonas rurales de montaña, el volumen de inversión máxima auxiliable por los distintos conceptos se incrementa en un 10% respecto al porcentaje general. Además, las explotaciones de estas

---

9. Siempre y cuando la eventualidad de adquirir o arrendar esas tierras por parte de jóvenes agricultores se efectúe a precios razonables, y no a los exigidos normalmente. Hacemos esta puntualización porque, si bien es cierto que en los últimos años se han abandonado pequeñas explotaciones, esto no ha representado casi nunca un aumento de las tierras de los restantes, ya que generalmente los propietarios han optado por plantarlas de pinos antes que cederlas. Esta actitud se debe fundamentalmente a que como consecuencia de la expansión demográfica e industrial las tierras se han ido revalorizando continuamente, siendo rara la ocasión en que se ha podido adquirir un terreno a no ser a precios desorbitados.

últimas zonas han quedado eximidas temporalmente de la obligación de tenencia de contabilidad, y entre los planes de mejora que pueden presentar figuran las inversiones de carácter turístico o artesanal ([10]). Pues bien, de entre todas las comarcas de agricultura de montaña de la CAPV se han seleccionado determinadas zonas especialmente desfavorecidas, donde desde 1988 estas acciones de mejora de explotaciones agrarias se acompañan de operaciones de infraestructura rural, de regadío, de concentración parcelaria..., todas ellas tendentes a mantener la agricultura en estas áreas. Este tipo de intervención, más selectiva, con mayor dotación presupuestaria y localizada específicamente en ciertas comarcas rurales de montaña de la CAPV, se articula en base al denominado "Programa de Acción Común Especifica para la promoción del desarrollo agrario en la Comunidad Autónoma del País Vasco".

2º- Promoción del desarrollo agrario en zonas de montaña: el Programa de Acción Común Específica.

En abril de 1988 la CE aprobaba el Reglamento CEE 1118/88 por el que se establece

---

[10]. Recordamos, además, que los agricultores vascos de estas zonas perciben una indemnización anual compensatoria.

una acción común específica para la promoción del desarrollo agrario en determinadas regiones de España ([11]). El Reglamento de acción común se marca por objetivo reducir los costes de producción y mantener la actividad agraria en aquellas zonas caracterizadas por un grave retraso socio-estructural, además de acelerar el desarrollo agrario de las citadas regiones. Concretamente, las áreas beneficiadas por esta acción son ciertas comarcas calificadas de agricultura de montaña o zonas desfavorecidas por la Directiva CEE 86/466.

En este contexto, conviene recordar las siete medidas establecidas por el Reglamento: mejora de infraestructura rural, creación y mejora de las redes de riego, concentración parcelaria y obras conexas, lucha contra la erosión, mejora de suelos agrícolas, mejoras forestales y mejora de viviendas rurales. La acción común tiene una duración prevista de cinco años y un presupuesto global para el con-

---

[11]. Esta disposición fue aprobada sobre la base del art. 18 del Reglamento CEE 797/85, en el que se prevé la posibilidad de adoptar en ciertas zonas especialmente desfavorecidas medidas específicas de desarrollo agrario; dichas medidas deben coordinarse con las posibles acciones de desarrollo emprendidas simultáneamente en sectores no agrarios y con las necesidades de protección del medio ambiente (véase dentro de la primera Parte de este trabajo, Capitulo II, Sección 2ª, el apartado A-2º "Los programas de desarrollo agrario".

junto de las regiones españolas de 137.713 millones de pesetas; el FEOGA Orientación aportará 65.430 millones, esto es, el 47,5% ([12]).

La selección definitiva de zonas del Estado español que han quedado incluídas en esta acción, así como la distribución de los recursos y subvenciones correspondientes, ha sido el resultado de negociaciones y discusiones entre cada Comunidad Autónoma y el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación ([13]). Fruto de estas negociaciones, el Departamento de Agricultura y Pesca del Gobierno Vasco y las tres Diputaciones aprobaron, en octubre de 1988, el "Pro-

---

[12]. Véase art. 6 del Reglamento CEE 1118/88.

[13]. Este complejo proceso de concertación ha dado como resultado global una delimitación de 2181 municipios, localizados en 95 zonas de actuación, con una superficie de 15,7 millones de hectáreas, en las que se han incluído prioritariamente determinadas zonas de montaña y zonas amenazadas por despoblamiento. Para conocer exactamente los municipios de cada Comunidad Autónoma incluídos en la acción común, así como las inversiones proyectadas y el reembolso correspondiente del FEOGA, véase MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACION, Acción Común en zonas desfavorecidas de España. Reglamento CEE 1118/88, Servicio de Extensión Agraria, Madrid 1989.

grama de Acción Común Específica para la promoción del desarrollo agrario en la CAPV" ([14]).

Este Programa prevé invertir en Euskadi durante el período 1988-1992, casi 9000 millones de pesetas, de los que 3000 serán aportados por la CE ([15]), una cifra ligeramente superior por la Administración vasca, y el resto, casi 2.500 millones, será financiado por los beneficiarios de las mejoras contempladas.

Las áreas beneficiadas en la CAPV son doce de las veinte comarcas de agricultura de montaña: Valles Alaveses, Montaña Alavesa, Estribaciones del Gorbea, y Cantábrica Alavesa, en Alava; Urola-Kostaldea, Goierri, Alto Deba y Tolosaldea, en Guipúzcoa; y el Duranguesado, Ibaizábal-Nervión, Markina-Ondárroa y Encartaciones, en Vizcaya. Estas zonas de actuación preferente suponen el 61,4% de la superficie total de la CAPV; todas ellas se caracterizan por un grave retraso socioestructural que aparece reflejado en el Programa de Acción Común

---

[14]. GOBIERNO VASCO, DEPARTAMENTO DE AGRICULTURA Y PESCA, Programa de Acción Común Específica para la promoción del desarrollo agrario en la Comunidad Autónoma del País Vasco, Vitoria-Gasteiz 1988.

[15]. Lo que significa que la CAPV recibirá aproximadamente el 4,61% de la dotación total del FEOGA Orientación destinada a financiar esta acción en todo el Estado español.

(infraestructura rural insuficiente, excesiva parcelación de las tierras de las explotaciones, situación precaria de las viviendas rurales, etc.)

Para hacer frente a estos handicaps a los que están confrontadas estas zonas, el Programa de Acción Común contempla las siete medidas recogidas por el Reglamento CEE 1118/88 (véase Anexo XXIV). En el capítulo de infraestructuras, por ejemplo, están previstas inversiones en electrificación y abastecimiento de aguas a explotaciones y núcleos rurales de los tres Territorios Históricos por un valor de 320 millones de pesetas; en este mismo apartado, se proyecta también la realización de 400 kilómetros de caminos, que darán servicio a 1.370 explotaciones agrarias, 375 kilómetros de caminos forestales, así como la instalación de 350 nuevos teléfonos en núcleos rurales y explotaciones agrarias de Guipúzcoa y Vizcaya.

En lo que concierne a regadíos, la inversión prevista en este capítulo es de 589 millones para mejora y construcción de redes de riego, actuación que sólo tendrá lugar en el Territorio Histórico de Alava.

Están proyectados también trabajos de concentración parcelaria; en concreto, estas operaciones se llevarán a cabo en ocho munici-

pios de Alava, en uno de Vizcaya, y en otro de Guipúzcoa, siendo la inversión prevista de casi 1.400 millones de pesetas.

Por lo que se refiere a la lucha contra la erosión, se ha programado una inversión de 810 millones de pesetas para trabajos de construcción de pequeñas presas, diques, arreglo de arroyos y torrenteras, restauración de canteras y explotaciones en montes, etc.

Las actuaciones de mejora de las superficies agrícolas explotadas individualmente prevén la recuperación de terrenos e implantación de pastizales en 440 hectáreas de Guipúzcoa y en 300 de Vizcaya, con una inversión de 200 millones de pesetas.

Las mejoras forestales planeadas incluyen la repoblación y mejora de 3160 hectáreas de bosques degradados, que serán realizadas en su mayor parte en montes de carácter protector de Vizcaya y Guipúzcoa, todo lo cual supondrá una inversión 743 millones de pesetas.

Finalmente, el capitulo de la mejora de la vivienda rural está especialmente dirigido a jóvenes agricultores que se instalen en estas zonas. La inversión generada prevista es de 1.750 millones de pesetas.

La puesta en práctica de todas estas actuaciones de mejora estructural corresponde a las tres Diputaciones Forales ([16]). La financiación de gran parte de las acciones previstas corre íntegramente a cargo de los presupuestos de las Diputaciones Forales (en concreto, concentración parcelaria, lucha contra la erosión, mejora de las superficies agrícolas explotadas individualmente, y mejora forestal). Otras intervenciones son cofinanciadas por las instituciones forales y los beneficiarios (mejora de vivienda rural, regadíos, teléfonos en explotaciones agrarias); y finalmente, en algunos casos, los costos se reparten entre las Diputaciones correspondientes y los Ayuntamientos de los municipios beneficiados por las mejoras realizadas (electrificación, abastecimiento de agua, e instalación de teléfonos en núcleos rurales).

Dentro de los límites de las inversiones proyectadas, el FEOGA Orientación devolverá a las Diputaciones Forales el 50% de los gastos que efectúen con cargo a sus presupuestos en la realización de todas estas acciones, a excepción de los trabajos de regadío, supuesto éste en que el FEOGA sólo reembolsará a las

---

16. No obstante, la coordinación de las actuaciones llevadas a cabo por los entes forales corresponde al Departamento de Agricultura y Pesca del Gobierno Vasco (véase al respecto el Programa de Acción Común, p. 3).

instituciones forales el 40% (véase el resumen financiero del Anexo XXIV).

Este ambicioso Programa de Acción Común, cuya aplicación se localiza específicamente en determinadas zonas de montaña de la CAPV, representa un instrumento de intervención aún más selectivo dentro del propio trato de favor que ya reciben todas las zonas de montaña y demás zonas desfavorecidas en general. Su aplicación en la CAPV ha comenzado en 1988, y las actuaciones de desarrollo agrario que se están llevando a cabo en las zonas contempladas por el Programa se suman a otras medidas de mejora agraria en marcha (modernización de explotaciones e indemnizaciones compensatorias de montaña, fundamentalmente). Cabe suponer, por tanto, que esta intervención que representa el Programa de Acción Común contribuya a disminuir las desigualdades entre las diferentes zonas rurales y a mantener la agricultura en aquellas especialmente retrasadas.

Sin embargo, con independencia de estas acciones de desarrollo específicamente agrario, las zonas rurales más deprimidas de la CAPV precisan, además, de una auténtica política de desarrollo económico integral, que permita modificar su relación con la economía y la sociedad en general.

B. Operaciones de desarrollo económico integral

1º- Los programas comarcales de agricultura de montaña.

En el contexto actual, de integración en la CE y de consolidación del gran mercado interior europeo, es indudable que el desarrollo económico integral de las zonas rurales vascas más deprimidas reclama una intervención decidida por parte de las autoridades públicas de la CAPV, porque si en este contexto se da preferencia a la economía puramente liberal, estas zonas naturalmente desfavorecidas están abocadas al abandono total. Desde esta perspectiva, es necesario asimismo subrayar la gran importancia que tiene en esta planificación de desarrollo económico la disposición constructiva de las entidades locales, disposición que se empieza a registrar, aunque tímidamente aún, en la CAPV.

Inmersos en el marco comunitario, las posibilidades de desarrollo global para zonas rurales desfavorecidas se articulan en base a dos instrumentos: los programas de promoción y ordenación de recursos agrarios de montaña, y las acciones específicas que para estas zonas

han sido previstas en el marco general de la reforma de los Fondos Estructurales ([17]).

El Decreto 27/1988 del Gobierno Vasco sobre mejora de explotaciones agrarias identifica los programas comarcales de agricultura de montaña como el instrumento... para el desarrollo y ejecución de una política de mejora integral en las veinte comarcas de agricultura de montaña de la CAPV (art. 23, 1º). Estos programas deben determinar los objetivos y medios en relación a: el desarrollo de los recursos económicos en el sector agrario y en la transformación y comercialización derivadas de dicho sector; la creación de infraestructuras y equipamientos necesarios así como la mejora de los existentes; el impulso del turismo y de la arte-

---

[17]. Algunos expertos en política regional y en agricultura de montaña consideran insuficiente estos dos instrumentos para asegurar el futuro de estas zonas europeas en la próxima década. Sobre sus opiniones y propuestas altenativas de desarrollo, véase C. LEU, "Proposiciones para una política regional de la CE", y P. CARACCIOLO, "Una política para las zonas de montaña", Sustrai nº15, 1989, pp. 11-14.

sanía local; y otras medidas complementarias que contribuyan al desarrollo de la comarca ([18]).

Según reza el Decreto del Ejecutivo autónomo y los correspondientes Decretos Forales ([19]), la confección de estos programas de desarrollo comarcal corresponde a los Comités Comarcales de Montaña; en ellos se integran representantes de los municipios de la comarca en cuestión, miembros de la Diputación Foral correspondiente, un representante del Gobierno Vasco, otro de los Sindicatos Agrarios, y otro de las Cámaras Agrarias de la Comarca.

La ejecución de los programas puede realizarse a través de la Administración pública

---

[18]. La Ley 25/1982 que concreta la política española de agricultura de montaña establece en su art. 4 que cada Comunidad Autónoma propone al Gobierno la declaración de sus zonas de agricultura de montaña y aprueba los programas de ordenación y promoción de recursos agrarios de montaña. Estos programas, contemplados y regulados en los Capítulos II y III de la Ley 25/1982 y en el Capítulo II del Real Decreto 2164/1984 que la desarrolla, se corresponden con la orientación dominante actualmente en la CE, que intenta que todas las ayudas destinadas a zonas desfavorecidas se incluyan en programas que, a su vez, puedan ser englobados en otros de mayor ámbito espacial y multisectorial (Programas de Desarrollo Regional, Programas Mediterráneos Integrados, por ejemplo).

[19]. La referencia de estos Decretos Forales se encuentra en la nota 3 de esta tercera Parte.

directamente, o a través de las Asociaciones de Montaña. En la práctica, resulta mucho más interesante que sean estas últimas las que, a partir del marco de impulso económico que ofrezca el correspondiente programa comarcal, presenten proyectos concretos adaptados a las necesidades de cada zona. La ejecución a través de estas entidades asociativas transforma a los individuos y entes locales implicados en protagonistas directos de su propio desarrollo, ya que las Asociaciones de Montaña aglutinan a agrupaciones de productores y profesionales, cooperativas, SAT, Cámaras Agrarias, agrupaciones y asociaciones del sector servicios, Ayuntamientos, Entidades Locales Menores, Sindicatos y otras asociaciones que desarrollen su actividad en cada una de las comarcas de montaña.

Pues bien, en la CAPV, la experiencia de despegue económico global que ofrece este instrumento es, hoy por hoy, casi imperceptible. Las primeras actuaciones tuvieron lugar en la primavera de 1986, cuando se pusieron en marcha las tres primeras comarcas piloto de agricultura de montaña: Valles Alaveses, en Alava; Urola-Kostaldea, en Guipúzcoa; y Duranguesado, en Vizcaya. Paralelamente, fueron constituidas las tres Asociaciones de Agricultura de Montaña pertenecientes a estas tres comarcas: "Valles

Alaveses-Añana" de Alava, "Urkome" de Guipúzcoa, y "Urkiola" de Vizcaya ([20]).

En cada una de estas tres comarcas, y municipio por municipio, se realizó una primera fase de estudio sobre su situación socio-económica. Los informes revelaron que en estas zonas los procesos económicos y sociales evolucionan negativamente, y que la situación se agrava en cada municipio.

Una vez concluídos estos estudios previos, sólo en la comarca de Valles Alaveses se puso en marcha a continuación un programa piloto de desarrollo integral. Esta comarca suroccidental de Alava alberga a poco más de

---

[20]. Sobre su composición y funcionamiento véase J.A. FERNANDEZ DE MENDIOLA, "Constituídas las tres primeras asociaciones de agricultura de montaña del País Vasco", Sustrai nº 7, 1987, pp. 50 y 51. En los primeros meses de 1988, estas tres asociaciones se agruparon en una Federación, MENEKO (Federación de Asociaciones de Agricultura de Montaña de Euskadi-Mendiko Nekazaritza Kontseilua); los objetivos de la Federación son mantener un contacto permanente con Europa y servir de enlace con las Administraciones y con las Asociaciones de Agricultura de Montaña de la CAPV. Precisamente en aquellos mismos momentos, a principios de 1988, otras dos comarcas vascas dieron los primeros pasos para la constitución de otras dos asociaciones: Montaña Alavesa, en Alava, y Goierri, en Guipúzcoa. Al respecto véase L. MANSO, "Nace la Federación y dos asociaciones más", Sustrai nº 10-11, 1988, pp. 36 y 37.

cuatro mil personas en 85 núcleos. En las cuatro últimas décadas el censo ha descendido un 60%, lo que ha originado el envejecimiento de la población, cuya media de edad se sitúa en 42 años; el 20% es mayor de 64 años. Estas circunstancias, junto a la especialización productiva cerealista de esta zona (83,6% de la superficie cultivada), caracterizada por sus bajos rendimientos físicos, y la degradación del medio natural, han convertido a Valles Alaveses en zona primordial para ser comarca piloto de agricultura de montaña, tras el ingreso en la CE ([21]).

Partiendo de estas deficiencias estructurales, el programa de desarrollo de esta comarca se fija como objetivos: la estabilización de la población, la reinstalación de jóvenes, el incremento de las rentas, y la mejora de las condiciones de vida y conservación del medio

---

21. DIPUTACION FORAL DE ALAVA, DIRECCION GENERAL DE AGRICULTURA, GANADERIA Y MONTES, Programa Valles Alaveses, Vitoria-Gasteiz, 1987. Un estudio sobre el desarrollo económico de los municipios vascos, realizado en 1987, refleja que el 42% de los 228 municipios vascos son agropesqueros, no encontrándose ninguno de ellos entre los cuarenta más desarrollados. Precisamente, entre los menos desarrollados económicamente, el estudio cita los municipios de la comarca de Valles Alaveses. Sobre el contenido y conclusiones de este estudio véase F. DEL CASTILLO, M. LEZAMA, y M. ORTUZAR. "El desarrollo económico de los municipios vascos. Un indicador sintético", Ekonomiaz nº 7-8, 1987, pp. 223-258.

físico y natural. Para la consecución de estas metas, se prevé llevar a cabo actuaciones que permitan directamente el logro de otros fines intermedios: reorientación productiva de la comarca, transformación en origen de los productos con el objeto de crear un sector secundario con base comarcal, mejora del medio de vida rural, conservación del medio físico, y conservación del Patrimonio histórico cultural como elemento catalizador de las relaciones sociales y culturales.

El presupuesto del conjunto de las actuaciones previstas alcanza los 2.509 millones de pesetas, para el período de vigencia del programa (1988-1992) (véase Anexo XXV). El 60,5% de la dotación presupuestaria está dirigida al relanzamiento económico, el 36,6% a la mejora del medio rural y físico, y el resto a la mejora y conservación del Patrimonio socio-cultural. La financiación global se reparte entre el FEOGA Orientación (50%), la Administración vasca (36%), Ayuntamientos (5,5%) y los particulares (8,5%).

En el marco de este programa, la asociación "Añana" ha venido presentando numerosos proyectos que, una vez aprobados por el Comité Comarcal, se han ido ejecutando a lo largo de 1988 y parte de 1989. Entre los trabajos realizados, destacan los cierres de montes,

la mejora de caminos, y la creación de una cooperativa cerealista en Valdegobia ([22]).

En la actualidad, se halla en fase de elaboración el programa para el desarrollo de la comarca de Urola-Kostaldea del Territorio Histórico de Guipúzcoa. En cualquier caso, llama la atención la escasa repercusión práctica que está teniendo este instrumento de desarrollo integral; técnicos de las Diputaciones Forales aducen que en algunos municipios los intereses personalistas y los enfrentamientos están por encima de los intereses de la comarca y del municipio. Teniendo en cuenta que el desarrollo integral de cada comarca es labor de todos, el primer paso es precisamente la mentalización de que hay que partir de ideas e intereses comunes, en coordinación, ofreciendo soluciones a los problemas que se comparten. En este sentido, la experiencia del programa Valles Alaveses debería servir como ejemplo para poner en marcha programas similares en el resto de las comarcas de agricultura de montaña de la CAPV.

---

[22]. Sobre estas primeras realizaciones véase L. MANSO, "La Asociación Añana, de Valles Alaveses, invirtió 134 millones en su primer año de funcionamiento", Sustrai nº 10-11, 1988, pp. 34-36.

Sin embargo, este programa de la comarca de Valles Alaveses ha venido funcionando como experiencia piloto; a partir de 1990, las actuaciones previstas van a enmarcarse, eventualmente, en una estrategia más amplia, al menos desde el punto de vista financiero: más concretamente, la pretensión de desarrollo global de esta comarca podrá canalizarse dentro del marco general de posibilidades que la reforma de los Fondos Estructurales ha abierto para el mundo rural.

2º- Los programas plurianuales de desarrollo integral: zonas rurales vascas calificadas de objetivo nº 5b.

La reforma de los Fondos Estructurales, decidida jurídicamente en diciembre de 1988, concretiza el enfoque regional de la nueva política de estructuras agrarias que acompaña a la reforma de los mercados de productos agrarios ([23]). La cobertura del desarrollo global de las zonas rurales se garantiza en dos de los cinco objetivos básicos precisados por el Reglamento general de la reforma: en primer lugar, el objetivo nº 1, desarrollo de las regiones en retra-

---

[23]. Véase dentro de la primera Parte de este trabajo, Capítulo II, Sección 2ª, el apartado B-2º "Reforma de los Fondos Estructurales e intervenciones financieras en favor de las zonas rurales".

so; al logro de este objetivo contribuyen las intervenciones de los tres Fondos Estructurales (FEDER, FSE y FEOGA Orientación). En segundo lugar, el objetivo nº 5 b, desarrollo de las regiones rurales, mediante la participación, asimismo, de los tres Fondos.

La delimitación de regiones sensibles se realiza a partir del PIB por habitante en el caso de las regiones en retraso, el desempleo y la importancia del desempleo industrial en las regiones industriales en declive; en el caso de las zonas rurales, se tiene en cuenta el PIB, la importancia de la agricultura, la renta agraria, la sensibilidad a la reforma de la PAC, la tendencia a la despoblación, etc.

Como sabemos, las zonas de los Estados miembros de objetivo nº 1 aparecen identificadas en el Anexo del Reglamento General de la reforma; en lo que concierne al Estado español, la CAPV no aparece entre las regiones contempladas por este objetivo. Consecuentemente, en Euskadi las acciones de desarrollo rural integral sólo pueden enmarcarse eventualmente, dentro de las posibilidades del objetivo nº 5 b.

Pero, las zonas de objetivo nº 5 b no han sido concretizadas por la regulación de la reforma, sino que su inclusión ha de ser aceptada por la Comisión a propuesta de las autorida-

des internas competentes de cada Estado miembro. Conforme a este procedimiento, en los primeros meses de 1989, la Administración vasca propuso a Bruselas la inclusión de las comarcas de Montaña Alavesa y Valles Alaveses dentro del objetivo nº 5 b. La propuesta fue aceptada por la Comisión ([24]), y acto seguido, la Diputación Foral de Alava preparó un programa plurianual (1990-1994) de desarrollo para estas dos zonas ([25]).

En el nuevo marco en que se desarrollan los instrumentos comunitarios de apoyo financiero, el tipo de intervención privilegiada son efectivamente los programas plurianuales, los cuales manifiestan de alguna manera el enfoque integrador que la reforma de los Fondos Estructurales ha imprimido también a la política de estructuras agrarias.

El programa preparado por la Diputación Foral de Alava parte del diagnóstico de las principales deficiencias estructurales de las comarcas de Montaña Alavesa y Valles Alaveses: densidad demográfica baja y con una población de

---

[24]. Decisión CEE 89/426, DO L98 de 12. 7. 1989.

[25]. DIPUTACION FORAL DE ALAVA, DIRECCION GENERAL DE AGRICULTURA, GANADERIA Y MONTES, Programa para el desarrollo de las Zonas Rurales de la Comunidad Autónoma del País Vasco calificadas como objetivo 5 b, Vitoria-Gasteiz, 1989.

avanzada edad, en descenso y relativamente diseminada, consecuencia de la desfavorable evolución de la población que ha tenido lugar desde la década de los cincuenta por la emigración de los jóvenes; deterioro de rentas agrarias potenciales que resultará de la reforma de la PAC; falta de perspectivas de empleo; déficit de equipamientos (educativos, culturales, etc.) y de servicios comerciales. Todas estas insuficiencias provocan la continua emigración de los jóvenes que por su mejor nivel de estudios y formación deben constituir el factor dinamizador fundamental de las comarcas en cuestión.

El objetivo último del plan de desarrollo de estas dos zonas es invertir el proceso de emigración de su población y de desvitalización económica; los objetivos instrumentales cuya consecución facultaría la satisfacción del objetivo último son: la mejora de las rentas agrarias; la creación de empleo, especialmente en el sector de servicios y en el sector industrial; el desarrollo de las infraestructuras económicas y de los equipamientos sociales; la conservación y uso para el ocio del entorno natural.

La estrategia global tendente a la consecución de estos objetivos incluye nueve ejes de actuación:

- Mejora de las condiciones estructurales de producción en el sector agrario: caminos rurales y vías forestales de saca, mejora de superficies agrícolas, concentración parcelaria, prejubilación con reestructuración, mejora de la sanidad y genética animal y vegetal, etc.

- Diversificación de la agricultura y creación de actividades complementarias.

- Creación y mantenimiento de servicios de asistencia técnica y de dinamización económica: servicios de asistencia técnica al agricultor, sociedades para la promoción del desarrollo económico, etc.

- Mejora de las condiciones de vida en el mundo rural: mejora de infraestructura rural y de equipamientos sociales, recuperación y mejora de viviendas rurales.

- Mantenimiento del espacio rural: parques naturales, medidas forestales, central de tratamiento de residuos agrarios.

- Desarrollo de los sectores secundario y terciario, y promoción genérica de productos agroalimentarios.

- Mejora directa de las rentas agrarias, indemnizaciones compensatorias de montaña, indemnizaciones por limitación del uso de los recursos en las zonas sensibles.

- Mejora de formación ocupacional, especialmente dirigida a jóvenes y mujeres.

- Mejora de comunicación: desarrollo de la infraestructura viaria, desarrollo del transporte colectivo y teléfonos rurales.

Las inversiones proyectadas para la realización de todos los ejes en el periodo de referencia del programa ascienden a 21.154 millones de pesetas. La Administración autonómica tiene previsto financiar el 38,14% de esta cifra (véase Anexo XXVI); lo que no ha sido aún decidido es el reparto de cofinanciación que probablemente tendrá lugar entre el Gobierno Vasco y la Diputación Foral de Alava. El programa está aún pendiente de aprobación por Bruselas, por lo que también nos es desconocida por el momento la participación concreta de los tres Fondos Estructurales en cada uno de los ejes de actuación

([26]). Es de suponer, no obstante, que el FEOGA Orientación se transforme en el impulsor principal del desarrollo de la mayoría de las actuaciones (conservación del espacio rural, protección del medio ambiente, fomento de actividades complementarias para los agricultores, y mejora de estructuras agrarias), mientras que la intervención del FEDER se centrará probablemente en la potenciación de infraestructuras, quedando reservadas al FSE las actuaciones de formación y desarrollo del entramado social en general.

Una diferencia fundamental entre los programas comarcales de agricultura y los programas de desarrollo rural del objetivo nº 5 b reside precisamente en la concurrencia de los tres Fondos Estructurales en la financiación de estos últimos. Este enfoque integrador abre más posibilidades de desarrollo; sin embargo, en la CAPV dicho enfoque se proyecta sobre zonas muy determinadas, mientras que los programas de promoción y ordenación de recursos de montaña puedan llevarse a la práctica en todo el resto del territorio de la CAPV calificado como agri-

---

[26]. En el momento de redactar estas páginas sólo nos es conocida la decisión de la Comisión por la que se distribuye, a título indicativo, el 85% de los créditos de compromiso del FEDER relativos a este objetivo nº 5 b para el período 1989-1993; según la distribución efectuada por la Comisión, corresponde a España el 7,2% de los mencionados créditos. Véase al respecto la Decisión CEE 89/379, DO L180 de 15. 7. 1989.

cultura de montaña. En consecuencia, haciendo una valoración de lo que la reforma de los instrumentos financieros pueda suponer para las zonas rurales vascas, diremos que, por el momento, representa sólo un avance en cuanto a la obligatoriedad de que las actuaciones de desarrollo de determinadas zonas atrasadas tengan un enfoque integrador (infraestructuras, mejora de estructuras productivas, servicios, etc.). Sin embargo, la mencionada reforma sigue sin presentar una política específica para el resto de las zonas rurales en general. Por tanto, desde nuestra perspectiva, sólo cabe esperar que la CE acabe de concebir definitivamente su estrategia global de desarrollo rural, que sea capaz de concitar las políticas agrícola, regional, social y económica, de conformidad con el objetivo de cohesión económica y social del Acta Unica y en la perspectiva de la consecución del mercado único en 1993.

La revalorización de la agricultura mediante la mejora de explotaciones agrícolas aisladamente consideradas y la dotación simultánea de una adecuada infraestructura económica y social a las zonas rurales, constituye un paso previo y necesario para plantearse, desde el punto de vista productivo, la posibilidad de fomentar producciones autóctonas, perfectamente identificadas y de calidad contrastada. De este aspecto nos ocupamos a continuación.

Sección 2ª: Fomento de producciones autóctonas de calidad.

A. Practicar la difereciación

1º Garantía de origen y garantía de calidad.

No cabe duda de que, inmersos en el contexto europeo, contexto altamente competitivo donde intervienen productores y operadores comerciales muy eficientes, los productores de la CAPV deben fijarse como objetivo consolidar sus cuotas de mercado, e incluso incrementarlas. Este propósito exige intensificar las actuaciones tendentes a aumentar su capacidad competitiva, para así no sólo incrementar su contribución al PIB y mantener el empleo, sino además conseguir esa deseable revitalización del medio rural vasco.

La pretendida mejora de competitividad puede obtenerse, en primer lugar y especialmente, mediante el desarrollo de una política de calidad proyectada sobre los productos de la CAPV, una política que posibilite la diferenciación de productos propios frente a producciones competidoras. Estamos convencidos de que la oferta diferenciada de productos muy cualificados y debidamente arraigados en la CAPV es una

tarea y una estrategia a desarrollar si se quiere sobrevivir en el mercado europeo. Desde el punto de vista del consumidor de productos agroalimentarios, la evolución seguida por este mercado, integrado actualmente por más de 300 millones de habitantes, ha tendido y tiende a consumir productos de alta calidad, con determinada presencia y cierto grado de identificación; puede decirse que el consumidor europeo se inclina a consumir menos, pero de una mayor calidad.

Ante esta tendencia, pensamos que la CAPV tiene ciertas potencialidades sobre las que cimentar su actuación: en primer lugar, existen unos métodos tradicionales de elaboración de determinados productos, y, en segundo lugar, el mercado de esos productos no es otro que el creado por la propia costumbre de consumirlo en las comidas, o en las bebidas, en el hogar, en la sociedad gastronómica, en el restaurante, etc. Existe, por tanto, un mercado interior que hay que retener y defender, que debe ser no sólo el más importante, sino el más rentable; un mercado, en definitiva, en el que se puede practicar la diferenciación.

Cuando hablamos de practicar la diferenciación hacemos referencia al fomento de producciones tipicamente vascas, en las que el

precio tenga su contrapartida en una calidad contrastada.

La elaboracion en Euskadi de productos de buena calidad y bien diferenciados va a permitir, no sólo competir frente al exterior, sino revalorizar la propia materia prima agraria, y consecuentemente, mejorar los ingresos agrícolas y preservar la pequeña empresa transformadora. Pero además, desde una perspectiva jurídica, el desarrollo de una política de calidad en la CAPV supone homologarse totalmente a las orientaciones actuales de la PAC, ya que en estos momentos la CE prepara el lanzamiento de una política comunitaria de calidad de productos agroalimentarios ([27]). El objetivo último de esta política es defender al consumidor frente al

---

[27]. Los textos que maneja la Comisión parecen orientarse a la protección de los alimentos con label de calidad por una parte, y a los productos cuyo nombre comporte una indicación geográfica por otra. Véase al respecto el comentario de F. MIRAMON, "La política de calidad de los productos agroalimentarios en la CEE", Sustrai nº 15, 1989, pp. 4 y 5.

fraude y al productor frente a actividades desleales ([28]).

Esta perspectiva más o menos inmediata refuerza nuestra opinión sobre la necesidad de remarcar el origen y la calidad para facilitar la identificación de un producto y su diferenciación de la competencia. Si no se hace, probablemente asistiremos a la desaparición paulatina de productos específicos vascos, invadidos por la oferta diferenciada de productos holandeses, franceses, italianos..., que las grandes multinacionales agroalimentarias empiezan ya a introducir en el mercado español.

En este contexto, la Denominación de Origen puede ser una primera forma de proteger y promover determinadas producciones autóctonas.

---

[28]. La proyección de una auténtica política comunitaria de calidad responde, en realidad, al compromiso que la Comisión adquirió en su Libro Verde al designar como instrumento de la PAC la armonización jurídica de las normas de calidad ("Perspectivas de la Política Agrícola Común", documento COM (85) 333 final, de 13. 7. 1985, p. 34). Tres años más tarde, el documento sobre el futuro del mundo rural define el objetivo de los labels e indica los tres tipos de denominación que se desea promover ("El futuro del mundo rural", Boletín de las CES, Suplemento 2/1988, pp. 44-46). Finalmente, la Comisión incluye este tema en su programa de trabajo para 1989 ("Programa de trabajo de la Comisión para 1989", Boletín de las CES, Suplemento 2/1989, pp. 37 y 38).

En la CAPV, salvo el vino de Rioja Alavesa, prácticamente ningún producto agroalimentario vasco ha estado tradicionalmente asociado a su región de origen. Sin embargo, en la actualidad empiezan a observarse importantes progresos en este terreno, como es el caso de la creación de la Denominación de Origen del queso de Idiazábal ([29]), y la del txakoli de Getaria ([30]).

El Reglamento relativo a la Denominación de Origen Idiazábal fue aprobada por el Gobierno Vasco a finales de 1986 ([31]). Esta disposición define el queso Idiazábal como "extragraso, elaborado exclusivamente con leche de oveja de raza Latxa y Carranzana, y con una maduración mínima de 60 días". Además del nombre de "Idiazábal", la protección de la Denominación de Origen se extiende a los nombres geográficos de "Urbia", "Entzia", "Gorbea" y "Orduña". La zona de producción de leche que se utilice para la elaboración de estos quesos debe provenir de las áreas naturales de difusión de las razas

---

29. Véase sobre el tema A. PEREZ DE CALLEJA, "Una denominación de origen para el queso vasco", Sustrai nº 5, 1986, pp. 40 y 41.

30. Al respecto véase J. J. LUMBRERAS, "Nueva Denominación de Origen: txakoli de Getaria", La Semana Vitivinícola nº 2223, 1989, p. 1083.

31. Orden de 25 de noviembre (BOPV nº 252 de 19.12.1986).

ovinas Latxa y Carranzana de Alava, Guipúzcoa y Vizcaya, territorio exclusivo de la Denominación.

La concesión de la Denominación de Origen ha resultado decisiva en la promoción de este producto típicamente vasco, ya que en los dos últimos años la Denominación Idiazábal se ha consolidado en la línea de conseguir un prestigio avalado por la calidad del queso y el aumento de la producción. En estos momentos, existen seis firmas queseras acogidas a la normativa del Consejo Regulador de la Denominación de Origen, y, según las previsiones que se han hecho para 1989, la producción pasará de las 300 toneladas de 1988 a 600 ([32]).

Otro de los productos autóctonos que recientemente ha conseguido una cierta nota de diferenciación ha sido el txakoli. Concretamente, a principios de 1989 el Gobierno Vasco creó la Denominación de Origen "Chacolí de Getaria - Getariako Txakolina" ([33]). El txakoli que reúna

---

[32]. Sin embargo, a pesar de este incremento, la producción es todavía insuficiente como para abrir nuevos mercados y plantear el tema de la exportación. Véase sobre este aspecto, J. A. MERINO, "Todavía no nos podemos plantear el reto de la exportación de queso Idiazábal", I.L.E. nº 125-126, 1989, pp. 17 y 18.

[33]. Orden de 16 de enero de 1989 (BOPV nº 27 de 9. 2. 1989).

las condiciones marcadas por el Reglamento del Consejo Regulador podrá ostentar la Denominación de Origen a partir de la cosecha de 1990, año en el que el Consejo Regulador tiene intención de presentar el producto en todo el Estado. Por tanto, es todavía pronto para ver los efectos que la recientemente creada Denominación de Origen pueda tener sobre la producción de este vino.

En cualquier caso, y refiriéndonos al txakoli en general, éste es todavía un mercado sin explotar, ya que la producción total de este vino específico no llega a cubrir siquiera el 50% de la demanda de la CAPV; todas las cosechas se agotan a mitad de año, de ahí, tal vez, el interés por dar imagen y crear una Denominación de Origen. La vid necesaria para producir la uva destinada a la elaboración de txakoli puede cultivarse en todo el País Vasco, pero tradicionalmente su área se ha concentrado en pequeñas parcelas de las localidades de Getaria y Zarauz (Guipúzcoa), y de Baquio, Gámiz-Fica, Arrancudiaga, Lezama y Valmaseda (Vizcaya) ([34]). Funda-

---

[34]. Sin embargo, el txakoli alavés empieza también a despuntar, como demuestra la medalla de bronce obtenida por el vino blanco de 1988 "Arabako Txakolina" en la Feria Internacional Vinexpo de Burdeos, en junio de 1989. Véase al respecto M. GONZALEZ, "Exito sin precedentes de los vinos alaveses en Burdeos", Sustrai nº 15, 1989, p. 73.

mentalmente, se produce txakoli blanco, probablemente debido a que los viñedos de txakoli se encuentran entre dos importantes zonas de tinto de gran calidad, como son Rioja y Burdeos.

A pesar de la potencialidad de desarrollo que presenta este producto, lo cierto es que lo fundamental debe ser mantener la calidad y la personalidad del mismo; la Denominación de Origen recientemente otorgada supone una oportunidad para hacerlo ([35]).

Dejando al margen las Denominaciones de Origen como instrumento que permite avalar un especifico origen y calidad, existen también en la agricultura de la CAPV otras producciones propias con importantes potencialidades de mercado, si se introducen las oportunas mejoras productivas. Así, algunas hortalizas autóctonas como la cebolla de Zalla, la alubia de Tolosa, el pimiento choricero, la guindilla de Ibarra, la acelga amarilla..., gozan ya de gran estima

---

[35]. Sin embargo, las potencialidades de esta producción tan tipicamente vasca pueden encontrar una fuerte limitación en su grado alcohólico: según señala el Acta de Adhesión, en la medida en que el mencionado grado de alcohol se mantenga por debajo de 9°, las superficies plantadas de estos vinos no pueden incrementarse y el producto sólo puede comercializarse en el territorio español. Véase dentro de la segunda Parte de este trabajo, Capítulo II, Sección 1ª, el apartado B-2º "Productos mediterráneos: una transición especifica, por etapas".

en los mercados locales. Una adecuada selección de semillas, una mejora en las técnicas de cultivo, y una mejor conservación pueden transformar estos productos en altamente competitivos frente a productos competidores, permitiendo así mantener la cuota de mercado interior ([36]).

Algo similar puede decirse de otros dos productos del país con posibilidades de expansión: la leche de oveja y la leche de cabra, así como sus derivados (cuajadas, quesos varios...): en la medida en que la CE limita la producción de la leche de vaca, estos dos tipos de leche, sin ningún tipo de limitación hasta el momento presente, pueden ser una alternativa a expansionar, no sólo al resto del Estado, sino también al exterior; para ello resulta igualmente aconsejable aportar una determinada calidad y personalidad a estos productos.

Finalmente, en este contexto de interés por diferenciar los productos específicos de la agricultura vasca, hay que valorar positivamente, aunque todavía no se dispone de resultados prácticos constatables, la reciente creación del denominado "Label Vasco de Calidad Alimenta-

---

[36]. Sobre estas mejoras deseadas, véase M. MANCHO, "Conservación y mejora de variedades autóctonas de hortalizas", Sustrai nº 10-11, 1988, pp. 38-40.

ria" ([37]). El objetivo es integrar en el mencionado Label todos aquellos productos destinados a la alimentación humana, que, obtenidos en el territorio de la CAPV, presenten unas características de elevada calidad y personalidad, bien por su origen, por las materias primas empleadas en su fabricación, o por los métodos utilizados en el proceso de producción o transformación. La marca y los distintivos del Label Vasco de Calidad Alimentaria se materializarán en etiquetas, estampillas u otros procedimientos que se concederán a aquellos productos que respondan a las exigencias técnico-sanitarias a establecer por las normas de desarrollo del Decreto 198/1989.

La urgencia por ser competitivos a través de la promoción de productos propios, diversos y bien diferenciados exige simultáneamente una reestructuración de las empresas transformadoras de la CAPV: el redimensionamiento, la mayor especialización y la modernización tecnológica son las vías claves para encauzar ese proceso de práctica esmerada de la calidad y de consiguiente incremento de productividad.

2º Modernización y especialización de las empresas transformadoras.

---

37. Decreto 198/1989 del Departamento de Agricultura y Pesca del Gobierno Vasco (BOPV nº 183 de 29. 9. 1989).

Excesivamente atomizado, el sector transformador de alimentación de la CAPV se enfrenta en estos momentos al mayor reto probablemente de toda su historia: reestructurarse o sucumbir ante competidores más fuertes y mejor preparados que provenientes de otros Estados miembros están dispuestos a establecerse en la CAPV y en el resto del Estado español ([38]).

Como tuvimos ocasión de ver en la segunda Parte de este trabajo, el sector vasco de la transformación agraria está compuesto por un millar de establecimientos y ocupa a algo más de 5000 personas. Entre sus principales hándicaps está efectivamente el de su atomización

---

[38]. Véase sobre este aspecto A. MASSOT, "Efectos de la realización del mercado interior en el sector agroalimentario español", El Campo nº 110, 1989, pp. 107-115.

([39]), pero también el de su elevada dependencia del sector productor agrario, el cual destina buena parte de sus excedentes a las industrias transformadoras. Esta última circunstancia hace que las vicisitudes propias del sector primario repercutan directamente en muchas industrias que deben, además, sujetarse al condicionante de la estacionalidad de los productos.

Pese a sus debilidades el sector vasco de la transformación agroalimentaria presenta, sin embargo, potencialidades de futuro. En primer lugar, tales potencialidades están ligadas principalmente a la propia marcha del sector industrial y de la economía vasca en

---

[39]. En realidad, la excesiva atomización es una deficiencia que caracteriza al sector agroalimentario español en su conjunto. En efecto, existen en España 55.000 empresas agroalimentarias, tantas como las que operan en toda la Europa comunitaria, de las que sólo un 8% tiene más de 20 trabajadores, lo que da una idea de la dispersión del sector. No obstante, desde hace unos diez años se observa en esta rama industrial un movimiento que tiende a la concentración de la oferta, con la desaparición anual de 1.500 compañías. Esta tendencia a la concentración no se observa, sin embargo, en la CAPV, donde dejando al margen la fusión de Centrales Lecheras (Gurelesa, Celasa y Beyena) proyectada para 1990, el resto de las empresas transformadoras funcionan aisladamente. Véase sobre este tema M. BAYON, "Industria agroalimentaria: un horizonte de retos", Información nº 1447, 1989, pp. 21-25.

general ([40]). Sin embargo, existen también posibilidades adicionales, ya que hay que tener en cuenta que mientras el resto de la CE transforma el 92% de los bienes agrarios, en la CAPV no se supera el 80% ([41]). Este deseable crecimiento de la industria agroalimentaria vasca cobra una especial significación para el conjunto de la economía, por su gran capacidad de arrastre: utilizando la terminología del análisis input-output, el agroalimentario (incluyendo, además de la transformación, la distribución de productos) es uno de los sectores que muestran multiplicadores de actividad más elevados, esto es, es uno de los sectores que en mayor medida transmiten un aumento de su demanda en un impulso de la actividad económica general ([42]).

---

[40]. Según estimaciones del Observatorio Económico, órgano consultivo que agrupa a las principales empresas y organizaciones empresariales del País Vasco, el crecimiento económico previsto para 1989 es del 5%, manteniendo así un ritmo superior o en todo caso igual a la media española (dato extraído del artículo "Las previsiones apuntan para este año un crecimiento de la economía vasca superior al 5%", El Correo Español - El Pueblo Vasco, de 12 de diciembre de 1989, p. 34).

[41]. GOBIERNO VASCO, DEPARTAMENTO DE AGRICULTURA Y PESCA, El Sector Agroalimentario Vasco. CAPV 1988, Vitoria - Gasteiz 1989, p. 73.

[42]. Véase J. EMALDI, "Algunas características estructurales del llamado complejo agroalimentario", Información nº 1447, 1989, p. 25.

La potencialidad del sector ha sido captada por las industrias transformadoras vascas, que en estos momentos registran un fuerte impulso inversor. Este esfuerzo se está dirigiendo principalmente a ampliar y mejorar los medios de producción con objeto de incrementar la productividad y la calidad, diversificar la producción y adaptarse a la reglamentación técnico-sanitaria de la CE; todo ello con las miras puestas en el temido año de 1992 ([43]).

