

LA COORDINACION DE LA POLITICA ECONOMICA COMUNITARIA