---

[43]. A nivel comunitario no sólo se observa esta preocupación de competir de igual a igual entre las industrias agroalimentarias de la propia CE, sino que se aprecia también una especial urgencia por competir frente a firmas de países terceros. En efecto, los obstáculos comerciales existentes todavía al día de hoy entre los propios Estados miembros los incapacitan para competir eficazmente con poderosas multinacionales procedentes del exterior de la CE. Así, a excepción de Univeler y Nestlé, los diez principales grupos agroalimentarios de la Comunidad son norteamericanos y operan a través de sus filiales en todos los Estados miembros. La paulatina homogeneización de la demanda europea de productos alimentarios y la eliminación de barreras intracomunitarias de tipo comercial que comportará la realización del mercado interior obliga, por tanto, a la industria ligada a multinacionales de la alimentación a reestructurarse a nivel comunitario para poder competir con esas firmas rivales que desde hace ya bastantes años planifican, producen y comercializan sus productos para los consumidores europeos. Véase al respecto A. MASSOT, op. cit. (n. 38), p. 114.

Esta dinamización de inversiones que está conociendo este sector en la actualidad ha convertido a la Administración vasca en protagonista de primera línea. La norma legal sobre la que el Ejecutivo Autónomo está basando su actuación para apoyar con subvenciones directas las inversiones en empresas transformadoras es el Decreto 172/1985 de fomento de las industrias y comercialización agropesqueras (44). Una de las líneas de actuación contempladas por esta disposición es la tecnificación de los procesos de transformación y la industrialización en origen de productos agropesqueros autóctonos. Los sectores susceptibles de subvencionarse son la leche de vaca y oveja, la carne, los vinos propios de la CAPV, la madera de pino insignis, la sidra, las hortalizas y las frutas, las flores, las patatas, los cereales, así como también los productos de la pesca. El Decreto establece los porcentajes máximos de subvención para inversiones en activo fijo; dichos porcentajes oscilan desde el 30% de la inversión con carácter general, al 45% si la empresa solicitante pertenece a algún tipo de asociación de productores que transforman y comercializan sus propias produc-

---

44. BOPV nº 135 de 2. 7. 1985. Este Decreto constituye el marco legal de la aplicación en la CAPV del Reglamento CEE 355/77 relativo a ayudas a proyectos de transformación y comercialización agraria. Véase al respecto en la primera Parte de este trabajo, Capítulo II, la Sección 3ª "El desarrollo de la industria agroalimentaria".

ciones, o al 35% de la inversión cuando vayan dirigidas a la transformación y comercialización de la producción propia de forma individual (art. 6, 3º).

Al amparo de esta disposición de la Administración vasca, las inversiones inducidas han ascendido aproximadamente a 2.200, 1.505 y 5.300 millones de pesetas a lo largo de 1986, 1987 y 1988 respectivamente. Durante estos tres primeros años de pertenencia a la CE, ésta, a través del FEOGA Orientación, ha aportado un promedio de unos 180 millones de pesetas por año y el Gobierno Vasco otros 700 ([45]).

El Cuadro nº 1 del Anexo XXVII resume la aplicación en la CAPV del Reglamento CEE 355/77 en el periodo marzo 1986 - diciembre 1988. En él se observa como el número de proyectos auxiliados por el FEOGA Orientación en este período asciende a 20, que representan inversiones por un total de 3.258 millones de pesetas

---

45. Véase GOBIERNO VASCO, DEPARTAMENTO DE AGRICULTURA Y PESCA, El Sector Agroalimentario. CAPV 1988, Vitoria - Gasteiz 1989, p. 55.

([46]). Clasificando los subsectores de transformación en función del volumen de inversión, el nivel más alto corresponde al subsector cárnico, debido fundamentalmente a la fuerte inversión, 1.484 millones de pesetas, que comporta la creación del nuevo matadero de Bilbao; le siguen a continuación, en importancia de inversiones, el subsector lácteo y el enológico. Las ayudas más elevadas sobre las inversiones subvencionables corresponden a los proyectos del subsector cereal, seguido por el cárnico y el lácteo.

Las orientaciones más frecuentes de las inversiones previstas en los proyectos remitidos son, por sectores, las siguientes:

- Sector enológico: construcción y modernización de bodegas.

- Sector lácteo: modernización del proceso de recogida y transformación de la leche; elaboración y transformación de quesos, cámaras de maduración.

---

46. Recordamos en este punto que conforme al Reglamento CEE 2224/86 por el que se ha modificado el Reglamento CEE 355/77, con ocasión de la entrada de España y Portugal, los porcentajes máximo de participación del FEOGA Orientación ascienden al 25% de la inversión subvencionable que se realice en la provincia de Vizcaya, y al 35% si el proyecto de inversión se ejecuta en Alava o en Guipúzcoa.

- Sector cárnico: instalación de mataderos y adaptación a la reglamentación técnico-sanitaria de la CE ([47]).

- Sector cereales: mejoras de almacenamiento y manipulación.

- Sector hortofrutícola: construcción de mercados centrales.

Dada la avalancha de proyectos que solicitan acogerse a estas ayudas, y en base a las restricciones implícitas del presupuesto comunitario, desde enero de 1987, el porcentaje de cofinanciación solicitado por el Gobierno Vasco a Bruselas alcanza sólo el 50% del máximo autorizado que, como hemos comentado anteriormente, asciende al 25% en Vizcaya y al 35% en

---

47. Esta incorporación de la normativa técnico-sanitaria de la CE es absolutamente necesaria si se desea operar en el resto del mercado comunitario, ya que a partir del 1 de enero de 1993 no habrá, en lo que a mataderos se refiere, diferencias entre los autorizados para el tráfico intracomunitario y los dedicados al mercado interior. Todos deberán someterse a los mismos condicionantes técnico-sanitarios regulados por la Directiva CEE 64/443 (DO L123 de 30. 7. 1964), que actualmente sólo se exigen a los mataderos autorizados para la expedición de carnes a los países comunitarios. Sobre esta y otras exigencias técnicas impuestas por el Acta Unica en materia de agricultura, véase J. LAMO DE ESPINOSA, "El Acta Unica Europea y la Agricultura", R.E.A.S. nº 146, 1989, pp. 39-180.

Alava y Guipúzcoa. Con ello se está intentando facilitar la concesión de ayudas al mayor número posible de proyectos ([48]).

Para 1989, las estimaciones realizadas cifran en unos 9.000 millones de pesetas las inversiones a efectuar en las industrias agroalimentarias vascas. De los proyectos remitidos a Bruselas sólo tres han sido aprobados en el primer semestre de 1989; estos proyectos representan una inversión de 1.049 millones de pesetas, de los que 161 serán subvencionados por el FEOGA Orientación. Comparando con el resto del Estado español, la CAPV, con 23 proyectos aprobados y 708 millones de subvención comunitaria percibidos en el período marzo 1986 - junio 1989, se coloca en doceava posición en cuanto a Comunidad Autónoma más beneficiada por las aportaciones del FEOGA Orientación. En los Cuadros nº 2 y 3 del Anexo XXVII puede verse que, desde el ingreso de España en la CE hasta junio de 1989, los proyectos que han optado a una cofinanciación comunitaria ascienden a 819, con una inversión global de 124.081 millones de pesetas y una subvención de 25.439 millones de pesetas procedente de Bruselas. A la cabeza, muy destacada, se sitúa Andalucía con 213 proyectos,

---

[48]. Sobre este aspecto véase J. M. BERASAIN, "Subvenciones directas a la industria agroalimentaria", Sustrai nº 9, 1987, pp. 69 y 70.

seguida por los 89 de la Comunidad Valenciana, 87 de Cataluña y 86 de Castilla-La Mancha ([49]).

No cabe duda de que estas aportaciones económicas procedentes de las Administraciones públicas, vasca y comunitaria, están ayudando a introducir las reformas que precisa el sistema industrial agroalimentario de la CAPV, y que se venían retrasando desde hace años. Sin embargo, hay que decir también que el impulso renovador e inversor debe partir básicamente de la iniciativa privada. En este sentido, nos llama la atención que entre las orientaciones de reestructuración del sector que hemos indicado, no se observe un esfuerzo por ir hacia procesos de agrupación, bien a través de fusiones de empresas, bien a través de la conclusión de acuerdos al efecto, todo lo cual permitiría una mayor especialización productiva. La reducida dimensión media de los establecimientos industriales de la CAPV es un factor limitante que debe ser corregido si se desea la captación de mercados más amplios de consumidores.

---

[49]. En medios oficiales se considera que a tenor de estas cifras España se convierte, desde 1987, en el país miembro con el mayor número de programas aprobados, y el segundo, tras Italia, en volumen de subvenciones. Véase al respecto, M. DEL POZO, "Primer país en proyectos y segundo en subvenciones", ARAL nº 1024, 1989, p. 8.

B. Mayor profesionalidad comercial.

1º Incitación a la comercialización en común.

Después de obtener un buen producto lo más difícil es venderlo; consecuentemente, esa mejora de calidad de los productos autóctonos y esas oportunas correcciones del sector transformador deben acompañarse de mejoras de comercialización y de promoción, que permitan mantener el propio mercado e incluso canalizar la presencia de productos vascos en el resto de Europa.

En nuestra opinión, partiendo de la experiencia comparada de otros Estados miembros, uno de los aspectos esenciales, entre otros, que pueden contribuir a una venta eficaz es la comercialización realizada de forma asociada (50). El asociacionismo agrario es, en realidad, deseable en todos los estadios (producción, transformación y comercialización), pero con la som-

50. Por ejemplo, el asociacionismo de comercialización en Holanda, bajo la forma de agrupamiento cooperativo, es un claro exponente de eficacia económica. Véase al respecto el comentario de J. J. JULIA y J. V. PEREZ, "Agricultura y Cooperativismo en Holanda", Fruticultura Profesional nº 22, 1989, pp. 51-56.

bra de las multinacionales detrás ([51]), el asociacionismo de comercialización en especial nos parece imprescindible en la CAPV donde, salvo en el sector lácteo, el fenómeno de la venta en común es escaso ([52]).

En esta línea, sería interesante que la práctica de esa comercialización concertada partiese de los propios productores o transformadores, ya asociados o que se asocien en entidades con personalidad jurídica. En este contexto, conviene no olvidar que algunos reglamentos sectoriales de la CE prevén este tipo de intervención ([53]). Por otro lado, el Reglamento CEE 1360/78 articula y define el marco de protección de las agrupaciones de productores y sus uniones que, en definitiva, no son sino entidades aso-

---

51. En el mundo de la alimentación en general, el asociacionismo se está imponiendo como la mejor opción de combinar la acción de dos protagonistas que se desenvuelven en los mercados: la gran empresa y el comerciante individual. Véase al respecto C. RINCON, "La asociación, base de un comercio moderno", ARAL nº 1009, 1989, pp. 55-58.

52. Véase dentro de la segunda Parte de este trabajo, Capítulo I, Sección 3ª, el apartado A "Escaso grado de asociacionismo en el agro vasco".

53. La organización común del mercado de frutas y hortalizas ofrece un claro ejemplo del papel que la iniciativa privada juega en la regulación del propio mercado (Reglamento CEE 1035/72, arts. 13-19, DO L118 de 20. 5. 1972).

ciativas de agricultores cuyo objeto es básicamente la puesta en el mercado o comercialización en común de los productos obtenidos por sus miembros. El Reglamento comunitario contempla en particular las entidades con personalidad jurídica, cooperativas o cualquier otras de naturaleza similar existentes en el Derecho de cada Estado miembro: una vez que cumplen los requisitos reglamentarios son reconocidas como tales agrupaciones de productores, siendo el acto de su constitución y sus primeras actuaciones cofinanciadas por el Estado miembro y el FEOGA Orientación ([54]).

Partiendo de las deficiencias de comercialización de la CAPV, y aprovechando las posibilidades financieras del Reglamento comunitario 1360/78, la constitución de agrupaciones de productores que asuman la comercialización de sus propios productos puede instrumentarse a partir de las cooperativas y SAT existentes ya en la CAPV, o que se constituyan.

La Administración vasca, a través de su Departamento de Agricultura y Pesca, desarrolla en estos momentos una línea de actuación en

---

[54]. Véase dentro de la primera Parte de este trabajo, Capítulo II, Sección 3ª, el apartado A-2º "Potenciación del asociacionismo agrario".

este sentido ([55]). Como consecuencia de esta politica de fomento de agrupaciones de comercialización, en 1988 por ejemplo, se constituyó en Euskadi la Asociación de Cooperativas de Rioja Alavesa, que agrupa a las seis cooperativs existentes y a la Comisión para la Promoción de los vinos de Rioja Alavesa. Esta última integra a la Unión de Agricultores y Ganaderos de Alava, el Sindicato Empresarial Alavés, la Mancomunidad de Municipios de Rioja Alavesa, la Diputación Foral de Alava, y el Departamento de Agricultura y Pesca del Gobierno Vasco ([56]).

---

[55]. El fundamento legal de esta intervención es actualmente el Decreto 226/1989 (BOPV nº 203 de 27. 10. 1989), por el que se establecen ayudas en favor de las agrupaciones de productores agrarios y sus uniones. Esta disposición, que sustituye al anterior Decreto 401/1985, reproduce prácticamente el Reglamento CEE 1360/78. Este Decreto de 1989 sobre fomento de agrupaciones de productores y sus uniones hay que ponerlo en estrecha relación con el Decreto 172/1985 relativo a industrias y comercialización agropesqueras: cuando se lee esta última disposición, nos damos cuenta de que la mayoria de las acciones que intenta potenciar (tecnificación de los procesos de transformación y comercialización en origen de los productos, campañas de promoción y prestigio de productos autóctonos, e inversiones en industrias agrarias) están especialmente concebidas para agrupaciones de productores del sector (véase arts. 4-6 del Decreto 172/1985).

[56]. GOBIERNO VASCO, DEPARTAMENTO DE AGRICULTURA Y PESCA, El Sector Agroalimentario. CAPV 1988, Vitoria - Gasteiz 1989, p. 57.

Como realización más reciente de esta política de fomento, hay que mencionar asimismo la constitución, a comienzos de 1989, de la primera cooperativa dedicada a la venta de carne de vacuno en Vizcaya. Esta entidad asocia a 200 ganaderos vizcaínos: dada la oferta atomizada que registra este subsector, su constitución hay que valorarla positivamente ([57]).

Las frutas y hortalizas, sin embargo, son el subsector del agro vasco donde prácticamente no existe ningún tipo de estructuras de comercialización. Dadas las potencialidades que auguramos a este mercado, tanto desde el punto de vista de las variedades autóctonas como de nuevos cultivos que se están introduciendo, el

---

[57]. L. GOMEZ, "Los ganaderos vizcaínos forman una cooperativa para la comercialización de la carne de vacuno", El Correo Español - El Pueblo Vasco, de 14 de enero de 1989, p. 38. Entre los esfuerzos de concertación, aunque no específicamente de comercialización, hay que destacar también como hecho relevante la constitución de la Federación de Cooperativas del Campo de Euskadi en mayo de 1989. Auspiciada por el Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi, esta Federación se marca como objetivo ostentar la representación institucional del sector cooperativo del campo y promover su presencia ante los organismos públicos. En este sentido, resultaría de máximo interés el que consiguiera ser socio del COGECA (Comité General de Cooperativas Agrarias), organización que aglutina a las cooperativas europeas. Para más detalles véase el informe elaborado por el equipo de redacción de Sustrai, "Nace la Federación de Cooperativas del Campo de Euskadi", Sustrai nº 15, 1989, p. 72.

fomento de agrupaciones de productores, que estructuren la comercialización de sus productos, debería concentrarse especialmente en este mercado ([58]).

2º Promoción de los productos regionales.

La calidad y la mejora de las estructuras comerciales son, en realidad, la mejor promoción que pueden tener los productos agroalimentarios de la CAPV. Pero, como acciones más concretas de promoción directa pueden sugerirse las campañas publi-promocionales, cuya organización debiera incumbir a los propios canales de comercialización. Estas campañas no exigen necesariamente grandes inversiones, y bien planificadas y acordes con los medios disponibles y los objetivos perseguidos pueden ser muy eficaces.

---

58. Los holandeses ofrecen, una vez más, un buen ejemplo de gestión eficaz de este subsector. El hortofruticola es, efectivamente, uno de los mercados de mayor desarrollo en Holanda, y que presenta, además, una fuerte implantación del movimiento cooperativo. Las cooperativas de productores gestionan el mercado de frutas y hortalizas a través del sistema de subasta mediante reloj o "veiling"; este sistema permite una regulación del precio del mercado, al establecer un precio mínimo superado el cual el producto se retira para su eliminación del mercado. Véase J. F. JULIA y J. V. PEREZ, op. cit. (n. 50), p. 55.

La promoción de los productos autóctonos es un aspecto al que desde la Administración vasca se está dando también particular atención, especialmente en los dos últimos años, coincidiendo con la inquietud de obtener productos autóctonos de calidad y con personalidad propia. En 1988, por ejemplo, el Departamento de Agricultura y Pesca del Gobierno Vasco apoyó financieramente las campañas publicitarias de leche pasteurizada, queso con Denominación de Origen Idiazábal, y vinos de Rioja Alavesa ([59]). Las ayudas consistieron en subvenciones de hasta el 50% del costo de dichas campañas con un límite máximo de cuatro millones de pesetas. Esta línea de apoyo se fundamenta jurídicamente en el art. 5 del Decreto 172/1985 del Ejecutivo autónomo.

Como acción de mayor envergadura económica, la promoción de productos autóctonos fuera del mercado local y nacional, podría realizarse a través de empresas especializadas de comercio exterior. El ingreso en la CEE ha supuesto un gran cambio estructural, ya que hemos

---

[59]. Igualmente, se subvencionó la participación de diversos productores agroalimentarios vascos en el stand institucional del Departamento de Agricultura y Pesca instalado en los certámenes de "Alimentaria 88", en Barcelona, y el "II Salón del Gourmet", de Madrid. Véase GOBIERNO VASCO. DEPARTAMENTO DE AGRICULTURA Y PESCA, El Sector Agroalimentario. CAPV 1988, Vitoria - Gasteiz 1989, p. 57.

pasado de un mercado natural de 38 millones de personas a otro de 320 millones de consumidores; lógico es, por tanto, que este salto cuantitativo se corresponda también con estrategias empresariales de mayor entidad.

La labor fundamental de este tipo de empresas consistiría en promocionar productos vascos de calidad en el mercado de otros Estados miembros. Asimismo, podrían cubrir aspectos importantes de información: estudio del mercado, homologación de productos, reglamentación aduanera y sanitaria, embalajes, servicios de traducción e interpretación, etc. Los destinatarios de estos servicios serían las cooperativas, agrupaciones de productores, SAT y, en definitiva, todos los sujetos vinculados al sector agrario en general.

Al día de hoy, sólo existe en la CAPV una empresa de este tipo, especializada en comercio exterior agroalimentario: Irukoitz. Creada en 1987, a iniciativa de las tres Cámaras Agrarias de la CAPV, esta empresa centra su actividad en la promoción del comercio agroalimentario vasco en la zona francesa de Bajos Pirineos y Aquitania. Irukoitz participa en el capital de la sociedad Hegoa que, con sede en Bayona, también se dedica a las actividades de comercialización y servicios en el campo agroa-

limentario ([60]). Aunque con un radio de acción muy concreto, Irukoitz es un claro exponente de profesionalidad comercial, cuyo ejemplo debería extenderse.

Esta Sección que concluímos ahora ha girado en torno a la idea de ser competitivos en los productos autóctonos, con las propias estructuras productivas y comerciales mejoradas. Sin embargo, para ciertos productores de la CAPV, en especial aquellos que no consigan adaptarse a la nueva realidad creada por el ingreso en la CE, la dedicación a productos alternativos a los tradicionales puede precisamente contribuir a mantener su ocupación agrícola; en el mismo sentido, el desarrollo de actividades complementarias de las estrictamente agrarias puede completar la pérdida de ingresos derivada de la crisis de sus cultivos tradicionales o de la opción todavía incipiente por nuevos productos.

En estos casos, la diversificación de la actividad productiva constituye también una respuesta al descenso de los precios y demás medidas retrictivas de la nueva PAC y a la mayor

---

[60]. Sobre los servicios que ofrece concretamente Irukoitz y sobre sus primeras operaciones comerciales, véase J. TRINCADO, "Las Cámaras Agrarias han creado una empresa para fomentar el comercio exterior agroalimentario", Sustrai nº 9, 1987, pp. 67 y 68.

competencia del exterior. La diversificación aparece, de este modo, como una red de seguridad para ciertas explotaciones, garantizando a la vez el mantenimiento y la ocupación del espacio rural.

Las potencialidades que ofrece la diversificación productiva para el agro vasco constituyen el objeto de la próxima Sección.

Sección 3ª: Diversificación de la actividad productiva.

A. Búsqueda de cultivos alternativos

1º Experiencias y ensayos.

Durante casi más de veinte años la CE invitó a los agricultores europeos a especializarse; muchos de ellos siguieron la vía propuesta, en parte por rentabilizar al máximo sus inversiones, o tal vez porque en aquellos momentos pensaron que no eran suficientemente competentes en otros sectores. Hoy en día, paradójicamente, la diversificación está al orden del día. En la primera Parte vimos como el interés por la diversificación productiva ha llevado a

la CE a apoyarla financieramente, aunque las ayudas son todavía mal conocidas ([61]).

Pensamos que en la CAPV la diversificación puede ser también una forma de responder a las dificultades de salida que encuentran las producciones en las que la mayoría de los agricultores vascos están especializados (leche, cereales, remolacha).

En las páginas que siguen utilizamos el concepto de diversificación en un sentido más amplio que el de simple "reconversión de la producción" empleado por la normativa comunitaria; desde numerosos puntos de vista podríamos decir que hacemos referencia a la necesidad de innovación. En este sentido amplio, distinguimos dos tipos de reconversión: en primer lugar, la búsqueda de productos alternativos; es la más conocida y en la que se piensa espontáneamente. En segundo lugar, el desarrollo de actividades productivas de carácter no estrictamente agrícola, a partir de los medios materiales disponibles en la explotación: así, la recepción de turistas y los trabajos forestales pueden constituir una forma de diversificación, si no de la agricultura, al menos de la renta.

---

[61]. Véase dentro de la primera Parte de este trabajo, Capítulo II, Sección 1ª, el apartado B "Fomento de la diversificación".

En este primer apartado nos centramos en la primera forma de diversificación, analizamos las primeras experiencias, las dificultades encontradas y las perspectivas de futuro. Hay que decir que el desarrollo de nuevos productos puede ser una alternativa válida para mejorar la rentabilidad de algunas explotaciones, pero no constituye en si mismo la panacea para el sector agrario vasco.

Dentro del esfuerzo por buscar nuevas alternativas y comenzando por el mundo de la fruta, destacamos la irrupción de las frutas exóticas en algunas explotaciones de la CAPV. Cuando se habla de frutas exóticas entendemos por tales aquéllas que no se han cultivado en Europa, pero que en sus paises de origen son muy conocidas y consumidas (kiwi, bábaco, papaya, mango, chirimoya, aguacate, piña...). La fruta exótica ha dejado de ser una moda para convertirse en una realidad que cada vez adquiere más fuerza ([62]).

---

[62]. En la actualidad, la fruta exótica representa el 17% del total de la fruta consumida en Francia; en Bélgica, el consumo alcanza los tres kilogramos por habitante y año. En el Estado español, el kiwi era desconocido hace ocho años; en 1.987, sin embargo, se consumian ya siete mil toneladas. Véase sobre este aspecto D. MERINO, "Las frutas exóticas en los mercados internacionales", Sustrai nº 13, 1988, pp. 52 - 54.

En la CAPV, al igual que en el resto de Europa, el kiwi es, tal vez, la fruta que mayor incremento de producción y consumo está teniendo ([63]). En estos momentos existen en tierras vascas 90 productores que cultivan 63,5 hectáreas; una de las mayores plantaciones se encuentra en Kortezubi. El ritmo de desarrollo del cultivo del kiwi en Euskadi hace pensar que el 75% de las explotaciones futuras serán familiares y menores de una hectárea de extensión. El futuro del kiwi vasco depende fundamentalmente del aspecto comercializador; en este sentido, se debe alcanzar un nivel de producción suficiente que estimule la creación de agrupaciones de productores, y posteriormente de una organización que permita conectar con los canales de comercialización internacionales ([64]).

Otra de las frutas exóticas que comienza a cultivarse tímidamente en los inverna-

---

[63]. Su alto valor dietético y la cualidad de potenciar las defensas del organismo contribuyen a aumentar la importancia del mercado de este fruto exótico. Sobre sus propiedades y necesidades de cultivo, véase J. C. URIAGEREKA, "La frigoconservación del kiwi", Sustrai nº 15, 1989, pp. 52-55.

[64]. El mercado mundial del kiwi está coordinado por la Organización Internacional del kiwi, integrada por representantes de Francia, Nueva Zelanda, Austria, Italia y California. Sobre este aspecto véase J. ESCRIBANO, "Comercialización del kiwi", Sustrai nº 9, 1987, pp. 42 y 43.

deros vascos es el bábaco, especie subtropical procedente de los países andinos (Ecuador y Perú, fundamentalmente). En abril de 1988 se hicieron las primeras plantaciones: 1800 en Guipúzcoa y 1750 en Vizcaya. A pesar de que la respuesta del consumidor es todavía una incógnita, su bajo contenido en azúcar y su sabor refrescante pueden facilitarle un buen camino en el mercado de la alimentación. Al igual que el kiwi y en realidad, al igual que cualquier otro tipo de fruta en la CAPV, el problema del bábaco se centra en la comercialización, pues producir no parece generar problemas por su buena adaptación a las características agronómicas de la CAPV ([65]).

Respecto al resto de frutas exóticas (piña, aguacate, mango, etc.), por el momento no se realizan ensayos, debido probablemente a sus escasas posibilidades de adaptación al agro vasco ([66]).

---

[65]. Sobre las cualidades alimenticias y posibilidades de este cultivo véase D. MERINO, "El bábaco, un fruto exótico andino, se introduce en los invernaderos vascos", Sustrai nº 10 - 11, 1988, pp. 41 y 42.

[66]. En cualquier caso, el desarrollo de la fruta exótica está condicionado a un cambio en los gustos del consumidor, por lo que para garantizar un éxito de producción y ventas sería más que deseable organizar campañas de información sobre las ventajas de estas frutas para la salud.

Dentro del capítulo de la fruta también se experimenta en estos momentos con los pequeños frutos o arbustos frutales (grosellero, frambueso, zarzamora, arándano). Estas especies parecen adaptarse bien a las condiciones ecológicas de la CAPV; además, presentan el interés de permitir aprovechar terrenos considerados marginales o de bajo rendimiento, por lo que su implantación podría servir de apoyo a las actividades productivas de las zonas de agricultura de montaña. El destino de estos frutos es el consumo en fresco o la transformación (confitura, licor, helados y sorbetes, concentrados y aromas, etc.). La evolución del mercado en el Estado español y en Europa parece indicar un incremento paulatino; en consecuencia, sería interesante crear pequeñas empresas elaboradoras constituídas por los propios productores que revalorizaran la propia materia prima ([67]).

---

[67]. Véase al respecto A. DUDKIEWICZ, "Aprovechamiento de pequeños frutos", Sustrai nº 12, 1988, p. 40.

Por lo que se refiere a la fruta con pepita ([68]), manzana y pera, el esfuerzo de diversificación se orienta a la búsqueda de nuevas variedades que se adapten mejor a las condiciones climáticas de la CAPV. En este sentido, los intentos se centran en desarrollar las variedades tardías, tanto en el caso de la pera (Conferencia y Mantecosa Hardy) como en el de la manzana (Reineta blanca del Canadá y Reineta gris del Canadá, Granny Smith e Idared) ([69]).

El afán por buscar productos alternativos también se extiende al sector de cereales. En este ámbito, cultivos como el guisante proteaginoso, la colza y la soja se perfilan como alternativas a los cereales tradicionales, principalmente en la provincia de Alava. Fue en 1986

---

[68]. A pesar de que por el momento no se efectúan ensayos, expertos agrónomos consideran la posibilidad de desarrollar en la CAPV no sólo especies de pepita, sino también de hueso (ciruela y cereza). Considerando que estos frutos se cultivan en Europa en zonas muy similares climatológicamente, no se ve en el País Vasco ningún factor que limite sus posibilidades, excepto, una vez más, la comercialización, que exige la existencia de industrias elaboradas. Véase sobre el tema, F. GIL-ALBERT, "El desarrollo fruticola del País Vasco", Sustrai nº 12, 1988, p. 57.

[69]. Sobre estas variedades y sus primeros resultados léase F. PINZOLAS, "Pera y manzana de mesa en la vertiente cantábrica vasca", Sustrai nº 12, 1988, pp. 52 y 53.

cuando comenzaron los primeros ensayos con guisante proteaginoso y con colza; a lo largo de estas últimas campañas los resultados han sido satisfactorios en ambos cultivos. El guisante proteaginoso, por ejemplo, es considerado hoy en Alava no sólo un cultivo posible sino aconsejable desde un punto de vista agronómico: al ser una leguminosa ahorra nitrógeno, mejora la estructura del suelo, no exige una mecanización especial, la recolección se efectúa antes que la del cereal, tiene un margen bruto satisfactorio, y el mercado está asegurado por las ayudas que la CE concede a los productos proteicos. Esta leguminosa se emplea para alimento del ganado, y también para la alimentación humana en forma de puré. Para 1989 la previsión es plantar varios campos de seguimiento en diversas comarcas de Alava, para lo cual se están utilizando variedades empleadas en otros países de la CE ([70]).

La buena adaptación de la colza al suelo alavés también está despertando expectativas entre los agricultores. La colza es una planta herbácea anual que puede entrar perfectamente en la alternativa de cultivos extensivos

---

[70]. Sobre las características de este cultivo y los primeros resultados obtenidos en la provincia de Alava, léase J. L. CORDOVIN, "El guisante proteaginoso", Sustrai nº 15, 1989, p. 42.

en Alava ([71]). Sus características agronómicas resultan importantes: mejora la estructura del suelo por su aportación de materia orgánica, y facilita la lucha contra malas hierbas. Este cultivo, introducido en Alava en 1986, se encuentra ahora en su cuarta campaña y ha suscitado gran interés entre los agricultores alaveses, pues existen posibilidades de obtener buenos resultados si se dedican al cultivo los cuidados que él mismo precisa ([72]).

En cuanto a la soja, hoy por hoy, constituye para el agro alavés un cultivo toda-

---

[71]. En España en general, este cultivo ha tenido poco interés. Navarra ha sido tal vez la Comunidad Autónoma que más lo ha desarrollado, pasando de 100 hectáreas en 1981 a 5.500 en la campaña 1987/88. Véase al respecto P. DE CIRIZA, "La colza oleaginosa", Sustrai nº 15, 1989, p. 43.

[72]. La colza se destina principalmente a la elaboración de aceite comestible y harina proteica para cerdos y aves. Un comentario sobre sus características técnicas y exigencias de siembra y conservación puede leerse en G. GOMEZ DE LA HELGUERA, "El cultivo de la colza", Sustrai nº 13, 1988, pp. 41-46.

vía novedoso, con el que se empieza ahora a realizar ensayos ([73]).

Todos estos productos que destacamos como alternativas a cultivos tradicionales no son sino algunos ejemplos del esfuerzo de diversificación que se está registrando dentro de la agricultura de la CAPV. En realidad, el movimiento por buscar alternativas es más amplio, ya que tenemos noticias de que también se ensaya con caracoles, visones, flores, abejas, cabras, sidra, pastos..., aún cuando todavía no se aprecian resultados concretos.

---

[73]. La soja es un cultivo que se adapta bien a toda gama de suelos, siendo su destino principalmente la elaboración de harina para la alimentación del ganado. El desarrollo de esta producción en Alava podría ser interesante si se parte del dato de que la CE es ligeramente deficitaria en soja y que todos los años se ve obligada a importar grandes cantidades; en 1988, por ejemplo, la soja fue el producto más importado por la CE, 24.783 toneladas (véase COMISION DE LAS CES, "La situación de la agricultura en la Comunidad". Informe 1988, Luxemburgo 1989, p. T/151). De este modo, se ha llegado a decir que si se interrumpiera este suministro, la CE se convertiría inmediatamente en importadora de carne. Como consecuencia de esta deficiencia productiva, la CE concede, al igual que en el caso del guisante proteaginoso, ayudas a la producción. Se trataría, en definitiva, de aprovechar este apoyo financiero y, sobre todo, las posibilidades de absorción de este producto por el mercado de otros Estados miembros con mayor carga ganadera.

En cualquier caso, la diversificación llevada a la práctica exige apoyar financieramente al agricultor: la inversión inicial puede resultar gravosa si es no sólo un año sino varios en los que los ingresos no existen; el salto desde que se inicia el nuevo cultivo hasta que éste alcanza la plena producción puede ser una barrera. Al inicio de esta Sección comentábamos que las ayudas comunitarias a la reconversión son todavía una incógnita, pero por los documentos que maneja la Comisión, parece que la ayuda consistirá en 10 puntos que se añadirán a los contemplados en el plan de ayudas del Reglamento CEE 797/85, en nuestro caso los Decretos de ayudas ([74]).

La búsqueda de productos alternativos conlleva el fomento de la investigación y la recepción por parte del agricultor de técnicas y conocimientos necesarios para el manejo de nuevos productos: no sólo es necesario que el productor esté motivado, sino que tenga también una formación suficiente, que le permita adoptar las decisiones más convenientes en cada momento.

---

[74]. A la espera de la concesión financiera de estas ayudas por la CE, en la CAPV la diversificación agrícola se contempla como uno de los ejes de actuación específica del programa plurianual de desarrollo integral de las comarcas de Valles Alaveses y Montaña Alavesa (véase Anexo XXVI).

2º El complemento de la formación, investigación y divulgación agraria.

La verdad es que la cuestión de la formación de los agricultores no sólo es planteable en un contexto de diversificación, sino en un ámbito más amplio, como es el de lograr una eficaz gestión técnico-económica de la explotación; el interés por buscar alternativas productivas evidencia aún más la necesidad de contar con una formación adecuada, dándonos pie, en consecuencia, para abordar este tema.

Hay que reconocer que éste es uno de los grandes puntos débiles del sector agrario vasco: no es usual escuchar la palabra "formación" entre los agricultores vascos, porque la mayoría no han pasado por esa experiencia. Esta insuficiencia se explica en parte por el carácter poco especializado de la agricultura en la CAPV: la mayoría son agricultores a tiempo parcial; y en parte, por la propia evolución de la agricultura respecto a otros sectores de la economía, evolución que ha desvalorizado la propia profesión agrícola ([75]).

---

[75]. Véase al respecto el análisis que entre distintos modelos de desarrollo rural y necesidades de formación de los agricultores realiza R. SANCHO en su artículo "La formación del campesino y el desarrollo rural. El caso español", R.E.A.S. nº 146, 1988, pp. 95-112.

Integrados en el contexto europeo, la formación es, hoy más que nunca, absolutamente necesaria, más allá del simple interés por diversificar: el modelo de agricultura puesto en marcha por la CE está concebido para auténticos especialistas, empresarios en definitiva ([76]). Por tanto, la agricultura de la CAPV precisa también contar con responsables de explotación mínimamente formados en el subsector o subsectores a los que se dediquen, de modo que puedan dirigir eficazmente la empresa agraria. En este sentido, la formación agraria debería transcurrir por dos vías: la preparación de jóvenes, que puedan asumir la titularidad de su explotación, y la formación permanente de adultos, profesionales que operan ya en el sector.

Dentro de este contexto, resulta esperanzador comprobar que en la CAPV se están dando ya algunos pasos. Existen, en efecto, tres Escuelas Agrarias dependientes del Departamento

---

[76]. Por poner un ejemplo, el Reglamento CEE 797/85 sobre mejora de estructuras agrarias condiciona la concesión de ayudas para planes de mejora a que el beneficiario tenga una determinada capacitación y formación profesional. Esta misma exigencia se recoge ahora en los Decretos de ayudas de la Administración vasca, aunque estas disposiciones permiten que esa formación profesional mínima exigible pueda compensarse con la acreditación de cinco años de experiencia en la actividad agraria (véase el art. 3, B - a, b y c del Decreto 27/1988 del Gobierno Vasco y los correspondientes de los Decretos Forales).

de Agricultura y Pesca del Gobierno Vasco, que imparten Formación Reglada dirigida a la escolarización y formación de jóvenes con edades entre 14 y 25 años, preferentemente procedentes del medio rural (77). Sería deseable que la formación impartida por todos estos centros tuviera constantemente en cuenta las orientaciones cambiantes de la PAC y las consiguientes actuaciones de la Administración; en definitiva, la enseñanza

---

77. Se trata de las Escuelas de Derio, en Vizcaya, Arkaute en Alava, y la de Freisoro en Guipúzcoa. En ellas se imparte enseñanza de Formación Profesional de Primer y Segundo grado, en régimen de internado, o media pensión. En 1988 un total de 504 alumnos siguió las enseñanzas en estas tres Escuelas Agrarias; a ellos hay que añadir los 200 alumnos que conjuntamente escolarizaron las otras dos Escuelas dependientes del Departamento de Educación del Gobierno Vasco, la Escuela de Murguía y la de Laguardia en Alava. Véase GOBIERNO VASCO, DEPARTAMENTO DE AGRICULTURA Y PESCA, El Sector Agroalimentario. CAPV 1988, Vitoria - Gasteiz 1989, p. 62; véase también el informe sobre "La formación agraria vasca" elaborado por el equipo de redacción de Sustrai nº 1, 1985, pp. 10-14.

profesional agraria debería estar en contacto con la realidad ([78]).

La Formación no Reglada, permanente, dirigida a agricultores y técnicos profesionales del sector debe incluir cursos de formación y perfeccionamiento sobre todas las áreas productivas, jornadas técnicas sobre implantación de cultivos alternativos, visitas de estudio, etc. En este aspecto, se observan también algunos esfuerzos, aunque éstos tienen su origen en la iniciativa pública más que en el propio sector privado: así, en 1988 por ejemplo, se organiza-

---

[78]. Un buen ejemplo de alternancia entre la actividad profesional realizada en la vida real y el centro educativo lo ofrecen las denominadas "Escuelas Familiares Agrarias" (Efas). Inspiradas en las Maisons Familiales Rurales, surgieron en España hace veinte años, como un intento de fomentar la agricultura de grupo y la participación en el medio rural. En estos momentos existen 37 Efas que imparten Formación Profesional Agraria de 1º Grado en las Comunidades Autónomas de Galicia, Cataluña, Rioja, Navarra, Aragón, Castilla-La Mancha, Valencia, Andalucía y Extremadura. Las Efas se marcan como objetivo la promoción profesional y social del entorno a través de una acción educativa para los jóvenes y de un conjunto de actividades de formación permanente; en ellas los alumnos alternan una semana en la escuela con otra o más en la propia explotación a lo largo de todo el curso escolar. Para más detalles sobre las actividades de las Efas, véase F. JIMENEZ, "Escuelas Familiares, la otra vía formativa", TRIA nº 461, 1989, pp. 29-32.

ron y promocionaron desde la Administración vasca cursos sobre nuevas producciones ([79]), visitas formativas a explotaciones extranjeras avanzadas ([80]); e incluso tuvo lugar la primera

---

[79]. GOBIERNO VASCO, DEPARTAMENTO DE AGRICULTURA Y PESCA, El Sector Agroalimentario Vasco. CAPV 1988, Vitoria - Gasteiz 1989, p. 63. Conviene recordar en este contexto que los cursillos de formación dirigidos específicamente a preparar agricultores para la diversificación o reorientación cualitativa de la producción son subvencionados en un 25% por el FEOGA Orientación dentro de un límite de 7.000 ecus por persona, frente al montante máximo usual de 4500 ecus por persona que asista a cualquier otro curso de formación (véase los arts. 21 y 22 del Reglamento CEE 797/85).

[80]. Como la efectuada por veinte agricultores alaveses al Departamento de Loira y Cher, en Francia. Auspiciado por el Gobierno Vasco y la Diputación Foral de Alava, el desplazamiento tuvo como objetivo fundamental conocer la experiencia y rendimientos de diversos cultivos alternativos implantados en esta zona de características similares a las de Alava. Sobre esta visita véase el informe elaborado por el equipo de redacción de Sustrai, "Veinte agricultores alaveses conocieron en Francia la experiencia de varios cultivos alternativos", Sustrai nº 15, 1989, pp. 44 y 45.

experiencia transfronteriza en la formación agraria vasca ([81]).

Próximo y relacionado con la formación se encuentra el esfuerzo investigador. Desbordando aquí también el simple interés por la diversificación productiva, la investigación agrícola aparece como el pilar y el instrumento básico que, especialmente en estos momentos de ingreso en la CE, puede posibilitar la innovación y la adaptación para poder competir más eficazmente.

En la CAPV, los trabajos de investigación agraria se concentran casi exclusivamente en los dos centros dependientes de la Dirección de Investigaciones del Departamento de Agricultura y Pesca del Gobierno Vasco: la Granja Modelo de Arkaute (Alava), y el Servicio de Investigación y Mejora Agraria de Derio (Vizcaya).

---

81. Dicha experiencia consistió en un curso de formación teórico-práctico sobre producción e industrialización en el sector de palmípedas, concebido éste como alternativa económica a las explotaciones agrarias. Las jornadas fueron organizadas por la sociedad Hegoa de Bayona y la sociedad Irukoitz, dependiente de las tres Cámaras Agrarias de la CAPV; la experiencia fue subvencionada por la Comunidad Europea. Vease al respecto el informe elaborado por el equipo de redacción de Sustrai, "Primera experiencia transfronteriza en la formacion agraria vasca", Sustrai nº 12, 1988, p. 72.

El primer centro, creado en 1851, se ha dedicado tradicionalmente al estudio y mejora de la patata de siembra. Sin embargo, desde 1981 en que La Granja Modelo de Arkaute es transferida al Gobierno Vasco, este centro ha diversificado sus líneas de trabajo hacia otras ramas de investigación agraria (mejora genética forestal, mejora genética del ovino lechero de raza Latxa y Carranzana, ensayos de nuevas variedades de cereal, sanidad vegetal, etc.). En lo que concierne al centro de Derio, las investigaciones se centran principalmente en las unidades de patología y producción animal, aunque desde hace unos pocos años existe también una línea específica de investigación sobre nuevos cultivos, fundamentalmente hortofrutícolas, acción que se desarrolla bajo cubiertas ([82]).

Esta concentración de la actividad investigadora en los centros propios de la Administración vasca se debe a una falta de labor investigadora en el nivel unversitario y a iniciativa del propio sector. Consecuentemente, en este contexto se está ante un importante vacío

---

[82]. Existe un tercer centro del investigación dependiente del Gobierno Vasco, que es el Servicio de Investigación Oceanográfica de Donostia. Para mayores detalles sobre estos centros y las líneas de investigación que desarrollan, véase GOBIERNO VASO, DEPARTAMENTO DE AGRICULTURA Y PESCA, Memorias - 88. Investigación Agropesquera. Vitoria - Gasteiz 1989.

que convendría llenar con la creación de Facultades y Escuelas Superiores Agrarias ([83]).

Finalmente, hacemos alusión a la importancia que tiene que los resultados de esas investigaciones circulen y se pongan en conocimiento del propio sector.

Esto es, la investigación agraria precisa, en su último estadio, de una acción de extensión y divulgación (ferias, exposiciones, demostraciones directas en el campo y abiertas al público en general, etc.). En realidad, el decantarse por uno u otro método de divulgación dependerá de los propios resultados de la investigación, la información, y de un sinfín de circunstancias. Pero, cuantas más veces los agricultores vascos reciban una nueva práctica o técnica por distintos canales, más probabilidades habrá de que la adopten.

---

[83]. Esta carencia limita enormemente las posibilidades de investigar en aspectos considerados necesarios desde la óptica de la Administración. Véase al respecto J. M. CEBERIO, "Investigación Agropesquera en Euskadi: presente y futuro" en El Sector Primario en el Siglo XXI. II Congreso Mundial Vasco, Aedos, Barcelona 1988, pp. 186-192.

B. Desarrollo de la pluriactividad.

1º El agroturismo como complemento de rentas agrarias.

Dentro del contexto de la diversificación, en el sentido amplio que estamos dando a este término, nos ocupamos a continuación del interés que para el medio rural vasco puede suponer el desarrollo de actividades complementarias de las estrictamente agrarias. Entre esas actividades, destacamos en primer lugar el agroturismo, entendiendo éste como turismo en explotaciones agrarias.

El fomento de esta actividad de servicios en las zonas rurales de la CAPV puede ser interesante, si se tiene en cuenta que el sector servicios hace tiempo pasó al sector primario en cuanto a su contribución al Producto Interior Bruto, e incluso ha superado desde hace pocos años al sector industrial, tradicionalmente

predominante en la economía vasca ([84]). En realidad, este es un fenómeno que se ha observado también en otras regiones europeas, incluso tradicionalmente agrarias, en las que, como Languedoc-Roussillon, el sector turístico ha superado también al sector primario en cuanto a contribución al Producto Interior Bruto ([85]). En esta tercera Parte hemos partido del convencimiento de que no hay que renunciar a la agricultura en la CAPV, por muy marginal que sea su contribución; lo que en esta Sección proponemos es combinar de forma estrecha y armoniosa las actividades turísticas con las propias del sector agrario.

---

[84]. Conforme al último estudio de Renta Nacional publicado por el Banco de Bilbao, en 1985 la estructura del Producto Interior Bruto a precios corrientes era en la CAPV la siguiente: agricultura y pesca (2,3%), construcción (3,8%), industria (44%) y servicios (49,9%). BANCO DE BILBAO, SERVICIO DE ESTUDIOS, Renta Nacional de España y su distribución provincial. Año 1985, Bilbao 1988, p. 40. Datos más recientes demuestran la tendencia expansiva del sector terciario, ya que en 1988 registró un crecimiento real del 5,2%, consolidando de esta forma su alta participación (60%) dentro del Producto Interior Bruto de la CAPV. Véase al respecto CAJA LABORAL POPULAR, DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS, Economía Vasca. Informe 1988, Burlada 1989, p. 34.

[85]. Sobre este aspecto véase V. BOHNER, "Los poderes nacionales, locales y regionales y el desarrollo rural en Europa" en El Sector Primario en el Siglo XXI. II Congreso Mundial Vasco, Aedos, Barcelona 1988, pp. 15-26.

En el contexto de la CE el agroturismo es una nueva fórmula que se está impulsando especialmente en las zonas desfavorecidas y en las zonas de montaña con el objetivo de incrementar las rentas de los agricultores que viven en este medio. Nos encontramos, en consecuencia, ante otra línea de ayuda especialmente concebida para estas zonas. En algunos países comunitarios el agroturismo está ya muy desarrollado: así, la República Federal de Alemania dispone de 75.000 habitaciones para huéspedes en viviendas rurales; en Francia, los agricultores alquilan unos 15.000 alojamientos independientes dentro de la finca; alentados por los sindicatos agrarios, los agricultores valones de Bélgica han acondicionado una parte de sus edificios para dedicarlos exclusivamente a fines turísticos. En definitiva, nada menos que un 25% de los turistas europeos escoge el medio rural para pasar sus vacaciones ([86]).

La importancia cuantitativa de este fenómeno nos invita, pues, a reflexionar sobre la oportunidad de introducir y desarrollar esta iniciativa en Euskadi: su interés no sólo radica en la posibilidad de crear puestos de trabajo alternativos o complementarios a los proporcio-

---

[86]. Datos extraídos del informe de F. MIRAMON, "El agroturismo, complemento a la renta agraria en las zonas de montaña", Sustrai nº 13, 1988, pp. 4 y 5.

nados por la agricultura, sino también en la oportunidad de preservar y restaurar el patrimonio doméstico de los caseríos, y en definitiva, de favorecer el mantenimiento del espacio rural. Si en la Sección anterior hemos resaltado la importancia de promocionar las producciones autóctonas, el turismo podría convertirse en un elemento movilizador para este tipo de productos.

El art. 16 del Reglamento CEE 797/85 prevé la concesión de ayudas a las explotaciones agrarias de las zonas de montaña y demás zonas desfavorecidas para la realización de inversiones de carácter turístico. Sobre esta base legal, el Departamento de Agricultura y Pesca del Gobierno Vasco, en colaboración con las tres Diputaciones Forales pusieron en marcha, a principios de 1989, un programa destinado a fomentar el alojamiento de turistas en caseríos. La promoción de esta iniciativa se fundamenta en la concesión de ayudas económicas a baserritarras para el acondicionamiento de viviendas rurales que tengan posibilidad de ofertar este servicio.

El programa tiene como punto de referencia un Decreto sobre agroturismo dictado por el Gobierno Vasco a finales de 1988, y que representa la primera norma que en este ámbito se

ha elaborado en el Estado español ([87]). Esta normativa establece los requisitos que deben reunir tanto las viviendas como los propietarios para poder acceder a las subvenciones concedidas por la Administración pública.

En primer lugar, los baserritarras que pueden acogerse al programa de agroturismo son los emplazados en algunos de los municipios relacionados en el Decreto 394/1985 del Gobierno Vasco sobre régimen específico de agricultura de montaña en la CAPV. Los beneficiarios deben poseer una vivienda rural que reúna condiciones de habitabilidad, y destinar al menos dos habitaciones dobles al alojamiento de turistas; además, se exige que habiten la misma vivienda, teniendo preferencia sobre el resto los que trabajan a título principal en el sector agrico-

---

87. Decreto 295/1988 (B.O.P.V. nº 233 de 13. 12. 1988), desarrollado por la Orden de 28 de febrero de 1989 (B.O.P.V. nº 49 de 13. 3. 1989). Ambas disposiciones fueron declaradas conformes a la normativa comunitaria por la Decisión CEE 89/325 (DO L134 de 18. 5. 1989). Por otra parte, el Decreto y la Orden del Gobierno Vasco han sido ejecutadas por las Diputaciones Forales a través de sus correspondientes disposiciones: Orden Foral 597/1989 de la Diputación Foral de Bizkaia (B.O.B. nº 51 de 2. 3. 1989); Orden Foral 243/1989 de la Diputación Foral de Alava (B.O.T.H.A. nº 39 de 7.4.1989); Orden de 21 de febrero de 1989 de la Diputación Foral de Guipúzcoa (B.O. de Guipúzcoa nº 41 de 1.3.1989).

la, ganadero o forestal, así como quienes residen en zonas rurales de interés turístico y con escasa infraestructura hotelera.

Dentro de un máximo de cinco millones de pesetas, el importe de la subvención se ha fijado en el 40% del presupuesto destinado a la habilitación de los caseríos ([88]), que deberán ofrecer, como mínimo a los turistas un servicio de alojamiento y desayuno, ampliable a otras modalidades, como utilización de cocina, media pensión o pensión completa. Las ayudas económicas también se destinan al acondicionamiento de zonas de acampada o habitaciones, en terrenos o edificaciones anejas a las viviendas de los baserritarras.

Según la información proporcionada por los técnicos de los Departamentos de Agricultura de las Diputaciones Forales, en 1989 no se ha concebido todavía ninguna ayuda por este concepto, si bien hay diversos expedientes en tramitación en las tres provincias. Es pronto, por tanto, para conocer los resultados prácticos de esta experiencia en Euskadi. Ahora bien, no nos extrañaría que este tipo de iniciativa choque con el carácter más bien cerrado de los

---

[88]. El importe de la subvención concedida es financiado al 50% por el Gobierno Vasco y la Diputación Foral respectiva.

agricultores vascos; a más de uno seguramente no le va a resultar nada fácil abrir las puertas de su caserío o permitir el acceso a su cocina a personas extrañas.

La concesión de ayudas económicas para inversiones turísticas en explotaciones agrarias es, sin lugar a dudas, un importante instrumento para impulsar este tipo de iniciativa; ahora bien, dado que el agroturismo ha sido concebido jurídica y económicamente para zonas montañosas y zonas desfavorecidas, su éxito va a depender decisivamente del apoyo infraestructural que reciban estas zonas ([89]). En este sentido, las mejoras de infraestructura y las operaciones de desarrollo integral previstas para las comarcas de montaña pueden contribuir positivamente a cubrir esta necesidad.

Finalmente, la promoción de esta iniciativa debe acompañarse de la organización de una adecuada información, dirigida tanto a

---

89. La propia CE constata en su informe "El futuro del mundo rural" que "los ensayos hechos para integrar el turismo en la actividad agrícola principal, como una diversificación de la misma, indican que el éxito de este tipo de turismo depende en buena parte de la disponibilidad de infraestructura (piscinas, campos de golf, pistas de tenis) o servicios (paseos a caballo, restauración) en la granja o sus proximidades". Véase "El futuro del mundo rural", Boletín de las CES, Suplemento 4/88, pp. 52 y 53.

los baserritarras como a la clientela potencial (contacto directo por parte de la Administración con el baserritarra, difusión a través de folletos divulgativos, agencias de viajes, etc.).

2º Los trabajos forestales.

Al igual que el fenómeno del agroturismo, las acciones forestales presentan en Euskadi un interés múltiple, más allá de la necesidad de completar o compensar rentas agrarias. Así, cabe destacar el interés ecológico (mejora del medio ambiente), el interés técnico (defensa del suelo y control de la erosión), y el interés económico (producir materia prima forestal) ([90]).

En páginas anteriores de este trabajo hemos indicado como no existen en la CE ideas claras de cuáles deben ser las directrices para programar una auténtica política forestal. La verdad es que no deja de sorprender que una de las actividades con más repercusión en el medio ambiente se encuentre en tal situación, dentro del área donde se ha alcanzado la máxima inte-

---

[90]. Recuérdese que la producción maderera de la CE sólo cubre el 40% de sus necesidades, siendo netamente importadora de madera y de productos forestales, principalmente madera de coníferas blandas y pasta de papel. Véase en la Parte II de este trabajo, Capítulo I, Sección 2ª, el apartado B - 1º "Subsector forestal".

gración: la Política Agrícolan Común. En la CAPV tampoco puede decirse que existe una verdadera economía forestal: el número de propietarios que vive del monte es muy reducido, el resto es un sector agrario que tiene un complemento económico en el monte; por eso tal vez no se ha dedicado atención al monte hasta hace prácticamente unos pocos años.

Como sabemos, la CE tiene propuesto en estos momentos un Programa de Acción Forestal para los próximos cuatro años (1989-1992), con el que pretende complementar los programas nacionales y regionales, fomentando así los bosques en toda la Comunidad. La concesión de primas a la repoblación de terrenos agrícolas, el desarrollo forestal en las zonas rurales, la extensión de las ayudas a la transformación y a la comercialización de los productos selvícolas, y el reforzamiento del bosque frente a la contaminación atmosférica y los incendios son algunas de las principales medidas incluídas en este Programa. Desde la perspectiva de la diversificación productiva, para la CAPV las acciones más interesantes de todas estas previstas a nivel comunitario son la repoblación de terrenos agrícolas y mejora de superficies arboladas en general.

En este contexto recordamos que las ayudas para la realización de estos trabajos

forestales consisten en una prima anual que se concede a los agricultores a título individual o asociado que efectúen repoblaciones de terrenos cultivables. Las ayudas pueden asimismo destinarse a la creación de cortafuegos, caminos, cortavientos, puntos de agua o reconstrucción de zonas forestales destruidas. Los diferentes Estados miembros son los que deben definir la aplicación que se hace en cada caso de estas ayudas. La CE reembolsa a los Estados miembros, como norma general, el 25% de los gastos elegibles; dichos gastos representan el 80% de la subvención concedida en concepto de repoblación y caminos forestales, y el 60% de la subvención concedida por la realización de los demás trabajos, dentro de unos topes máximos de inversión ([91]).

En la CAPV, las ayudas para la realización de trabajos forestales se han concedido,

---

[91]. Art. 20 del Reglamento CEE 797/85. Uno de los primeros Reglamentos adoptados en el marco del Programa de Acción Forestal ha incrementado los importes máximos de ayuda que por estos conceptos pueden conceder los Estados miembros: 1800 ecus por hectárea para repoblación, 700 ecus para mejora de superficies de bosques y cortavientos, 1800 ecus por kilómetro para caminos forestales y 150 ecus por hectárea para cortafuegos y puntos de agua (art. 1 del Reglamento CEE 1609/89). Véase dentro de la primera parte de este trabajo, Capítulo II, Sección 1, el apartado B - 2º "Desarrollo de la agro-silvicultura: la opción forestal".

hasta el año 1987 inclusive, dentro del marco de los planes Forales de ayudas a explotaciones agrarias. Sin embargo, entre finales de 1987 y principios de 1988, las tres Diputaciones Forales adoptaron, sobre la base especifica del art. 20 del Reglamento CEE 797/85, sendos Decretos en los que se recoge un régimen particular de ayudas para la repoblación y conservación forestal en cada Territorio Histórico ([92]).

El interés por la diversificación queda implícito en las disposiciones forales cuando establecen que los beneficiarios de las ayudas son los titulares de montes (individuales o entidades asociativas) que ejerzan la actividad agrícola a título principal, siendo la renta procedente de la explotación agraria igual o superior al 50% de su renta global. No obstante, y en base a una pretensión más amplia, de fomentar las tareas forestales en general, sus últimos preceptos declaran también beneficiarios a los que sin reunir este requisito sean propietarios de monte que realicen funciones de producción y conservación forestal. El concepto y cuantía de las ayudas para uno y otro tipo de

---

92. Decreto Foral 66/1987 de la Diputación Foral de Guipúzcoa (B.O. de Guipúzcoa nº 224 de 23. 12. 1987); Decreto Foral 1698/1987 de la Diputación Foral de Alava (BOTHA nº 7 de 20. 1. 1988); Decreto Foral 2/1988 de la Diputación Foral de Bizkaia (B.O.B. nº 20 de 26. 1. 1988).

beneficiario son los mismos, pero tratándose de estos últimos la ayuda es exclusivamente financiada por la correspondiente Diputación, sin optar a un reembolso del FEOGA Orientación ([93]).

En el caso de las tareas de repoblación, las Diputaciones Forales conceden subvenciones del 30% de la inversión, cuando se trata de árboles de crecimiento rápido (pinos insignis y pinaster, eucaliptos y chopos) ([94]); del 60% en

---

[93]. El Programa de Acción Común Específica para la promoción del desarrollo agrario en la CAPV contempla también entre sus ejes de actuación la mejora forestal. Las ayudas que por estos conceptos están otorgando las Diputaciones Forales en las zonas de actuación del Programa optan a un reembolso del 50% por parte del FEOGA Orientación, mientras que en el resto de las zonas el reembolso comunitario es del 25% de los gastos elegibles. En este sentido, cabe afirmar que el Programa de Acción Común refuerza en las zonas donde se aplica las medidas sobre mejora forestal previstas por las disposiciones Forales. Véase pps. 83, 88 y 93 del Programa de Acción Común Específica.

[94]. Los bosques de pinos y eucaliptos son predominantes en la superficie forestal de la CAPV; la experiencia real demuestra que ambas especies fomentan la desertización. Al producir rápidos ingresos, su proliferación en los bosques vascos ha respondido a intereses productivistas, principalmente madereros. Estas prácticas forestales favorecen la erosión, la pérdida de suelo y la contaminación de rios, y la desaparición de los bosques de ribera, lo que impide que el agua se retenga. Por todo ello pensamos que debería fomentarse lo menos posible este tipo de árbol y primarse especialmente las repoblaciones de especies autóctonas.

el caso de coníferas o frondosas de crecimiento medio y lento, plantadas preferentemente con fines productivos de madera (pino laricio, abeto, alarce, etc.); y del 85% para especies frondosas de crecimiento lento ([95]). Asimismo, se prevén ayudas para la construcción de vías de acceso y saca de productos forestales (20% de la inversión elegible), puntos de suministros de agua (30%) y mecanización forestal (5 puntos de interés para préstamos por un importe máximo del 70% de la inversión) (arts. 6 a 10 de las Disposiciones Forales).

A pesar de las ayudas previstas, y en especial en lo que concierne a la repoblación forestal, parece que las instituciones forales no están encontrando mucha colaboración por parte de los propietarios de parcelas montañosas, principalmente en Vizcaya donde existen 10.000 hectáreas montañosas sin árboles de las que 8.000 son repoblables, y que permanecen casi abandonadas por desaveniencias internas en las familias, por abandono o por otro tipo de circunstancias personales. Precisamente, la Diputación de este Territorio Histórico se planteaba, a principios de 1989, la posibilidad de cobrar un impuesto especial a los propietarios de mon-

---

[95]. Estas subvenciones se conceden sobre una inversión mínima de 100.000 pesetas y una máxima de 3.000.000 (art. 4 - C de las Disposiciones Forales).

tes que, a pesar de las ayudas previstas, se niegan a repoblarlos ([96]).

Finalmente, dentro del interés por fomentar la realización de trabajos forestales, por parte de agricultores principalmente, sería también interesante propiciar agrupaciones de propietarios de montes por zonas. En la segunda Parte de este trabajo, al analizar el sector forestal en la CAPV, indicábamos que la media de propiedad forestal es menor de cinco hectáreas. Consecuentemente, a efectos de evitar los problemas de atomización estructural, es deseable la constitución de estas agrupaciones para realizar conjuntamente tanto trabajos de repoblación forestal, como caminos forestales, puntos

---

[96]. Véase O. ALONSO, "La Diputación vizcaína estudia cobrar un impuesto especial a los propietarios de montes que se nieguen a repoblarlos", El Correo Español - El Pueblo Vasco, de 17 de enero de 1989, p. 5. En este orden de cosas, hay que decir que, debido a los numerosos incendios que a lo largo de 1988 y, en especial, 1989 han devastado más de 30.000 hectáreas de monte en la CAPV, la repoblación forestal desborda hoy en día el simple interés por completar rentas agrarias y se transforma en una urgente necesidad para el ecosistema vasco. En este contexto, la Administración vasca lleva a cabo una reordenación nueva de los montes quemados, que permita repoblarlos forestalmente en un par de años. Puede concluirse, en consecuencia, que la repoblación forestal, que tradicionalmente sólo se incentivaba, se está convirtiendo en una auténtica obligación para los propietarios afectados.

de agua..., e incluso vender en común para sacar mayor rentabilidad al producto.

CAPITULO II: UNA MAYOR COORDINACION DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS AGRARIAS

La supervivencia y futuro del agrovasco dentro del contexto comunitario no sólo depende de la competitividad y eficacia económica del propio sector privado, sino también de las Administraciones públicas agrarias implicadas. Ello es así por cuanto la agricultura constituye el mercado más integrado y con mayor regulación comunitaria, y en el que, en consecuencia, la intervención administrativa es mayor. Asimismo, en España la eficacia administrativa reviste especial importancia dada su configuración de Estado autonómico.

El poder que la Administración autonómica detenta en materia agraria viene determinado, en primer término, por la Constitución y el Estatuto de Autonomía (EPV). En este sentido, conviene recordar el sistema competencial configurado por estos textos fundamentales para conocer mejor la realidad en la que se ha producido el ingreso en la CE (Sección 1ª).

El art. 93 de la Constitución española declara que "mediante ley orgánica se podrá autorizar la celebración de tratados por los que se atribuya a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias deri-

vadas de la Constitución". Según entiende la inmensa mayoría de la doctrina, este precepto señala el método de cesión de competencias, tanto estatales como autonómicas, a organismos internacionales, lo que implica, en consecuencia, una pérdida de potestades por parte de los órganos internos, pero en ningún caso una alteración interna del orden previo establecido de reparto de competencias. No obstante, también es indudable que el art. 93 otorga al Gobierno o a las Cortes potestades garantizadoras del cumplimiento de los tratados y de las obligaciones derivadas de los mismos; por tanto, son los órganos centrales los garantes del cumplimiento de las obligaciones que corresponden a las Comunidades Autónomas, cualquiera que sea su grado de autonomía. En este punto, las relaciones entre los poderes centrales y los entes territoriales se ven afectadas.

En nuestro ordenamiento interno no existen por el momento fórmulas jurídicas que permitan solucionar los problemas que genera la incorporación de la PAC entre el Estado y las Comunidades Autónomas en general. La situación se caracteriza, hoy por hoy, por un claro predominio de la actuación estatal en todos los ámbitos, lo cual es el origen de numerosos conflictos de competencia, que se plantean al sentir la CAPV, así como otras Comunidades Autónomas, invadidas sus competencias (Sección 2ª).

Por todo ello creemos que la cooperación es la única forma de trabajo de las distintas Administraciones públicas agrarias. La tendencia a configurar compartimentos de administración estancos, del Estado o de las Comunidades Autónomas, se ve totalmente desbordada por la realidad actual que supone el contexto comunitario, todo lo cual aboca a mecanismos de cooperación entre las Administraciones públicas. Es dentro de esta línea en la que entendemos que debe centrarse la afirmación de las competencias de la CAPV en materia agraria frente a cualquier transgresión del Estado central. Todo ello sin perjuicio de que en numerosos aspectos no pueda negarse, en el marco del ordenamiento jurídico vigente, el carácter exclusivo de la intervención de los poderes públicos vascos (Sección 3ª).

Sección 1ª: El poder competencial de la CAPV en materia agraria antes de la adhesión a la CE.

A. El marco constitucional.

1º El reparto de competencias en materia de agricultura...

La Constitución española de 1978 proclama en su art. 2 la unidad y el derecho a la autonomía. Sin embargo, ni la interpretación literal de este artículo ni el análisis del Titulo VIII "De la Organización Territorial del Estado" han hecho fácil a los especialistas de Derecho Político la tarea de definir la forma del Estado español. Puede decirse que entre un Estado estrictamente federal como Alemania, o un Estado regional como Italia, se encuentra la forma de Estado que se perfila en la Constitución española y para la que se ha acuñado la denominación de "Estado de las Autonomías" ([97]).

Esta consideración preliminar justifica de algún modo la ambigüedad que caracteriza el reparto de competencias entre el Estado español y las Comunidades Autónomas. Para

---

[97]. Entre los numerosos estudios existentes sobre la naturaleza del Estado español, puede verse F. MODERNE y P. BON, Les autonomies regionales dans la Constitution Espagnole, Coll. Etudes Juridiques Comparatives, París 1981, pp. 49-54; J.L. de SIMON TOBALINA, El Estado autonómico y sus matices federales, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid 1981, pp. 179-188; G. TRUJILLO, "Federalismo y Regionalismo en la Constitución española de 1978", en el trabajo coordinado por el mismo autor Federalismo y Regionalismo, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid 1979, pp. 13-48; L. VANDELLI, El ordenamiento español de las Comunidades Autónomas (traducción española de López Ramón y Murillo de la Cueva), Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid 1982, pp. 394-397.

conocer dicho reparto, y en especial en la materia que nos concierne, la agricultura, es indudable que hay que partir de las previsiones constitucionales, pero sólo puede tenerse un conocimiento completo de la ordenación de las competencias una vez estudiadas las concreciones contenidas en los Estatutos de Autonomía. Además, en la CAPV el Estatuto deja claro la existencia de un régimen privativo de los órganos forales; entre las competencias que dichos órganos han asumido en el marco de su autogobierno se encuentra precisamente la agricultura.

Aproximándonos en primer lugar al texto constitucional nos encontramos ante una "distribución horizontal" ([98]) de materias, según el sistema de dos listas; en primer lugar, la del art. 148.1, que enumera las materias sobre las que las Comunidades Autónomas pueden asumir competencias; en la segunda lista, la del art. 149.1 y 2, se citan las materias de exclusiva competencia de Estado. A todo ello, se une la doble cláusula de poderes residuales contenida en el art. 149.3: "Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas en virtud de sus respectivos Estatutos. La competencia sobre las materias que no se hayan

---

[98]. F. GARRIDO FALLA, Comentarios a la Constitución, Civitas, Madrid 1980, p. 162.

asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderán al Estado...". Sin embargo, la lectura de esta cláusula de residualidad y los propios caracteres del sistema de reparto de competencias ([99]), nos lleva a concluir, como señala Muñoz Machado, que "la Constitución ha establecido un principio de discriminación entre las Comunidades Autónomas en razón a las materias sobre las que éstas pueden asumir competencias" ([100]).

En este sentido, conviene recordar los dos tipos de Comunidades Autónomas que ha perfilado la Constitución ([101]): primeramente, las Comunidades de autonomía limitada, constituídas conforme al procedimiento del art. 143; estas

---

[99]. Sobre las características generales de la organización territorial del Estado, y sobre los caracteres particulares del derecho a la autonomía, véase J.A. ALONSO DE ANTONIO, La Organización Territorial del Estado en la Constitución Española de 1978, Tomo I, Universidad Complutense, Madrid 1985, pp. 248-329.

[100]. S. MUÑOZ MACHADO, Las potestades legislativas de las Comunidades Autónomas, Cuadernos Civitas, Madrid 1981, p. 24.

[101]. Sobre estas dos clases de Autonomías y sus vías de acceso, véase, entre otros muchos estudios, E. LINDE PANIGUA, "Procedimiento de creación de Comunidades Autónomas, D.A. nº 182, 1982, pp. 237-366; R. MEDINA "El proceso autonómico: algunos aspectos de la iniciativa", R.P.C. nº 4, 1981, pp. 148-164; S. MUÑOZ MACHADO, Derecho Público de las Comunidades Autónomas, Volumen I, Civitas, Madrid 1982, pp. 245-278.

Comunidades pueden asumir competencias en las materias enumeradas en el art. 148.1 de la Constitución. Desde la perspectiva de la realización definitiva de una Comunidad Autónoma, este precepto supone el mínimo competencial constitucionalmente garantizado, ya que según reza el apartado 2 del propio art. 148, transcurridos cinco años, y de modo sucesivo, las Comunidades Autónomas pueden asumir competencias en las materias que así lo prevé el art. 149.1, y en cuantas materias no hayan sido atribuidas al Estado en ese mismo art. 149.1, a tenor de la cláusula residual del art. 149.3. En resumen, el art. 148.1 ha establecido una lista de materias en que pueden asumir originariamente competencias las Comunidades Autónomas limitadas, siendo el correspondiente Estatuto de Autonomía el que concrete el "quantum material asumido" ([102]), pero concebido como un límite transitorio de cinco años.

---

[102]. J.A. ALONSO DE MOLINA, op. cit. (n. 99), pp. 601 y 602. Para este autor el principio de voluntariedad que la Constitución aplica en el tema competencial supone que las Comunidades Autónomas no están obligadas a asumir competencias en las materias descritas en el art. 148.1, esto es, este precepto opera como lista máxima de materias sobre las que, en principio, las Comunidades Autónomas pueden ejercer competencias sin que la Constitución imponga un mínimo competencial.

Por el contrario, el art. 148.1 carece de virtualidad jurídica para las Comunidades Autónomas plenas. Estas han sido constituídas conforme al procedimiento del art. 151.2 que, como es sabido, ha sido utilizado por el País Vasco, Cataluña, y Galicia, en aplicación de la Disposición Transitoria Segunda de la Constitución, y por Andalucía, al haber seguido la iniciativa autonómica cualificada del art. 151.1. Para estas cuatro Comunidades, el listado del art. 148.1 sólo ha tenido, acaso, una función orientadora para los redactores de sus Estatutos de Autonomía, pues es obvio que pueden asumir competencias sobre todas las materias mencionadas en el art. 148.1, pero no porque lo disponga este precepto, sino porque se trata de materias no reservadas a la competencia del Estado en el art. 149, artículo en cuyo marco han asumido directamente sus competencias las Comunidades plenas (art. 148.2 y 151.1), sin dejar transcurrir ese plazo de cinco años.

Pues bien, en lo que aquí nos concierne, entre las materias que el art. 148.1 declara como asumibles por las Comunidades Autónomas, están las siguientes: la agricultura y ganadería, sin más requisito que el de estar "de acuerdo con la ordenación general de la economía" (párrafo 7º); montes y aprovechamientos forestales (párrafo 8º), gestión en materia de protección del medio ambiente (párrafo 9º), los

proyectos, construcción y explotación de aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés para la Comunidad (párrafo 10º), ferias interiores (párrafo 12º), el fomento de la investigación (párrafo 17º, relevante en materia de investigación agraria), la promoción del deporte y de la adecuada utilización del ocio (párrafo 19º, relevante en materia de conservación de la naturaleza).

Por tanto, y como conclusión de carácter general, todas las Comunidades Autónomas, de entrada y en principio, pueden asumir como exclusivas las competencias referidas a estas materias señaladas en el art. 148 ([103]); sólo

---

103. Los conceptos de competencias exclusivas y compartidas han dado lugar a una amplia polémica en la doctrina española. En relación al primero, el Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de entrar en este tema sin haber aclarado la cuestión; entre la doctrina, el concepto de competencia exclusiva que encuentra mayor acepción es aquel que concibe como tal una competencia cuando en la materia que constituye su objeto un ente tiene atribuídas todas las competencias o una fase del procedimiento de creación y aplicación de normas de potestad (legislación, reglamentación y ejecución). Por el contrario, se estima que deben calificarse de competencias compartidas los supuestos en los que dos entes tienen atribuída una actuación en la misma fase, sobre la misma materia o sector de materias (por ejemplo, el supuesto tipico de legislación de bases, legislación complementaria). Entre la abundante literatura referida a estos conceptos, puede verse A. BLASCO, "Sobre el concepto de competencias exclusivas", R.E.D.A. nº 29, 1981, pp. 307-317; S. MUÑOZ MACHADO, op. cit. (n 101),

expresamente en el caso de la agricultura y la ganadería se prevé la limitación de la conformidad a la ordenación general de la economía. Sin embargo, la aparente generosidad del art. 148.1 pronto se ve contrarrestada por las restricciones impuestas por el art. 149.1, que limitan considerablemente el alcance descentralizador que en materia agraria predica su artículo precedente.

2º ...y las restricciones político-económicas.

En los párrafos 1º, 3º, 8º, 10º, 13º, 16º, 17º, 18º, 21º, 22º, 23º, 24º, 25º y 31º del art. 149.1 el Estado se reserva la competencia exclusiva sobre la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales; las relaciones internacionales; legislación civil, sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las Comunidades Autónomas de los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan; comercio exterior, bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica y sanidad exterior;

---

pp. 357-367, 440-447; P. SANTOLAYA y F.J. GARCIA, "Significado y alcance de la claúsula residual del art. 149.3 de la Constitución", R.P.C. nº 7, 1981/1982, pp. 167-179.

fomento y coordinación general de la sanidad y legislación sobre productos farmacéuticos; legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social (relevante en materia de Seguridad Social agraria); legislación sobre expropiación forzosa; régimen general de las comunicaciones; legislación y ordenación de los recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una Comunidad; legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias; las obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma; bases del régimen energético; y las estadísticas para fines agrarios. Todas ellas, competencias relevantes o al menos, con posibles implicaciones en materia agraria.

La lectura conjunta de los art. 148.1 y 149.1 nos pemite constatar que el legislador constituyente no ha trazado una línea rígida entre las competencias estatales y autonómicas en materia agraria; la interferencia de competencias estatales es diversa, y presenta una justificación distinta, dependiendo del aspecto concreto de la intervención pública en la materia agraria que se considere. Además de diverso, el reparto de poder agrario es impreciso ([104]), y

---

[104]. Uno de los elementos que justifica la indeterminación del reparto interno de competencias es la utilización de la categoría "materia". Este concepto resulta difícil definir dada la interdependencia existente entre las diferen-

deja espacios indeterminados. Desde la perspectiva de la PAC, el problema reside precisamente en que el Estado se sirva de esas vías de indefinición del reparto interno de poder para ejercer competencias que en principio corresponden a las Comunidades Autónomas.

En este sentido, puede decirse que son dos los instrumentos fundamentales a través de los cuales el Estado puede interferir en las competencias autonómicas en materia agraria: el primero viene constituído por las disposiciones constitucionales, de contenido amplio, que reservan al Estado amplias competencias en materia económica, y que pueden resumirse en la idea de

---

tes materias; además, las materias señaladas por la Constitución como elementos de la competencia no responden a criterios uniformes: unas veces la materia es una actividad pública (relaciones internacionales), un bien (aguas, patrimonio histórico), una institución (expropiación, responsabilidad), etc. Sobre la imprecisión de este criterio, véase S. MUÑOZ MACHADO, op. cit. (n. 101), p. 371. Sin llegar a adoptar criterios generales que permitan definir este concepto, el Tribunal Constitucional ha utilizado el criterio del "contenido inherente a la competencia" cuando ha tenido que dirimir qué ente era competente sobre una determinada materia (Sentencia 189/81, de 22 de diciembre, Fundamento 2º, BJC 1981-8); otras veces, ha recurrido también a criterios finalistas (Sentencia 153/1985, de 7 de noviembre, Fundamento 4º, BJC 1985-54/ 55). Un comentario de esta jurisprudencia puede verse en I. LASAGABASTER, El sistema competencial en el Estatuto de Autonomía, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñate 1989, pp. 45-51.

unidad del orden económico nacional; el segundo reside en la utilización del concepto "legislación básica".

No pretendemos realizar un análisis sobre la distribución de competencias en materia económica entre Comunidades Autónomas y Estado central ([105]), sino destacar que éste es uno de los ámbitos donde la indefinición es especialmente evidente y donde, en consecuencia, el poder central cuenta con un importe asidero para atraer hacia sí competencias autonómicas. El tema es especialmente importante en materia de agricultura, ya que ésta es una actividad esencialmente económica.

El art. 148.1-7º de la Constitución señala que las Comunidades Autónomas pueden asumir competencias en materia de agricultura y ganadería, de acuerdo con "la ordenación general de la economía". El art. 149.1 por su parte no alista como competencia exclusiva del Estado ninguna relativa a la ordenación general de la economía; sólo en el párrafo 13º reserva al

---

105. Entre la amplia bibliografía existente sobre el tema, puede verse M. BASSOLS, Constitución Española y sistema económico, Tecnos, Madrid 1985, Capítulo VI; y el trabajo colectivo dirigido por E. GARCIA DE ENTERRIA, La distribución de competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales en el Derecho Comparado y en la Constitución española, Instituto de Estudios Económicos, Madrid 1980.

Estado "las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica". Esta última competencia cabe considerarla incluída dentro de la "ordenación general de la economía" ([106]).

Sin embargo, otras muchas competencias mencionadas en el art. 149.1 pueden concebirse igualmente como casos de competencias de ordenación económica general (párrafo 10º, régimen aduanero, arancelario o comercio exterior; párrafo 11º, sistema monetario, bases de la ordenación de crédito, banca y seguros; párrafo 6º, legislación mercantil; párrafo 9º, legislación de propiedad industrial; etc.) En resumen, cuando se lee este precepto se llega a la conclusión de que rara será la competencia estatal del art. 149.1 que no pueda ponerse en relación con la idea de la ordenación general de la economía. Puede afirmarse, en consecuencia, que esta reserva estatal de amplios poderes económicos da pie a una extensión de la actuación estatal en este terreno que puede recortar ampliamente las competencias autonómicas ([107]).

---

[106]. Véase al respecto el análisis de J. GARCIA TORRES, "La Ordenación General de la Economía, título sustantivo de competencia estatal", R.E.D.C. nº 17, 1986, pp. 241-269.

[107]. En realidad este no es un fenómeno exclusivo de nuestro Estado, sino que la centralización de decisiones en materia económica ha sido una constante en todos los Estados compues-

Además de estos dictados constitucionales que reservan al Estado numerosos títulos competenciales con contenido económico, el propio Tribunal Constitucional, sobre la base del principio de unidad de mercado, derivado directamente del principio de unidad del art. 2 de la Constitución, ha configurado "la ordenación general de la economía" como una auténtica competencia sustantiva del Estado ([108]). Así, la instancia constitucional ha entendido que: "... parece claro que cuando para conseguir objetivos de la política económica nacional se precisa una acción unitaria en el conjunto del territorio del Estado, por la necesidad de asegurar un tratamiento uniforme de determinados problemas económicos o por la estrecha interdependencia de

---

tos, en los que a través de fórmulas de cooperación entre los distintos centros de poder se ha intentado conjugar las necesidades de unidad y de autonomía. Sobre este aspecto, véase especialmente el estudio comparado dirigido por E. GARCIA DE ENTERRIA, op. cit. (n. 105), pp. 13-305.

[108]. Puede afirmarse que la preservación de la unidad de mercado, principio coherente con la misma sustancia del Estado, encuentra, además, su fundamento directo en una restricción política que la Constitución incluye en su art. 139 cuando declara que "ninguna autoridad podrá adoptar medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libertad de circulación y establecimiento de las personas y los bienes en todo el territorio español"; en esta limitación al poder autonómico coinciden, por tanto, la valoración económica y política.

las actuaciones a realizar en distintas partes del territorio nacional, el Estado, en el ejercicio de la competencia de ordenación de la actuación económica general..." ([109]).

Configurada la nueva competencia económica del Estado, el Tribunal Constitucional ha precisado posteriormente que "dentro de la competencia de dirección de la actividad económica general tienen cobijo también las normas estatales que fijan las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de sectores económicos, así como las previsiones de actuaciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector" ([110]). Como ya hemos indicado, la actividad económica es precisamente uno de los límites específicos que en materia de agricultura y de ganadería se imponen a las competencias de las Comunidades Autónomas; conforme a esta última sentencia, la competencia estatal no se limita a una actividad planificadora global de este sector económico concreto, sino que también puede incluir actuaciones eje-

---

[109]. Sentencia 29/1986, de 20 de febrero, Fundamento 4º, BJC 1986-59.

[110]. Sentencia 152/1988, de 20 de julio, Fundamento 2º, BJC 1988-88-89.

cutivas en la medida en que sean expresión necesaria de esa actividad ordenadora ([111]).

Con estos límites quedan configuradas las competencias autonómicas en este sector.

La consideración que el Tribunal Constitucional ha realizado de "la ordenación económica general" como competencia en sí misma, y no necesariamente vinculada a la planificación ([112]), es estimada como un arma dotada de gran virtualidad para expandirse, además de servir de canon fundamental para interpretar concretas

---

[111]. En la misma línea, véase la sentencia 145/1989, de 21 de septiembre, Fundamento 7º, BOE nº 250 de 18.10.1989.

[112]. El art. 131 de la Constitución reserva al Estado la "planificación de la actividad económica general". Según la doctrina del Tribunal Constitucional, este título competencial sólo y exclusivamente se proyecta hacia una planificación global de la economía, no sobre acciones de planificación de sectores concretos, como puede ser la agricultura. En consecuencia, sólo los planes económicos generales quedan sujetos a los procedimientos que para su elaboración concibe el propio art. 131 (tramitación por ley, colaboración previa con las Comunidades Autónomas, las cuales deben suministrar sus previsiones, sindicatos, organizaciones profesionales, empresariales y económicas). Véase al respecto la Sentencia 227/1988, de 29 de noviembre, Fundamento 20º, BJC 1988-92, y la sentencia 145/1989, de 21 de diciembre, Fundamento 1º, BOE nº 250 de 18. 10.1989.

competencias económicas del Estado ([113]). Esta potencialidad de expansión que representan las materias económicas se acrecienta aún más en el marco de la aplicación de la PAC y del Derecho Comunitario en general, ya que la responsabilidad exterior del Estado está sirviendo de excusa, en algunos casos, para que el Estado central aumente los límites imprecisos de su intervención económica.

Otra restricción potencial de competencias autonómicas descansa en el empleo por parte del Estado del instrumento de la legislación básica. En este sentido, ciñéndonos al ámbito agrario, el art. 149,1 atribuye a la competencia estatal la legislación básica sobre montes, aprovechamiento forestales y vías pecuarias, así como sobre la protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección (párrafo 23º); en la misma línea el párrafo 17º de este precepto atribuye al Estado la legislación básica y el régimen económico de la Seguridad Social, atribución importante a efectos de la Seguridad Social agraria.

---

[113]. Es una de las conclusiones fundamentales a las que llega J. GARCIA TORRES, op. cit. (n. 106), p. 269.

El primer problema que suscita la utilización de este instrumento es la determinación de lo "básico", como límite entre las competencias estatales y autonómicas dentro de una misma materia. El Tribunal Constitucional ha venido precisando las notas definitorias de dicho concepto con el fin de fijar posteriormente su alcance en las distintas materias a las que afecta. Muy resumidamente ([114]), según el Alto Tribunal se trata de un concepto material, que no está sujeto a forma específica alguna, sino que debe deducirse de la normativa existente ([115]). Derivado de lo anterior, la determinación de las bases puede estar realizada en normas de distinto rango, legal o reglamentario, aunque corresponde al legislador posconstitucional fundamentalmente a través de la ley esa determinación. Esto no significa que el legislador estatal sea totalmente libre para precisar lo básico, ya que en todo caso, a partir de ese común denominador normativo que establecen las bases, cada Comunidad, en defensa del propio

---

[114]. Entre los diversos comentarios relativos a la doctrina del Tribunal Constitucional sobre el tema, puede verse E. ALBERTI, "Leyes, medidas y distribución de competencias: un paso más en la interpretación de las "bases normativas" en la jurisprudencia constitucional", R.E.A.C. nº 18, 1986, pp. 141-160; I. LASAGABASTER, op. cit. (n. 104), pp. 59-85; S. MUÑOZ MACHADO, op. cit. (n. 101), pp. 417-428.

[115]. Sentencia 40/1981, de 28 de julio, Fundamento 6º, BJC 1981-6.

interés general, podrá establecer las peculiaridades que le convengan ([116]).

De esta interpretación jurisprudencial se deduce que el Estado, cara a la concreción de lo "básico" en una materia, cuenta, en principio, con un gran margen de acción, aunque el Tribunal Constitucional puede "revisar la calificación hecha por el legislador y decidir en última instancia si la norma es materialmente básica por garantizar en todo el Estado un común denominador normativo..." ([117]). Dejando a salvo esta intervención ulterior del Tribunal Constitucional, la acción del Estado sólo encuentra un límite, también altamente impreciso, la compe-

---

116. Sentencia 1/1982, de 28 de enero, Fundamento 1°, BJC 1982-10.

117. Sentencia 69/1988, de 19 de abril, Fundamento 5°, BJC 1988-85. En una sentencia posterior, referida a la Ley por la que se establecen las bases del régimen jurídico de Cámaras Agrarias, el Tribunal Constitucional ha procedido a dicha revisión al considerar que el art. 8,2 de la mencionada ley reserva al Estado un amplio conjunto de aspectos del sistema electoral, "sin dejar resquicio alguno a una posible intervención de las Comunidades Autónomas con competencias en la materia". Asimismo, declara inconstitucional este precepto por la habilitación general que efectúa al Gobierno en la reglamentación de una serie de materias cuya naturaleza apela a una "regulación de manera estable"; véase sentencia 132/1989, de 18 de julio, Fundamento 27°, B.O.E. n° 190 de 10.8.1989.

tencia de ejecución y desarrollo de las bases por las Comunidades Autónomas.

En la práctica, al Estado nunca se le ha ocurrido acudir a un acuerdo previo con las Comunidades Autónomas para determinar conjuntamente lo que en una materia concreta puede considerarse básico ([118]); esta falta de concertación previa justifica precisamente los numerosos asuntos en los que el Tribunal Constitucional se ha pronunciado. En cualquier caso, cabe concluir diciendo que los conceptos de "básico", "legislación o norma básica" son tremendamente imprecisos, constituyendo una vía potencial para alterar las relaciones de poder entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

B. La descentralización efectuada

1º. El modelo competencial del Estatuto del País Vasco.

De conformidad a lo establecido en el art. 147.2-d de la Constitución, el Título I del EPV recoge la relación de competencias asumidas

---

[118]. I. LASAGABASTER, op. cit. (n. 104), p. 85.

por la CAPV ([119]). En el caso concreto de la agricultura, entendida ésta en sentido amplio, el art. 10.9 del Estatuto atribuye la competencia exclusica en materia de agricultura y ganadería, recogiendo la limitación de estar "de acuerdo con la ordenación general de la economía". Asimismo, dentro de las materias atribuídas a la competencia exclusiva de la CAPV se mencionan los montes, los aprovechamientos y servicios forestales, las vías pecuarias y pastos (art. 10.8), aunque aquí también se salva la competencia que el art. 149.1-23ª otorga al Estado para la elaboración de la legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias; por tanto, a excepción de esta limitación, debe entenderse que los servicios forestales y los pastos poseen carácter de competencia exclusiva ([120]).

---

[119]. Entre los numerosos comentarios existentes sobre el modelo competencial del EPV, puede verse el estudio colectivo dirigido por F. MARTINEZ ESTERUELAS y editado por los mismos autores, Estudios jurídicos sobre el Estatuto Vasco, Madrid 1980; F.J. y P. SANTOLAYA, "La asignación de competencias en el Estatuto de Autonomía del País Vasco", en el trabajo colectivo Primeras Jornadas de Estudio del Estatuto de Autonomía del País Vasco, Tomo I, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñate 1983, pp. 381-491; I. LASAGABASTER, op. cit. (n. 104).

[120]. Esta última delimitación competencial no es exclusiva de la CAPV, sino generalizada al resto de Comunidades Autónomas. Sin realizar un examen exhaustivo de los Estatutos, las otras tres Comunidades institucionalizadas conforme al

Aparte de estos supuestos competenciales específicamente agrarios, y cuyas limitaciones hemos comentado en el punto anterior, las actuaciones de la Administración vasca en materia agrícola pueden sustanciarse en otros títulos competenciales, la mayoría de los cuales se atribuyen con carácter exclusivo. Sin embargo, aquí también una interpretación sistemática de la propia Constitución y de estas competencias clasificadas como exclusivas por el EPV revela que en numerosos supuestos las competencias de la CAPV se ven interferidas también por algún tipo de intervención estatal ([121]).

En este sentido, el art. 10.11 del EPV establece la competencia exclusiva en materia de aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos, así como en materia de aprovechamientos energéticos. El poder competencial vasco encuentra como límite la competencia estatal

---

art. 151, recogen preceptos similares (art. 9.10 Estatuto Catalán, art. 27.10, Estatuto Gallego y art. 13.7, Estatuto Andaluz, añadiéndose en este último el "tratamiento especial de zonas de montaña"). Para un análisis comparativo más detallado de las previsiones estatutarias en materia agraria, véase E. ARGULLOL, "Competencias de la CE y de las Comunidades Autónomas en materia de política agraria", en el estudio colectivo Integración de España en la CEE y las competencias de las Comunidades Autónomas, Generalidat de Cataluña, Barcelona 1985, pp. 219-222.

[121]. Véase al respecto el análisis de S. MUÑOZ MACHADO, op. cit. (n. 101), pp. 508-524.

para dictar las bases del régimen minero y energético (art. 149.1-25ª), a excepción de la materia de aguas termales y subterráneas que caben calificarse como de competencia exclusiva.

A pesar de la calificación de "exclusiva" efectuada por el EPV, también ha de entenderse como compartida las competencias en materia de comercio interior, ferias y mercados interiores, denominación de origen y publicidad, ya que el Estado puede regular las bases que aseguren la política general de precios, la libre circulación de bienes y la legislación sobre defensa de la competencia (art. 10.27 EPV), y en general cualquier aspecto que afecte a la legislación mercantil (art. 149.1-6ª). Estamos, pues, en la práctica, ante otra competencia de legislación complementaria.

Algo parecido puede decirse, aunque esta vez se recoge fuera del listado de poderes exclusivos del art. 10 EPV, en relación a la competencia que la CAPV ostenta para el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica del Estado en materia de medio ambiente y ecología (art. 11.1 a.). Asimismo, del propio tenor literal del art. 18 EPV ("desarrollo legislativo y ejecución de la legislación básica del Estado") se desprende el carácter también compartido de la competencia de sanidad interior

y Seguridad Social, consecuentemente también en materia de Seguridad Social agraria.

Desbordando el tenor literal de la Constitución y del EPV, ninguna de estas dos normas fundamentales hace mención expresa a las competencias autonómicas en materia de industrias agrarias, si bien la referencia a esta materia cabe incluirse en la más amplia relativa a la industria en general. Interpretada así esta competencia, quedaría sometida, además de los límites genéricos que afectan a la agricultura, en particular la ordenación general de la economía, a la que resulta de la distribución de competencias en materia de industria. En este sentido, la referencia genérica a la industria como competencia exclusiva (art. 10.30 EPV) se ve limitada por la reserva de exclusividad de determinados sectores industriales y competencias que se realiza en favor del Estado (industrias sujetas a normas especiales por razones de seguridad, interés militar y sanitario, legislación específica y contratos de transferencia de tecnología extranjera) ([122]), pero además por numerosas competencias en cuestiones industria-

---

122. Las otras tres Comunidades plenas han asumido sus competencias en materia de industria en términos similares; en el caso de las Comunidades limitadas o de segundo grado, las competencias aparecen referidas a las exigencias del desarrollo regional. Véase al respecto S. MUÑOZ MACHADO, op. cit. (n. 101), p. 518.

les que se reserva el Estado (planificación general, legislación laboral, política de precios, legislación sobre propiedad industrial, divisas, comercio exterior y aranceles, entre otras).

Tampoco la investigación agraria es una materia expresamente prevista por la Constitución ni el EPV, por lo que ha de referirse a la otra más amplia de investigación científica y técnica. El art. 148.1-17º de la Constitución permite asumir competencias en materia de fomento de la investigación; por otro lado, el art. 149.1-15º reserva al Estado la competencia exclusiva sobre el fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica. Coherentemente, el art. 10.16 del EPV, aunque con una declaración más amplia, establece la competencia exclusiva sobre investigación científica y técnica en coordinación con el Estado. A partir de esta distribución competencial, cabe afirmar que la CAPV puede mantener centros y establecimientos propios que desarrollen programas de investigación agraria particulares. Sin embargo, en base a la ordenación básica de la investigación agraria en España, la función de coordinación reservada al Estado ha supuesto tradicionalmente, y supone, la posibilidad de desarrollar programas nacionales en los centros propios, intercambio de información, y otras intervenciones estatales que, en ejercicio de

esas competencias coordinadoras, permitan garantizar los intereses generales y conectar igualmente con el sistema general de la investigación agraria ([123]).

Próxima a la investigación, y obviada asimismo por la Constitución y el EPV se encuentra la extensión y la capacitación agraria. Es indudable que ambas materias tienen un fuerte contenido educativo, sobre todo la segunda, que culmina con la expedición de unos títulos académicos o diplomas profesionales. Por tanto, puede pensarse que forman parte de la actividad educativa de los poderes públicos y que su régimen no es el fijado en la Constitución para la agricultura ([124]). El EPV otorga a la CAPV la competencia en materia de enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, sin perjuicio del art. 27 de la Constitución y Leyes Orgánicas que lo desarrollen, de la fa-

---

[123]. S. MUÑOZ MACHADO, op. cit. (n. 101), pp. 510-512.

[124]. La inclusión de la extensión y capacitación agraria dentro de la materia "agricultura" o dentro de la de "educación" no es indiferente, ya que como afirma S. MUÑOZ MACHADO, "todas las Comunidades Autónomas pueden asumir competencias en materia de agricultura (art. 148.1-7º de la Constitución), mientras que sólo las Comunidades plenas pueden asumir competencias en materia de educación que, en todo caso, operan dentro del límite general establecido en el art. 149.1-30º. Véase op. cit. (n. 101), p. 513.

cultad que atribuye al Estado el art. 149.1-30ª de la misma y de la alta inspección necesaria para su cumplimiento y garantía (art. 16). Estamos, por tanto, ante una competencia compartida en el marco de la legislación de bases del Estado, ya que como reconoce el propio EPV corresponde al Estado el desarrollo del art. 27 de la Constitución, así como la regulación de las condiciones básicas de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales.

Finalmente, otro asunto importante que no ha merecido tratamiento particular en la Constitución ni en el EPV es el de la reforma y desarrollo agrario ([125]). En términos generales, este concepto engloba las actuaciones públicas relativas a la adquisición y redistribución de tierras, medidas de incremento de cultivo y de producción, concentración parcelaria, transformación en regadío, ordenación de la propiedad, expropiaciones de diversos tipos, declaración y

---

[125]. Sólo el Estatuto Andaluz menciona expresamente en su art. 18.4 la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma en materia de "reforma y desarrollo agrario, y mejora de ordenación de las explotaciones ganaderas y forestales".

calificación de fincas mejorables, etc. ([126]). Todas estas materias caen dentro de la órbita de la agricultura y, por tanto, la regla general sería la competencia plena de la CAPV en materia de reforma y desarrollo agrario, con el límite de las medidas legislativas o ejecutivas que el Estado puede adoptar por exigencias de la ordenación general de la economía. Sin embargo, dado el diverso contenido de las actuaciones de reforma y desarrollo agrario, la interferencia estatal puede venir también justificada por el necesario tratamiento uniforme del derecho de propiedad (art. 149.1-1º); la reserva en favor del Estado en materia de obras públicas, cuando sean de interés general o puedan afectar a otra Comunidad Autónoma, además de a la CAPV, (art. 149.1-24º), y de aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran más allá de la CAPV ([127]).

En conclusión, y prescindiendo en este apartado de las repercusiones que ha supuesto la entrada en la CE, la delimitación de competencias agrarias entre el Estado y la CAPV depende, en primer lugar, de la utilización por

---

[126]. Véase al respecto la Ley 35/1971, por la que se crea el Instituto de Reforma y Desarrollo Agrario (IRYDA), B.O.E. nº 175 de 23. 7. 1971.

[127]. S. MUÑOZ MACHADO, op. cit. (n. 101), p. 514-517.

parte del Estado central de la exigencia de la ordenación general de la economía. Esta limitación es proclive a proyectarse especialmente en materia de ordenación de mercados (política de precios y subvenciones directas, régimen arancelario y comercio exterior, principalmente) ([128]). Al margen de este límite, otras actuaciones autonómicas en materia agrícola pueden verse afectadas por otras competencias estatales (obras públicas, aprovechamientos hidráulicos, etc.), por lo que habrá que estar a la delimitación concreta que hacen la Constitución y el EPV. Esto no excluye que las intervenciones fundamentales en materia agraria, y en particu-

---

128. De hecho, la realidad nos muestra que en estas materias no se han producido traspasos de competencias a las Comunidades Autónomas: su descentralización decisional (no de gestión administrativa) podría, efectivamente, provocar la ruptura de la unidad de mercado, inconstitucional como hemos visto, y además, en el contexto actual, incompatible con las organizaciones comunes de mercado. A estas materias no susceptibles de descentralización, cabría añadir la Seguridad Social agraria, ya que se considera que su descentralización se traduciría en un crecimiento excesivo de los presupuestos y de la presión fiscal general de la sociedad española. Véase al respecto el estudio sobre el grado deseable de descentralización agraria en España de L.V. BARCELO y J.M. GARCIA, "Aspectos regionales de la política agraria en España", R.E.T. nº 22, 1986, pp. 37-51.

lar en todo lo referente a reforma y mejora estructural, corresponda a la CAPV ([129]).

Esta concepción es la que se vislumbra, de algún modo, en los diversos Decretos de transferencia que han permitido concretar el reparto de competencias entre el Estado y la CAPV. Algunos de esos traspasos se efectuaron en la etapa preautonómica, otros estando en vigor el Estatuto. En este último caso, han sido simples traspasos de servicios, ya que la atribución de competencia se produjo en virtud de las previsiones estatutarias. El Anexo XXVIII contiene un resumen de la evolución legislativa de los traspasos en la CAPV.

Este fenómeno generalizado de traspasos ha sido un elemento importante para delimitar el alcance material de las competencias en materia agraria; ahora bien, a pesar incluso de que en algunos de estos traspasos se hayan incluído acuerdos y convenios, éstos no han tenido la virtud de alterar la titularidad de las competencias, sólo acaso su ejercicio, ya que como

---

129. En efecto, la descentralización en materias como formación agraria, sanidad vegetal, reforma agraria... resulta deseable y conveniente cara a una mejor adaptación de la oferta de intervención pública a las especificidades de las demandas regionales. Véase al respecto L.V. BARCELO y J.M. GARCIA, op. cit. (n. 128), p. 51.

el Tribunal Constitucional ha afirmado, "las normas de traspaso no afectan a las cláusulas de atribución de competencia, teniendo por objeto exclusivamente el traspaso de los correspondientes medios inherentes a cada competencia" ([130]).

2º Las competencias de las Diputaciones Forales en materia agraria.

La descentralización en materia agraria operada en la CAPV no se agota en las competencias asumidas por las instituciones autonómicas comunes (Parlamento y Gobierno Vasco) a través del EPV frente al Estado central, ya que las propias normas estatutarias contemplan otros centros de poder a los que se ha dotado igualmente de competencias en este ámbito. Nos estamos refiriendo, evidentemente, a los órganos forales de los Territorios Históricos.

En realidad, es la propia Constitución la que se muestra respetuosa con las autonomías locales, cuando en su art. 147 determina que los Municipios ([131]), y las Provincias ([132])

---

[130]. Sentencia 25/1983, de 7 de abril de 1983, Fundamento 3º, BJC 1985-24.

[131]. Estas entidades locales, las más antiguas históricamente como organización política, prácticamente no han quedado afectadas por el proceso autonómico, salvo en lo referente a la autorización para la alteración de términos

constituyen, con las Comunidades Autónomas, la organización territorial del Estado, asignándose a todas estas entidades autonomía para la gestión de sus respectivos intereses ([133]). Por otra

---

municipales y el despiece del rígido sistema de tutela estatal, que ha desaparecido prácticamente como consecuencia de la Ley 40/1981. Por otra parte, hay que decir que ciertos Estatutos, como el Vasco, ni siquiera mencionan los Municipios; sólo el Estatuto de Valencia se pronuncia a favor de un impulso a la autonomía municipal. Véase al respecto R. MARTIN MATEO, Manual de Derecho Autonómico, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid 1984, p. 342. Sobre la autonomía municipal en España en general, véase asimismo el estudio de F. SOSA, "La Autonomía Municipal", en el trabajo colectivo, Primeras Jornadas de Estudio del Estatuto de Autonomía del País Vasco, Tomo II, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñate 1983, pp. 1399-1412.

[132]. En el nuevo marco que se inaugura con la Constitución española de 1978, la Provincia como entidad local se ha visto afectada por dos hechos que no se habían dado en el pasado: por una parte, ha perdido su tradicional conexión directa con el Estado, pasando a la órbita de la Comunidad Autónoma como organización política intermedia superior; y por otra, la Provincia ha desaparecido como Administración Local en las Comunidades Autónomas monoprovinciales e insulares. Véase sobre este aspecto R. MARTIN MATEO, op. cit. (n. 131), pp. 331 y 332; también del mismo autor "La concertación competencial de Comunidades Autónomas y Diputaciones", R.E.D.A. nº 36, 1983, pp. 6 y 7.

[133]. En la mayoría del resto de Estados europeos la autonomía local constituye un importante capítulo constitucional. Tal vez, una de las pocas excepciones al respecto sea la que ofrece Francia; no obstante, en este país ha

parte, la Disposición Adicional Primera garantiza el respeto de los derechos históricos de los Territorios forales, derogando además expresamente, en lo que pudieran conservar vigencia, las leyes abolitorias de 1839 y 1876 en lo que pudieran afectar a Alava, Guipúzcoa y Vizcaya.

El EPV ha recogido lógicamente estos dictados (art. 3 y 25), reconociendo expresamente un régimen privativo para los Territorios Históricos, esto es, para las tres provincias enmarcadas en su ámbito estatutario ([134]).

A estos Territorios se les ha asignado un núcleo de competencias que básicamente se recogen en los arts. 3; 24.2; 37; y 41 del EPV, sin perjuicio de otras referencias dispersas en

---

sido la jurisprudencia del Consejo Constitucional la que ha destacado las potencialidades del texto constitucional sobre el tema. Véase al respecto L. FAVOREU, "Libre Administration et principes constitutionnels", en J. MOREAU y G. DARCY, La libre administration des collectivités locales. Réflexion sur la décentralisation, Presses Universitaires d'Aix Marseille, París 1984, pp. 63-71.

[134]. En este ámbito R. MARTIN MATEO considera que el EPV propicia una especie de federación provincial interior, frente a la postergación de la provincia que parece postular el Estatuto Catalán, en el que se suscita una singular estructura territorial interna en Comarcas. Véase R. MARTIN MATEO, op. cit. (n. 131), p. 332.

su articulado ([135]). El art. 3 prevé el poder de cada Territorio Histórico para la actualización de su autogobierno; el art. 24.2 por su parte, recoge la competencia de autoorganización ([136]); y a su vez. el art. 37.3 reserva con carácter exclusivo competencias a los Territorios Históricos en materia de organización de las Instituciones forales, presupuestos, demarcaciones territoriales, bienes, elecciones municipales, y carreteras provinciales; pero sobre todo, y en

---

[135]. Se trata fundamentalmente de los arts. 10.34 (caminos y carreteras); 17.5 (restablecimiento de Cuerpo de Miñones y Miqueletes); Disposición Transitoria Tercera (traspaso de servicios de enseñanza). Sobre la actualización de los derechos históricos en el EPV y la distribución interna de competencias puede verse I.M. LOJENDIO, La disposición adicional primera de la Constitución española, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñate 1988.

[136]. El EPV se abstiene de concretar la estructura organizativa foral; tan sólo, fragmentariamente, menciona a las Juntas Generales y a las Diputaciones Forales (art. 10.3 y 47.1b). Fue en 1983 cuando, a través de respectivas normas forales, las Diputaciones Forales quedan configuradas como órganos de gobierno, con competencias ejecutivas, y las Juntas Generales como órganos de representación, actuando como cuasiparlamentos con facultades normativas. Sobre esta estructura orgánica y el correspondiente reparto de funciones, puede verse el estudio de J.L. IBARRA y A. ZURITA, "Organización Foral", en el trabajo colectivo Primeras Jornadas de Estudio del Estatuto de Autonomía del País Vasco, Tomo II, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñate 1983, pp. 1297-1341.

base al art. 41.1b incumbe a estos Territorios la exacción, gestión, liquidación, recaudación e inspección de todos los impuestos, salvo los que integran la Renta de Aduanas y los que se recaudan a través de los Monopolios Fiscales.

Más allá de estas competencias propias, están "aquellas cuya titularidad les sea transferida", según reza el art. 37.3-1º, si bien este precepto no precisa qué entidad, el Estado o la Comunidad Autónoma ha de efectuar la mencionada transferencia. En la misma línea, el art. 37.4 atribuye a los órganos forales de los Territorios Históricos el desarrollo normativo y la ejecución dentro de su territorio, en las materias que el Parlamento Vasco señale. Como vemos, el Estatuto adolece de una indeterminación a la hora de establecer el reparto interno de poder, ya que deja ciertos aspectos del mismo al juego ulterior de las fuerzas políticas vascas ([137]).

---

[137]. Sobre esta problemática de la distribución interna de competencias véase R. MARTIN MATEO, "Funciones", en el trabajo colectivo Primeras Jornadas de Estudio del Estatuto de Autonomía del País Vasco, Tomo II, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñate 1983, pp. 1345-1356.

Ha sido precisamente la denominada Ley de Territorios Históricos (LTH) ([138]), la que ha concretizado definitivamente la distribución de poderes, decantándose así a favor de una postura eminentemente foralista ([139]). La clasificación competencial desarrollada por la LTH incluye una triple categoría: las competencias exclusivas de los Territorios Históricos, cuyo ejercicio no está condicionado por ningún otro ente (art. 7.a); las competencias compartidas, donde los Territorios Históricos pueden desarrollar y ejecutar la legislación previamente establecida por las instituciones comunes de la CAPV

---

[138]. Ley 27/1983 de "Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Organos Forales de sus Territorios Históricos", BOPV nº 182 de 10.12.1983.

[139]. R. MARTIN MATEO, op. cit. (n. 131), p. 334. El modelo de reparto de poder de la LTH ha tenido sus repercusiones en la estructura organizativa foral a partir de 1983, hablándose así de una verdadera reforma foral. En este sentido, a las normas forales sobre estructura orgánica de 1983 se añaden, entre 1984 y 1987, otras normas de gobierno y administración que han concretizado su desarrollo, estableciendo la estructura de la Diputación, las competencias de sus órganos, las relaciones con las Juntas Generales, así como también la regulación del Estatuto del Diputado General y de los Diputados Forales. Sobre estas repercusiones del modelo de reparto de poder sobre la estructura organizativa foral, véase el trabajo mecanografiado de J. MONDRAGON, Materiales para el estudio de la nueva organización administrativa foral (1983-1987), Instituto Vasco de Administración Pública, Oñate 1987.

(art. 7b); y las competencias de simple ejecución de la legislación de las instituciones comunes (art. 7c). Pues bien, conforme a esta triple categoría de competencias, los órganos forales de los Territorios Históricos, más concretamente, las Diputaciones Forales a través de sus respectivos Departamentos de Agricultura han asumido competencias exclusivas en materia de montes, aprovechamientos y servicios forestales, vías pecuarias y pastos, en los términos del art. 10.8 del EPV; guardería forestal y conservación y mejora de los suelos agrícolas y forestales (art. 7a-9º). Asimismo, les corresponde el desarrollo normativo y ejecución en materia de sanidad vegetal, reforma y desarrollo agrario, promoción, divulgación y capacitación agraria, producción y sanidad animal, y producción vegetal salvo semillas y plantas de vivero (art. 7b-1º y 2º). Finalmente, detentan la competencia de ejecución en materia de administración de espacios naturales protegidos (art. 7c-3º).

En resumen, salvo la materia referida a montes, en la que las Diputaciones Forales detentan competencias exclusivas a partir de lo que prescribe el art. 10.8 del EPV ("sin perjuicio de la legislación básica del Estado"), las competencias forales en materia de agricultura se reconducen prácticamente al desarrollo y ejecución de las normas adoptadas por las instituciones comunes en materia de mejora estructu-

ral y desarrollo agrario; sólo quedan excluídas, por tanto, las materias de investigación y formación agraria, e industrias agrarias, en las que el Gobierno Vasco detenta la competencia en los términos establecidos por la Constitución, el EPV, y los correspondientes Decretos de transferencia.

Como hemos tenido ocasión de ver a lo largo del Capítulo precedente, las Diputaciones Forales han ejercido y ejercen ampliamente sus competencias en materia agraria. Ahora bien, no se puede negar que esta concurrencia de diferentes Administraciones públicas, cada una con unos órganos propios ([140]) y una parcela de competencia, cuyos confines a veces no aparecen nada claros, complica considerablemente la tarea de aplicar la PAC en la CAPV. La descoordinación administrativa y los consiguientes conflictos se han planteado fundamentalmente a nivel de Estado Central-CAPV.

Sección 2ª: Competencias de la Administración vasca en el marco de la CE

---

[140]. El Anexo XXIX recoge los diferentes niveles de Administración pública, y sus correspondientes instituciones, que concurren en materia agraria dentro de la CAPV, lo que se completa con el correspondiente a la CE.

A. La cesión de soberanía a la CE

1º La no alteración de la distribución interna de poder en materia agraria.

Los atributos específicos que se reconocen al Ordenamiento Jurídico Comunitario, a saber, la autonomía, la primacía y la aplicabilidad directa ([141]), redundan inevitablemente en una disminución o, en su caso, en una limitación de la capacidad de intervención de los legisladores internos. En consecuencia, desde el momento de la adhesión de España a la CE los poderes

---

[141]. Sobre las características específicas del Derecho Comunitario puede verse, entre otros muchos autores, G. ISSAAC, Manual de Derecho Comunitario General, Ariel, Barcelona 1986, pp. 176-211; R.KOVAR, "Relaciones entre el Derecho Comunitario y los Derechos Nacionales", en la obra colectiva Treinta años de Derecho Comunitario, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo 1984, pp. 115-160; J.V. LOUIS, El Ordenamiento Jurídico Comunitario, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo 1989, pp. 107-156; S.M. MACHADO, "Los principios de articulación de las relaciones entre el Derecho Comunitario y el interno y las garantías jurisdiccionales para su aplicación efectiva", en el estudio colectivo dirigido por el mismo autor y por E. GARCIA DE ENTERRIA y J.A. GONZALEZ CAMPOS, Tratado de Derecho Comunitario Europeo, Tomo I, Civitas, Madrid 1986, pp. 503-550; D. WYATT, The substantive Law of the EEC, Swett & Maxwell, Londres 1980, pp. 25-55.

públicos del País Vasco ven limitada su capacidad de decisión, no sólo por las reglas internas de reparto competencial con el Estado, sino también ahora por la cesión de soberanía operada a favor de la CE. En definitiva, la adhesión ha dado paso a la convivencia concéntrica y no siempre pacífica de tres sistemas normativos: el comunitario, el estatal, y el autonómico, y ello exige inevitables ajustes y una fuerte dosis de coordinación entre las Administraciones públicas implicadas en el proceso de recepción del Derecho Comunitario. En el caso de la PAC, el desarrollo alcanzado por esta política comunitaria nos alerta especialmente del fenómeno integrador operado.

En el estado actual del proceso de integración europea, la CE es una Comunidad de Estados; a ellos corresponde coadoptar las decisiones comunitarias y se responsabilizan de su cumplimiento. Esto es, la integración exige la presencia activa del Estado en dos órdenes de cuestiones: la participación en la formación de las decisiones comunitarias y la participación en el desarrollo y ejecución del Derecho y de las políticas comunitarias. Pues bien, si esto es así, cabe preguntarse qué lugar ocupan las instituciones vascas, o más concretamente en qué medida la postura del Estado se ve condicionada por el reparto interno de competencias, y en consecuencia, si ello no legitima la presencia

activa de representantes de la CAPV en los órganos comunitarios. Asimismo, conviene individualizar la autoridad legislativa interna habilitada para delimitar el contenido del mandato normativo europeo y señalar la Administración pública encargada de su ejecución.

Respecto a la primera cuestión, acabamos de indicar que la adhesión definitiva de España a la CE ha producido importantes variaciones en el ámbito competencial, tanto del Estado como de la CAPV, y del resto de Comunidades Autónomas. Muchas de las competencias que hasta ahora eran exclusivas, bien del Estado, o bien de las Comunidades Autónomas han pasado, a partir de la adhesión, a ser competencias compartidas con los órganos comunitarios; un claro ejemplo lo constituye precisamente la agricultura. Por otro lado, las competencias que ya eran compartidas entre el Estado y las Comunidades Autónomas comenzaron a ser compartidas con los órganos comunitarios ([142]). Ahora bien, esta tras-

---

[142]. Sobre esta redistribución de competencias derivada del ingreso en la CE, puede verse, entre la amplia bibliografía existente, el trabajo colectivo coordinado por L. AGUIAR, Implicaciones constitucionales y políticas del ingreso de España en la CEE y su incidencia en las Comunidades Autónomas, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñate 1986 (en especial los trabajos de E. ALONSO, Mª DEL CORO CILLAN, A. LOPEZ y R. RIBO); I. LASAGABASTER, El Ordenamiento Jurídico Comunitario, el estatal y el Autonómico, Instituto Vasco de Administración

lación de poder por parte del Estado y las Comunidades Autónomas a la CE no tiene por qué suponer una alteración competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas. El Tratado CEE, al igual que el Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados, nunca afirma qué órgano interno debe tomar las decisiones y siempre habla de la "autoridad competente", por lo que se trata, en consecuencia, de una cuestión puramente interna ([143]). Por tanto, podemos afirmar que la CAPV, en relación al Estado central, puede seguir manteniendo cuantas funciones le correspondan en materia agraria dentro de su ámbito competencial.

Pública, Oñate 1986; F. LORENTE, "Incidencia del ingreso de España en las Comunidades Europeas en las competencias de las Comunidades Autónomas", en el trabajo colectivo Organización Territorial del Estado. Comunidades Autónomas, Volumen IV, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid 1984, pp. 1693-1750; S. MUÑOZ MACHADO, El Ordenamiento Jurídico de la Comunidad Europea y la Constitución Española, Civitas, Madrid 1980; P. PEREZ TREMPS, Comunidades Autónomas, Estado y Comunidad Europea, Ministerio de Justicia, Madrid 1987; A. REMIRO BROTONS, "La actividad exterior del Estado y las Comunidades Autónomas", en M. RAMIREZ, Estudios sobre la Constitución Española de 1978, Pórtico, Zaragoza 1979, pp. 359-377.

[143]. G. JAUREGUI, Las Comunidades Autónomas y las Relaciones Internacionales, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñate 1986, p. 52.

Partiendo de esta premisa general, la intervención de la CAPV en los órganos de gobierno comunitarios presenta dos aspectos: por un lado, su intervención directa en dichos órganos; por otro, su participación, junto con las demás Comunidades Autónomas en la formación de las decisiones estatales que se aportan en la adopción de las decisiones comunitarias. Contemplando el primer aspecto desde una perspectiva interna, la participación en los órganos de decisión comunitarios se caracteriza por ser un acto de ejercicio de la competencia en materia de relaciones internacionales atribuida a las instituciones centrales del Estado ([144]).

Esta conclusión, extraída de los parámetros del Derecho interno no debe conducir a negar sistemáticamente cualquier relación directa entre la CAPV y la CE. Así, existen determinadas disposiciones comunitarias que contemplan la participación de representantes de

---

144. Frente a los que consideran al Estado central único titular de las relaciones internacionales, existe la opinión de que los representantes de las Comunidades Autónomas que actuasen en el marco europeo siempre lo harían como representantes del Estado, no como representantes de las respectivas Comunidades Autónomas. Véase al respecto I. LASAGABASTER, op. cit. (n. 142), p. 72.

las regiones en órganos no decisorios de la CE ([145]).

La participación autonómica en la elaboración de las posiciones que el Estado presenta en los órganos comunitarios constituye una cuestión de Derecho interno directamente relacionada con los principios de coordinación y colaboración. En este sentido, el EPV sólo prevé que la CAPV sea informada de la elaboración de los tratados; se trata de una simple posibilidad de ser informada, pero no de ser oída, lo que

---

[145]. Por ejemplo, la Decisión CEE 75/185, DO L73 de 20.3.1975, ha previsto la posibilidad de que los representantes de las entidades subestatales autonómicas, si no se oponen los correspondientes Estados, puedan ser oídos por el Comité de Política Territorial. Asimismo, merece destacarse la creación, en 1988, del Consejo Consultivo de los entes regionales y locales (Decisión CEE 88/487, DO L247 de 6.9.1988): integrado por 42 miembros, representantes de las regiones y de los entes locales, constituye un órgano de consulta de la Comisión en cuestiones relativas a la elaboración y aplicación de la política regional, incluídas las repercusiones regionales y locales de la otras políticas comunitarias. Junto a estas concreciones jurídicas de una tímida participación regional, hay que destacar en este tema la toma de postura del Parlamento Europeo, algunas de cuyas más recientes iniciativas marcan un punto de inflexión en la consideración de los entes subestatales como sujetos políticos a tener en cuenta en la construcción europea; véase, por ejemplo, la Resolución sobre política regional comunitaria y el papel de las regiones de 18 de noviembre de 1988, DO C 326 de 19.12.1988.

hubiera dado un mayor realce a esta vía de participación, tal como estaba previsto precisamente en la redacción originaria del art. 20,5 del EPV.

Sin embargo, aquí también hay que decir que esta insuficiencia no es obstáculo para establecer otras vías de participación autonómica, tal como se ha hecho en aquellos países que tienen una articulación territorial no centralista, y en especial, en la República Federal de Alemania, como veremos más adelante. Desde el punto de vista de la agricultura, la articulación de estas vías de participación es una exigencia que, más allá de los principios de coordinación y colaboración, se desprende de los propios términos en que se ha producido la definición de las competencias autonómicas en esta área: si analizamos las correspondientes normas de traspasos de servicios en materia agraria, observamos que prácticamente se prevé siempre la participación autonómica en la elaboración de planes y proyectos estatales, lo cual es coherente con la prescripción del art. 149.1-13ª de la Constitución española. Con la integración en la CE, es ésta ahora la que adopta las medidas que cumplen idéntica función. En consecuencia, es lógico que a las Comunidades Autónomas se les reconozca idéntica participación en la elaboración del proyecto o planteamiento que las

instituciones centrales del Estado van a presentar en los órganos comunitarios ([146]).

En lo que se refiere al desarrollo y ejecución de las resoluciones comunitarias por parte de la CAPV en materia agraria, hay que partir de las previsiones constitucionales relativas a la ejecución de tratados internacionales. En este sentido el art. 93 de la Constitución declara que "corresponde a las Cortes Generales o al Gobierno, según los casos, la garantía del cumplimiento de estos tratados y de las resoluciones emanadas de los organismos internacionales o supranacionales titulares de la cesión". Este precepto atribuye a las Cortes o al Gobierno la "garantía del cumplimiento", pero no el cumplimiento en sí mismo, por lo que en principio hay que afirmar que los órganos del Estado central no detentan el monopolio de la ejecución de las normas comunitarias. La ejecución debe ser llevada a cabo por el ente que detenta la competencia en la materia en cuestión, conforme a la Constitución y los Estatutos de Autonomía ([147]).

---

[146]. E. ARGULLOL, op. cit. (n. 120), p. 228.

[147]. Entre la abundante bibliografía existente sobre el problema particular de la ejecución del Derecho Comunitario por las Comunidades Autónomas, puede verse J.C. DA SILVA, "El orden jurídico europeo y la Comunidad Autónoma del País Vasco", en el trabajo colectivo Euskadi en la Comunidad Económica Europea, Gobierno Vasco,

La Constitución no contiene, sin embargo, ninguna prescripción expresa en torno a la participación de las Comunidades Autónomas en la ejecución de tratados y convenios internacionales ([148]). Por el contrario, el EPV contiene una disposición al respecto, similar a las prescrip-

---

Vitoria-Gasteiz 1984, pp. 689-758; GARZON i CLARIANA (y otros), "L'execució del dret comunitari a Espanya i les competències de les Comunitats Autònomes", en el trabajo colectivo L'aplicació del dret de la Comunitat Europea pels organismes subestatals, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona 1986, pp. 191-247; F. GRANELL, "Las responsabilidades de las Comunidades Europeas", R.I.E. nº 1, 1985, en especial pp. 14-17; I. LASAGABASTER, op. cit. (n. 142), pp. 85-97; S. MUÑOZ MACHADO, "La ordenación de las relaciones del Estado y las Comunidades Autónomas con la Comunidad Europea", R.E.D.C. nº 14, 1985, pp. 57-68, B. PENDAS, "Formación, ejecución y desarrollo del derecho derivado de las Comunidades Europeas en el Estado de las Autonomías", Noticias CEE nº 40, 1988, pp. 25-37.

[148]. El art. 149.1-3ª de la Constitución atribuye al Estado con carácter exclusivo la competencia en materia de relaciones exteriores. De la simple lectura de este precepto podría desprenderse que cualquier actividad de ejecución o desarrollo de las decisiones comunitarias forma parte de las relaciones internacionales, cuya competencia aparece reservada al Estado. Sin embargo, toda vez que partimos de la permanencia de las competencias autonómicas, la noción de "relaciones internacionales" hay que entenderla como referida a la legitimidad de la acción autonómica o de la acción estatal a la hora de asumir ciertas obligaciones internacionales, y configura la obligación que tienen las entidades autonómicas de utilizar sus potestades para garantizar su cumplimiento. Véase al respecto E. ARGULLOL, op. cit. (n. 120), p. 223.

ciones estatutarias de otros textos, según la cual "el País Vasco ejecutará los tratados y convenios en todo lo que afecta a las materias atribuídas a su competencia en este Estatuto. Ningún tratado o convenio podrá afectar a las atribuciones y competencias del País Vasco, si no es mediante el procedimiento del art. 152.2 de la Constitución (reforma del Estatuto), salvo en lo previsto en el art. 93 de la misma" (art. 20.3). Conforme a este precepto, la CAPV es competente para la ejecución de las normas emanadas de las instituciones comunitarias que incidan en el ámbito de sus competencias ([149]).

---

[149]. Sólo los Estatutos de Galicia, Cantabria, Comunidad Valenciana y La Rioja carecen de cualquier referencia al tema. Por otra parte, los de Extremadura, Asturias, Baleares, Castilla y León parecen restringir sus competencias de ejecución a la de simple ejecución administrativa, excluyendo en consecuencia la ejecución legislativa. En relación a este aspecto, sólo los Estatutos de Murcia y Aragón se refieren a la ejecución no sólo de tratados, sino también de actos normativos de las organizaciones internacionales. Si partimos de la tesis de que la ejecución de tratados no debe incluirse en el campo de relaciones internacionales, dicha ejecución no sería una competencia en sí misma, sino una simple manifestación de la competencia detentada en una determinada materia, todo lo cual impregna de un carácter superfluo a los preceptos estatutarios. En conclusión, todas las Comunidades Autónomas pueden ejecutar el Derecho Comunitario, sin que para ello deba existir un título competencial específico. Véase sobre los problemas que estos preceptos suscitan P. PEREZ TREMPS, op. cit. (n. 142), pp. 81-84.

Como vimos en la Sección anterior, en el ámbito agrario las competencias de la Administración vasca son fundamentalmente las relativas a la política de estructuras y desarrollo agrario, y a la ejecución de la política de mercados. Con la integración, y en lo que hace referencia a los mercados agrícolas, la incidencia de la integración se ha proyectado de manera directa en las competencias estatales, ya que el establecimiento de la política de precios y mercados ha pasado a depender de la CE. Por otra parte, la intervención comunitaria en materia de precios y mercados se hace normalmente a través de Reglamentos, por lo que basta la simple ejecución administrativa por la CAPV ([150]), quedando exclusivamente al Estado funciones de control y de gestión de las medidas relacionadas con el comercio exterior (exacciones reguladoras y restituciones a la exportación) ([151]).

Al ser competencia de la Administración vasca la política de estructuras y desarrollo agrario, es ésta la responsable del desarrollo legislativo y ejecución de la reglamentación

---

[150]. Sobre el alcance de las operaciones de ejecución en virtud de la naturaleza de la norma comunitaria puede verse S. MUÑOZ MACHADO, op. cit. (n. 147), pp. 58-62; B. PENDAS, op. cit. (n. 147), pp. 31-34; P. PEREZ TREMPS, op. cit. (n. 142), pp. 109-120.

[151]. E. ARGULLOL, op. cit. (n. 120), p. 229.

básica comunitaria en el marco, no obstante, de "las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica". Como sabemos, esa reglamentación, que se concreta al día de hoy básicamente en tres Reglamentos (Reglamento CEE 797/85 sobre mejora de eficacia de estructuras agrarias, Reglamento CEE 355/77 sobre transformación y comercialización agropesquera y el Reglamento CEE 1118/88 para la promoción del desarrollo agrario en determinadas regiones de España), ha sido ejecutada directamente por la CAPV a través de sus respectivos programas. En el caso de Directivas que inciden en estas materias atribuidas a la CAPV, corresponde también a ésta su desarrollo normativo. Más aún, incluso en el ámbito forestal en el que la Constitución establece la competencia compartida entre el Estado y la CAPV en orden a la actividad legislativa (art. 149.1-23ª), no parece que tenga sentido que, una vez establecidos los criterios y objetivos por la CE, el Estado fije además unas bases, sino que lo normal es que se produzca tan sólo el desarrollo legislativo a cargo de la CAPV ([152]).

---

[152]. Entre otras razones porque las propias disposiciones comunitarias tienen la naturaleza de "bases" para el legislador estatal, tal como parece desprenderse de la técnica empleada por la Ley 47/1985, de 27 de diciembre, de bases de delegación en el Gobierno para la aplicación del Derecho de las Comunidades Europeas (B.O.E. nº 312 de 30.12.1985). Véase al respecto el comentario de M. BASSOLS, "Delegación Legislativa y

Por tanto, la intervención del Estado central en materia agrícola y forestal debe limitarse a supuestos excepcionales de incumplimiento por parte de la CAPV. Esta función que asume el Estado de garantizar el cumplimiento de las obligaciones supranacionales por los entes territoriales constituye el único desequilibrio en el reparto interno de competencias que puede seguirse de lo dispuesto en el art. 93 de la Constitución.

2º El Estado central se erige garante del cumplimiento de la normativa comunitaria.

La Constitución española configura a favor del Estado un sistema de controles muy amplio sobre las Comunidades Autónomas en el ámbito de las relaciones internacionales ([153]). En

---

Derecho Comunitario: el control de los Decretos legislativos por la Comisión Mixta para las Comunidades Europeas de las Cortes Generales", Noticias CEE nº 53, 1989, pp. 11-35; sobre este aspecto en particular véase pp. 19-23.

153. Sin embargo, otras Constituciones, como la italiana, son en este aspecto más intervencionistas, con la particularidad de que sus tipos de control son menos jurisdiccionales que los de la mayoría de la Constitución española. Véase al respecto L. TOLIVAR, El control del Estado sobre las Comunidades Autónomas, Instituto de Estudios de la Administración Local, Madrid 1981, p. 132.

este punto analizamos, en síntesis, esos instrumentos de garantía.

Como mecanismo preventivo de posibles incumplimientos normativos que puedan imputarse a la CAPV, nada obsta, en principio, para el empleo de la técnica de la supletoriedad que la Constitución, en su art. 149.3 predica del Derecho estatal respecto del autonómico ([154]). Es, no obstante, un mecanismo que debe usarse con cautela, ya que la aprobación sistemática de normas estatales supletorias chocaría frontalmente con el derecho a la autonomía, principio básico del orden constitucional interno. Su utilización, pues, debe ser excepcional y reservada a casos en los que existan pruebas de que se va a incumplir por parte de la Comunidad Autónoma, y siempre determinando claramente el carácter supletorio de la normativa en cuestión ([155]).

---

[154]. Sobre el papel que el principio de supletoriedad ocupa en el desarrollo del Derecho Comunitario por parte de las Comunidades Autónomas, véase, entre otras opiniones, A. MANGAS, Derecho Comunitario europeo y Derecho español, Tecnos, Madrid 1987, pp. 281-283, y S. MUÑOZ MACHADO, El Estado, el Derecho interno y la Comunidad Europea, Civitas, Madrid 1986, pp. 111 y 112.

[155]. Véase B. PENDAS, op. cit. (n. 147), p. 35.

En cuanto a los controles "a posteriori" ([156]), pueden ser normativos o jurisdiccionales, según su naturaleza. Entre los primeros destaca, sin lugar a dudas, la posibilidad que abre al Estado el art. 150.3 de la Constitución de "dictar leyes que establezcan los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas, aún en el caso de materias atribuidas a las competencias de éstas, cuando así lo exija el interés general" ([157]).

---

[156]. Desde una perspectiva más preventiva que reparadora, algún autor destaca también el importante papel que puede jugar el Consejo de Estado al que su Ley Orgánica atribuye importantes competencias de carácter consultivo en materias relativas a la ejecución, cumplimiento, desarrollo e interpretación de tratados o convenios internacionales, de los actos y resoluciones emanados de organizaciones internacionales (art. 21.2º, 3º y 4º), así como a la hora de dictar las correspondientes disposiciones reglamentarias en cumplimiento de aquéllos (art. 22.2º). Véase al respecto G. JAUREGUI, op. cit. (n. 143), p. 90 y también P. PEREZ TREMPS, op. cit. (n. 142), pp. 186-189.

[157]. A diferencia de los apartados 1 y 2, que prevén una ampliación potencial y extraestatutaria de competencias autonómicas, este apartado 3 del art. 150 recoge, por el contrario, la posibilidad de su reducción o limitación: sobre la base de este precepto, el Estado puede entrar a regular ámbitos materiales hasta ahora excluidos del ámbito de sus competencias. Véase al respecto el análisis del art. 150 realizado por I. LASAGABASTER, op. cit. (n. 104), pp. 24-35. Por otra parte, desde un prisma teórico las leyes de armonización pueden jugar como un instrumento preventivo, en especial, de posibles

Sin embargo, esa hipotética ley de armonización, según palabras del propio Tribunal Constitucional, es un instrumento absolutamente extraordinario, y en consecuencia, en los supuestos relacionados con el Derecho Comunitario, como en cualquier otro, su uso está sujeto a una condición fundamental, a saber, "... que el legislador estatal no disponga de otros cauces constitucionales para el ejercicio de su potestad legislativa, o éstos no sean suficientes para garantizar la armonía exigida por el interés general, pues en otro caso el interés que se pretende tutelar y que justificaría la utilización de la técnica armonizadora se confunde con el mismo interés general que ya fue tenido en cuenta por el poder constituyente al fijar el sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Las leyes de armonización vienen a complementar, no a suplantar, las demás previsiones constitucionales" ([158]). En consecuencia, las leyes de armonización,

---

incumplimientos de Directivas. En la práctica, la posibilidad del uso de este tipo de normas "ex ante" es dudosa y la práctica de algunos Estados, como Italia, demuestra su poca eficacia para prevenir incumplimientos. Véase P. PEREZ TREMPS, op. cit. (n. 142), pp. 178-182.

158. Sentencia 76/1983, de 5 de agosto, Fundamento 3ºb, BJC 1983-30. Después de esta sentencia relativa a la Ley de Proceso Autonómico, LOAPA, resulta difícil imaginar un supuesto en que este precepto, que no encuentra equiva-

en tanto en cuanto pueden suponer una ruptura coyuntural del reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas, deben ser una garantía extrema y extraordinaria.

En cuanto a los mecanismos jurisdiccionales de control ([159]), y en lo que respecta al Tribunal Constitucional, su control sobre la actividad de las Comunidades Autónomas se desarrolla fundamentalmente a través de dos vias: .el control de constitucionalidad de normas con fuerza de ley, en especial a través del recurso de inconstitucionalidad y los conflictos de competencia planteados al amparo del art. 161.1c o del art. 161.2 de la Constitución, aunque este último precepto se reconduce, según el rango de la norma o acto objeto de impugnación, a' alguno de los supuestos anteriores (art. 30 y 77 LOTC).

---

lente en el Derecho Comparado, pueda encontrar aplicación práctica. Véase al respecto I. LASAGABASTER, op. cit. (n. 104), p. 35.

[159]. Dentro de los controles normativos "a posteriori" puede jugar también su papel la cláusula de supletoriedad del art. 149.3. Sería el supuesto de la ejecución incorrecta del Derecho Comunitario por una Comunidad Autónoma en vez del de la falta de ejecución, supuesto este último en que jugaria a título preventivo. Tanto en un caso como en otro, se trata de una mera sustitución de la Comunidad Autónoma que deberá cesar tan pronto como ésta desarrolle adecuadamente el Derecho Comunitario. Sobre la cláusula de supletoriedad como control normativo "a posteriori" véase P. PEREZ TREMPS, op. cit. (n. 142), pp. 193-196.

El problema que plantea la jurisdicción constitucional respecto al empleo del recurso de inconstitucionalidad como mecanismo de control frente a normas autonómicas eventualmente contrarias al Derecho Comunitario es el de su competencia. En efecto, el Tribunal Constitucional tiene limitada su competencia a resolver conflictos jurídico-constitucionales derivados directamente de la Constitución; sin embargo, la ley autonómica que contraviene el ordenamiento europeo puede ser perfectamente válida desde el punto de vista de la Constitución. Esto es, la contradicción ley territorial, o ley estatal -norma europea, no suscita necesariamente una cuestión de inconstitucionalidad material ([160]).

Ahora bien, en la práctica el problema que se está planteando no es si la Comunidad

---

[160]. Algún autor considera, sin embargo, que desde un punto de vista formal, esta colisión de normas plantea una cuestión de inconstitucionalidad respecto del art. 93 de la Constitución. Conforme a este argumento, el Estado podría impugnar normas autonómicas con fuerza de ley, lo que procesalmente traería consigo ventajas por los efectos "erga omnes" de la sentencia. Sobre esta interpretación véase P. PEREZ TREMPS, "Ordenamiento Comunitario y control de las fuentes del Derecho" en el trabajo colectivo coordinado por L. AGUIAR, Implicaciones constitucionales y políticas del ingreso de España en la CEE y su incidencia en las Comunidades Autónomas, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñate 1986, pp. 202 y 203.

Autónoma ha sido respetuosa con el Derecho Comunitario, sino si ella, o el Estado central, a la hora de ejecutar dicho Derecho, han invadido o no la esfera competencial interna de cada uno de ellos. En este supuesto se están suscitando, como veremos a continuación, conflictos de competencia ordinarios o recursos de inconstitucionalidad, si la norma impugnada posee fuerza de ley, y, como tales, se plantean y se resuelven ante el Tribunal Constitucional ([161]).

El control, no ya de la adecuación de la actuación autonómica al reparto interno de competencias, sino al Derecho Comunitario corresponde fundamentalmente a los tribunales ordinarios, y en especial, a los contencioso-

---

[161]. Tanto la impugnación de normas autonómicas con fuerza de ley como el planteamiento de conflictos de competencia por parte del Estado suelen ir acompañados de efectos suspensivos (art. 30 y 76 de la LOTC). En estos casos, a efectos preventivos, el Estado debe ejecutar el Derecho Comunitario para evitar posibles incumplimientos (recuérdese en este sentido la sentencia de 2 de febrero de 1982, asunto 73/81, Comisión contra Bélgica, RJCJ 1981, pp. 189-195, en la que el Tribunal comunitario de Justicia condenó a Bélgica por no ejecutar en plazo determinado ciertas Directivas, desestimando las alegaciones belgas en el sentido de que la materia estaba atribuida a la competencia de una de sus regiones). Si posteriormente se reconoce la competencia de la Comunidad Autónoma, la norma estatal será desplazada por ésta, pero se habrá evitado el incumplimiento.

administrativos ([162]). El ámbito de cobertura de la garantia que encarnan los jueces ordinarios es total, abarcando cualquier tipo de norma o acto. Sin embargo, así como los actos y normas de rango reglamentario son impugnables directamente ante jurisdicciones contencioso-administrativas (art. 11 LJCA), las leyes no tienen instrumento procesal de impugnación fuera de los procedimientos que deben utilizarse ante el Tribunal Constitucional. En consecuencia, éstas sólo pueden dejarse inaplicadas por los tribunales ordinarios ([163]), nunca anuladas, función que corresponde a la jurisdicción constitucional, volviendo a plantearse en este caso la problemática apuntada anteriormente.

---

[162]. Ello es consecuencia del principio de primacía del Derecho Comunitario, que se proyecta sobre todas las normas internas, cualesquiera que sea su rango o cronología. Las funciones del juez nacional en relación a estos supuestos de colisión fueron determinadas por el Tribunal de Justicia comunitario en la famosa sentencia de 9 de marzo de 1978, asunto 106/77, Simmenthal, RJCJ 1978, pp. 629-658.

[163]. Según jurispurdencia reiterada del Tribunal comunitario de Justicia, la inaplicación de la ley autonómica seria la garantia mínima de la primacía del Derecho Comunitario, pero no evitaria el incumplimiento del Estado si no se procede a continuación a su derogación o modificación y simultánea aplicación supletoria del Derecho estatal. Sobre esta jurisprudencia véase A. MANGAS, "La obligación de derogar o modificar el derecho interno incompatible con el Derecho Comunitario (evolución jurispurdencial)", R.I.E. nº 2, 1987, pp. 331-338.

Finalmente, como control estatal "a posteriori" hay que mencionar también el mecanismo de coacción que ofrece el art. 155 de la Constitución, consistente en que "si una Comunidad Autónoma no cumpliese las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan, o actúe de forma que atente gravemente al interés general de España, el Gobierno, previo requerimiento al presidente de la Comunidad Autónoma y, en el caso de no ser atendido, con la aprobación por mayoría absoluta del Senado, podrá adoptar las medidas necesarias para obligar a aquélla al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones o para la protección del mencionado interés general" ([164]). Nos encontramos, pues, ante un control plenamente aplicable a supuestos de incumplimiento de las obligaciones derivadas del ingreso en la CE ("obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan").

Algún autor ha visto precisamente en el terreno de la ejecución del Derecho europeo un campo abonado para la aplicación del art. 155

---

[164]. Este precepto consagra lo que se ha denominado la técnica de "la coerción federal", análoga a la del art. 37 de la Ley Fundamental de Bonn, aunque hay que tener en cuenta las notorias diferencias del Senado español respecto al Bundesrat. Véase al respecto I. LASAGABASTER, op. cit. (n. 142), pp. 111-116.

de la Constitución ([165]); otros autores, por el contrario, entienden que se trata de un control absolutamente extraordinario que el Estado posee sobre las Comunidades Autónomas y que está concebido para situaciones de crisis políticas, por lo que no cabe hacer de él un instrumento ordinario de control ([166]). Esta última postura parece confirmarse por la experiencia de otros países ([167]), y por el propio Tribunal Constitucional que en la sentencia referida a la LOAPA, anteriormente mencionada, negó un uso generalizado de este mecanismo ([168]). En consecuencia, estamos ante otra vía de control, cuya utilización debe ser también excepcional, para situaciones en que la CAPV u otras Comunidades Autónomas se nieguen a cumplir obligaciones contraídas con la CE, y a falta de otros instrumentos constitucionales de solución.

---

[165]. S. MUÑOZ MACHADO, op. cit. (n. 147), p. 71.

[166]. P. CRUZ, Estados excepcionales y suspensión de garantías, Tecnos, Madrid 1984, pp. 58-61; también E. ALBERTI, "La ejecución estatal forzosa", en la obra colectiva El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas, Tecnos, Madrid 1985, pp. 471-476.

[167]. En Alemania, por ejemplo, esta figura de la coerción federal no ha conocido todavía aplicación alguna. Véase al respecto I. LASAGABASTER, op. cit. (n. 142), p. 114.

[168]. Sentencia 76/1983, Fundamento 12º.

Llegados al final de este punto puede concluírse que prácticamente la mayoría de los instrumentos de control que la Constitución ha previsto a favor del Estado central como garante del cumplimiento de las obligaciones internacionales presenta un carácter excepcional, para situaciones extremas, dada la potencial alteración del equilibrio de poder interno que pueden conllevar. Consideramos como instrumentos más naturales de reacción los conflictos de competencias, en el supuesto en que la Comunidad Autónoma, al ejecutar el Derecho Comunitario, invada materias reservadas al Estado, o bien, el recurso directo ante tribunales ordinarios cuando cualquier norma o acto administrativo de ejecución colisione con la normativa comunitaria.

Dado el grado de integración alcanzado por la PAC, y conocidas las competencias que en materia agraria detenta la CAPV y el resto de Comunidades Autónomas, la ejecución y desarrollo de esta política comunitaria en España ofrece una oportunidad para desarrollar una cooperación entre el Estado central y los entes territoriales. Sin embargo, la práctica, hoy por hoy, demuestra que la aplicación de esta política es objeto de mumerosos conflictos entre los dos centros de poder a la hora de vertebrar sus intereses y competencias en el proceso de integración europea. A continuación, nos ocupamos

fundamentalmente de los conflictos suscitados entre el Estado y la CAPV.

B. Indicios de un centralismo creciente

1º La inadecuación al Estado de las Autonomías: actuación centralista del Estado en la gestión y financiación de las ayudas estructurales.

Ciñéndonos a las relaciones Estado central-CAPV, una de las áreas de conflicto competencial entre los dos entes en materia agraria ha sido, y es, la gestión y financiación de las ayudas de mejora estructural, ésta última base competencial de la política agraria que puede desempeñar la CAPV. En este contexto se observa una clara actuación centralista del Estado, ya que el Ministerio de Agricultura y Pesca está asumiendo un papel que no es el suyo y relega a las Autonomías al papel de simples agentes administrativos, lo cual tampoco les corresponde en la actual organización del Estado. En el punto nº 2 veremos como esta inadecuación al Estado de las Autonomias redunda, en ciertos aspectos, en una inadecuación a la CE.

Un claro ejemplo de la posición centralista que ha asumido el Estado en la gestión

y financiación de ayudas estructurales lo constituye la política de agricultura de montaña. El EPV, al igual que el de Galicia, Canarias y Baleares, omite toda referencia a la competencia de la CAPV sobre zonas de montaña. Esto, no obstante, no significa que carezca de competencias en esta materia. La lectura de la Constitución y de la Ley estatal de 1982 nos lleva a considerar el desarrollo legislativo y la aplicación como el límite de la competencia de las Comunidades Autónomas ([169]).

Como ya sabemos, la Ley 25/1982 contiene la legislación básica correspondiente al Estado. Sin embargo, debido probablemente al temor de que las Comunidades Autónomas invadieran un terreno que el Gobierno central quería retener, el Estado procedió a redactar también en parte el desarrollo de la misma ([170]). Poco después, el Real Decreto 1684/1986 establecía la financiación procedente del Estado de las ayudas

---

[169]. Véase A. RODERO, "Normas jurídicas de la Comunidad Económica Europea y de España sobre protección de las zonas de montaña", R.E.R. nº 15-16, 1985/1986, p. 377.

[170]. Más concretamente, el Real Decreto 2164/1984 (B.O.E. nº 292 de 6.12.1984) contiene un desarrollo bastante detallado de la Ley 25/1982. Esta disposición fue objeto de un conflicto de competencias interpuesto por el Gobierno Vasco (conflicto positivo de competencia 299/1985, B.O.E. nº 104 de 1.5.1985), aún no resuelto.

directas a las zonas de agricultura de montaña, la gestión y control del sistema en el Ministerio de Agricultura y Pesca, y una descentralización parcial en las Comunidades Autónomas.

Este marco legal suponía una clara invasión de competencias correspondientes a la CAPV, la cual en el Decreto 394/1985 habia ya establecido el sistema de concesión de las indemnizaciones ([171]). En la actualidad hay que

---

[171]. Dentro de este marco de la política de agricultura de montaña, el Gobierno Vasco interpuso un recurso de inconstitucionalidad contra el art. 5a de la Ley 25/1982 por el que "corresponde al Gobierno aprobar las declaraciones de zonas de agricultura de montaña en todo el territorio nacional, a los efectos de la aplicación de todos los beneficios de esta Ley". La sentencia, publicada en 1985, dio la razón a la Administración central al considerar que "los actos de aprobación de declaraciones de zonas de agricultura de montaña se configuran como medidas de coordinación, es decir, de integración en un conjunto unitario de una diversidad de iniciativas por parte de diversos sujetos en materia de planificación económica" (sentencia 144/1985, de 5 de octubre, Fundamento 4°, BJC 1985-54/55). No obstante el Tribunal Constitucional reconoció que las Autonomías, dentro de sus competencias, podían establecer un régimen propio de agricultura de montaña, "más aún, podrán establecer reglas adicionales de desarrollo" (Disposición Adicional de la Ley 25/1982) de los criterios establecidos en el articulo 2 de la misma ley para considerar un territorio como zona de agricultura de montaña, e incluso, apartado 2° de dicho artículo 2, modificar tales criterios, aunque esta decisión habrá de ser asumida de forma expresa por el Gobierno del Estado (Fundamento 3°).

decir, no obstante, que la CAPV es la única Comunidad Autónoma que, con el consentimiento de Bruselas, tramita, gestiona y financia por su propia cuenta las ayudas a estas zonas, y en particular las ICM. En las demás Comunidades Autónomas, la insuficiencia presupuestaria y el trato de administración periférica que el Estado les ha otorgado ha trastocado en ocasiones los esfuerzos previos realizados por numerosas de ellas, defraudando las expectativas creadas al pagar por debajo de lo previsto o, sin más, no pagando nada, y consecuentemente no pudiendo tampoco recibir nada del FEOGA Orientación ([172]).

Otra experiencia de corte claramente centralista, en la que el poder de las Comunidades Autónomas se pretende reducir al más ínfimo e intrascendente de gestión, es el caso de los auxilios a los agricultores jóvenes, en el que toda decisión y gestión está encomendada al Estado ([173]). El Gobierno Vasco interpuso conflicto positivo de competencias contra determinados

---

172. Véase al respecto dentro de la segunda Parte de este trabajo, Capítulo II, Sección 3ª, el apartado B-1º "La declaración de la CAPV como zona de agricultura de montaña: las indemnizaciones compensatorias de montaña".

173. Ley 49/1981 del Estatuto de la Explotación Familiar Agraria y de los Agricultores Jóvenes (B.O.E. nº 9 de 11.1.1982), desarrollada por el Real Decreto 1932/1983 sobre auxilios a los agricultores jóvenes (B.O.E. nº 166 de 13.7.1983).

preceptos del Decreto 1932/1983 ([174]), por entender que vulneraban el orden competencial, en tanto que de forma expresa atribuían a las Comunidades Autónomas simples funciones de tramitación, negándoles facultades decisorias que detentan en materia agrícola.

Tal como resulta de la Disposición Final Primera, apartado 1º de la Ley 49/1981, sus disposiciones, y consecuentemente las del Real Decreto que las desarrolla, tienen carácter supletorio respecto de las normas dictadas por las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus competencias; además, en estos momentos la normativa comunitaria en esta materia, a saber, el Reglamento CEE 797/85, prevalece sobre las disposiciones estatales. En consecuencia, la CAPV, al tener competencia exclusiva en materia de agricultura (art. 10.9 EPV), puede dictar normas relativas a las explotaciones familiares agrarias y a los agricultores jóvenes, incluso de tipo financiero, siempre no obstante, respetando las bases y coordinación del crédito y las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (arts. 38, 131 y 149.1-11º y 13º de la Constitución).

---

[174]. Conflicto positivo de competencia 745/-1983, coincidente con el planteado en su día por el Consejo Ejecutivo de la Generalitat de Cataluña resuelto por sentencia de la misma fecha, sentencia 96/1986, de 10 de julio, BJC 1986-63.

El fallo de la sentencia atribuye finalmente a la CAPV la titularidad de las competencias previstas en el art. 5.1 del Real Decreto 1932/1983 (aprobación de programas de inversión en explotaciones agrarias y para la adquisición de tierras), 15 y 16 (aprobación de programas y gestión de subvenciones a viviendas rurales), y 17 (labor inspectora sobre la realización de los programas aprobados y la aplicación correcta de los auxilios). Por el contrario, reconoce al Estado la titularidad de las competencias previstas en el art. 7.1 (concesión de préstamos para la adquisición de viviendas rurales por las entidades financieras privadas o públicas que suscriban los oportunos convenios con el Ministerio de Agricultura) y 8 (concesión de subvenciones vinculadas al otorgamiento de préstamos por parte de la Dirección General de Investigación y Capacitación Agraria con cargo a las oportunas consignaciones presupuestarias del Servicio de Extensión Agraria afecto a la misma).

Uno de los primeros saldos que arroja esta actuación centralista en la gestión de las ayudas estructurales y los conflictos de competencia que ello genera, es la incertidumbre en que se mueve dicha financiación. Un paso importante, al menos desde el punto de vista teórico, para resolver esta cuestión lo ha dado precisa-

mente esta sentencia de 10 de julio de 1986, ya que en base a la misma puede defenderse la necesidad de proceder a la redistribución sectorial de los recursos previstos por la Administración central entre las Comunidades Autónomas para su aplicación en los ámbitos de su competencia ([175]).

En este mismo contexto, hay que valorar también positivamente la sentencia 201/1988, de 27 de octubre ([176]), por la que el Tribunal Constitucional establece que la gestión de las subvenciones estatales asignadas a las Comunidades Autónomas para el cumplimiento del programa nacional de producción animal y vegetal y sanidad animal es de competencia autonómica ([177]). Más

---

175. Véase el Fundamento 3º.

176. BJC 1988-91. El recurso fue interpuesto por la Generalitat de Cataluña.

177. La posición del Tribunal Constitucional es coherente con los predicamentos de la Constitución y la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA). En efecto, conforme al art. 157.1a, de la Constitución y art. 4a de la LOFCA, uno de los recursos presupuestarios de las Comunidades Autónomas es el de las asignaciones a cargo de los Presupuestos Generales del Estado. Precisamente, una de las modalidades de estos tipos de ingresos es el de estas asignaciones que se enmarcan dentro del programa nacional de producción animal y vegetal, y sanidad animal, esto es, subvenciones no afectadas al coste efectivo de los servicios traspasados. La autonomía financiera regulada por la Constitución (art. 156 a 158), los Estatutos (art. 40 en el caso del EPV), y la LOFCA (art. 1) tiene que permitir que cada una de las potestades que

concretamente, la resolución del Tribunal considera que "el Estado no puede condicionar las subvenciones o determinar su finalidad más allá de donde alcancen sus competencias de planificación y coordinación"; asimismo, estima que la concreción de las inversiones no invade las competencias de la Comunidad Autónoma, pero en cambio, "las normas de control de la gestión autonómica de las subvenciones debe considerarse un control exorbitante que invade la autonomía financiera de la Generalidad" ([178]).

A raíz de esta jurisprudencia, el Departamento de Agricultura y Pesca del Gobierno Vasco ha solicitado a la Administración central el traspaso de competencias del sistema de pago de las ayudas comunitarias. De este modo, el Ejecutivo Autónomo ha reiterado su petición de transferencia de servicios del SENPA el cual, según el Gobierno Vasco, se ha convertido en un

---

intervienen en la regulación de una materia, tal como la agricultura, pueda ejercitar sus respectivas competencias. Ello obliga, en este caso a que, en el ejercicio de la competencia que corresponde al Estado de determinar una asignación económica, se respete el que sea gestionada por la Comunidad.

[178]. Véase los Fundamentos 2º, 3º y 4º.

instrumento que no actúa en sintonía con las apreciaciones del Tribunal Constitucional ([179]).

Esta actitud centralizadora del Estado ha tenido también su reflejo en un excesivo protagonismo por su parte en el proceso de solicitud y gestión de ayudas del FEOGA.

En general, el sistema de solicitud y obtención de ayudas con cargo al FEOGA reservan un papel de intermediario al Estado que, en cualquier caso debe limitarse respecto del de la CAPV cuando ésta sea programadora del proyecto o receptora de los correspondientes medios económicos ([180]). Sin embargo, este papel reservado al

---

[179]. Véase J.A. ABASOLO, "El Gobierno Vasco reclama a la Administración central el traspaso del SENPA", El Correo Español - El Pueblo Vasco, de 21 de diciembre de 1988, p. 40. Esta reivindicación de la Administración vasca se remonta al primer año de nuestra adhesión a la CE. La insatisfacción de esta petición provocó ya en aquel entonces los primeros conflictos de competencias. Véase, por ejemplo, el conflicto positivo de competencia 1081/1986 interpuesto por el Gobierno Vasco contra la Resolución de 9 de junio de 1986 del Servicio Nacional de Producción Agraria sobre solicitud y concesión de ayudas a explotaciones que mantengan vacas nodrizas (B.O.E. nº 262 de 1.12.1986), aún no resuelto.

[180]. Sobre la posición del Estado en el proceso de solicitud y gestión de ayudas financieras comunitarias en general (préstamos industriales CECA, préstamos BEI, préstamos NIC, ayudas FSE, ayudas FEDER...), véase P. PEREZ TREMPS, op. cit. (n. 142), pp. 149-164.

Estado se conjuga, a veces, con una reserva explícita a los entes territoriales por parte de la normativa comunitaria; basta recordar, por ejemplo, que los programas de desarrollo agrario y de desarrollo integral, aún cuando deben ser presentados por los Estados, deben ser elaborados por "las autoridades regionales o por otras autoridades designadas por cada Estado miembro interesado" ([181]).

Pues bien, la experiencia existente en esta materia hasta el momento presente, refleja una clara actuación centralista del Estado, principalmente en lo que concierne a la solicitud y gestión de las ayudas de la Sección Orientación del FEOGA que, como sabemos, desarrolla su labor de financiación en el campo de las estructuras y desarrollo agrario ([182]). El

---

[181]. Véase art. 1.2 del Reglamento CEE 1118/88 (acción común específica para la promoción del desarrollo agrario en España), y art. 5.2 del Reglamento CEE 2088/85 (Programas Mediterráneos Integrados), DO L197 de 27.7.1985.

[182]. La Sección Garantía mueve mayor volumen de dinero en la financiación de la política de mercados, pero al ser ésta una competencia prácticamente transferida en su totalidad a la CE, la utilización de los créditos comunitarios aparece muy reglada, reduciéndose el papel de los Estados a meros agentes de pagos, por lo que los únicos problemas que pueden plantearse entre los poderes centrales y autonómicos son los de la gestión de esos pagos y control de las operaciones. Véase al respecto P. PEREZ TREMPS, op. cit. (n. 142), pp. 156 y 157.

excesivo protagonismo que el Estado ha asumido en este contexto le ha llevado, a veces, a retener en Madrid los programas enviados por la Administración vasca para su remisión ulterior a Bruselas, y en otras ocasiones a efectuar una preselección de los mismos, labor ésta que no le corresponde.

Dada la importancia que las ayudas FEOGA Orientación tienen para la política agrícola de la CAPV, especialmente por el alto número de zonas desfavorecidas que en ella se localizan, la confluencia entre el Estado central y la Comunidad Autónoma debe ser el camino a seguir en la solicitud y gestión de las ayudas comunitarias.

2º La inadecuación a la PAC.

Otra cuestión esencial, en la que también afloran planteamientos centralistas rechazados por el Tribunal Constitucional, es la adecuación normativa a la CEE. El Gobierno de la Nación, no habiéndose adaptado al Estado de las Autonomías, tampoco lo ha hecho al segundo nivel de redistribución de competencias, el contexto comunitario ([183]).

---

[183]. Véase J. MIRO I ARDEVOL, L'eficàcia de las Administracions Públiques Agràries, Generalitat de Cataluña, Barcelona 1988, en particular pp. 14-26.

Para constatarlo basta con revisar algunos supuestos relevantes de la incorporación de la PAC en España. Asi, por ejemplo, el Real Decreto 808/1987 de 19 de junio, por el que se establece un sistema de ayudas para la mejora de la eficacia de las estructuras agrarias [184], representa en determinados preceptos un recorte competencial para las Comunidades Autónomas. En relación a la CAPV concretamente, el art. 2.6 del Reglamento CEE 797/85 prevé que los Estados miembros establecen los criterios para evaluar la capacidad profesional del agricultor, teniendo en cuenta el nivel de formación recibida y/o un período mínimo de experiencia profesional. Asimismo, el art. 7 del Reglamento Comunitario preceptúa que los Estados miembros definirán la formación profesional que deba poseer el joven agricultor en el momento de su instalación o que tenga que alcanzar durante los dos años siguientes a la misma para que la prima sea imputable al FEOGA.

Pues bien, el art. 2.2 del Real Decreto 808/1987 desarrolla esta normativa comunitaria precisando los títulos específicos o los años de capacidad profesional suficiente. También concreta estos supuestos en el apartado c

---

184. Recordamos que esta disposición concreta en España la aplicación del Reglamento CEE 797/85 relativo a la mejora de la eficacia de estructuras agrarias.

de este precepto para los agricultores jóvenes. Estos preceptos vulneran el ámbito de competencias de la CAPV que, a la luz de los límites generales del art. 16 del EPV y los Decretos de transferencia ([185]), detenta amplias competencias para establecer una gran variedad de estudios, programas y cursos de formación agraria, por lo que sólo ella pueda decidir los criterios más adecuados para certificar lo que es capacidad profesional suficiente.

Asimismo, los art. 23 y 25 del Real Decreto establecen un sistema de ayudas a agrupaciones de agricultores con diferentes finalidades, según preceptúan los arts. 10 y 11 del Reglamento CEE 797/1985. Los arts. 23 y 25 prevén un número cerrado de tipos asociativos susceptibles de ser los que gocen de estas ayudas. A nuestro entender, el Estado, en virtud de sus competencias en materia de ordenación general de la actividad económica y de planificación, puede dar orientaciones respecto al tipo asociativo a ayudar, pero sin impedir que la Comunidad Autónoma con competencias en la materia pueda añadir

---

[185]. Real Decreto 1981/1978 y Real Decreto 2209/1979 por los que se transfieren a la CAPV competencias en materia de Extensión y Capacitación Agraria, respectivamente, y, especialmente Real Decreto 2709/1980 (BOPV nº 3 de 16.2.1981), por el que se traspasan servicios del Estado a la CAPV en materia de capacitación y extensión agraria.

tipos asociativos peculiares no incluídos en las numeraciones de los artículos mencionados. Por esta razón, cabe entender que el último párrafo del art. 23 y el apartado 1 del art. 25 pueden invadir las competencias de la CAPV ([186]).

Pero, además de vulnerar el reparto interno de poder, determinados preceptos del Real Decreto 808/1987 no se acomodan al Reglamento CEE 797/85 o están en contradicción con él, por lo que, en virtud de la primacía del Ordenamiento Jurídico Comunitario, resultan inaplicables y es preciso atenerse sólo a lo dispuesto en la disposición comunitaria. Así, el art. 2.6 del Real Decreto define al joven agricultor como aquel que "en la fecha de presentación de la solicitud de ayuda tenga una edad comprendida entre los 18 y 35 años ambos inclusive". Por su parte, el art. 7 del Reglamento CEE 797/85 establece que "los Estados miembros podrán conceder ayudas especiales a jóvenes agricultores que no hayan cumplido la edad de 40 años". Igualmente, el art. 5.1d del Real Decreto prevé, entre las condiciones de las ayudas acogidas a la acción común, la de comprometerse el beneficiario a llevar una contabilidad simplifi-

---

[186]. Los preceptos comentados del Real Decreto han sido objeto de un conflicto de competencias interpuesto por la Generalitat (conflicto positivo de competencia 1389/1987, B.O.E. nº 288 de 1.12.1988), aún no resuelto.

cada durante un mínimo de cinco años. Este requisito temporal no figura en el art. 2.1d del Reglamento 797/85 que regula este aspecto, por lo que constituye una condición restrictiva a la normativa comunitaria, ya que ésta parece contemplar la contabilidad simplificada como un elemento institucional a establecer en la empresa agraria.

El sector lácteo ofrece asimismo un buen ejemplo de flagrante inadecuación a la CE y de escasa eficacia administrativa, y en este caso, la responsabilidad puede imputarse totalmente al Ministerio de Agricultura que, durante las negociaciones del Acta de Adhesión, mantuvo a las Comunidades Autónomas al margen en un tema tan clave. Fruto de estas negociaciones con la Comunidad Europea, se aceptó una cuota de 5,4 millones de litros para la primera campaña 1986/87,, con la que prácticamente nadie, salvo el Ministerio, se siente hoy comprometido ([187]). Poco después de cerrarse la negociación, en octubre de 1985, se previó para la futura aplicación de la cuota de producción de leche en España realizar un estudio sobre la administración de esta cuota. Nada se hizo al respecto, y en su lugar, se publicó tardíamente el Real Decreto 2466/1986, de difícil aplicación. Contra

---

[187]. J. MIRO i ARDEVOL, op. cit. (n. 183), p. 23.

determinados preceptos de esta disposición (art. 1; 2; 4; 5.3 y Disposición Final), que establece el procedimiento para determinar las cantidades de referencia dentro de la cuota asignada al Estado español, el Gobierno Vasco tiene interpuesto un conflicto de competencias, una vez más fundamentado en la intervención monopolista que se irroga el Ministerio de Agricultura en el mencionado procedimiento ([188]).

Finalmente, otro supuesto de inadecuación al contexto comunitario lo ofrece el sector vitivinícola. Aquí también, a finales de 1985, se previó la elaboración de programas de mejora de la calidad de los vinos en materia vitivinícola. En su lugar, se produjo un proceso de congelación de todas las Denominaciones de Origen nuevas; de este modo se intensificó el problema del desequilibrio entre la demanda de vinos de calidad y la oferta indiscriminada a nivel del Estado, haciendo repercutir sobre los productores de mayor calidad la ausencia de

---

[188]. Conflicto positivo de competencia 436/1987 (B.O.E. nº 94 de 20.4.1987), aún no resuelto. Por motivos prácticamente idénticos, el Gobierno Vasco interpuso otro recurso contra la Orden del Ministerio de Agricultura y Pesca de 27 de enero de 1987, por la que se instrumenta la presentación de declaraciones obligatorias de ganaderos, productores y compradores de leche de vaca y otros productos lácteos (conflicto positivo de competencia 437/1987, B.O.E. nº 94 de 20.4. 1987, aún no resuelto).

políticas de desarrollo regional que generasen alternativas válidas en zonas de producción sin salida comercial. En este supuesto, se dice que la no asunción de las competencias que la Constitución asigna al Gobierno central sobre previsión económica constituye el origen de este problema ([189]).

Como conclusión de esta Sección, podemos afirmar que la intervención de la CAPV, y del resto de Comunidades Autónomas, en la incorporación y aplicación de la PAC está fuertemente condicionada por las iniciativas del poder central. La falta de coordinación y la actuación centralista del Estado conlleva graves perjuicios para el sector agrario (acceso por debajo de lo previsto al FEOGA, incertidumbre en la recepción de las ayudas, menor defensa frente a importaciones masivas...), y, lo que es más grave, genera un grado cada vez mayor de desconfianza en la propia Administración y en la CE.

Por todo ello nos parece inaplazable hallar un punto de encuentro, que favorezca la intervención activa y coherente de las Comunidades Autónomas en la PAC. En este contexto, las experiencias de otros Estados miembros demuestran que, después de muchos años de tensiones,

---

[189]. J. MIRO I ARDEVOL, op. cit. (n. 183), p. 18.

el único camino válido es la cooperación y el equilibrio.

Sección 3ª: La deseable concertación administrativa

A. La experiencia de otros Estados miembros

1º El ejemplo de los Länder alemanes: la reglamentación jurídica de las fórmulas de participación.

A la hora de plantear la deseable concertación entre la Administración central y autonómica en relación a la CE en el ámbito de la agricultura, nos vamos a basar en la experiencia de otros Estados miembros cuya organización político-territorial está articulada en instancias regionales o responde al modelo federal. En este sentido, vamos a referirnos tanto a la participación de las entidades subestatales en la formulación de la politica comunitaria, a través de su contribución a la formación de la voluntad estatal, o bien a través de su presencia directa en los órganos comunitarios, como a la cuestión referente a la ejecución de las decisiones de la CE.

En este marco, Estados miembros como Alemania e Italia han sido los primeros en afrontar este problema de la articulación entre las instancias regionales, estatales y comunitarias ([190]). Sin duda, la experiencia más satisfactoria y enriquecedora la ofrece Alemania, donde se han arbitrado soluciones jurídicas para la mayoría de los problemas planteados ([191]). En

---

[190]. No obstante, desde 1957 otros Estados miembros han evolucionado también en una dirección comparable: Bélgica, a través de sus reformas constitucionales de 1979 y 1980 ha abierto un proceso de descentralización muy peculiar, no encuadrable en esquemas tradicionales; y Francia, con las leyes de descentralización de 1982 también ha transformado profundamente sus estructuras administrativas y la forma de gestión de sus competencias. En este trabajo nos abstraemos de valorar ambos sistemas, dada la juventud de su organización político-territorial, y remitimos para un análisis de los mismos a V. CONSTANTINESCO, "Comunidades Europeas, Estados, regiones: el impacto de las estructuras descentralizadas o federales del Estado en la construcción comunitaria", R.I.E. nº 1, 1989, pp. 19-21; también P. PEREZ TREMPS, op. cit. (n. 142), pp. 55-57.

[191]. Un planteamiento general de la solución alemana puede verse en P. MALANCZUK, "European Affairs and the Länder States of the Federal Republic of Germany", C.M.L.R. nº 22, 1985, pp. 237-272; R. MORAWITZ, La colaboración entre el Estado y los Entes Autonómicos territoriales en la Comunidad Europea, Civitas, Madrid 1985; S. MUÑOZ MACHADO, op. cit. (n. 147), pp. 39-46; P. PEREZ TREMPS, op cit. (n. 142), pp. 40-47; J. ROMERO, "Els Länders alemanys a les Comunitats europees", en la obra colectiva L'aplicació del Dret de la Comunitat Europea pels organismes subestatals, Institut d'Estudis Autonòmics,

efecto, la cooperación, principio básico del federalismo alemán, presidido por la idea de la "lealtad federal" ([192]), inspira todo el sistema, permitiendo tanto una participación de los Länder en la toma de decisiones comunitarias como un fluído proceso de ejecución del Derecho Comunitario, a todo lo cual contribuye una intensa cooperación horizontal entre los Länder.

Respecto al primer aspecto, el de la definición de la política comunitaria mediante la participación de los Länder en la formación de las decisiones del Gobierno Federal, la articulación actual del sistema puede resumirse del siguiente modo: el Bundesrat, Senado Federal, donde están representados los Länder, es informado de las propuestas aprobadas por la Comisión que afectan a intereses esenciales de los Länder, pero que no son competencia exclusiva de los mismos. La Cámara hace saber su opinión al respecto al Gobierno, sin que sea vinculante

---

Barcelona 1986, pp. 13-92.

[192]. En Alemania el principio de lealtad federal se configura, por un lado, como límite para el poder contractual de la Federación, y por otro, como límite que los Länder han de respetar al ejercer sus competencias. Sobre el tema general de la cooperación entre Estado y Länder véase, además de las obras citadas en la nota anterior, E. ALBERTI, Federalismo y Cooperación en la República Federal de Alemania, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid 1986.

para éste. No obstante, el Gobierno en la medida en que estime que debe separarse de ella, ha de explicar a los Länder sus razones ([193]).

En aquellas materias en las que los Länder ostentan competencias exclusivas, existe un procedimiento instaurado en 1979 ([194]) mediante el cual el Gobierno Federal, a través de alguno de sus Ministros, da traslado de la documentación al Observador de los Länder, quien a su vez los tramita a los representantes en Bonn de los distintos Länder. Estos trasladan una posición uniforme al Ministerio Federal competente y al Observador de los Länder. La decisión de estos últimos no es vinculante para la Federación, pero en el caso de que el Gobierno se viera obligado a apartarse de aquella posición común, debería informar a los Länder acerca de los motivos de su decisión.

La ratificación del Acta Unica Europea ha supuesto una ocasión para volver a plan-

---

[193]. Este procedimiento de información tiene su fundamento en el art. 2 de la Ley de ratificación de los Tratados constitutivos de 27 de julio de 1957. Véase al respecto S. MUÑOZ MACHADO, op. cit. (n. 147), pp. 41-43.

[194]. Más concretamente, el procedimiento fue establecido en el Acuerdo de los Ministros-Presidentes de los Länder de 5 de julio de 1979. Un comentario sobre el mismo puede verse en S. MUÑOZ MACHADO, op. cit. (n. 147), pp. 44 y 45.

tear las relaciones entre los Länder y la Federación. El nuevo procedimiento adoptado refuerza el papel del Senado Federal y se sustituye en parte al instaurado en 1979. Conforme a estas nuevas relaciones, el conjunto de documentos que pueden interesar a los Länder se envía al Senado Federal; si las competencias exclusivas o intereses esenciales de los Länder quedan afectados, el Senado emite una opinión por mayoría cualificada, opinión que se impone al Gobierno Federal, el cual no puede apartarse de ella salvo razones de política exterior o europea ([195]).

La idea de cooperación que preside las relaciones entre los poderes centrales y federados ha permitido también la presencia de los Länder en las instancias comunitarias. Ello se ha cristalizado a través de la figura del Observador de los Länder. Esta institución, designada por la conferencia de Ministros de Economía de los Länder, asiste en calidad de miembro de la Representación Permanente alemana a las reuniones de los grupos de trabajo del COREPER, aunque no toma la palabra. Pero, la presencia de los Länder en las instituciones comunitarias no se reduce exclusivamente a la figura del Observador; así, en el Comité de

---

195. Las nuevas relaciones se inscriben en la línea de las exigencias del principio federal de participación. Véase al respecto V. CONSTANTINESCO, op. cit. (n. 190), p. 16.

Estructuras Agrarias, por ejemplo, la República Federal está representada por un representante de la Federación y por otro de todos los Länder, elegido entre los funcionarios de los respectivos Ministerios de Agricultura ([196]).

Aparte de esta presencia institucional directa, es práctica común la incorporación de representantes de los Länder en las delegaciones alemanas ante el Consejo, siempre que algunas de sus competencias exclusivas se ven afectadas; estos representantes, con el consentimiento del jefe de la delegación pueden hacer declaraciones y hasta obtener de éste último el derecho a votar en nombre de la República Federal. A todo ello, hay que añadir también los contactos directos entre las autoridades de los Länder y las comunitarias, aunque deben comunicar previamente al Gobierno Federal estos viajes ([197]).

---

[196]. Véase al respecto E. ARGULLOL, op. cit. (n. 120), p. 218.

[197]. También cabe añadir en este punto las oficinas de información ante las Comunidades Europeas que han abierto once Länder, fenómeno al que no se ha opuesto el Gobierno Federal, a pesar de la aparente quiebra que ello representa respecto al monopolio que detenta en la representación exterior del Estado. Véase al respecto, V. CONSTANTINESCO, op. cit. (n. 190), p. 17.

Respecto a la cuestión de la competencia de los Länder para la ejecución del Derecho Comunitario, se ha impuesto el principio según el cual, la tarea de ejecución, normativa o simple administrativa, corresponde al ente que, según el reparto interno de poder posea la competencia sobre la materia. Partiendo del respeto de este principio, la ejecución del Derecho Comunitario no ha planteado graves problemas, fundamentalmente también por la claridad con que la Ley Fundamental de Bonn ha diseñado la distribución de poder entre la Federación y los Länder.

Por otra parte, la uniformidad que exige a veces el Derecho Comunitario se obtiene más por contactos y una intensa cooperación que por intervención legislativa directa de la Federación. En materia de agricultura, nos parece relevante destacar en este sentido la introducción en 1969 del art. 91a de la Ley Fundamental de Bonn, en virtud del cual la Federación coopera a la realización de funciones que corresponden a los Länder en el campo de las estructuras agrarias cuando esté en juego el interés social y cuando la cooperación sea necesaria para mejorar las condiciones de vida. En virtud de este nuevo precepto constitucional, se publicó la Ley de 3 de septiembre de 1969 para la agricultura; esta disposición crea la figura de la Comisión de Planificación, compuesta por representantes

de la Federación y de los Länder, cuya función primordial es emitir directrices sobre los distintos aspectos de la materia (racionalización de explotaciones, irrigación, construcción de casas rurales, etc.). La Ley instrumenta asimismo una cofinanciación en los gastos por estos conceptos, correspondiendo a la Federación el 60% de los mismos y al Land el 40% ([198]).

El ejemplo que ofrece Alemania es, en definitiva, el más acabado y perfecto, y el que refleja mejor, en el ámbito comunitario, la repercusión de las competencias que corresponden a los Länder.

2º El caso de las regiones italianas: la intransigencia y la posición garantista del Estado.

La experiencia italiana relativa al papel de las regiones en el proceso de formación de las decisiones comunitarias y de la aplicación del Derecho Comunitario es mucho menos enriquecedora y avanzada que la alemana. En relación a estos dos aspectos, en Italia se ha partido de una intransigencia por parte del

---

198. Véase E. ARGULLOL, op. cit. (n. 120), p. 218.

Estado en la defensa de su monopolio en materia de relaciones internacionales ([199]).

En lo que se refiere a la primera cuestión, la participación regional en la formación de las decisiones comunitarias, el Estado ha negado terminantemente la posibilidad de contactos directos entre las regiones y los órganos comunitarios, así como su participación en el proceso de formación de la voluntad estatal interna que se manifiesta ante las instituciones comunitarias. En esta línea de corte claramente centralista, el Decreto de 11 de marzo de 1980, relativo a contactos que puedan entablarse con las autoridades comunitarias, exige que las regiones soliciten la mediación de los Ministros correspondientes, en caso de existir un interés particular; al mismo tiempo, esta

---

[199]. Entre la abundante bibliografía existente respecto al caso italiano, puede verse E. ANDREU I FORNOS, "Les Regions italianes i la Comunitat Europea", en la obra colectiva L'aplicació del Dret de la Comunitat Europea pels organismes subestatals, Institut d'Estudis Autònomics, Barcelona 1986, pp. 93-149; A. D'ANTENA, Le Regioni italiane e la Comunità Economica Europea Giuffrè, Milán 1981; A. LA PERGOLA, "Autonomía regional y ejecución de las obligaciones comunitarias", R.E.D.C. nº13, 1985, pp. 9-40; I. LASAGABASTER, "Las Regiones italianas y la Comunidad Europea", R.V.A.P. nº 14, 1986, pp. 239-250; B. PENDAS, op. cit. (n. 147), pp. 28 y 29, 32 y 33; P. PEREZ TREMPS, op. cit. (n. 142), pp. 47-55; O. SEPE, "La relación entre las regiones italianas y las Comunidades Europeas: las instituciones y la organización", D.A. nº 198, 1983, pp. 19-27.

disposición atribuye a la Oficina de Coordinación Regional del Ministerio de Asuntos Exteriores la coordinación de las relaciones entre las regiones y las instancias comunitarias. En este mismo sentido, el art. 4 del Decreto del Presidente de la República (DPR) 616 de 24 de julio de 1977 proclama en su art. 4 la competencia estatal en materia de relaciones internacionales incluyendo las establecidas con las Comunidades Europeas ([200]).

Frente a esta actitud de intransigencia estatal, las regiones han reaccionado, unas veces de forma no institucionalizada, al margen del marco jurídico, otras, de modo más formal. Desde un punto de vista informal, la negativa estatal a la participación de las regiones no ha impedido a éstas idear fórmulas de aproximación a los órganos comunitarios; la región lombarda incluso ha intentado abrir una oficina de representación permanente en Bruselas. Esta actitud ofrece una imagen de caos y dispersión, de escasa eficacia, por lo que no nos parece un esquema válido para trasladarlo al Estado español.

Desde el punto de vista formal, las regiones han elaborado diversos textos, inspirados en el modelo alemán, proponiendo fórmulas de

---

200. Sobre el contenido de estas normas, puede verse S. MUÑOZ MACHADO, op. cit. (n. 147), pp. 46-49.

cooperación con el Estado. Este esfuerzo ha tenido como primer resultado más positivo la Ley 183 de 16 de abril de 1987, sobre coordinación de la política concerniente a la pertenencia de Italia a la CE y adecuación del ordenamiento interno a los actos normativos comunitarios ([201]). Esta norma establece un mecanismo de información recíproco entre Estado y regiones, según el cual, los proyectos de Reglamentos, Recomendaciones y Directivas de la CE son puestos a conocimiento de las Cámaras, las regiones y las provincias autónomas por el Presidente del Consejo de Ministros o por el Ministro delegado para la coordinación de la política comunitaria; los destinatarios de esta información envían sus observaciones al Gobierno. Por otra parte, esta disposición recoge el compromiso de los órganos estatales de dar comunicación en plazo breve a las regiones de los actos normativos comunitarios ya aprobados. Sin embargo, a pesar del indiscutible avance que representa, esta Ley de 1987 ignora en algunos aspectos fundamentales la participación directa de las regiones, como es, por ejemplo, su presencia en los órganos de coordinación de la política comunitaria.

---

201. Un comentario sobre esto texto puede verse en B. PENDAS, op. cit. (n. 147), pp. 28 y 29. Asimismo, J.E. SORIANO, "Comunidades Autónomas, Comunidades Europeas y Tribunal Constitucional", R.D.P. nº 29, 1989, pp. 22 y 23.

En este proceso de tímida apertura destaca asimismo la Ley 400 de 23 de agosto de 1988, Ley de régimen jurídico de la actividad del Gobierno y de la Presidencia del Consejo de Ministros. El artículo 12 de esta disposición crea una conferencia permanente entre Estado y regiones (y provincias autónomas) "con atribuciones en materia de información, consulta y recomendación, en relación a la dirección de la política general susceptible de incidir en las materias de competencia regional con exclusión de los criterios generales sobre política exterior". Se prevé, además, que esta conferencia sea consultada con carácter general "sobre las líneas generales de la actividad normativa que revista interés para las regiones...", particularmente "sobre los criterios generales referidos al ejercicio de las funciones estatales de dirección y coordinación inherentes a las relaciones entre el Estado, las Regiones, las Provincias Autónomas y los entes infrarregionales, así como sobre los criterios generales referentes a la elaboración y aplicación de los actos comunitarios que afectan a las competencias regionales".

A tenor de este texto, puede concluírse que el ordenamiento italiano incorpora la fórmula típica del federalismo cooperativo. A pesar de que es todavía pronto para analizar la experiencia que ofrece su aplicación práctica,

es indudable que el esquema de esta Ley puede convertirse en una importante plataforma de colaboración entre el Estado y las regiones ([202]).

Por lo que se refiere al papel de las regiones en el desarrollo y ejecución de las decisiones comunitarias, hay que destacar que la cuestión ha recibido soluciones diferentes a lo largo de los años. En una primera fase, el Estado se reservó, también en este aspecto, todas las atribuciones relativas a la ejecución de los actos comunitarios, aunque estos incidan en materias de competencia exclusivas de las regiones ([203]), incluso las de Estatuto especial ([204]).

---

[202]. Véase al respecto J.E. SORIANO, op. cit. (n. 201), p. 23.

[203]. Esta primera fase estuvo representada por los DPR de enero de 1972, en los que además de reservar al Estado todo el desarrollo y ejecución del Derecho Comunitario, se contenia también una delegación a las Administraciones regionales de algunas funciones de las que habían sido privadas precisamente por exigencias comunitarias; entre esas funciones objeto de delegación aparecia la formulación de los programas regionales de intervención a proponer al Ministerio de Agricultura y de Bosques, en aplicación de los reglamentos comunitarios relativos a las estructuras agrarias. Esta interpretación absolutamente centralista fue confirmada por la Corte Constitucional italiana en la sentencia 142 de 24 de julio de ese mismo año 1972; no obstante, esta decisión abre un nuevo camino, al establecer los requisitos que deberian concurrir para poder reconocer a las regiones la potestad de regular materias sobre las que se hubieran asumido compromisos comunitarios. Véase al res-

Un cambio de orientación se produce a partir de las Leyes de 9 de marzo y de 22 de julio de 1975 y del DPR 616 de 24 de julio de 1977, ya que en función de estos textos, se reconocen a las regiones determinadas facultades de ejecución y desarrollo del Derecho Comunitario. Así, en cuanto a los Reglamentos, las regiones pueden adoptar disposiciones precisas para su ejecución, aunque en algunos supuestos el Gobierno, en ejercicio de sus facultades de coordinación ha acabado por anular el ámbito de la actividad regional ([205]).

En lo que se refiere a las Directivas, el Estado asume su recepción mediante una ley de principios a la que deben sujetarse las regiones a la hora de ejecutar la disposición comunitaria. Las regiones de Estatuto especial, en el ejercicio de sus competencias exclusivas, aunque están vinculadas a las Directivas, no lo están a las normas estatales de principio. Si la región no ejecuta normativamente, se apli-

---

pecto E. ARGULLOL, op. cit. (n. 120), pp. 213 y 214.

[204]. Se trata de las regiones de Sicilia, Cerdeña, Valle de Aosta, Trentino-Alto Adige, Friuli-Venezia-Giulia. Véase P. PEREZ TREMPS, op. cit. (n. 142), pp. 38 y 39.

[205]. Véase B. PENDAS, op. cit. (n. 147), p. 32.

ca la ley que, con carácter preventivo, ha dictado el Estado.

Llama la atención, en consecuencia, que en el caso de la aplicación de las Directivas se introduce un momento de intermediación estatal, la fijación por el Estado de los principios fundamentales, sin que en ausencia de éstos quepa el desarrollo directo de las Directivas por las regiones. La aplicación efectiva de este planteamiento deja mucho que desear en la práctica, ya que, por una parte, ha conseguido frustrar el ejercicio de competencias regionales, y, por otra, ha impedido la intervención regional en los no pocos frecuentes incumplimientos del Estado. Un texto más reciente relativo a este aspecto de la ejecución del Derecho Comunitario lo constituye la Ley 86 de 9 de marzo de 1989 ([206]). Esta disposición, aparte de instaurar una convocatoria semestral de la conferencia Estado-regiones para "tratar los aspectos de las políticas comunitarias de interés regional", establece los "métodos y modalidades para configurar el ejercicio de las competencias regionales a las exigencias de los actos comunitarios y de los pronunciamientos del Tribunal de Justicia". Dentro de esos métodos de adecuación, destaca la adopción por el Consejo de Ministros, antes del 31 de enero de cada año, de una "Ley

---

[206]. El texto integro de esta norma puede leerse en la sección Documentación de la R.I.E. nº 2, 1989, pp. 577-585.

Comunitaria anual", a propuesta del Ministro para la coordinación de las políticas comunitarias y con la colaboración de las Administraciones interesadas.

Esta denominada "Ley Comunitaria" está destinada a garantizar la periódica adecuación del ordenamiento italiano al ordenamiento comunitario, bien a través de disposiciones modificativas o derogatorias de normas vigentes que contravengan los actos institucionales comunitarios, bien mediante disposiciones que sean necesarias para ejecutar o asegurar la aplicación de las disposiciones comunitarias.

Conforme al esquema de esta Ley de 1989, las régiones, incluídas las de estatuto ordinario y las provincias autónomas, en las materias de competencia concurrente, pueden ejecutar las Directivas después de la entrada en vigor de la primera ley comunitaria sucesiva a la notificación de la Directiva (art. IX, 2). La Ley Comunitaria u otra ley del Estado que da ejecución a Directivas en materias de competencia regional, indica aquellos principios que no son derogables por la ley regional posterior y que prevalecen sobre las disposiciones contrarias eventualmente ya promulgadas por los órganos regionales (art. IX, 3). Finalmente, las regiones de estatuto especial y las provincias autónomas, en las materias de competencia exclu-

siva, pueden dar inmediata ejecución a las Directivas comunitarias, pero adecuando sus disposiciones a la ley o reglamento adoptado por el Estado en ejecución de las mismas (art. IX, 1 y 3).

A la luz de estos preceptos, no parece deducirse un avance significativo en lo que toca a la ejecución normativa por parte de las regiones, ya que esta Ley de 1989 sigue incorporando una intermediación del Estado a la hora de desarrollar las Directivas, incluso en el ámbito de competencias exclusivas.

No obstante, la inflexión que se produce en lo que respecta a la ejecución regional del Derecho Comunitario a través de las Leyes de 1975, del Decreto de 1977 y de esta Ley de 1989, merece una valoración positiva, puesto que, de alguna manera, se otorga a las regiones la capacidad de ejecutar directamente los Reglamentos comunitarios, y la de incorporar, conjuntamente con el Estado, las Directivas. En el ámbito agrario, y conforme al ordenamiento italiano, las regiones no ostentan competencias en materia de comercio interior, por lo que sus funciones de ejecución se proyectan fundamentalmente en el ámbito de las estructuras agrarias ([207]).

---

[207]. E. ARGULLOL, op. cit. (n. 120), p. 215.

B. El predominio de soluciones empiricas en el Estado español

1º Ausencia de técnicas institucionalizadas de cooperación en relación a la definición de la PAC.

Partiendo de la experiencia acumulada de otros paises miembros, en este apartado nos ocupamos de las posibilidades de implantar en España técnicas similares de colaboración. La verdad es que no se puede idear para el caso español mucho más de lo expuesto en el análisis referido a otros Estados miembros, y particularmente al más satisfactorio, Alemania. Dadas las tendencias centralistas que se observan por parte del Estado, y a las que nos hemos referido en la Sección anterior ([208]), nos parece especialmente importante reclamar un esfuerzo de diálogo entre la Administración central y la autonómica. Hoy por hoy, la práctica en España se caracteri-

---

[208]. Estas tendencias centralizadoras pueden acrecentarse por las exigencias de la integración europea que auspicia el propio Acta Unica Europea. Precisamente la sospecha de que el Acta Unica Europea sea utilizada como instrumento interno de centralización, provocó, como hemos visto, el replanteamiento de las relaciones entre los Länder y la Federación en 1987.

za por la ausencia de marcos institucionales que permitan una colaboración estrecha entre Comunidades Autónomas y Gobierno central en relación a la CE. En este sentido, puede decirse que, frente a la reglamentación jurídica de las soluciones arbitrada en Alemania, el caso español demuestra que la adopción de soluciones empíricas, adoptadas bajo presión de las necesidades, no contribuye al establecimiento de un régimen satisfactorio ([209]).

Comenzando por la participación autonómica en la formación de la voluntad estatal, el ejemplo alemán nos parece perfectamente trasladable a nuestro caso. En esta línea, debería articularse, lo primero de todo, una corriente de información efectiva y recíproca entre el Estado y las Comunidades Autónomas ([210]); éstas deberían conocer todos los proyectos que la

---

[209]. V. CONSTANTINESCO, op. cit. (n. 190), p. 17.

[210]. La traslación de información se presenta como una técnica básica al servicio del principio general de cooperación entre ambos niveles de poder; tal como ha reconocido el propio Tribunal Constitucional, la información es "un deber general que no es menester justificar en preceptos concretos, pues se encuentra implícito en la propia esencia de la forma de organización territorial del Estado que se implanta en la Constitución", (sentencia 18/1982, de 4 de mayo, Fundamento 4º, BJC 1982-13). Este derecho se encuentra, además, recogido en el art. 2 de la LOAPA.

Comisión presenta al Consejo, así como sus modificaciones, y que puedan afectar a sus competencias en agricultura; el Estado debería recabar la opinión de las Comunidades Autónomas en relación a aquellas propuestas de normas comunitarias que incidan en sus intereses; en fin, el contacto permanente Estado-Comunidades Autónomas exigiría a su vez una relación estrecha entre éstas últimas, la constitución de una entidad o comisión donde puedan fijar un punto de vista unitario ([211]).

La realidad parece ser otra, hoy por hoy, ya que en el plano de las soluciones de lege ferenda, salvo contactos informales, nada hay establecido al respecto ([212]). Sólo en el

---

[211]. El art. 4 de la LOAPA establece las conferencias sectoriales, integradas por Ministros y Consejeros de Comunidades Autónomas. No se ha instaurado, en cambio, hasta hoy, una conferencia de Presidentes, ni tampoco conferencia de menor nivel que agrupe exclusivamente a representantes autonómicos. Por otra parte, la actual configuración del Senado español no permite contar con esta institución como mecanismo de coordinación interautonómica, ya que no constituye una verdadera segunda cámara territorial, sino, a lo más, como dice algún autor, "una cámara de segunda lectura con algún componente mínimo de inspiración territorial". Véase al respecto E. AJA y X. ARBOS, "El Senado, Cámara posible de las Autonomías", R.E.P. nº17, 1980, pp. 27-66.

[212]. Ni siquiera la información parece canalizarse de forma fluída y efectiva, ya que cuando se leen los informes anuales del Ministerio de Agricultura se llega a la conclusión de que la información que reciben las Comunidades Autó-

terreno de las propuestas, e inspirado en el modelo alemán, circula desde hace ya algunos años un proyecto de convenio entre el Estado y las Comunidades Autónomas, del que existen diversos borradores. Centrándonos en el último de ellos ([213]), y en síntesis, podemos mencionar, entre las obligaciones concretas que contiene, las siguientes: un deber de información puntual y recíproco, asunción por el Estado de la posición mantenida por las Comunidades Autónomas en materia de competencia exclusiva de éstas, con dos límites, que también ofrece el ejemplo ale-

---

nomas versa sobre temas ya tratados y acuerdos ya adoptados por el Consejo de Ministros. Esta información "a posteriori" impide obviamente que el Estado asuma y traslade cualquier posición mantenida por las Comunidades Autónomas en materia de competencia exclusiva de éstas, como es mayormente la agricultura. En este orden de cosas, y después de los años transcurridos desde nuestro ingreso en la CE, sorprende el poco entendimiento alcanzado sobre una cuestión tan básica y fundamental como es el intercambio de información. Léase al respecto, por ejemplo, el artículo de T. MURILLO, "Varios Gobiernos autónomos rechazan crear una oficina única de información sobre la CE", El Correo Español - El Pueblo Vasco, de 4 de julio de 1989, p. 32.

213. Un análisis doctrinal de este proyecto de convenio de abril de 1986 puede verse en A. MANGAS, op. cit. (n. 154), pp. 260-262; B. PENDAS, op. cit. (n. 147), pp. 30 y 31; y en particular, J. PUEYO, "Sobre el principio y los mecanismos de colaboración entre el Gobierno central y las Comunidades Autónomas en asuntos relacionados con las Comunidades Europeas", R.I.E. nº 1, 1989, pp. 42-58.

mán, las exigencias de la integración europea, y los intereses generales de la Nación española; celebración de conferencias sectoriales entre responsables del Estado y de las Comunidades Autónomas en materias concretas, en las que éstas habrán de transmitir su posición al Gobierno coordinadamente; y creación de la figura del Observador de las Comunidades Autónomas, con una doble función: la de agente informativo de las Comunidades Autónomas en Bruselas y, por otra, agente de la representación oficial española ante las Comunidades Europeas con doble sede en Bruselas y en Madrid ([214]).

Pero, junto a esta fase de orden estrictamente interno, en la que las Comunidades Autónomas participan en la formación de la voluntad del Estado, trasciende también que los entes autonómicos intervengan activamente en el proceso de adopción de decisiones comunitarias, a través de su presencia en las delegaciones estatales ante el Consejo y en los diversos Comités consultivos y de gestión ([215]). En este

---

[214]. Independientemente de la problemática de su nombramiento por las Comunidades Autónomas, en la actualidad, la figura del Observador parece prácticamente descartada en ambientes de la Administración del Estado. Véase T. MURILLO, op. cit. (n. 212), p. 32.

[215]. En la gestión de los créditos del FEOGA, así como en materia de estructuras agrarias, la Comisión es asistida por dos órganos consultivos, el Comité del FEOGA, y el Comité Perma-

aspecto no parece tampoco que el diálogo haya avanzado excesivamente, pues no se registra hoy por hoy presencia de las Autonomías en el mecanismo comunitario de adopción de decisiones. Puede decirse, en consecuencia, que los contactos directos Comunidades Autónomas-Comunidad Europea se reconducen en la práctica a la realización de viajes a las instituciones comunitarias, con mayor o menor conocimiento y beneplácito del Gobierno central, o bien a la creación de oficinas de información en Bruselas.

---

nente de Estructuras Agrarias; asimismo, en el sistema de organizaciones comunes de mercado, existen los Comités de Gestión. Tanto unos como otros, están compuestos por representantes de los Estados miembros, presididos por un miembro de la Comisión, y su misión es formular pareceres sobre las medidas previstas por la Comisión en el marco de la PAC. El papel de los Comités de Gestión es especialmente relevante, pudiendo calificarse el procedimiento de su intervención de auténtico federalismo jurídico: en principio, su dictamen no vincula a la Comisión, pero si ésta pretende adoptar una decisión en sentido distinto al marcado por el parecer del Comité correspondiente, el asunto se traslada al Consejo de Ministros, el cual, en el plazo de un mes puede adoptar una decisión diferente a la pretendida por la proposición de la Comisión. Sobre el papel de estos órganos intergubernamentales en el procedimiento de adopción de decisiones en materia agraria, puede verse R. GIMENEZ, El procedimiento decisorio en el sector agroalimentario de la Comunidad Europea, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid 1988, pp. 64-72.

En el caso concreto de la CAPV, y en el ámbito exclusivamente agrario, la representación permanente del sector agrario vasco en Bruselas se canaliza actualmente a través de EHNEKO (Euskal Herriko Nekazarien Elkarteen Kontseilua - Consejo de Asociaciones de Agricultores y Ganaderos del País Vasco). Creado en 1985 por los tres sindicatos de los Territorios que conforman la CAPV, por las cámaras agrarias, y por las cooperativas lecheras Beyena y Gurelesa, EHNEKO fue la primera organización agraria del Estado español que abrió una oficina en Bruselas, en un primer momento, para seguir de cerca las negociaciones de adhesión, y luego, para canalizar información, fundamentalmente aquélla que no se publica ni va a los bancos de datos, sino que se maneja en los múltiples grupos de trabajo que funcionan en el seno de las instituciones comunitarias y grupos de presión. Aparte de esta labor de captación de información, EHNEKO ayuda al seguimiento de los proyectos agrarios procedentes de la Administración vasca que se remiten a Bruselas para acogerse a las ayudas del FEOGA ([216]).

Con independencia de la importancia que quepa atribuir a su labor de "lobby", lo cierto es que la actividad de EHNEKO no tras-

---

[216]. Véase F. MIRAMON, "EHNEKO, la voz del agro vasco en Bruselas", Sustrai nº 7, 1987, pp. 4-7.

ciende más allá de una simple representación fáctica del agro vasco en Bruselas, cuya homologación con Europa aparece, hoy por hoy, bastante difícil ([217]).

Ejemplos como EHNEKO patentizan la ausencia de fórmulas de cooperación institucionalizadas en relación a la definición de la PAC, y evocan, de algún modo, la frustración de las regiones italianas en su intento de acceder directamente a Bruselas.

Esta falta de coordinación e intercambio de información también caracteriza el proceso de ejecución de la PAC por parte de la Administración central y autonómica.

2º Insuficiencia de las conferencias sectoriales en la fase de ejecución de la PAC.

---

217. En 1985, EHNEKO solicitó su adhesión al COPA (Comité de Organizaciones Profesionales Agrarias) y al CEA (Confederación Europea de Agricultura), pero su ingreso es difícil dado que estas entidades están estructuradas en base a organizaciones estatales. Ello no obsta, sin embargo, para que miembros de la Administración vasca participen en las reuniones de estos organismos a los que pertenece el Gobierno español. Véase, por ejemplo, el breve informe redactado por el equipo de Sustrai, "El Gobierno Vasco participa por primera vez en una reunión de la CEA", Sustrai nº5, 1986. p.69.

Respecto a la fase de ejecución de la normativa comunitaria la regla general de la que hemos partido en la Sección anterior es clara: corresponde en principio aplicar, sin más trámite, a la CAPV, y al resto de Comunidades Autónomas, las disposiciones comunitarias que afecten a su ámbito competencial en materia de agricultura. No obstante, hay que tener en cuenta, como hemos visto, la fuerza expansiva del título competencial que reserva al Estado el poder exclusivo en lo concerniente a la ordenación general de la economía. En este sentido, sin entrar en aspectos ya analizados, simplemente insistiremos en que la intervención autonómica en la aplicación del Derecho Comunitario agrario sigue estando condicionada por las iniciativas del poder central.

Sobre la base de esta realidad es posible reclamar que la Administración central se pronuncie por un total respeto de las competencias autonómicas en materia de agricultura, y que ejerza más y mejor su papel de coordinación y planificación de la actividad económica agraria, aspecto esencial para todo el sector.

En consecuencia, la correcta ejecución de la normativa agrícola comunitaria, y el respeto en la misma de la distribución interna de competencias, exigen también instrumentos de colaboración entre el Estado y las Comunidades

Autónomas. A tal fin, la estructura ya existente de las conferencias sectoriales Ministerio de Agricultura-Consejerias de Agricultura de las Comunidades Autónomas son, por el momento, el instrumento más idóneo para hacer realidad esa pretendida colaboración. Pero, la dinámica institucional muestra, hoy por hoy, la insuficiencia de estas conferencias, ya que los encuentros apenas se materializan dos veces al año. Durante los dos últimos años, por ejemplo, las reuniones entre el Ministro de Agricultura y los Consejeros de Agricultura han versado principalmente sobre la aplicación de la normativa comunitaria en materia de estabilizadores presupuestarios, así como sobre los presupuestos del Ministerio para cada uno de los ejercicios ([218]).

En relación a estas reuniones de alto nivel, hay que decir, además, que se echa en falta su celebración en lo que respecta a la aplicación de la normativa comunitaria de estructuras agrarias, que es la que incide más directamente en las competencias autonómicas y la que más conflictos suscita ([219]).

---

[218]. MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACION, La Agricultura, la Pesca y la Alimentación Españolas en 1987, Secretaria General Técnica, Madrid 1988, p. 243.

[219]. En este ámbito son más frecuentes las reuniones entre los distintos servicios técnicos del Ministerio y los correspondientes de las Comunidades Autónomas; cabe destacar al respecto

En cualquier caso, una información reciproca, rápida y abierta es requisito básico para poder ejecutar eficazmente la regulación agrícola comunitaria. Esa información puede poner de manifiesto "a priori" los posibles problemas de coordinación que pueden existir entre el Estado y la Comunidad Autónoma, favoreciendo así una solución preventiva y evitando en consecuencia los conflictos que al respecto se plantean con bastante frecuencia entre los dos centros de poder.

---

los encuentros celebrados en 1987 y 1988 entre el IRYDA, ICONA y las Comunidades Autónomas (en el caso de la CAPV participaron también representantes de las Diputaciones Forales) para determinar los índices de distribución de inversiones y selección de zonas incluídas en el programa de acción común para el desarrollo de zonas desfavorecidas en España. Véase al respecto MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACION , La Agricultura, la Pesca y la Alimentación Españolas en 1988, Secretaria General Técnica, Madrid 1989, pp. 341 y 344.

C O N C L U S I O N E S

Tras el análisis realizado de las repercusiones que la aplicación de la PAC tiene sobre la agricultura de la CAPV, proponemos a continuación una recapitulación de las conclusiones más importantes extraídas de cara a una mejor síntesis del estudio.

1º La incorporación de la agricultura de la CAPV al mercado común agrícola ha coincidido con los replanteamientos más profundos que la PAC ha sufrido desde su instauración. Las medidas más restrictivas, desde el punto de vista del habitual apoyo financiero prestado por la CE, se proyectan sobre la política de precios y mercados, política tradicionalmente muy intervencionista. El recorte de precios pagados al productor en la mayoría de los sectores, la introducción de límites cuantitativos de producción en los más excedentarios (lácteo, cereales), las limitaciones temporales y cualitativas de las compras de intervención, etc, evidencian el carácter menos garantista que adquiere hoy en día la política de mercados. Paralelamente, todas estas medidas tratan de corresponsabilizar financieramente a los productores en la tarea de equilibrar los mercados agrarios.

2º Este contexto de adscripción a las organizaciones comunes de mercado constituye una realidad cambiante, compleja, no definida aún en toda su amplitud. Ahora bien, la

propia evolución de la reforma de la PAC permite constatar ya que las acciones de mayor ajuste productivo y de contención presupuestaria se registran en aquellos subsectores en los que el agro vasco está principalmente especializado (ganadero y cerealista). Esta constatación nos lleva a pronosticar que la aplicación en la CAPV de la política comunitaria de mercados, por sí sola, no va a traer consigo el mismo tipo de revolución agraria que tuvo lugar hace años en los países miembros del Norte y Centro de Europa.

3º En el contexto de la confrontación agraria, a la situación de reajuste estructural que conoce la PAC en la vertiente de mercados, hay que añadir los propios "méritos" del sector en la CAPV: desfase estructural y tecnológico de las explotaciones respecto a las comunitarias, escasa especialización y formación de los agricultores, atomización y dispersión de las empresas transformadoras, e insuficiencia de canales de comercialización. Esto es, la agricultura de la CAPV presenta una vocación productiva similar a la de los Estados miembros del Norte y Centro de Europa, pero participa, sin embargo, de las deficiencias estructurales propias de los países del Sur (Grecia, Portugal, Sudoeste francés).

4º La situación de desventaja estructural inicial que presenta la agricultura vasca se ve agravada por los términos con los que el Acta de Adhesión incorpora los sistemas comunitarios de intervención. Sin ningún tipo de cortapisa ni especificación, este texto sanciona la aplicación en la CAPV de algunas de las principales limitaciones estructurales que caracterizan el proceso de reforma de la PAC (cuotas lácteas, umbrales de garantía en el sector de cereales, tasas de corresponsabilidad, ...). La extensión al agro vasco de estas medidas restrictivas amenaza con atemperar el necesario cambio estructural.

El binomio deficiencias estructurales de la agricultura de la CAPV - brusca incorporación de las medidas comunitarias de reforma agraria nos permite concluir que la integración en la CE se cobra, de entrada, un saldo claramente negativo para los agricultores vascos.

5º Pero, si la adhesión a la CE coincide con una profunda reestructuración de los mecanismos de sostenimiento de los mercados agrarios, lo cierto es que también concurre con un enfoque más regional e integral de la política comunitaria de estructuras agrarias. Este aspecto renovado que ofrece la intervención estructural de la CE desde 1985 se ve reforzado

hoy en día por el objetivo de cohesión económica y social que inspira la consolidación del mercado interior para 1993.

Al amparo de esta coyuntura, la aplicación en la CAPV de la política de estructuras agrarias se erige como un factor que permite compensar la pérdida de rentas derivada de la incorporación de la política de precios y mercados. Desde esta perspectiva, la integración en la CE actúa como revulsivo y aporta importantes posibilidades de ayuda estructural, a partir de las propias potencialidades que presenta el sector en la CAPV.

6º Las acciones de mejora estructural más importantes de las que se beneficia la CAPV son aquellas asociadas a la declaración de zona de agricultura de montaña y zona desfavorecida, declaración que afecta aproximadamente al 83% de su territorio. Esta calificación permite disponer, en primer término, de una considerable aportación financiera por parte de la CE, que está dirigida fundamentalmente a potenciar el desarrollo económico y social de los núcleos rurales ubicados en estas zonas. En este contexto, valoramos positivamente las potencialidades que ofrecen los programas comarcales de agricultura de montaña y los programas plurianuales de desarrollo integral, si bien

estos últimos proyectan su aplicación a un ámbito geográfico muy reducido de la CAPV.

7ª A las acciones de desarrollo integral se unen las líneas más tradicionales de mejora agraria propiamente dicha (modernización de explotaciones, instalación de jóvenes agricultores, mejora de los canales de transformación y de comercialización agraria, ...). Respecto a estas intervenciones, destacamos las posibilidades de renovación y mayor especialización que abre la aplicación en todo el territorio de la CAPV del Reglamento CEE 797/85, disposición que potencia fundamentalmente la modernización de explotaciones agrarias y la instalación de jóvenes agricultores. Igualmente, nos ofrece una consideración positiva el Programa de Acción Común Específica para el desarrollo agrario de la CAPV, por su pretensión de revalorizar la agricultura en doce de las veinte comarcas de agricultura de montaña que mayor retraso socioestructural registran. Apuntamos asimismo el proceso de renovación que está generando la aplicación del Reglamento CEE 355/77 sobre ayudas a inversiones en industria agroalimentaria; el impulso renovador e inversor que conoce el subsector de la transformación agraria en la CAPV se ve alimentado a su vez por la propia fuerza que genera la perspectiva de liberalización del mercado para 1993.

8º Dentro de este proceso de pretendida renovación no hay que despreciar las posibilidades de supervivencia y preservación de núcleos rurales que ofrecen los esquemas comunitarios sobre diversificación productiva y desarrollo de la pluriactividad. La búsqueda de productos alternativos a los tradicionales, la introducción en los caseríos de actividades complementarias a la agricultura (agroturismo, trabajos forestales) despiertan importantes potencialidades en cualquier caso, pero especialmente para aquellas explotaciones que no consigan ser competitivas en el marco europeo con su vocación productiva tradicional.

9º Desde el punto de vista jurídico y financiero, hay que señalar que la Administración vasca competente en materia agraria, Gobierno Vasco y Diputaciones Forales, implementan rápidamente la normativa comunitaria de estructuras agrarias. Esto está permitiendo al sector contar inmediatamente con apoyo económico en su tarea de adaptación. Ahora bien, en la práctica hemos observado que determinadas líneas de ayuda estructural no son suficientemente aprovechadas por el propio sector (instalación de jóvenes agricultores, programas comarcales de agricultura de montaña, agroturismo, repoblación forestal, agrupaciones de comercialización). La insuficiente utilización de estas medidas de renovación estructural redunda en un retraso de

adaptaciones necesarias y en una pérdida de posibilidades de financiación.

10º El esfuerzo de reestructuración y modernización del sector agrario vasco en su vertiente privada conlleva una labor de coordinación por parte de las Administraciones públicas agrarias implicadas en el proceso de implementación de la PAC, en especial, la estatal y la autonómica. En el mercado común agrícola no sólo compiten productores y empresas agrarias, sino también las propias Administraciones que pugnan en Bruselas por conseguir las mejores posiciones relativas para sus productos y sus regiones especializadas. En el caso del Estado español, el capítulo de la eficiencia administrativa cobra especial relevancia dada su configuración de Estado autonómico.

11º Conforme a la Constitución, el Estatuto de Autonomía y los Decretos de traspasos de servicios, las competencias de la CAPV en materia de agricultura se reconducen principalmente al campo de la mejora estructrural, reforma y desarrollo agrario. Las intervenciones fundamentales en este ámbito corresponden a la CAPV, si bien pueden verse afectadas siempre por algún tipo de interferencia estatal, y, en especial, por la competencia genérica que se reserva el Estado y que entre otros títulos adopta el de "ordenación general de la economía".

12º Siendo la PAC la política más integrada por la CE, la adhesión a esta organización supranacional ha generado importantes modificaciones de tipo competencial, tanto para el Estado como para la CAPV. El Estado central ha perdido prácticamente todas las competencias que tradicionalmente detentaba y ejercía en la vertiente de precios y mercados, aspecto este último totalmente transferido a la CE. En el caso de la CAPV, las competencias autonómicas en materia de estructuras y desarrollo agrario, si bien no han quedado eliminadas, sí aparecen condicionadas por la intervención que en este ámbito efectúa la CE a través de programas de actuación estructural.

13º No obstante lo anterior, y según se extrae de los parámetros del Derecho interno, Constitución y Estatuto de Autonomía fundamentalmente, la cesión de soberanía a la CE no ha alterado la distribución interna de poder entre el Estado y la CAPV, por lo que ha de afirmarse la competencia de esta última para implementar directamente la normativa comunitaria que incide en el radio de su autogobierno, esto es, la relativa a la mejora socioestructural.

14º La experiencia de la integración desarrollada hasta el momento demuestra sin embargo que el Estado, sirviéndose de los

imprecisos títulos competenciales que le reservan potestades económicas, y amparándose en su posición de interlocutor internacional, controla, interviene y llega a limitar la política autonómica de estructuras agrarias. La ingerencia del Estado ha sido particularmente evidente en determinados capítulos estructurales (agricultura de montaña, auxilios a jóvenes agricultores, ayudas a agrupaciones de agricultores), con el saldo añadido, y no poco infrecuente, de una falta de adecuación a la normativa comunitaria agraria.

A la intromisión normativa del Estado hay que añadir, además, el excesivo protagonismo que se irroga en la gestión de las ayudas del FEOGA, atribuyéndose en ocasiones una labor de preselección que no le corresponde.

15º La actuación centralista que observa el Estado en el proceso de incorporación de la PAC vulnera el principio de autonomía consagrado por la Constitución, y constituye además un comportamiento discordante con las actuales tendencias que se registran en la CE, donde empieza a producirse un punto de inflexión en la concepción de la participación regional en la construcción europea (Decisión CEE 88/487 de la Comisión por la que se crea el Consejo Consultivo de los entes regionales y locales, y Resolución del Parlamento Europeo de 18 de no-

viembre de 1988 sobre política regional comunitaria y el papel de las regiones).

16º Los problemas políticos y jurídicos derivados de la aplicación de la PAC, y del resto de políticas comunitarias en general, en el Estado español son similares a los planteados en otros paises miembros no vertebrados en Estados unitarios. Es este ámbito, Alemania ofrece la solución más satisfactoria y deseable: los Länder garantizan su participación en la fase ascendente a través del Senado Federal y del Observador de los Länder, a lo cual contribuye una intensa coordinación horizontal; en la fase de ejecución del Derecho Comunitario se parte del principio de que la implementación normativa o administrativa corresponde al ente que según el reparto interno de poder detenta la competencia.

17º Frente a la fórmula alemana, y sin perjuicio de las recientes normas adoptadas (en particular, la Ley 400 de 23 de agosto de 1988 y la Ley 86 de 9 de marzo de 1989), el esquema de cooperación y participación regional en Italia es, hoy por hoy, más una esperanza que una realidad, ya que el Estado, sirviéndose de un monopolio absoluto de las relaciones internacionales, ha negado categóricamente toda presencia de las regiones en la fase de elaboración de la PAC, y ha frustrado en un principio e inter-

ceptado posteriormente la ejecución regional de la normativa comunitaria.

18º En el Estado español las relaciones Estado-Comunidades Autónomas en el proceso de incorporación del Derecho Comunitario se caracterizan por la espontaneidad de las soluciones, no existiendo por el momento fórmulas jurídicas de cooperación. La ausencia de estructuras institucionalizadas de coordinación se hace sentir especialmente en materia agraria, ámbito en el que la CE interviene intensamente y en el que todas las Comunidades Autónomas detentan competencias. La dinámica institucional desarrollada hasta el día de hoy sólo refleja intentos de canalizar la participación autonómica en asuntos comunitarios, como lo expresan los diversos proyectos de Convenio Estado-Comunidades Autónomas y la puesta en marcha de las conferencias sectoriales.

19º En el ámbito de la agricultura, la operatividad de las conferencias sectoriales ha sido muy escasa: desde 1986 apenas cuatro encuentros de este tipo han tenido lugar en la práctica, teniendo como principal virtualidad el intercambio de información sobre la aplicación de la normativa comunitaria de estabilizadores financieros y la aprobación de los presupuestos del Ministerio de Agricultura para cada ejercicio.

Analizando el contenido de estos encuentros Ministerio de Agricultura-Consejerías de Agricultura, se deduce que las Comunidades Autónomas no son informadas de las actuaciones comunitarias que afectan a sus compentencias, ni participan tampoco en la formación de las decisiones estatales. En este estado de cosas, y evocando la frustración de las regiones italianas, algunas Comunidades Autónomas, como la CAPV, intentan satisfacer sus necesidades de información y participación en la formulación de la PAC a través de fórmulas de Derecho privado, como la que representa actualmente EHNEKO. En lo que respecta a la ejecución de esta política comunitaria, la efectividad de las conferencias sectoriales ha sido también prácticamente nula; prueba de ello son los numerosos conflictos de competencia que ha suscitado la implementación de la normativa de estructuras agrarias.

20º A falta de fórmulas jurídicas de solución, las relaciones entre la CAPV y el Estado central en materia de agricultura adolecen en la actualidad de una falta de comunicación y de entendimiento. Las fricciones redundan en ocasiones en una pérdida de financiación comunitaria, en otras, la mayoría, en numerosos conflictos de competencia, todo lo cual genera en el sector privado una imagen de dispersión y desconfianza en la propia Adiministración y en la CE.

21º En el contexto actual de integración en el mercado común agrícola, y sin renunciar a las facultades de autogobierno, el intercambio de información y la coordinación permanente e institucionalizada, al estilo de las fórmulas alemanas de cooperación, marcan la pauta a seguir, tanto en el proceso de definición de la PAC, como en el de su implementación en la CAPV. Sólo así podrá conseguirse que las Administraciones públicas agrarias implicadas, y en particular la Administración vasca, sean eficaces, competitivas y capaces de apoyar mejor al sector en su tarea de adaptación.

B I B L I O G R A F I A

I. LA PAC Y SU REFORMA

1. Monografías

ANAYA, A.: La política agrícola y de pesca en la CE, Trivium, Madrid 1986.

ARIES, A.: El ABC del Mercado Común Agrícola, Mundi-Prensa, Madrid 1982.

BOWLER,I.R.: Agriculture under the Common Agricultural Policy, University Press, Manchester 1985.

BURTIN, J.: La política agrícola común y su reforma, O.P.O.C.E., Luxemburgo 1987.

CARFATAN,J.I:L'Europe verte sous influence. L'heure du choix, Seuil, París 1987.

COMITE ECONOMICO Y SOCIAL: L'agriculture européenne et ses organisations, Delta, Bruselas 1984.

COMUNIDADES EUROPEAS, Comisión:

- Le Plan Mansholt, Presse et Information, Bruselas 1969.
- Informe Pizzuti, Presse et Information, Bruselas 1977.
- Analyse comparative des structures agricoles au niveau régional de l'Espagne, de la France, de la Grèce, de l'Italie et du Portugal devant les perspectives de l'élargissement de la CE, O.P.O.C.E., Luxemburgo 1983.
- La política agrícola de la Comunidad Europea, O.P.O.C.E., Luxemburgo 1983.
- The impact of biotechnology on agriculture in the European Community to the year 2005, O.O.P.E.C., Luxemburgo 1989.

CONSTANTINIDES-MEGRET,C.: La politique agricole commune en question, Pedone, París 1982.

COSGROVETWICHETT,C.: A framework for developmet: the EEC and the ACP, St. Martin's Press, Londres 1981.

DUCHENE, F.: New limits on European Agriculture. Politics and the Common Agricultural Policy, Atlantic Institute for International Affairs, Londres 1985.

F.E.M.C.V.T.: El impacto de la biotecnología en las condiciones de vida y de trabajo, Loughlinstown House, Dublin 1987.

GIL DEL REAL,F. y ARROYO,J.A.: Política Agrícola Común. Mecanismos aplicables en los intercambios, Banco Exterior de España, Madrid 1988.

HILL, B.E.: The Common Agricultural Policy: past, present and future, Methuen, Londres 1984.

IRWING,R.W. y FEARN,H.A.: Green money and the Common Agricultural Policy, Centre for European Agricultural Studies, University of London, Londres 1985.

JULIA,J.F. y SERVER,R.J.: Las organizaciones y agrupaciones de productores agrarios en España y la CEE, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid 1989.

LECOMTE,J. y POELMANS,J.: L'agriculture européenne et les pays tiers, Presses Universitaires de Bruxelles, Bruselas 1972.

MATTHEWS, A.:The Common Agricultural Policy and the Less Developed Countries, Gill & MacMillan, Dublin 1985.

MONTOLIO,J.M. y ORTEGA,J.L.: CEE: principios y mecanismos de la Organización Común de los Mercados agroalimentarios, Fundescoop, Madrid 1988.

MYKOLENKO,L. (y otros): Agriculture and the regions, the situation and developments in the enlarged Community, Commission of European Communities, Bruselas 1988.

NEVILLE-ROLFE,E.: The Politics of Agriculture in the European Community, European Centre for Political Studies, Londres 1984.

PAGGI, G.:Europa Verde, funzionamento e problemi, Edagricole, Bolonia 1981.

REIG, E.: La política agraria de la Comunidad Europea. Repercusiones internacionales, Alfons el Magnanim, Institució Valenciana d'Estudis i Investigació, Valencia 1986.

ROELANTS, F.:Agriculture Européenne et environnement, un avenir fertile, Sans de la terre, París 1987.

ROTHMAN, H.: The Alcohol Economy: Fuel Ethanol and the Brazilian Experience, Frances Pinter, Londres 1983.

ROY le, P.: L'avenir du Marché Commun Agricole, Presses Universitaires de France, París 1973.

SAEN,J.L.: El Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA). Estructura y funcionamiento, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid 1986.

SEBASTIA, M. (y otros): Las principales líneas de actuación de las Comunidades Europeas, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid 1988.

SNYDER,F.G.: Law of the Common Agricultural Policy, Sweet and Maxwell, Londres 1985.

2. Publicaciones periódicas

2.1. Artículos *

ALEJO, M.E.: "Hacia la nueva ronda del GATT", B.E. nº 2053, 1986, pp. 3219-3222.

ARAGONA, D', G.: "The continual increase in the agricultural expenses of the EEC", J.R.P. nº 4, 1985, pp. 583-593.

ARJONA, A.: "Precios, intervenciones y medidas estructurales del sector vitivinícola en el marco de la política agrícola común de la CEE", La Semana Vitivinícola nº 2215, 1989, pp. 313-319.

---

*. Se incluyen los trabajos publicados tanto en revistas como en obras colectivas.

BARTHELEMY,M: "Bilan des interactions et propositions à la lumière de l'élargissement", en Politique Agricole Commune et Construction Communautaire, Económica, París 1984, pp. IX-XX.

BARTHELEMY,M. y HEINE,J.:

- "Les montants compensatoires monétaires et leur démantèlement", C.D.E. nºs 4-5, 1987, pp. 397-434.
- "Une étape importante du démantèlement des montants compensatoires monétaires. Les décisions du Conseil du 6.7.1987", C.D.E. nºs 4-5, 1987, pp. 435-443.

BAUDIN, P.: "La fixation des prix agricoles pour 1984/1985", R.M.C. nº 298, 1986, pp. 322-330.

BERTRANA, J.M. y BUBLOT, G.: "Excédents agricoles et dépenses communautaires. Analyse de la période 1971-84", R.M.C. nº 298, 1988, pp. 322-330.

BLASCO, J.: "Los Programas Mediterráneos Integrados: una respuesta a la Europa del Sur", R.I.E. nº 1, 1985, pp. 109-136.

BRIZ, J.: "Análisis del sector de cereales en la CEE", Noticias CEE nº 48, 1989, pp. 87-100.

CARACCIOLO, P.: "Una política para las zonas de montaña", Sustrai, nº 15, 1989, pp. 11-14.

DEMEKAS,D.G. (y otros): "The effects of the Common Agricultural Policy of the European Community: a survey of the Literature", J.C.M.S. nº 2, 1989, pp. 113-145.

DIEZ PATIER, E.: "El proceso comunitario de toma de decisiones en el Sector Agrario", Noticias CEE nº 48, 1989, pp. 101-100.

FENNELL, R.: "Reform of the CAP: shadow or substance?", J.C.M.S. nº 1, 1987, pp. 61-79.

GADEA, A. y CARLON, M.: "Nuevos precios agrarios en un clima de recortes", Agricultura nº 682, 1989, p. 390.

GAUTRON,J.C.:"La Convention de Lomé III", C.D.E. nº 1, 1986, pp. 21-43.

HIERRO, C.: "El Consejo Europeo y la Política Agrícola Común", Noticias CEE nº 41, 1988, pp. 11-16.

JORNADA, J.: "La reforma de la PAC. Algunas consideraciones de la agroindustria", I.C.E. nº 666, 1989, pp. 175-187.

KOEPPEN, J.: "L'appui de la Communauté Européenne à la Coopération régionale dans le tiers monde. Le cas de la coopération régionale entre les Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique", R.M.C. nº 308, 1987, pp. 390-396.

LAMO DE ESPINOSA, J.:

- "La política de precios y subvenciones en la Agricultura Europea", Noticias CEE nº 41, 1988, pp. 17-26.
- El Acta Unica Europea y la Agricultura, R.E.A.S. nº 146, 1989, pp. 39-180.

LAZARO, F.: "La Política Forestal de la Comunidad Europea", R.I.E. nº 1, 1989, pp. 173-177.

LEBULLENGER, J.: "La politique communautaire de coopération au développement", R.T.D.E. nº 1, 1988, pp. 123-145.

LECHI, F.: "Desequilibrio regional y evolución en el proceso de la política agrícola", R.E.A.S. nº 140, 1987, pp. 51-85.

LOPEZ BLANCO,M. y GARCIA AZCARATE,T.: "Las organizaciones comunes de mercado en los productos animales", Noticias CEE nº 49, 1989, pp. 77-84.

LOWE, P.: "The reform of the Community's Structural Funds", C.M.L.R. nº 3, 1988, pp. 503-522.

MACIAS,L.M.: "La CEE aprueba la reforma del mercado de la carne de vacuno y las ayudas directas a las rentas", Sustrai nº 13, 1988, p. 8.

MARRACO, S.: "La política forestal comunitaria", R.E.A.S. nº 148, 1989, pp. 7-30.

MASSOT, A.L.: "Problemas y perspectivas institucionales de la realización del mercado interior agroalimentario para 1992", R.I.E. nº 2, 1988, pp. 413-445.

MELCHIOR, M.: "La politique agricole commune", en Treinta años de Derecho Comunitario, O.P.O.C.E., Luxemburgo 1982, pp. 469-500.

MIRAMON, F.:

- "La CEE busca en la reconversión salida a los excedentes agrarios", Sustrai nº 15, 1989, pp. 4 y 5.
- "La política de calidad de los productos agroalimentarios en la CEE", Sustrai nº 15, 1989, pp. 4 y 5.

NOUYRIT, W.: "Les coopératives agricoles et l'Europe...", Agriculture et Coopération nº 119, 1989, pp. 3-6.

ORDOÑEZ, D.: "Competencias de la Comunidad Europea y poderes de sus instituciones en la Política Agrícola Común", B.I.C.E.S. nº 6, 1986, pp. 13-17.

PRIEBE, R.: "Le droit communautaire des structures agricoles", C.D.E. nºs 1-2, 1988, pp. 3-39.

RAUX, J.: "PAC, politique d'exportation et politique du développement", en Politique Agricole Commune et Construction Communautaire, Económica, París 1984, pp. 255-275.

RODRIGUEZ,E: "Aspectos presupuestarios de la reforma de los fondos estructurales", B.I.C.E.S., nºs 22-23, 1989, pp. 33-35.

SERRE la, F: "L'imbroglio agrobudgétaire", P.E. nº 49, 1984, pp. 71-81.

SORASIO, D.: "Les réformes du régime des quotas laitières (1986 et 1987), R.M.C. nº 313, 1988, pp. 11-21.

STERN, M.R.: "Les débouchés énergetiques des huiles et de leurs dérivés dans les moteurs diesels", Chambres d'Agriculture nº 763, 1989, pp. 12-15.

SWINBANK, A: "The Common Agricultural Policy and the Politics of European Decision", J.C.M.S. nº 4, 1989, pp. 303-322.

TIO, C.: "La reforma del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola", R.I.E. nº 2, 1989, pp. 379-400.

VASEY, M.: "Decision-making in the agriculture council and the Luxembourg compromise", C.M.L.R. nº 4, 1988, pp. 725-732.

VERMEERSH, M.G.: "Les utilisations non alimentaires des huiles végétables", Chambres d'Agriculture nº 763, 1989, pp. 16-18.

2.2. Números monográficos y anuarios

Boletín de las CES, varios números, O.P.O.C.E., Luxemburgo.

Boletín de las CES, Suplementos, O.P.O.C.E., Luxemburgo:

- "Adaptation de la politique agricole commune", Supplément 4/1983.
- "El futuro del mundo rural", Suplemento 4/1988.
- "Programa de trabajo de la Comisión para 1989", Suplemento 2/1989.

La Europa Verde, O.P.O.C.E., Luxemburgo:

- "Les disparités de révenu en agriculture dans la Communauté", L'Europe Verte nº 208, 1985.
- "La nouvelle politique des structures agricoles", L'Europe Verte nº 211, 1985.
- "Offre et demande de produits agricoles. Perspectives 1990", L'Europe Verte nº 212, 1985.
- "Hacia el equilibrio de los mercados agrarios", La Europa Verde nº 1, 1988.
- "Precios agrícolas 1989/1990", La Europa Verde nº 1, 1989.

Notas rápidas de Europa Verde, O.P.O.C.E., Luxemburgo:

- "Perspectives de la politique agricole commune. Le livre vert de la Commission", Notes rapides de l'Europe Verte nº 33, 1985.

- "FEOGA. Gastos de la Comunidad Europea en materia de política agrícola común", Notas rápidas de Europa Verde nº 42, 1988.
- "Ayudas sociales en agricultura. Ayudas a la renta y prejubilación", Notas rápidas de Europa Verde nº 40, 1988.

"Estudio de los efectos regionales de la PAC", Política Regional nº 21, 1981, O.P.O.C.E., Luxemburgo.

"El futuro de la agricultura", R.I.E.E., nº 4, 1987, Instituto de Estudios Económicos, Madrid.

La situación de la agricultura en la Comunidad, varios informes, O.P.O.C.E., Luxemburgo.

2.3. Fuentes estadísticas

EUROSTAT, O.P.O.C.E., Luxemburgo:

- Annuaire statisque 1985, 1986, 1987.
- Prix agricoles 1977-1986.
- Structure des exploitations. Enquêts de 1985.

II. LA AGRICULTURA DE LA CAPV

1. Monografías

CAJA LABORAL POPULAR, Departamento de Estudios:

- El sector agrario vasco ante la Comunidad Económica Europea, Caja Laboral Popular, Mondragón 1985.
- El sector agroalimentario. Situación y perspectivas, Volúmenes I y II, Caja Laboral Popular y Diputación Foral de Guipúzcoa, Bilbao 1987.

DIPUTACION FORAL DE BIZKAIA, Departamento de Agricultura, Pesca y Alimentación: Saneamiento ganadero bovino en Bizkaia, Servicio de Publicaciones, Bilbao 1987.

ESCUELA RURAL ZABALEGUI: El caserio rentable, Escuela Rural Zabalegui, San Sebastián, 1969.

ETXEZARRETA, M.: El caserio vasco, Fundación C. de Iturriaga y Mª de Dañobeitia, Bilbao 1987.

GOBIERNO VASCO, Departamento de Agricultura y Pesca:

- Ordenación del sector de la matanza en la Comunidad Autónoma Vasca, Servicio Central de Publicaciones, Vitoria-Gasteiz 1984.
- Directorio de Industrias Agroalimentarias. 1986, Servicio Central de Publicaciones, Vitoria-Gasteiz 1987.
- Inventario forestal de la Comunidad Autónoma del País Vasco. 1986, Servicio Central de Publicaciones, Vitoria-Gasteiz 1989.

MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACION:

Mapa de cultivos y aprovechamientos del País Vasco, Secretaría General Técnica, Madrid 1987.

OSORO, K.: El caserío: historia, socioeconomía y tierra, Club Deportivo Eibar, Eibar 1980.

USATEGUI, J.Mª.: Estructura agraria de la Comunidad Autónoma Vasca, Gobierno Vasco-Servicio Central de Publicaciones, Vitoria-Gasteiz 1986.

2. Publicaciones periódicas

2.1. Artículos

ALONSO, O.: "La Diputación vizcaina estudia cobrar un impuesto especial a los propietarios de montes que se nieguen a repoblarlos", El Correo Español-El Pueblo Vasco, de 17.1.1989, p. 5.

AZPIAZU, R. y ESCRIBANO, J.: "Nuevas tendencias y posibilidades de cultivo del peral", Sustrai nº 12, 1988, pp. 46 y 47.

BARRENA, J.L. (y otros): "La Agricultura de la Comunidad Autónoma Vasca y la Política Agraria Común", en Euskadi en la CEE, Gobierno Vasco, Departamento de la Presidencia, Vitoria-Gasteiz 1984, pp. 295-370.

BASURTO, J.J. (y otros): "El sector lácteo vasco", El Campo nº 101, 1986, pp. 43-53.

BERASAIN, J.M.:

- "El plan de mataderos aspira a racionalizar el sector cárnico", Sustrai nº 5, 1986, pp. 36-38.
- "Las industrias lácteas vascas", Sustrai nº 9, 1987, pp. 58-60.
- "Subvenciones directas a la industria agroalimentaria", Sustrai nº 9, 1987, pp. 69 y 70.

BILBAO, A.J.:

- ¿Por fin D.O.C. Rioja?, La Prensa del Rioja.nº 25, 1988, p. 23.
- "Nuevo Reglamento D.O. Rioja, primeras impresiones", La Prensa del Rioja nº 34, 1989, p. 23.

BOHNER, V.:"Los poderes nacionales, locales y regionales y el desarrollo rural en Europa", en El Sector Primario en el siglo XXI. II Congreso Mundial Vasco, Aedos, Barcelona 1988, pp. 15-26.

CEBERIO, J.M.: "Investigación agropesquera en Euskadi: presente y futuro", en El Sector Primario en el siglo XXI. II Congreso Mundial Vasco, Aedos, Barcelona 1988, pp. 186-192.

CIRIZA de, P.: "La colza oleaginosa", Sustrai nº 15, 1989, p. 43.

CORDOVIN, J.L.: "El guisante proteaginoso", Sustrai nº 15, 1989, p. 42.

CUESTA, E. y MANCHO, M.: Horticultura intensiva: desarrollo y estado actual", El Campo nº 80, 1981, pp. 83-85.

CHINCHETRU, G.: "Caracteristicas y evolución de las cooperativas vitivinicolas de Rioja Alavesa", Sustrai nº 14, 1989, pp. 34-39.

EMALDI, J.: "La industria agroalimentaria vasca", Sustrai nº 14, 1989, pp. 8-10.

ESQUIROZ, C.M. (y otros): "Cultivo del manzano de mesa", Sustrai nº 12, 1988, pp. 44 y 45.

FERNANDEZ DE MENDIOLA, J.A.:

- "Constituídas las tres primeras asociaciones de agricultura de montaña del País Vasco", Sustrai nº 7, 1987, pp. 50 y 51.
- "Las indemnizaciones de agricultura de montaña de Euskadi ascendieron a 328 millones en su primer año de aplicación", Sustrai nºs 10-11, 1988, pp. 8 y 9.
- "Las primas comunitarias han reportado en 1988 a los ganaderos vascos más de 600 millones de pesetas", Sustrai nº 13, 1988, pp. 9 y 10.
- "Las indemnizaciones de montaña alcanzaron los 380 millones en 1987", Sustrai nº 13, 1988, p. 11.

GIL-ALBERT, F.: "El desarrollo frutícola del País Vasco", Sustrai nº 12, 1988, p. 57.

GOMEZ DE LA HELGUERA, G.: "El cultivo de la colza", Sustrai nº 13, 1988, pp. 41-46.

GONZALEZ, M.:

- "Problemática del vino de Rioja Alavesa", Sustrai nº 9, 1987, pp. 8-12.
- "Exito sin precedentes de los vinos alaveses en Burdeos", Sustrai nº 15, 1989, p. 73.

HERRAEZ, S.: "Concentración parcelaria y mejora del medio rural", El Campo nº 80, 1981, pp. 36-38.

LOSA, D.: "Cooperativismo vinícola: la hora del cambio", La Prensa del Rioja nº 28, 1988, pp. 12 y 13.

LUMBRERAS, J.J.: "Nueva Denominación de Origen: txakoli de Getaria", La Semana Vitivinícola nº 2223, 1989, p. 1083.

MANCHO, M.: "Conservación y mejora de variedades autóctonas de hortalizas", Sustrai nºs 10-11, 1988, pp. 38-40.

MANSO, L.:

- "Delimitación de zonas de agricultura de montaña. Decreto del Gobierno Vasco sobre agricultura de montaña", Sustrai nº 3, 1986, pp. 7-12.

- "Nace la Federación y dos asociaciones más", Sustrai nºs 10-11, 1988, pp. 36 y 37.

MARTINEZ, A.: "Perspectivas del sector de la patata de siembra", Sustrai nº 9, 1987, pp. 34-37.

MERINO, D.: "El bábaco, un fruto exótico andino, se introduce en los invernaderos vascos", Sustrai nºs 10-11, 1988, pp. 41 y 42.

MERINO, J.A.: "Todavía no nos podemos plantear el reto de la exportación de queso Idiazábal", I.L.E. nºs 125-126, 1989, pp. 17 y 18.

MIRAMON, F.: "El agroturismo, complemento a la renta agraria en las zonas de montaña", Sustrai nº 13, 1988, pp. 4 y 5.

NICHOLSON, P.: "El caserío y su problemática supervivencia como explotación rentable", en El Sector pesquero, agroganadero y forestal y el ingreso en la CEE. IV Jornadas de Vizcaya ante el Siglo XXI, Comisión de Vizcaya de la Real Sociedad Bascongada de Amigos del País, Bilbao 1986, pp. 255-263.

PEREZ DE CALLEJA, A.: "Una denominación de origen para el queso vasco", Sustrai nº 5, 1986, pp. 40 y 41.

PINZOLAS, F.: "Pera y manzana de mesa en la vertiente cantábrica vasca", Sustrai nº 12, 1988, pp. 52 y 53.

SOTO, R.: "La industria agroalimentaria ante la integración en la CEE", en El sector pesquero, agroganadero y forestal y el ingreso en la CEE. IV Jornadas de Vizcaya ante el Siglo XXI, Comisión de Vizcaya de la Real Sociedad Bascongada de Amigos del País, Bilbao 1986.

SUSTRAI, equipo de redacción:

- "La formación agraria vasca", Sustrai, nº 1, 1985, pp. 10-14.
- "Primera experiencia transfronteriza en la formación agraria vasca", Sustrai nº 12, 1988, p. 72.
- "Veinte agricultores alaveses conocieron en Francia la experiencia de varios cultivos alternativos", Sustrai nº 15, 1989, pp. 44 y 45.

TRINCADO, J.: "Las Cámaras Agrarias han creado una empresa para fomentar el comercio exterior agroalimentario", Sustrai, nº 9, 1987, pp. 67 y 68.

URRUTIA, E.: "Perspectivas del sector agroindustrial vasco en la nueva política agraria comunitaria", en El sector pesquero, agroganadero y forestal y el ingreso en la CEE. IV Jornadas de Vizcaya ante el Siglo XXI, Comisión de Vizcaya de la Real Sociedad Bascongada de Amigos del País, Bilbao 1986, pp. 275-192.

ZULOAGA, K.: "Comercialización de carne de vacuno en la Comunidad Autónoma", Sustrai nº 9, 1987, pp. 56 y 57.

2.2. Números monográficos y anuarios

La Agricultura, la Pesca y la Alimentación Españolas en 1987 y 1988, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid 1989.

Cuentas Económicas del Sector Agrario. CAPV 1986, Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz 1987.

Cuentas Industriales del Sector Agroalimentario. CAPV 1986-1987, Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz 1989.

Economía Vasca. Informes 1987 y 1988, Caja Laboral Popular, Burlada 1989.

Investigación Agropesquera. Memorias 87 y 88, Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz 1989.

"Jornadas Técnicas de Foresta'87", Informe Técnico nº 18, 1988, Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz 1988.

Observatorio Económico. Informes 1987 y 1988, Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz.

El sector Agroalimentario. CAPV 1988, Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz 1989.

2.3. Fuentes estadísticas

Anuario de Estadística Agraria 1986, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid 1987.

Anuario Estadístico del Sector Agroalimentario. CAPV 1988, Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz 1989.

Anuario Estadístico Vasco. 1988, Instituto Vasco de Estadística, Vitoria-Gasteiz 1989.

3. Otros documentos

Ayudas a Explotaciones Agrarias 1986, 1987 y 1988, Diputación Foral de Alava, Departamento de Agricultura, Vitoria-Gasteiz 1989.

Estadística de ayudas de todas las finalidades. Años 1986, 1987 y 1988, Diputación Foral de Guipúzcoa, Departamento de Agricultura, San Sebastián 1990.

Informe sobre pago de los reembolsos de gastos efectuados durante 1986 y 1987 en el marco del Reglamento CEE 797/85 en el País Vasco, Gobierno Vasco, Departametno de Agricultura y Pesca, Vitoria-Gasteiz 1988.

Informe sobre los planes de ayuda al sector agrario. 1983-1987, Gobierno Vasco, Departamento de Agricultura y Pesca, Vitoria-Gasteiz 1988.

Memorias de actividades del año 1986, 1987 y 1988, Diputación Foral de Vizcaya, Departamento de Agricultura, Bilbao 1989.

Plan de Ayudas para el desarrollo de las explotaciones agrarias de Alava. Convenio entre entidades financieras y Diputación Foral de Alava, Diputación Foral de Alava, Departamento de Agricultura, Vitoria-Gasteiz 1989.

Plan de Ayudas al Sector agrario vizcaíno, Diputación Foral de Vizcaya, Bilbao 1985.

Programa de Acción Común Especifica para la promoción del desarrollo agrario en la Comunidad Autónoma del País Vasco, Gobierno Vasco, Departamento de Agricultura y Pesca, Vitoria-Gasteiz 1989.

Programa para el desarrollo de las Zonas Rurales de la Comunidad Autónoma del País Vasco calificadas como objetivo 5b, Diputación Foral de Alava, Dirección General de Agricultura, Ganadería y Montes, Vitoria-Gasteiz 1989.

Programa Valles Alaveses, Diputación Foral de Alava, Dirección General de Agricultura, Ganadería y Montes, Vitoria-Gasteiz 1988.

Solicitud de reembolso del FEOGA correspondiente al Reglamento CEE 797/85, año 1988, Diputación Foral de Alava, Departamento de Agricultura, Vitoria-Gasteiz 1989.

Solicitud de reembolso del FEOGA correspondiente al Reglamento CEE 797/85, año 1988, Diputación Foral de Bizkaia, Departamento de Agricultura, Bilbao 1989.

Solicitud de reembolso del FEOGA correspondiente al Reglamento CEE 797/85, año 1988, Diputación Foral de Guipúzcoa, Departamento de Agricultura, San Sebastián 1990.

III. LOS TERMINOS DE ADHESION AL MERCADO COMUN AGRICOLA

1. Monografías

ALONSO,A.: España en el Mercado Común. Del acuerdo del 70 a la Comunidad de Doce, Espasa Calpe, Madrid 1985.

ALVAREZ-COQUE, J.M.G. y BARCELO, L.V.: Análisis y valoración, en términos de bienestar, de la política de precios en España durante el período 1963/1982, Secretaría General Técnica del MAPA, Madrid 1986.

BANCO DE BILBAO, Servicio de Estudios: La agricultura española en la CEE, Banco de Bilbao, Bilbao 1987.

BUXADE, C.: El desafío: ganadería española - CEE 12, Mundi-Prensa, Madrid 1988.

CAMILLERI, A.: La agricultura española ante la CEE, Instituto de Estudios Económicos, Madrid 1985.

CAMILLERI, A. (y otros): La Agricultura Española y el Mercado Común Agrícola, Instituto de Estudios Económicos, Madrid 1987.

ESTERUELAS, L. (Coord.): Tratado de adhesión España-CEE. Agricultura, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid 1986.

FERNANDEZ, A.: El impacto de la PAC en la integración española, Fundación Juan March, Madrid 1986.

GARCIA AZCARATE, T.: Consecuencias sobre la agricultura regional de la adhesión de España a la CEE, Fundación Juan March, Madrid 1985.

MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACION:

- Adhesión de España a la CEE. Agricultura, Secretaría General Técnica, Madrid 1986.
- Ayudas de la CEE al sector agrario, Secretaría General Técnica, Madrid 1986.
- La política socioestructural en zonas de montaña en España y en la CEE, Secretaría General Técnica, Madrid 1987.

TAMAMES, R.: Guía del Mercado Común Europeo. España en la Europa de los Doce, Alianza Editorial, Madrid 1986.

TIO, C.: La integración de la agricultura española en la Comunidad Europea, Mundi-Prensa, Madrid 1986.

2. Publicaciones periódicas

2.1. Artículos

ALBERO, V.: "Subvenciones del FEOGA en garantía", Nuestra Cabaña nº 22, 1988, p. 22.

ALMONGUERA, E.: "El comercio exterior agroalimentario español en los últimos años", B.I.E. nº 2, 1989, pp. 67 y 68.

ALONSO, M. (y otros): "Las organizaciones comunes de mercado y el período transitorio para España en el sector de las carnes de ovino y caprino, porcino, vacuno, aves de corral y huevos", B.I.E. nº 2, 1989, pp. 89-107.

ALVAREZ-COQUE, J.M.G. y BARCELO, L.V.: "Aspectos regionales de la política agraria en España", R.E.T. nº 22, 1986, pp. 29-36.

ARAGONES, R.: "Súbita reducción de los excedentes comunitarios de leche en polvo y mantequilla", ARAL, nº 1002, 1988, p. 22.

BALLESTEROS, E.:

- "La integración de la agricultura española en la CEE: algunos aspectos", R.I.E. nº 3, 1983, pp. 803-834.
- "La agricultura española ante el futuro de la PAC", R.I.E. nº 1, 1986, pp. 11-28.
- "El acta de adhesión en materia de agricultura: comentarios desde una perspectiva económica", R.I.E. nº 1, 1987, pp. 9-28.

BLASCO, C. Y PARRA, F.: "Posición competitiva de las hortalizas y frutas españolas en el nuevo mercado comunitario", R.E.A.S. nº 136, 1986, pp. 75-108.

BUXADE, C.: "Incidencia de la aplicación de cuotas y tasas de corresponsabilidad en la producción de leche y sus consecuencias", R.E.L. nº 6, 1989, pp. 13-22.

CARBONELL, J.: "El sector agrario español en su primer año europeo", R.E.A.S. nº 140, 1987, pp. 241 y 142.

CASTILLA, N.: "La política agraria", en Tratado de Derecho Comunitario Europeo, Civitas, Madrid 1986, pp. 329-347.

ECHAVARRI, J.: "Las exportaciones del Rioja estancadas y a la baja", TRIA nº 456, 1989, pp. 24 y 25.

ESTELLA, M.: "Cuotas de producción de leche y sus derivados", Noticias CEE nº 52, 1989, pp. 95-98.

FERNANDEZ, R.: "Las Actas de Adhesión de España a las Comunidades Europeas", B.I.C.E.S. nº 3, 1986, pp. 3-12.

GADEA, A. y CARLON, M.:

- "Se deshojó la margarita de los MCI", Agricultura nº 682, 1989, pp. 380, y 381.
- "Los interrogantes del maíz USA", Agricultura nº 682, 1989, p. 381.
- "La remolacha prometida. Falta cuota para tantos agricultores", Agricultura nº 682, 1989, p. 382.
- "Ayudas para los desfavorecidos", Agricultura nº 682, 1989, pp. 384-386.

GARCIA, J.M.: "La desprotección agraria y la productividad de la agricultura española en el marco de la Comunidad Europea", I.C.E. nº 666, 1989, pp. 131-152.

GARCIA, J.L. y MUÑOZ, C.: "Consideraciones sobre la agricultura española ante la política agraria común de la CEE", I.C.E. nº 66, 1989, pp. 45-50.

GOMEZ, J.L.: "La organización común de los mercados y el período transitorio para España en el sector vitivinícola. Campaña 1988-89", B.I.E. nº 6, 1988, pp. 205-214.

HEINE, J.: "Aspectos del régimen de intercambios agrarios con España: MCA-MCM-MCI", El Campo nº 104, 1987, pp. 47-58.

JOSLING, T. y ANDRADA, F.: "La Política Agrícola Común y la adhesión de España y Portugal", R.E.A.S. nº 140, 1987, pp. 164 y 165.

MANJON, S.: "Continúan disminuyendo las exportaciones de vinos y mistelas", La Semana Vitivinícola nº 2227, 1989, p. 1483.

MARTINEZ, F.: "Plan de regulación de la campaña vinícola 1988/89", La Semana Vitivinícola nº 2218, 1989, pp. 507-509.

MONTANER I GIRO, J.:

- "Estudio de la Agricultura y la Ganadería mundial, comunitaria y española en 1988", El Cultivador Moderno nº 830, 1988, pp. 19-30.
- "El primer trienio de la España comunitaria", El Cultivador Moderno nº 831, 1989, p. 45.

PEREZ-TABERNERO, J.J.: "El Tratado de Adhesión: sus posibilidades y sus limitaciones", El Campo nº 104, 1987, pp. 27-46.

POZO del, M. y VALENTIN, J.P.: "Carne: el reto comunitario se llama distribución", ARAL nº 1006, pp. 36-53.

RODRIGUEZ, M.:

- "La carne española en el contexto comunitario", ARAL nº 1006, 1989, p. 51.
- "Nuevo descenso de la producción de leche", ARAL nº 1014, 1989, pp. 36-42.

ROMERO, V. y GARCIA, M.: "Las Actas de Adhesión de España a las Comunidades Europeas. Especial referencia a los sectores lácteo y cárnico", B.I.C.E.S. nº 3, 1986, pp. 3-11.

SAEZ, L.: "Bruselas rechaza la petición de 2.300 nuevas hectáreas de viñedo", La Prensa del Rioja nº 35, 1989, p. 5.

SANZ, F.: "Las exportaciones de porcino por fin liberalizadas", ARAL nº 1002, 1989, p. 9.

SUMPSI, J.M. y TIO, C.: "La política agrícola común y su impacto regional en España", P.E.E. nº 34, 1988, pp. 364-370.

TALGORN, Chr.: "L'agriculture", en L'Espagne et le Portugal dans la CEE. Interrogations et enjeux, La Documentation Française, París 1986.

TIO, C.:

- "La agricultura española: de las negociaciones de la adhesión a la reforma de la PAC", R.E.A.S. nº 140, 1987, pp. 183-201.
- "La agricultura española frente a las sucesivas liberalizaciones de la política agraria", I.C.E. nº 666, 1989, pp. 153-162.

TIO, C. y SOLBES, P.: "La adhesión de España al Mercado Común Agrícola", P.E.E. nº 25, 1985, p. 328.

2.2. Números monográficos

"La agricultura española en la Comunidad Económica Europea", El Campo nº 104, 1987, Banco de Bilbao, Bilbao.

"Aspectos agrícolas de la ampliación de la Comunidad a Portugal y España", La Europa Verde nº 214, 1986, O.P.O.C.E., Luxemburgo.

IV. LOS PROBLEMAS DE COMPETENCIA EN MATERIA AGRARIA

1. Monografías

ABELLAN, V. (Coord.): La integración de España en las Comunidades Europeas y las competencias de las Comunidades Autónomas, Generalitat de Cataluña, Barcelona 1985.

AGUIAR, L. (Coord.): Implicaciones constitucionales y políticas del ingreso de España en la CEE y su incidencia en las Comunidades Autónomas, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñate 1986.

AJA, E. (y otros): El Sistema Jurídico de las Comunidades Autónomas, Tecnos, Barcelona 1986.

ALBERTI, E.: Federalismo y cooperación en la República Federal de Alemania, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid 1986.

ALONSO DE ANTONIO, J.A.: La Organización Territorial del Estado en la Constitución Española de 1978, Universidad Complutense, Madrid 1985.

ANTENA D', A.: Le Regioni italiane e la Comunità Economica Europea, Giuffrè, Milán 1987.

BASSOLS, M.: Constitución Española y sistema económico, Tecnos, Madrid 1985.

BON, P. Y MODERNE, F.: Les autonomies regionales dans la Constitution Espagnole, Etudes Juridiques Comparatives, Paris, 1981.

CRUZ, P.: Estados excepcionales y suspensión de garantías, Tecnos, Madrid 1984.

DIEZ DE VELASCO, M.: Instituciones de Derecho Internacional Público, Tomos I y II, Madrid 1985-86.

ENTRENA, R.: Comentarios a la Constitución, Civitas, Madrid 1980.

GARCIA DE ENTERRIA, E. (Dir.): La distribución de competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales en el Derecho Comparado y

en la Constitución española, Instituto de Estudios Económicos, Madrid 1980.

GARCIA ROCA, J.: Contribución al estudio de la forma territorial del Estado español, Universidad Complutense, Madrid 1985.

GARRIDO FALLA, F.: Comentarios a la Constitución, Civitas, Madrid 1980.

GIMENEZ, R.: El procedimiento decisorio en el sector agroalimentario de la Comunidad Europea, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid 1988.

ISSAAC, G.: Manual de Derecho Comunitario General, Ariel, Barcelona 1986.

JAUREGUI, G.: Las Comunidades Autónomas y las Relaciones Internacionales, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñate 1986.

LASAGABASTER, I.:

- El Ordenamiento Jurídico Comunitario, el Estatal y el Autonómico, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñate 1986.
- El sistema competencial en el Estatuto de Autonomía, Instituto Vasco de Adminstración Pública, Oñate 1986.

LOJENDIO, I.M.: La disposición adicional primera de la Constitución española, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñate 1988.

LOUIS, J.V.: El Ordenamiento Jurídico Comunitario, O.P.O.C.E., Luxemburgo 1989.

MANGAS, A.: Derecho Comunitario europeo y Derecho español, Tecnos, Madrid 1987.

MARTIN MATEO, R.: Manual de Derecho Autonómico, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid 1984.

MARTINEZ ESTERUELAS, F. (Dir.): Estudios jurídicos sobre el Estatuto Vasco, F. Martínez Esteruelas (y otros), Madrid 1980.

MIRO I ARDEVOL, J.: L'eficàcia de las Administracions Públiques Agràries, Generalitat de Cataluña, Barcelona 1988.

MONDRAGON, J.: Materiales para el estudio de la nueva organización administrativa foral (1983-1987), Instituto Vasco de Administración Pública, Oñate 1987.

MORAWITZ, R.: La colaboración entre el Estado y los Entes Autonómicos territoriales en la Comunidad Europea, Civitas, Madrid 1985.

MUÑOZ MACHADO, S.:

- El Ordenamiento Jurídico de la Comunidad Europea y la Constitución Española, Civitas, Madrid 1980.
- Las potestades legislativas de las Comunidades Autónomas, Volumen I, Civitas, Madrid 1981.
- Derecho Público de las Comunidades Autónomas, Volumen I, Civitas, Madrid 1982.
- El Estado, el Derecho interno y la Comunidad Europea, Civitas, Madrid 1986.

PEREZ TREMPS, P.: Comunidades Autónomas, Estado y Comunidad Europea, Ministerio de Justicia, Madrid 1987.

REMIRO, A.: La acción exterior del Estado, Tecnos, Madrid 1984.

SIMON de, J.L.: El Estado autonómico y sus matices federales, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid 1981.

TOLIVAR, L.: El control del Estado sobre las Comunidades Autónomas, Instituto de Estudios de la Administración Local, Madrid 1981.

TRUJILLO, G.: Federalismo y Regionalismo, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid 1979.

VANDELLI, L.: El ordenamiento español de las Comunidades Autónomas, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid 1982.

WYATT, D.: The substantive Law of the EEC, Swett & Maxwell, Londres 1980.

2. Publicaciones periódicas. Artículos

ABASOLO, J.A.: "El Gobierno Vasco reclama a la Administración central el traspaso del SENPA", El Correo Español-El Pueblo Vasco, de 21 de diciembre de 1988, p. 40.

AJA, E. y ARBOS, X.: "El Senado, Cámara posible de las Autonomías", R.E.P. nº 17, 1989, pp. 27-66.

ALBERTI, E.:

- "La ejecución estatal forzosa", en El Sistema Jurídico de las Comunidades Autónomas, Tecnos, Madrid 1985, pp. 471-476.
- "Leyes, medidas y distribución de competencias: un paso más en la interpretación de las "bases normativas" en la jurisprudencia constitucional, R.E.D.C. nº 18, 1986, pp. 141-160.

ANDREU I FORNOS, E.: "Les Regions italianes i la Comunitat Europea", en L'aplicació del Dret de la Comunitat Europea pels organismes subestatals, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona 1986, pp. 93-149.

ARGULLOL, E.: "Competencias de la CE y de las Comunidades Autónomas en materia de política agraria", en Integración de España en la CEE y las competencias de las Comunidades Autónomas, Generalitat de Cataluña, Barcelona 1985, pp. 219-222.

BASSANINI, F. y CARETTI, P.: "Autonomías regionales y poderes comunitarios", D.A. nº 191, 1981, pp. 241-259.

BASSOLS, M.: "Delegación Legislativa y Derecho Comunitario: el control de los Decretos legislativos por la Comisión Mixta para las Comunidades Europeas de las Cortes Generales", Noticias CEE nº 53, 1989, pp. 11-35.

BLASCO, A.: "Sobre el concepto de competencias exclusivas", R.E.D.A. nº 29, 1981, pp. 307-317.

CONSTANTINESCO, V.: "Comunidades Europeas, Estados, regiones: el impacto de las estructuras descentrali-

zadas o federales del Estado en la construcción comunitaria", R.I.E. nº 1, 1989, pp. 11-28.

FAVOREU, L.: "Libre Administration et principes constitutionnels", en La libre administration des collectivités locales. Réflexion sur la décentralisation, Presses Universitaires d'Aix Marseille, París 1984, pp. 63-71.

GARCIA TORRES, J.:"La Ordenación General de la Economía, título sustantivo de competencia estatal", R.E.D.C. nº 17, 1986, pp. 241-269.

GARCIA, J.M. y BARCELO, L.V.: "Aspectos regionales de la política agraria en España", R.E.T. nº 22, 1986, pp. 29-36.

GARZON i CLARIANA, G. (y otros): "L'execució del dret comunitari a Espanya i les competències de les Comunitats Autònomes", en L'aplicació del dret de la Comunitat Europea pels organismes subestatals, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona 1986, pp. 191-247.

GRANELL, F.: "Las responsabilidades de las Comunidades Europeas", R.I.E. nº 1, 1985, pp. 9-28.

GUEVARA, J.R.: "Consecuencias jurídicas de la integración en la Comunidad Europea. Breve reflexión desde la Comunidad Autónoma del País Vasco", en Euskadi en la Comunidad Económica Europea, Caja de Ahorros Provincial de Guipúzcoa, San Sebastián 1986, pp. 6-13.

KOVAR, R.: "Relaciones entre el Derecho Comunitario y los Derechos Nacionales", en Treinta años de Derecho Comunitario, O.P.O.C.E., Luxemburgo 1984, pp. 115-160.

LASAGABASTER, I.:

- "El Estatuto de Autonomía y la CEE", R.E.P. nºs 46-47, 1985, pp. 609-616.
- "Las Regiones italianas y la Comunidad Europea", R.V.A.P. nº 14, 1986, pp. 239-250.

LINDE PANIGUA, E.: "Procedimiento de creación de Comunidades Autónomas", D.A. nº 182, 1982, pp. 237-266.

LORENTE, F.: "Incidencia del ingreso de España en las Comunidades Europeas en las competencias de las Comunidades Autónomas", en Organización Territorial del Estado. Comunidades Autónomas, Volumen IV, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid 1984, pp. 1693-1750.

MALANCZUK, P.: "European Affairs and the Länder States of the Federal Republic of Germany", C.M.L.R. nº 22, 1985, pp. 237-272.

MANGAS, A.: "La obligación de derogar o modificar el derecho interno incompatible con el Derecho Comunitario (evolución jurisprudencial)", R.I.E. nº 2, 1987, pp. 331-338.

MARTIN MATEO, R.:

- La concertación competencial de Comunidades Autónomas y Diputaciones", R.E.D.A. nº 36, 1983, pp. 5-17.
- "Funciones", en Primeras Jornadas de Estudio del Estatuto de Autonomía del País Vasco, Tomo II, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñate 1983, pp. 1345-1356.

MEDINA, R.: "El proceso autonómico: algunos aspectos de la iniciativa", R.P.C. nº 4, 1981, pp. 148-164.

MIRAMON, F.: "EHNEKO, la voz del agro vasco en Bruselas", Sustrai nº 7, 1987, pp. 4-7.

MORI, P.: "Derecho Comunitario y Derecho Interno en una sentencia reciente del Tribunal Constitucional Italiano", R.I.E. nº 3, 1985, pp. 681-699.

MUÑOZ MACHADO, S.:

- "La ordenación de las relaciones del Estado y las Comunidades Autónomas con la Comunidad Europea", R.E.D.C. nº 14, 1985, pp. 9-76.
- "Los principios de articulación de las relaciones entre el Derecho Comunitario y el interno y las garantías jurisdiccionales para su aplicación efectiva", en Tratado de Derecho Comunitario Europeo, Tomo I, Civitas, Madrid 1986, pp. 503-550.

MURILLO, T.: "Varios Gobiernos autónomos rechazan crear una oficina única de información sobre la CE", El Correo Español-El Pueblo Vasco, de 4 de julio de 1989, p. 32.

ONOFRIO d', F.: "Aspectos constitucionales concernientes a las relaciones entre las Regiones y la CEE en Italia", D.A. nº 198, 1983, pp. 5-18.

OTTO de, I.: "La prevalencia del Derecho Estatal sobre el Derecho Regional", R.E.D.C. nº 2, 1981, pp. 57-92.

PENDAS, B.: "Formación, ejecución y desarrollo del derecho derivado de las Comunidades Europeas en el Estado de las Autonomías", Noticias CEE nº 40, 1988, pp. 25-37.

PERGOLA la, A.: "Autonomía regional y ejecución de las obligaciones comunitarias", R.E.D.C. nº 13, 1985, pp. 9-40.

PUEYO, J.: "Sobre el principio y los mecanismos de colaboración entre el Gobierno central y las Comunidades Autónomas en asuntos relacionados con las Comunidades Europeas", R.I.E. nº 1, 1989, pp. 42-58.

RAMBOW, G.: "L'exécution des Directives de la Communauté Economique Européenne en République Fédérale d'Allemagne", C.D.E. nº 4, 1970, pp. 379-411.

REMIRO BROTONS, A.: "La actividad exterior del Estado y las Comunidades Autónomas", en Estudios sobre la Constitución Española de 1978, Pórtico, Zaragoza 1979, pp. 359-377.

RODERO, A.: "Normas jurídicas de la Comunidad Económica Europea y de España sobre protección de las zonas de montaña", R.E.R. nºs 15-16, 1985/86, pp. 371-421.

ROMERO, J.: Els Länders alemanys a les Comunitats europees", en L'aplicació del Dret de la Comunitat Europea pels organismes subestatals, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona 1986, pp. 13-92.

SANTOLAYA, P. y GARCIA, F.J.:

- "Significado y alcance de la cláusula residual del art. 149,3 de la Constitución", R.P.C. nº 7, 1981/ 1982, pp. 167-179.
- "La asignación de competencias en el Estatuto de Autonomía del País Vasco", en Primeras Jornadas de Estudio del Estatuto de Autonomía del País Vasco, Tomo I, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñate 1983, pp. 381-491.

SEPE, O.: "La relación entre las regiones italianas y las Comunidades Europeas: las instituciones y la organización", D.A. nº 198, 1983, pp. 19-27.

SILVA da, J.C.: "El orden jurídico europeo y la Comunidad Autónoma del País Vasco", en Euskadi en la Comunidad Económica Europea, Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz 1984, pp. 689-758.

SOLIS, T.: "El poder exterior y las Comunidades Autónomas", D.A. nº 205, 1985, pp. 91-113.

SORIANO, J.E.: "Comunidades Autónomas, Comunidades Europeas y Tribunal Constitucional", R.D.P. nº 29, 1989, pp. 9-36.

SOSA, F.: "La Autonomía Municipal", en Primeras Jornadas de Estudio del Estatuto de Autonomía del País Vasco, Tomo II, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñate 1983, pp. 1399-1412.

SUSTRAI, equipo de redacción: "El Gobierno Vasco participa por primera vez en una reunión de la CEA", Sustrai nº 5, 1986, p. 69.

ZURITA, A.: "Organización Foral", en Primeras Jornadas de Estudio del Estatuto de Autonomía del País Vasco, Tomo II, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñate 1983, pp. 1297-1341.

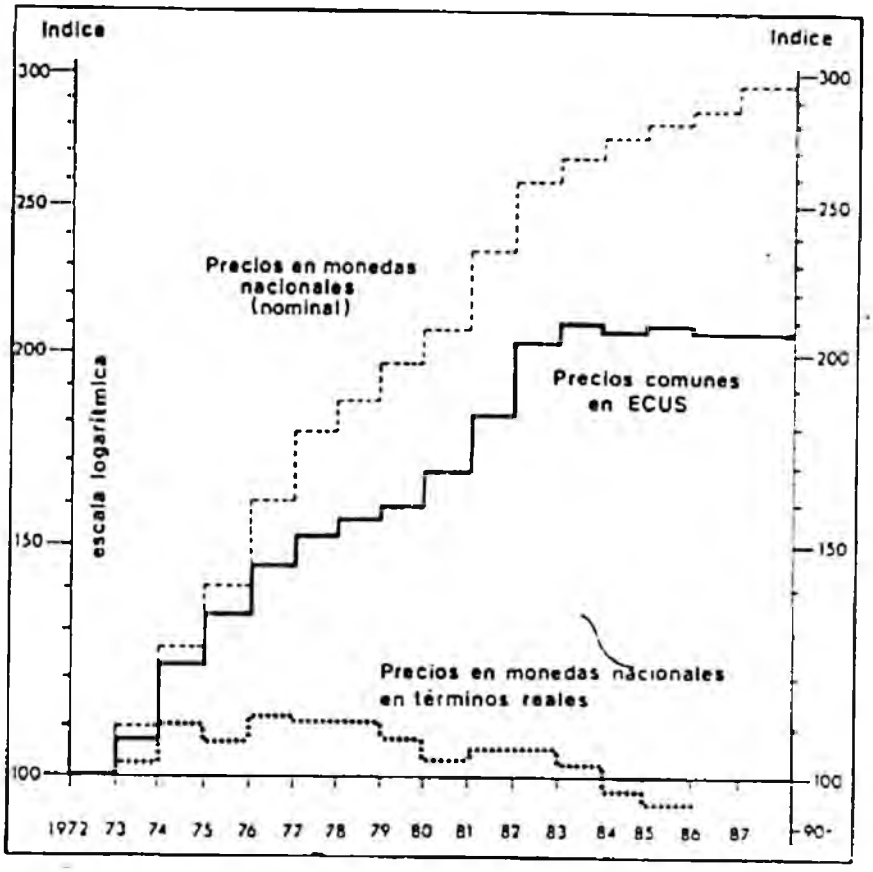
A N E X O S

I. CIFRAS CLAVE DE LA AGRICULTURA DE LA CE

	CE-12	B	D	RFA	GR	ESP.	FR	IRL	I	L	H	P	GB
SAU (1000 ha) (1987)	128.664	1406	2818	11956	5742	27.121	31354	5676	17404	127	2033	4532	18505
Empleo (Agr.pesca, silv.,caza) — número (1.000 personas). — parte población activa.(%)	9.886 8,0	102 2,8	172 6,5	1327 5,2	971 27,0	1723 15,1	1489 7,1	164 15,4	2.169 10,5	6,2 3,7	245 4,7	926 22,2	592 2,4
Número explot. agrícolas (1.985) (1.000 explot.)	8.947	98	92	740	952	1818	1.057	220	2.801	4	136	769	258
Producción Final Agrícola (1.986) (millones de ecus).	181.469	5543	6539	27616	7056	20554	43394	3684	35031	170	14213	—	17669
Parte Agricultura dentro del PIB (1.986) (%)	3,5	2,6	5,1	2,0	14,4	5,6	3,9	9,7	5,2	2,7	4,7	—	1,7
Parte importaciones de productos agrícolas dentro de importaciones totales (1.987) (%)	15	13,3	18	12,3	15,2	21,2	15	10,6	16,1	13,3	18,5	30,5	13,4
Parte exportaciones de productos agrícolas dentro de exportaciones totales (1.987) (%)	8,4	5,3	26,5	3,4	28,6	16,9	12,4	27,8	5,4	5,3	21,5	12,9	6,4
Saldo del comercio exterior de productos agrícolas (1.987) (millones de ecus)	-22397	-1714	1201	-6891	-146	-1742	-922	634	-5188	1714	-1596	-1004	-5030

Fuente: La situación de la agricultura en la CE. Informe 1.988

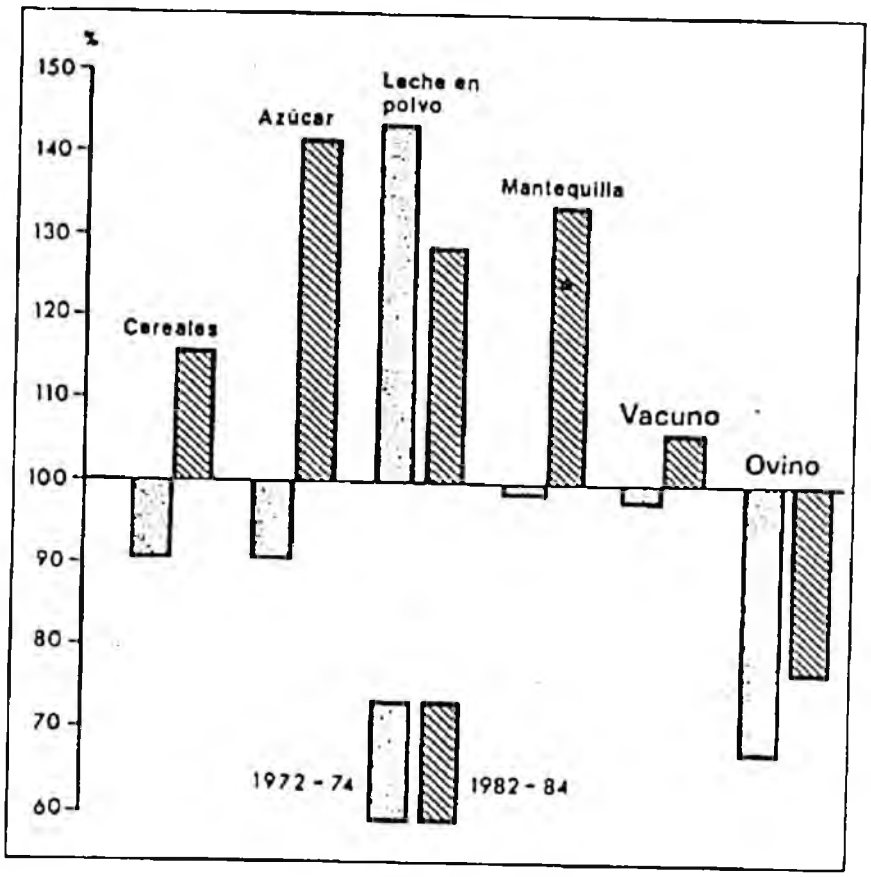
II. EVOLUCION DE LOS PRECIOS AGRARIOS EXPRESADOS EN ECUS Y EN MONEDAS NACIONALES.- *



Fuente: Eurostat - Comisión de las CE.- DG de Agricultura

* Los precios en moneda nacional se han incrementado más que los precios expresados en ECU, debido al efecto neto de los cambios a "tarifa verde".
Los precios en "términos reales" se han deflacionado con la tasa general de inflación.-

III. GRADO DE AUTOSUFICIENCIA CE A DIEZ.



Fuente: La situación de la agricultura en la Comunidad. Informe 1.986.

IV. COMERCIO AGRICOLA CE - MUNDO

CUADRO I

EL COMERCIO AGRICOLA DE LA CE EN COMPARACION
CON EL COMERCIO AGRICOLA MUNDIAL
(En miles de millones de dólares)

Concepto	1973	1979	1981	1983	1985
Exportaciones mundiales de productos agrícolas	100,1	210,3	243,1	217,7	213,8
Exportaciones de la CE de productos agrícolas	9,6	22,5	30,8	24,9	26,6
(% sobre exportaciones mundiales)	(9,6)	(10,7)	(12,7)	(11,4)	(12,4)
Importaciones de la CE de productos agrícolas	31,2	59,1	53,6	48,0	46,7
(% sobre exportaciones mundiales)	(31,1)	(28,1)	(22,0)	(22,0)	(21,8)

Fuente: La situation de l'agriculture dans la Communauté, 1985

CUADRO 2

CAMBIOS EN LA CUOTA NETA DE PARTICIPACION DE LA CE
EN EL COMERCIO MUNDIAL DE ALGUNOS PRODUCTOS

Producto	1977	1979	1981	1983
Todos los cereales (salvo arroz)	- 11,5	- 5,0	2,1	0,1
Trigo	0,1	- 0,1	9,6	10,7
Cereales para piensos	- 21,0	- 8,8	- 5,1	- 11,8
Vino	5,4	11,3	18,8	55,3
Azúcar	1,7	7,1	9,6	8,0
Mantequilla	13,3	40,9	40,7	30,8
Queso	20,5	28,4	33,4	36,1
Todas las carnes	- 10,2	- 5,7	5,5	4,3
Vacuno	- 2,3	5,6	12,9	10,8
Cordero	- 10,1	- 0,9	6,0	3,2

Fuente: La situation de l'agriculture dans la Communauté... (varios números).

V. ZONAS DESFAVORECIDAS
(SAU: Superficie Agrícola Util)

	Zonas actualmente desfavorecidas SAU - en 1.000 Ha			TOTAL SAU zonas desfavorecidas
(en 1.000 ha)	Art. 3.3 ZONAS DE MONTAÑA	Art. 3.4 ZONAS EN DESPOBLAMIENTO	Art. 3.5 ZONAS CON LIMITACIONES ESPECIFICAS	
ALEMANIA	351,5	5.745,2	113,9	6.210,6
FRANCIA	4.341,9	7.173,2	443,8	11.958,9
ITALIA	5,164,2	3.091,9	197,9	8.454,0
PAISES BAJOS	—	—	18,9	18,9
BELGICA	—	314,4	—	314,4
LUXEMBURGO	—	129,9	3,2	133,1
REINO UNIDO	—	9.858,3	0,7	9.859,0
IRLANDA	—	3.878,7	—	3.878,7
DINAMARCA	—	—	—	—
GRECIA	4.978,8	2.000,6	259,5	7.238,9
ESPAÑA	5.937,9	10.431,4	668,2	17.037,5
PORTUGAL	854,6	1.387,9	183,1	2.425,8
CEE	21.628,9	44.011,5	1.889,2	67.529,8

DATOS RELATIVOS A LAS ZONAS AGRARIAS DESFAVORECIDAS

La lista comunitaria de zonas desfavorecidas de España se caracteriza por los siguientes datos:

	ZONAS DE MONTAÑA	ZONAS EN DESPOBLAMIENTO	TOTAL
Número de municipios	2.848,0	2.380,0	5.228,0
Población total (Miles-habitantes)	6.269,8	4.476,7	10.746,5
Superficie total (Ha)	19.368.000,0	17.199.000,0	37.235.000,0 (1)
Superficie Agrícola útil	5.937.200,0	10.432.100,0	10.037.500,0 (1)
Unidades ganaderas(Miles UGM)	1.052,7	1.044,7	2.097,4

(1) La superficie total y la superficie agrícola útil indicada en el cuadro incluye también 668.200 Has. que corresponde a las zonas con limitaciones específicas que generalmente son una parte del territorio de determinados términos municipales.

Fuente: Eurostat; Comisión de las CE.- DG de Agricultura.

VI. BALANCE POR PAISES Y POR PRODUCTOS DE LA APLICACION DEL REGLAMENTO CEE 355/77. (1.978 - 1.987)

	Lácteos	Carne	Vino	Frutas y Hortalizas	Flores y plantas	Pesca	Cereales	Alimentos para ganado	Semillas y viveros	Huevos y aves corral	Aceite de oliva	Tabaco	Varios	Total contri-buciones	Total inver-siones
CEE-12	178.770	448.273	276.857	556.388	37.175	148.668	218.702	32.392	55.601	58.853	61.136	74.488	104.106	2.251.409	8.717.448
Bélgica	5.586	23.046	—	15.263	255	2.658	4.721	961	1.553	2.997	—	—	3.396	60.436	324.435
Dinamarca	3.597	19.371	—	3.241	2.887	11.013	378	4.254	2.073	1.150	—	—	3.697	51.661	390.119
R.F.A.	29.965	21.183	44.734	42.106	8.805	6.337	28.393	—	14.049	1.671	—	169	22.249	219.861	1.129.997
Grecia	32.941	48.502	24.352	76.336	5.258	5.415	50.406	—	8.199	13.025	26.457	15.093	1.694	307.678	720.181
España	7.692	24.857	6.573	30.382	1.917	9.018	8.656	1.257	1.017	8.887	3.013	—	5.525	108.794	513.531
Francia	7.847	89.169	97.526	88.031	2.743	12.061	11.024	—	23.179	902	1.632	—	19.233	353.347	1.490.736
Irlanda	17.566	87.652	—	7.029	356	19.785	7.002	11.598	70	10.826	—	—	8.322	170.206	569.282
Italia	39.495	49.831	95.134	239.340	2.169	51.913	79.109	10.358	2.175	2.913	28.553	57.243	20.670	678.903	2.058.773
Luxemburgo	—	—	2.402	—	—	—	318	23	211	—	—	—	—	2.954	13.192
Holanda	12.665	14.631	—	22.735	12.049	3.658	—	—	1.035	2.988	—	—	—	69.761	552.472
Portugal	7.041	13.986	6.136	17.302	150	7.858	3.255	—	—	573	1.481	1.983	2.535	62.300	140.148
G.B.	14.375	56.045	—	14.623	586	18.952	25.440	3.941	2.040	12.921	—	—	16.585	165.508	812.582

(en 1.000 ECU)

Fuente: La situación de la agricultura en la Comunidad. Informe 1.988.

VII. DISTRIBUCION GENERAL DE LA TIERRA

	C.A.EUSKADI		ALAVA		VIZCAYA		GUIPUZCOA		ESPAÑA		CE	
	Ha	%	Ha	%	Ha	%	Ha	%	Ha	%	Ha	%
SUPERFICIE TOTAL	725.071	100,0	304.729	100,0	221.698	100,0	198.646	100,0	50.476.500	100,0	—	—
Tierras de cultivo	104.788	14,5	81.301	26,7	11.645	5,3	11.833	6,0	20.419.800	40,5	67.805.000	51,1
Cultivos agrícolas	89.801	12,4	67.060	22,0	11.303	5,1	11.438	5,8	11.037.800	21,9	—	—
Barbechos y otras tierras no ocupadas	3.803	0,5	3.803	1,2	—	—	—	—	4.527.200	9,0	—	—
Cultivos leñosos	11.184	1,5	10.438	3,4	351	0,2	395	0,2	4.854.800	9,6	—	—
Prados y pastizales	99.870	13,7	25.122	8,2	41.004	18,5	33.544	16,9	6.651.800	13,2	—	26,7
Prados naturales	83.322	11,5	18.118	5,9	37.146	16,8	28.058	14,1	1.459.500	2,9	—	—
Pastizales	16.348	2,3	7.004	2,3	3.858	1,7	5.486	2,8	5.192.300	10,3	—	—
Terreno forestal	436.268	60,2	182.020	59,2	140.522	63,4	133.724	67,3	15.675.300	31,1	53.785.000	21
Monte maderable	334.454	46,1	108.406	35,6	106.863	48,2	119.185	60,0	7.183.400	14,2	—	—
Monte abierto	35.302	4,9	24.932	8,2	9.979	4,5	391	0,2	3.600.600	7,1	—	—
Monte leñoso	66.510	9,2	28.682	9,4	23.680	10,7	14.148	7,1	4.891.300	9,7	—	—
Otras superficies	84.347	11,6	36.286	11,9	28.516	12,9	19.545	9,8	7.729.700	15,3	—	—
Erial a pastos	15.175	2,1	15.175	5,0	—	—	—	—	3.538.700	7,0	—	—
Esparto	—	—	—	—	—	—	—	—	450.300	0,9	—	—
Terreno improductivo	17.912	2,5	6.192	2,0	7.133	3,2	4.587	2,3	1.260.300	2,5	—	—
Superficie no agrícola	45.423	6,3	11.486	3,8	20.578	9,3	13.359	6,7	1.944.600	3,9	—	—
Ríos y lagos	5.837	0,8	3.433	1,1	805	0,4	1.599	0,8	535.800	1,1	—	—

Fuentes: Anuario Estadístico Vasco, 1.988.
Eurostat, 1.988. Año de referencia: 1.986

VIII. REGIMEN DE TENENCIA DE LA TIERRA

AÑO 1986	CAPV		ALAVA		VIZCAYA		GUIPUZCOA		ESPAÑA	
	Ha	%	Ha	%	Ha	%	Ha	%	Ha	%
Propiedad	486.728	82,2	211.309	76,8	143.929	84,7	131.489	89,6	32.888.100	74,2
Arrendamiento	80.034	13,5	46.197	16,8	21.231	12,5	12.606	8,6	5.853.900	13,2
Aparcería	2.286	0,4	2.009	0,7	155	0,1	122	0,1	1.484.200	13,2
Régimen comunal	2.299	0,4	1.957	0,7	208	0,1	78	0,1	206.800	0,5
Otros regímenes	20.567	3,5	13.651	5,0	4.481	2,6	2.454	1,7	3.878.700	8,8
Número de parcelas	266.411	—	109.288	—	98.707	—	58.416	—	20.496.800	—
Promedio de parcelas por explotación	6,5	—	13,95	—	4,7	—	5,03	—	8,8	—

Fuente: Anuario Estadístico Vasco, 1.988
Censo Agrario 1.982.

1.985	CE-10	B	D	IRFA	GR	F	IRL	I	L	H	GB
SAU* en propiedad	56.025,1	432,2	2323,7	7802,7	3174,0	13516	4799	12281	65,62	1282,6	10419,2
SAU* en arrendamiento y otras formas de tenencia	32409,0	957,7	510,9	4081,4	1139,0	14970,0	190,0	3347,0	60,21	743,6	6407,7

* En miles de hectáreas.
Fuente: Eurostat 1.988.

IX. CUADRO Nº 1.-
DIMENSION DE EXPLOTACIONES

	1-5	5-10	10-20	20-50	>50
España (1)	55,7	30	—	8,7	5,6
Bélgica	20,1	10,1	25,6	22,3	5
Dinamarca	2,2	17	27	39,2	14,6
Alemania	31,2	10,2	22,3	23,4	4,9
Grecia	48,3	21	7,6	2,6	0,5
Francia	19,2	13	20,4	32,3	13,1
Irlanda	15,5	13,3	29,7	30,5	8,9
Italia	60,1	14,7	8,7	4,5	2
Luxemburgo	18,4	9,8	14,4	33,8	21,4
Holanda	24,1	19,3	27,2	23,0	3,4
G. Bretaña	11,5	12,5	15,0	24,4	33,4
CEE-10 (2)	45,3	14,4	13,1	16,1	6,9
CAPV (1)	61,9	20,3	10,0	6,3	1,5

(1) 1.982.
(2) 1.985.
Fuentes: Censo Agrario 1.982 y Eurostat (Encuesta estructuras de explotaciones agrarias).

IX. CUADRO Nº 1
(CONTINUACION)

	SAU media por explotación (1.982, en Ha)
Valles Alaveses	26,15
Llanada Alavesa	21,59
ALAVA	14,51
Montaña Alavesa	13,49
Estribaciones del Gorbea	13,40
Cantábrica Alavesa	9,73
Rioja Alavesa	8,32
Urola-Deba	5,99
CAV	5,61
Tolosa	5,56
GUIPUZCOA	4,56
Encartaciones	4,39
San Sebastián- Bidasoa	4,06
Goierri	3,64
Alto Deba	3,43
VIZCAYA	2,77
Vizcaya Costa	2,74
Ibaizábal-Nervión	2,58
Gran Bilbao	2,01

Fuente : Censo Agrario 1.982.

IX. CUADRO Nº 2
PARCELAS POR EXPLOTACION

Estribaciones del Gorbea	20,30	parcelas por explotación
Montaña Alavesa	16,08	parcelas por explotación
Rioja Alavesa	15,45	parcelas por explotación
Valles Alaveses	14,58	parcelas por explotación
ALAVA	13,95	parcelas por explotación
Llanada Alavesa	12,09	parcelas por explotación
Cantábrica Alavesa	8,53	parcelas por explotación
Tolosa	7,14	parcelas por explotación
CAV	6,58	parcelas por explotación
Alto Deba	6,17	parcelas por explotación
Ibaizábal-Nervión	5,55	parcelas por explotación
Goierri	5,31	parcelas por explotación
Vizcaya-Costa	5,11	parcelas por explotación
GUIPUZCOA	5,03	parcelas por explotación
Encartaciones	4,97	parcelas por explotación
VIZCAYA	4,70	parcelas por explotación
Urola-Deba	4,47	parcelas por explotación
Gran Bilbao	2,78	parcelas por explotación
San Sebastián-Bidasoa	2,75	parcelas por explotación

Dimensión de explot. (intervalo en Ha)	N.º medio de parcelas	Dim. media parcela (Ha)
0,1-1	1,67	0,25
1-2	2,85	0,48
2-5	4,42	0,73
5-10	6,87	1,03
10-20	9,49	1,45
20-50	14,63	1,97
50-100	19,18	3,46
100-200	19,89	7,05
más de 200	40,89	16,05

Fuente : Censo Agrario 1.982

IX. CUADRO Nº 3
VARIACION DIM. EXPLOT. 1972-1982 (EN %)

Estribaciones del Gorbea	+59,64
Gran Bilbao	+40,51
Valles Alaveses	+19,60
Encartaciones	+12,62
ALAVA	+11,81
Montaña Alavesa	+11,52
Tolosa	+8,07
VIZCAYA	+7,58
Cantábrica Alavesa	+6,95
Urola-Deba	+5,07
Llanada Alavesa	+4,95
Rioja Alavesa	+0,61
Ibaizábal-Nervión	-1,45
GUIPUZCOA	-2,17
Vizcaya-Costa	-3,85
Goierri	-6,56
Alto-Deba	-7,47
San Sebastián-Bidasoa	-7,87

Fuente : Censo Agrario 1.982

CUADRO Nº 4
PARCELAS POR EXPLOTACION

	1962	1972	1982
CAV	8,26	7,72	6,58
Alava	22,10	16,60	13,95
Vizcaya	4,40	5,00	4,70
Guipúzcoa	4,70	6,10	5,03

Fuente : Censo Agrario 1.982

X.

CUADRO Nº 1. DEDICACION A LA AGRICULTURA EN LA CAPV.

Distribución Geográfica	TOTAL	Dedic. Principal Explotación	%	Decicación fuera Explotación Activi. Agraria	%	Activi. No Agraria	%	Otra Dedicación	%
C.A.V.	39.323	12.906	32,8	633	1,6	13.298	33,9	12.476	31,7
ALAVA	7.185	3.452	48,0	147	2,1	1.812	25,2	1.774	24,7
VIZCAYA	20.682	5.243	25,4	312	1,5	7.477	36,2	7.650	36,9
GUIPUZCOA	11.456	4.211	36,8	204	1,8	3.989	34,8	3.052	26,6

Fuente: Censo Agrario 1.982

X. CUADRO Nº 2
EMPLEO EN EL SECTOR PRIMARIO (*)

Año	Alava	Guip.	Vizc.	CAPV	España
1975	10,6	28,6	27,1	66,3	2821,3
1980	9,4	21,9	18,7	50,0	2124,4
1985	8,6	12,7	17,8	39,1	1826,8
1986	7,9	8,3	14,3	30,5	1717,1
1987	7,0	8,0	13,1	28,1	1718,8
1988	7,0	8,7	12,2	27,9	1694,2

* En miles de personas.

Fuentes: Encuesta de Población Activa. INE.
Economía Vasca. Informe 1988

XI. CUADRO Nº 1
Nº DE TRACTORES POR 100 HAS./SAU

España	Bélgica	Dinamarca	CAPV
3,4	15,4	6,5	13,1

Alemania	Francia	Gran Bretaña
20,5	8,5	7,3

España (año 1986)
CE (años 1984 y 1985)
CAPV (año 1987)

Fuente: RICA.

CUADRO Nº 2
EVOLUCION DE LA MAQUINARIA AGRICOLA (1983-87)

	Tractores		Motocultores		Automotric.	
	1983	1987	1983	1987	1983	1987
Alava	5245	5955	1549	1641	765	838
Guipúzcoa	1306	2107	4277	5470	1	1
Vizcaya	1996	3635	4885	4663	11	40
CAPV	8547	11697	10711	11774	777	879

Fuente: Anuario Estadístico Vasco, 1.988.

XII. CUADRO Nº 1
PARTICIPACION DE ALGUNOS PRODUCTOS EN LA PFA.
AÑO 1985

Productos	CAPV	CE-10
Trigo	5,1	7
Cebada	3,2	2,8
Remolacha azucarera	2,1	2,5
Patatas	5,6	1,5
Hortalizas	9,7	7,9
Vino	7,1	4,7
Total productos agrícolas	36,3	44,5
Leche	27,6	19,2
Carne y ganado bovino	17,1	14,1
Carne y ganado porcino	4,9	16,7
Carne y ganado ovino y caprino..	3,2	1,5
Huevos	7,4	3
Total productos ganaderos	63,7	55,5

Fuentes: Departamento de Agricultura y Pesca. Gobierno Vasco.
La situación de la agricultura en la CE. Informe 1988.

XII. CUADRO Nº 2
PARTE DE LOS PRINCIPALES PRODUCTOS EN LA PFA. AÑO 1985. (EN %).

	Cereales	Otros cultivos	Frutas Hortalizas	Vino	Leche	Bovinos	Porcinos	Huevos Aves de corral
Bélgica	5,4	7,0	13,8	—	16,2	20,8	21,1	6,6
Dinamarca	15,1	8,7	2,0	—	22,8	10,4	28,7	2,9
Alemania	9,3	7,1	6,1	3,5	25,5	17,1	19,3	5,0
Grecia	9,8	19,0	19,6	1,9	9,0	3,8	4,0	5,2
España	14,1	8,3	17,3	2,9	9,0	6,1	11,0	9,4
Francia	18,5	8,0	10,0	10,3	17,0	15,5	6,4	7,0
Irlanda	4,9	3,1	2,4	—	35,4	37,8	5,5	3,7
Italia	10,9	5,3	21,1	6,5	11,4	10,5	6,5	8,5
Luxemburgo	5,9	—	2,7	6,1	46,1	27,5	8,9	1,0
Holanda	1,3	5,6	10,8	—	26,4	10,5	19,5	8,1
Portugal	—	—	—	—	—	—	—	—
Gran Bretaña	18,2	7,6	8,5	—	20,9	16,0	8,3	10,5

Fuente: La situación de la agricultura en la CE. Informe 1.988

XIII. CUADRO Nº 1
RENDIMIENTO DE LECHE POR VACA. AÑO 1987.
(KG / VACA)

Holanda	5.601
Dinamarca	5.904
Gran Bretaña	4.936
Alemania	4.792
Bélgica-Luxemburgo	3.906
Irlanda	4.037
Italia	3.604
España	3.523
Francia	3.375
Portugal	2.466
Grecia	1.825
CAPV	3.901

Fuentes: FAO, 1988
Gobierno Vasco, Departamento de Agricultura y Pesca.

XIII. CUADRO Nº 2
PRODUCCION DE CARNE POR ESPECIES. AÑO 1986.

	CAPV		ALAVA		VIZCAYA		GUIPUZCOA		ESPAÑA		C.A.E./ E.-E.
	Tm.canal	%	Tm.canal	%	Tm.canal	%	Tm.canal	%	Tm.canal	%	
TOTAL	97.735,1	100,0	16.681,9	100,0	34.502,5	100,0	46.550,8	100,0	2.582.200	100,0	3,8
BOVINO	37.342,1	38,2	4.223,7	25,3	20.958,6	60,7	12.159,7	26,1	439.700	17,0	8,5
OVINO	12.837,8	12,9	1.226,9	7,4	2.107,7	6,1	9.303,2	20,0	126.700	4,9	9,7
CAPRINO	317,5	0,3	2,5	0,0	—	—	313,0	0,7	9.000	0,3	4,7
PORCINO	23.253,1	23,8	1.429,8	8,6	8.403,7	24,4	13.419,6	28,8	1.166.500	45,2	2,0
EQUINO	483,9	0,5	125,5	0,8	131,4	0,4	227,0	0,5	6.800	0,3	7,2
AVES	23.148,8	23,7	9.669,6	58,0	2.590,0	7,5	10.889,2	23,4	759.500	29,4	3,0
CONEJOS	553,9	0,6	3,9	0,0	310,9	0,9	239,1	0,5	74.000	2,9	0,8

Fuente: Anuario Estadístico Vasco 1988.

XIV. CUADRO Nº 1
PRODUCCIONES AGRICOLAS CLASIFICADAS POR TIPO DE CULTIVO. AÑO 1986

	CAPV miles Tm.	ALAVA miles Tm.	VIZCAYA miles Tm.	GUIPUZCOA miles Tm.	ESPAÑA miles Tm.
Trigo	88,6	88,6	—	—	4291,8
Cebada	66,5	66,5	—	—	7331,3
Avena	8,5	8,5	—	—	422,3
Maíz	4,0	0,3	1,1	2,6	3405
Patata	263,3	239,6	14,4	9,3	4857
Remolacha	153,0	153,0	—	—	7701
Lechuga	10,0	1,3	5,5	3,2	566
Tomate	8,5	2,7	3,1	2,7	2306
Pimiento	8,1	0,9	6,2	0,9	719,7
Judía verde	4,6	1,3	1,9	1,4	244,0
Uva transformada (mil litros)	50268	50000	165	103	—

Fuente : Anuario Estadístico Vasco, 1988.

CUADRO Nº2
EVOLUCION DE LA SUPERFICIE, PRODUCCION Y RENDIMIENTOS DE ALGUNOS CULTIVOS AGRICOLAS DE LA CAPV

Producto	UVA con D.O.			Remolacha			Trigo	Cebada	Avena	Patata siembra		
VARIABLE	70/74	75/79	80/84	72/76	77/81	82/87	72/76	77/81	82/87	80/82	83/85*	86/87
Superficie Produc. (Has)	7.000	7.700	8.500	2.557	2.319	2.069	52.556	46.513	46.214	5.169	5.468	4.930
Rendimiento Por ha. (Kgr./ha)	3.500	4.400	5.900	3.856	4.629	5.567	2.718	2.912	3.505	11.585	11.227	12.603
Producción anual (Tns)	24.500	33.880	50.150	9.937	10.735	16.529	142.847	135.446	161.980	59.883	61.389	62.133

Fuente: Gobierno Vasco, Departamento de Agricultura y Pesca

XIV. CUADRO Nº 3
EXPLOTACIONES VITICOLAS EN LA CAPV. AÑO 1986

	nº	S.A.U.	Super. vitícola	nº de parcelas
España	2.384	18.243,3	10.451,7	21.392
CAPV	2.250	16.609,0	9.975,0	20.690
Alava	2.249	16.552,7	9.953,9	20.682
Rioja Alavesa	2.249	16.552,7	9.953,9	20.682
Baños de Ebro	105	809,7	627,8	1.576
Cripán	52	766,5	159,9	506
Elciego	248	1.410,1	1.365,8	2.295
Elvillar	118	1.390,4	660,8	1.273
Labastida	199	1.003,1	694,4	1.408
Laguardia	366	1.730,2	1.312,7	2.093
Lanciego	208	1.232,5	872,8	2.139
Lapuebla de Labarca	182	1.091,9	1.004,4	2.178
Leza	72	453,2	242,5	857
Moreda de Alava	124	1.017,8	361,9	742
Navaridas	62	592,9	470,6	1.225
Oyón	247	2.625,8	928,7	1.227
Samaniego	66	576,3	344,7	1.173
Villabuena de Alava	100	724,7	631,6	1.560
Yécora	100	1.127,5	275,4	430

Fuente: Anuario Estadístico Vasco, 1.988

XIV. CUADRO Nº 4
SUPERFICIE, RENDIMIENTO Y PRODUCCION VITICOLAS.
CAMPAÑA 1986/1987

	Superficie (1000 ha)	Rendimiento (hl./ha)	Producción (1000 hl)
CE- 12	3.924	53,9	211.420
Bélgica	0	X	2
Dinamarca	—	—	—
R.F.A.	93	117,3	10.921
Grecia	86	50,4	4.334
España	1.442	25,7	37.042
Francia	1.000	74,0	73.974
Irlanda	—	—	—
Italia	982	75,6	76.962
Luxemburgo	1	137,6	160
Holanda	—	—	—
Portugal	320	25,1	8.017
G.B.	0	X	8

0 : Dato inferior a la unidad utilizada.

X : Dato no calculado.

—: Nada.

Fuente: La situación de la agricultura en la C. E. Informe 1.988.

XV. CUADRO Nº 1. SUPERFICIE FORESTAL ARBOLADA POR ESPECIES

Año 1.986	CAPV		ALAVA		VIZCAYA		GUIPUZCOA	
	ha	%	ha	%	ha	%	ha	%
Grupo de especies	384.513	100,0	143.519	100,0	122.173	100,0	118.820	100,0
Coníferas	213.568	55,5	35.703	24,9	93.879	76,8	83.986	70,7
Pino insignis	162.838	42,3	15.587	10,9	80.107	65,6	67.144	56,5
Pino albar	16.453	4,3	15.486	10,8	720	0,6	247	0,2
Pino marítimo	5.609	1,5	124	0,1	4.978	4,1	587	0,5
Pino laricio	2.039	0,5	1.330	0,9	455	0,4	254	0,2
Otras coníferas	26.548	6,9	3.176	2,2	7.619	6,2	15.754	13,3
Frondosas	160.088	41,6	100.295	69,9	25.701	21,0	34.092	28,7
Haya	50.180	13,1	30.404	21,2	3.077	2,5	16.699	14,1
Quejigo	23.360	6,1	23.084	16,1	252	0,2	24	0,0
Encina	26.589	6,9	19.422	13,5	5.476	4,5	1.691	1,4
Rebollo	8.968	2,3	8.636	6,0	249	0,2	84	0,1
Roble	11.708	3,0	4.771	3,3	4.395	3,6	2.542	2,1
Eucalipto	3.768	1,0	—	—	3.761	3,1	7	0,0
Otras frondosas	35.515	9,2	13.978	9,7	8.491	7,0	13.045	11,0
Mixtas	10.857	2,8	7.521	5,2	2.593	2,1	743	0,6

Fuente: Anuario Estadístico Vasco, 1.988.

XV. CUADRO Nº 2
TIPOS DE PERTENENCIA DE LA SUPERFICIE FORESTAL

	CAPV		ALAVA		VIZCAYA		GUIPUZCOA	
	ha	%	ha	%	ha	%	ha	%
Montes del Estado	1.393	0,4	—	—	452	0,4	941	0,8
Montes de utilidad pública no consorciados	122.221	33,1	101.282	70,6	13.477	11,0	12.461	10,5
Montes de utilidad pública consorciados	9.208	2,4	98	0,1	7.251	5,9	1.859	1,6
Montes de libre disposición consorciados	2.171	0,6	1.724	1,2	250	0,2	196	0,2
Montes particulares consorciados	181	0,0	—	—	104	0,1	77	0,1
Montes de régimen privado	241.689	62,9	40.398	28,2	100.629	82,4	100.662	84,7
Otras pertenencias	2.641	0,7	—	—	—	—	2.641	2,2
TOTAL	384.513	100,0	143.502	100,0	122.164	100,0	118.837	100,0

Fuente : Anuario Estadístico Vasco, 1.988

XVI.
PRODUCCION DE FRUTAS EN LA CE A DOCE

	1986	1987
Bélgica	409	385
Dinamarca	82	50
RFA	3584	2219
Grecia	2377	2066
España	3968	4290
Francia	3423	3562
Irlanda	13	14
Italia	7351	7568
Luxemburgo	9	4
Holanda	586	520
Portugal	389	434
Reino Unido	495	499
CE-12	22686	21611

(en m. Tm.)

Fuente: La situación de la agricultura en la CE
Informe 1.988

XVII. CUADRO Nº 1
SOCIEDADES COOPERATIVAS AGRARIAS POR COMUNIDADES AUTONOMAS

Comunidad Autónoma	Número de sociedades cooperat. agrarias	Número de socios	Capital social (millones de ptas.)
Andalucía	940	303.742	12.056,2
Aragón	233	109.207	2.777,9
Principado de Asturias	83	19.041	200,9
Baleares	42	11.579	478,4
Canarias	88	23.196	1.357,3
Cantabria	29	10.872	78,8
Castilla y León	430	129.147	5.284,2
Castilla - La Mancha	425	188.333	10.438,1
Cataluña	447	124.346	5.412,6
Extremadura	335	66.032	3.994,8
Galicia	313	74.408	3.847,0
Madrid	45	8.285	440,7
Murcia	33	42.720	1.080,4
Navarra	183	41.758	1.482,2
País Vasco	134	2.546	1.536,2
La Rioja	74	16.887	769,6
Comunidad Valenciana	589	363.960	6.239,5
TOTAL	4.423	1.536.059	57.474,8

Fuente: M.A.P.A. La Agricultura, La Pesca y la Alimentación Española en 1988

XVII. CUADRO Nº 2
SOCIEDADES AGRARIAS DE TRANSFORMACION POR COMUNIDADES AUTONOMAS

Andalucía	1.309
Aragón	543
Principado de Asturias	72
Baleares	41
Canarias	154
Cantabria	97
Castilla y León	1.009
Castilla - La Mancha	949
Cataluña	917
Extremadura	328
Galicia	601
Madrid	107
Murcia	385
Navarra	415
País Vasco	128
La Rioja	84
Comunidad Valenciana	978
TOTAL	8.000

Fuente : M.A.P.A. La Agricultura, la Pesca y la Alimentación Española en 1988.

XVII. CUADRO Nº 3
VOLUMEN DE COMERCIALIZACION ASOCIADA POR SUBSECTORES EN LA CAPV.

ALTO (≥ 50%)	%	MEDIO (10-50%)	%	BAJO (< 10 %)	%
Aceituna molturación	65,1	Huevos	26,5	Carne bovino	5,8
Leche de vaca	53,5	Cereales	20,5	Patata de consumo	5,6
Patata siembra	50,0	Leche de oveja	15,0	Carne caprino	5,5
Carne de conejo	50,0	Carne de porcino	12,4	Carne de equino	5,0
		Vino D.O.	11,0	Hortalizas	4,8
				Leche cabra	4,5
				Carne ovino y lana	1,0
				Frutales y claveles	0,2
				Leguminosas, remolacha, cera y miel	0,0

Fuente: Departamento de Agricultura y Pesca del Gobierno Vasco. Año de referencia: 1986.

XVIII
INDUSTRIAS AGROALIMENTARIAS. DISTRIBUCION SECTORIAL Y TERRITORIAL. AÑO 1986

	C.A. Euskadi		Araba		Gipuzkoa		Bizkaia	
	T.establ	P. ocup.	T.establ.	P.ocup	T.establ.	P.ocup	T.estab.	P.ocup
Aserrado y preparación industrial de la madera	153	1.299	27	198	33	293	93	738
Sagrificio de ganado, preparación y conservas de carne	119	2.056	26	369	38	995	55	692
Lácteos y derivados	22	1.101	7	311	5	252	10	538
Alimentación animal	28	257	5	22	9	51	14	184
Fcon. Aceite Oliva	3	3	3	3	—	—	—	—
Industria vinícola	748	837	697	803	30	29	21	5
Fabricación de jugos y conservas vegetales	2	2	1	1	1	1	—	—
Sidrerías	67	92	—	—	67	92	—	—
TOTAL	1.142	5.647	766	1.707	116	1.621	260	2.249

Fuente: Cuentas industriales del sector agroalimentario. 1986-1987 CAPV.

XIX. COMPARACION DE PRECIOS ESPAÑA - CEE (1984-1985)

	DEFINICION DE PRECIOS		PRECIO CEE	PRECIO ESPAÑOL		Relación precios
	CEE	España	ECUs/Tm.	Ptas./tm.	ECUs/tm.	España/CEE
Trigo blando.....	P intervencion	P. garantía a la producción. Tipo II	182,73	22650	174,65	95,57
Trigo duro	Id.	Id. Tipo II	312	25100	193,54	62,03
Cebada.....	Id.	Id.	182,73	21200 20.700	163,47 159,61	89,45 87,34
Maíz.....	Id.	Id.	182,73	22.650	174,65	95,57
Arroz.....	Id.	Id. Tipo II	314,19	31.000	239,41	76,19
Remolacha Azucarera.	P. base	P. contractual	40,69	6.726 (6.150 + 441 + 135)	51,83	126,75
Azúcar blanca...	P. intervención aumentado por prima de almacenamiento	P. Intervención	557,2	90.621 (80.807 + elementos a tanto alzado + almacenamiento)	698,3	125,32
Aceite de Oliva...	P. intervención	P. compra FORPPA	2.276,2	173.250	1 341,8	58,94
Granos de Girasol.	P. indicativo	P. garantía contractual	582,2	46.011 (41.011 + 3.000 + 2.000)	354,8	60,94
Vino blanco.....	P. orientación	P. destilación obligatoria de regulación	3,17 Ecu/HI°	120 ptas/Hi°	0,93 Ecu/HI°	29,33
Vino tinto.....	P. orientación		3,42 Ecu/HI°			

Fuente: C. Tió y P. Solbes, Papeles de Economía Española nº 25, 1.985.

XX. MECANISMOS TRANSITORIOS Y FECHA ESTIMADA PARA LA ARMONIZACION DE PRECIOS

Producto	España			Portugal		
	Tipo de transición	Fecha de armonización de precios	Medida comercial	Tipo de transición	Fecha de Armonización de precios	Medida comercial
Trigo común	Clásica	1988/89	MCI	2 etapas	1995/96	
Trigo pienso	Clásica	1988/89		2 etapas	1995	96
Trigo duro	Clásica	1992/93		2 etapas	1995/96	
Cebada	Clásica	1990/91		2 etapas	1995/6	
Maíz	Clásica	1988/89		2 etapas	1995/96	
Arroz	Clásica	1992/93		2 etapas	1995/96	
Semillas de soja	Especial 1	1994/95		Especial 1	1996/97	
Semillas de girasol	Especial 1	1995/96		Especial 1	1992/93	
Semillas de colza	Especial 1	1993/94		Especial 1	1992/93	
Aceite de oliva	Especial 2	1995/96		Especial 2	1996/96	MCI
Azúcar	Clásica	1991/92		Clásica	1992/93	
Vino	Clásica	1992/93		2 etapas	1995/96	
Mantequilla	Clásica	1991/92	MCI	2 etapas	1995/96	
Leche desnatada en polvo	Clásica	1992/93	MCI	2 etapas	1995/96	
Carne de vacuno	Clásica	1991/92	MCI	2 etapas	1995/96	
Carne de ovino	Clásica	1986/87		Clásica	1986/87	
Frutas y hortalizas frescas	2 etapas	(*)	MCI	2 etapas	(*)	
Frutas y hortalizas transformadas	Clásica	(*)		Clásica	(*)	

(*) Varía según el producto.

Fuente: T. Josling y F. Andrada, R.E.A.S. nº 140, 1.987.

XXI. DISTRIBUCION DE LOS PAGOS EFECTUADOS CON CARGO AL FEOGA - GARANTIA POR SECTORES Y LINEAS DE ACTUACION, AL 31 DE DICIEMBRE DE 1988

(millones de pesetas)

SECTORES	Restituciones a la exportación	Ayudas a la producción	Almacenamiento (3)	Industrialización	TOTAL
Cereales	29.824,1	-1.774,4 (1)	19.084,5	—	47.134,2 (4)
Arroz	505,2	1.474,0	—	—	1.979,2
Azúcar	12.876,7	—	2.904,9	1.256,6	17.038,2
Aceite de oliva	4.631,1	4.454,8	8.100,9	—	17.186,8
Oleaginosas	41,2	19.722,4	646,4	—	20.409,0
Proteaginosas	—	178,0	—	—	178,0
Forrajes desecados	—	3.021,4	—	—	3.021,4
Lino y cáñamo	—	10,4	—	—	10,4
Algodón	—	26.524,5	—	—	26.524,5
Frutas y hortalizas frescas	—	520,2	—	—	520,2
Frutas y hortalizas transformadas	235,7	—	—	4.952,2	5.187,9
Vino	4.539,9	468,4	13.408,9	30.963,7	49.470,9
Tabaco	—	10.745,8	—	—	10.745,8
Semillas	—	243,4	—	—	243,4
Lúpulo	—	84,5	—	—	84,5
Productos Lácteos	3.373,2	2462,2 (2)	10.803,2	—	16.638,7
Vacuno	610,2	1.082,6	6.160,7	—	7.853,5
Ovino y Caprino	—	46.111,1	4,0	—	46.115,1
Carne de porcino	1.107,9	—	568,6	—	1.676,5
Aves y huevos	810,7	—	—	—	810,7
Transformación de productos agrícolas	1.249,2	—	—	—	1.249,2
Productos de pesca	—	3.738,2			
—	—	3.738,2			
TOTAL	59.805,1	119.067,2	61.781,2	31.174,5	277.808,1
MCA	—	—	—	—	2.890,1
MCM	—	—	—	—	135,2 (4)
TOTAL GENERAL	—	—	—	—	280 833,4

(1) Ayuda a la producción de trigo duro: 380,9 millones de pesetas; restituciones a la producción de cereales destinados a la fabricación de almidón y sémolas de maíz: 2.623,1 millones de pesetas; tasas de corresponsabilidad: 4.779,6 millones de pesetas.
(2) Deducida tasa suplementaria en leche por 1.012,3 millones de pesetas.
(3) Deducidos beneficios de operaciones comerciales en cereales y productos lácteos por 2.906,4 millones de pesetas.
(4) Deducidos montantes compensatorios percibidos por el Estado por 244,8 millones de pesetas.

XXII. GRADO DE UTILIZACION DE ALGUNOS INSTRUMENTOS SOCIOESTRUCTURALES

Comunidad Autónoma	Conjunto	Zonas de montaña y desfavorecidas	Ayudas para comercialización y transf.	Medidas regionales específicas para el desarrollo agrario
Madrid	—	—	X	—
Navarra	X	XX	XX	X
País Vasco	XX	XX	XX	X
Cataluña	X	X	X	X
Aragón	XX	X	XXX	X
Cantabria	XX	XXX	XX	XX
La Rioja	X	—	XX	—
Asturias	XX	XX	XX	XXX
Valencia	X	X	XX	X
Castilla-León	XXX	XXX	XXX	XXX
Baleares	X	X	XX	X
Murcia	X	—	XX	—
Canarias	XXX	XXX	XXX	XXX
Galicia	XXX	XXX	XXX	XXX
Castilla-La Mancha	XX	XX	XXX	XX
Extremadura	XXX	XXX	XXX	XXX
Andalucía	XXX	XXX	XX	XXX

El número de cruces marca la intensidad con que se puede beneficiar de los instrumentos socioestructurales.

Fuente: J.M. Sumpsi y C. Tió, Papeles de Economía Española nº 34, 1.988

XXIII. CUADRO Nº 1. AYUDAS PARA LA MEJORA DE LA ESTRUCTURA DE LAS EXPLOTACIONES AGRARIAS. DATOS CORRESPONDIENTES A ALAVA, (MILLONES DE PTAS.)

	1986	1987	1988	TOTAL
Adquisición maquinaria	134,6	58,5	23	216,1
Const. e inst.agr. y gan.	143,8	82,7	86,4	312,9
Mejoras perm. en fincas	13,1	14,9	10,3	38,3
Transf. monte, implantación praderas, cercados.	12,8	6,8	—	19,6
Hortofloricultura y frutales	1,9	1,0	--	2,9
Compra de tierras	40,5	53,0	9,9	103,4
Adquisición ganado	104,6	44,5	2,6	151,7
Vivienda Rural	38,9	24,4	24,5	87,8
TOTAL	486,9	286,3	156,7	932,9

Fuentes: Gobierno Vasco, Departamento de Agricultura y Pesca.
DiputaciónForal de Alava, Dirección de Agricultura, Ganadería y Montes.

XXIII. CUADRO Nº 2. AYUDAS PARA LA MEJORA DE LA ESTRUCTURA DE LAS EXPLOTACIONES AGRARIAS. DATOS CORRESPONDIENTES A GUIPUZCOA, (MILLONES DE PTAS.)

	1986	1987	1988	TOTAL
Adquisición maquinaria	4,2	12,6	11,5	28,3
Const. e inst.agr. y gan.	115,2	137,2	113,0	365,4
Mejoras perm. en fincas	2,5	5,4	8,02	15,92
Transf. monte, implantación praderas, cercados	20,6	25,0	19,5	65,1
Hortofloricultura y frutales	12,1	16,7	10,6	39,4
Compra de tierra	49,4	36,5	28,6	114,5
Adquisición ganado	46,7	34,4	27,7	108,8
Vivienda rural	35,2	55,1	34,7	125,0
TOTAL	285,9	322,9	253,8	862,7

Fuentes: Gobierno Vasco, Departamento de Agricultura y Pesca.
Diputación Foral de Guipúzcoa , Departamento de Agricultura y Pesca.

XXIII. CUADRO Nº 3. AYUDAS PARA LA MEJORA DE LA ESTRUCTURA DE LAS EXPLOTACIONES AGRARIAS. DATOS CORRESPONDIENTES A VIZCAYA, (MILLONES DE PTAS.)

	1986	1987	1988	TOTAL
Adquisición maquinaria	8,4	5,6	0,2	14,2
Const. e inst.agr. y gan.	178,5	93,8	64,76	337,06
Mejoras perm. en fincas	18,8	6,8	24,66	50,26
Transf. monte, implantación praderas, cercados	23,2	15,3	17,01	55,51
Hortofloricultura y frutales	36,5	11,0	16,76	64,26
Compra de tierra	12,8	12,6	0,05	25,45
Adquisición ganado	61,4	53,5	100,7	215,6
Vivienda rural	67,2	31,5	40,46	139,16
TOTAL	406,8	230	264,35	901,5

Fuentes: Gobierno Vasco, Departamento de Agricultura y Pesca.
Diputación Foral de Bizkaia, Departamento de Agricultura .

XXIII. CUADRO Nº 4. AYUDAS PARA LA MEJORA DE LA ESTRUCTURA DE LAS EXPLOTACIONES AGRARIAS. CAPV., (MILLONES DE PTAS.)

	1986	1987	1988	TOTAL
Adquisición maquinaria	147,2	76,7	34,7	258,6
Const. e inst.agr. y gan.	437,5	313,7	264,16	1015,36
Mejoras perm. en fincas	34,4	27,1	42,98	104,48
Transf. monte, implantación praderas, cercados	56,6	46,3	36,51	139,41
Hortofloricultura y frutales	50,5	28,7	27,36	106,56
Compra de tierra	102,7	102,6	38,55	243,85
Adquisición ganado	212,7	132,4	131,0	476,1
Vivienda rural	141,3	111,0	99,66	351,96
TOTAL	1182,9	839,3	674,92	2697,12

XXIII. CUADRO Nº 5. REEMBOLSOS FEOGA ORIENTACION EN CONCEPTO DE AYUDAS A INVERSION EN EXPLOTACIONES AGRARIAS (1), (MILLONES DE PTAS.)

	1986	1987	1988(2)	TOTAL
ALAVA	128,78	71,57	39,17	239,52
GUIPUZCOA	81,37	83,18	29,60	194,15
VIZCAYA	93,63	44,27	57,44	195,34

(1) Incluye ayudas complementarias a la inversión jóvenes agricultores.

(2) Reembolsos solicitados.

Fuente: Departamentos de Agricultura de las Diputaciones Forales de Alava, Guipúzcoa y Bizkaia.

XXIV. PROGRAMA DE ACCION COMUN. LINEAS DE ACTUACION Y RESUMEN FINANCIERO

	ALAVA		GUIPUZCOA		VIZCAYA		CAPV	
	Inversion •	Reembolso FEOGA	Inversión •	Reembolso FEOGA	Inversión •	Reembolso FEOGA	Inversión •	Reembolso FEOGA
Mejora infraestructura rural	376,8	188,4	976,2	488,1	1071	535,5	2424	1212
Regadíos	349	139,6	—	—	—	—	349	139,6
Concentración parcelaria	1049	524,5	160	80	160	80	1369	684,6
Lucha contra la erosión	120	60	320	160	370	185	810	405
Mejora superficies agrícolas explotadas individualmente	—	—	99,5	49,75	99,5	49,75	199	99,5
Mejora forestal	—	—	333	166,5	410	205	743	371,5
Mejora de vivientas rurales	—	—	177	88,5	160	80	337	168,5
TOTAL INVERSIONES	1894,8	912,5	2065,7	1032,85	2270,5	1135,25	6231	3081

• En millones de pesetas. Se trata de la inversión imputable a la Administración Vasca.

Fuentes: Gobierno Vasco, Departamento de Agricultura y Pesca
Diputación Foral de Alava, Dirección de Agricultura, Ganadería y Montes.

XXV.
PROGRAMA COMARCAL VALLES ALAVESES.

	Definición del proyecto	Presupuesto
I.	PLAN DE RELANZAMIENTO ECONOMICO	(Millones de ptas.)
	Apoyo a las estructuras de comercialización de productos locales	60
	Proyecto integral de recuperación económica y repoblación ARTALDE	378
	Mejora de comunicaciones	506,3
	Infraestructura de riego orientada a producción alternativa	499
	Reconversión y mejora silvopastoril	67,5
	Otras actuaciones referentes a la producción: básculas, amojonamientos y otros	8
II.	MEJORA DEL MEDIO RURAL Y FISICO	918,8
III.	MEJORA Y CONSERVACION DEL PATRIMONIO HISTORICO - CULTURAL	71,8
	TOTAL PRESUPUESTO DEL PROGRAMA	2.509,4

Fuente: Diputación Foral de Alava, Dirección General de Agricultura, Ganadería y Montes.

XXVI. PROGRAMA DE DESARROLLO DE LAS COMARCAS DE MONTAÑA ALAVESA Y VALLES ALAVESES (ZONAS RURALES DE OBJETIVO Nº 5 B)

EJES DE ACTUACION	INVERSIONES PREVISTAS (mill./ptas.)					
	1990	1991	1992	1993	1994	TOTAL
Mejora estructural del sistema productivo agrario	720	548	347	480	378	2473
Diversificación agrícola y actividades complementarias	195	226	189	139	182	931
Creación servicios y asistencia tecnica y dinamización económica	86	139	237	189	89	740
Mejora condiciones vida en medio rural	280	335	275	265	255	1410
Mantenimiento espacio rural	142	171	163	119	119	714
Desarrollo sectores secundario y terciario. Promoción productos agroalimentarios.	388	3869	3970	2486	2322	12875
Mejora directa de la renta agraria	52	52	52	52	52	260
Mejora Formación Ocupacional	95	100	105	110	110	520
Mejora comunicaciones	141	316	316	141	166	1080
TODOS LOS EJES	2099	5756	5654	3981	3673	21154
FINANCIACION CAPV	1324,5	2008	1967	1462	1307,5	8069

Fuente : Diputación Foral de Alava. Departamento de Agricultura, Ganadería y Montes.

XXVII. CUADRO Nº 1
APLICACION EN LA CAPV DEL REGL. CEE 355/77 SOBRE FOMENTO DE LA TRANSFORMACION Y COMERCIALIZACION AGRARIA* (MARZO 1986 - DICIEMBRE 1988)

SUBSECTOR	Expedientes aprobados	Inversión (millones pts.)	Ayuda FEOGA (% s/inversión)
ENOLOGICO	5	410	16,8
CEREALES	3	375	24,9
CARNICO	4	1.718	22,0
LACTEO	6	646	20,0
HORTOFRUTICOLA	2	109	16,8
APICOLA	—	—	—
TOTAL	20	3.258	20,9

* Sólo relativo a productos agrarios.

Fuente: Gobierno Vasco, Departamento de Agricultura y Pesca, Dirección de Industria y Comercialización Agropesqueras.

XXVII. CUADRO Nº 2.
INVERSION Y SUBVENCION ACUMULADAS. REG. CEE 355/77, (1986 - JUNIO 1989). (MILL. PTAS.)

	Proyectos aprobados	Inversión aprobada	Subvención
Productos de la pesca	60	11.898,05	2.390,20
Productos lácteos	67	9.769,77	1.923,15
Carne de abasto Carne de conejo Carne de ave	160	34.518,85	7.357,79
Vinos	88	11.548,91	2.245,72
Flores y plantas vivas	8	919,53	215,22
Frutas y hortalizas frescas	211	31.119,97	6.367,34
Frutas y hortalizas transf.	43	8.481,45	1.697,46
Cereales	92	8.346,49	1.771,19
Aceite de oliva	72	4.428,92	812,19
Aceituna de mesa	5	451,22	94,60
Arroz	—	—	—
Semillas	1	210,00	52,50
Tabaco	—	—	—
Tomate transformado	—	—	—
Diversos	3	863,60	167,20
Piensos	6	1.339,90	302,60
Huevos	2	144,10	32,50
Corcho	—	—	—
Azúcar	—	—	—
Mercados polivalentes	1	40,90	10,20
TOTAL	819	124.081,66	25.439,87

Fuente : Agricultura nº 685 - 1989.

XXVII. CUADRO Nº 3
INVERSIONES Y SUBVENCIONES ACUMULADAS.
REGL. CEE 355/77, (1.986- JUNIO 1989). (MILL.PTAS.)

CCAA	nº proyectos	Inversión	Subv. FEOGA
Andalucía	213	25.403,49	5.082,18
Aragón	38	6.518,33	1.342,02
Asturias	11	1.990,13	312,79
Baleares	6	738,07	146,19
Canarias	10	1.147,15	261,54
Cantabria	6	820,92	145,03
Castilla - La Mancha	86	6.727,19	1.641,13
Castilla - León	64	9.306,93	2.216,61
Cataluña	87	17.977,89	3.435,30
C. Valenciana	89	14.305,38	2.805,26
Extremadura	23	3.181,36	1.049,46
Galicia	63	13.093,59	2.909,48
Madrid	26	5.662,69	992,74
Murcia	27	6.078,27	1.159,50
Navarra	31	4.170,87	772,05
País Vasco	23	4.497,37	708,37
Rioja	16	2.462,21	460,22
TOTAL	819	124.081,66	25.439,87

Fuente: Agricultura nº 685, 1989

XXVIII
PROCESO DE TRANSFERENCIAS EN LA CAPV
(DESARROLLO LEGISLATIVO)

I. Etapa preautonómica: transferencias de competencias.

- Real Decreto 1981/1978, BOE nº 199 de 21.8.1.978:
  - Denominaciones de origen.
  - Extensión agraria.
  - Investigación agraria.

- Real Decreto 2209/1979, BOE nº 227 de 21.9.1979:
  - Capacitación agraria.
  - Sanidad

II. Etapa autonómica: traspasos de servicios

- Denominaciones de origen: Real Decreto 2751/1980, BOE nº 306 de 22.12.1.980.
- Sanidad vegetal: Real Decreto 2752/1980, BOE nº 306 de 22.12.1980.
- Investigación agraria: Real Decreto 2756/1980, BOE nº 307 de 23.12.1980
- Conservación naturaleza: Real Decreto 2761/1980, BOE nº 308 de 24.12.1980
- Ferias interiores, reforma de estructuras comerciales y disciplina de mercado : Real Decreto 2867/1980, BOE nº 9 de 10.1.1981.
- Cámaras agrarias: Real Decreto 3196/1980, BOE nº 95 de 21.4.1981.
- Reforma y desarrollo agrario: Real Decreto 1254/1981, BOE nº 151 de 25.6.1981.
- Desarrollo ganadero: Real Decreto 1261/1981, BOE nº 152 de 26.6.1981.
- Viticultura y enología: Real Decreto 1423/1981, BOE nº 170 de 17.7.1981.
- Producción vegetal: Real Decreto 2022/1981, BOE nº 218 de 11.9.1981.
- Producción y sanidad animal: Real Decreto 2030/1981, BOE nº 219 de 12.9.1981.
- Comercialización agraria: Real Decreto 2038/1981, BOE nº 220 de 14.9.1981.
- Sociedades Agrarias de Transformación: Real Decreto 3177/1982, BOE nº 284 de 26.11.1982.
- Industrias agrarias: Real Decreto 788/1985, BOE nº 230 de 3.5.1985.
- Semillas y plantas de vivero: Real Decreto 839/1985, BOE nº 136 de 7.6.1985.

XXIX
NIVELES DE ADMINISTRACION PUBLICA QUE CONCURREN EN LA CAPV EN MATERIA AGRARIA

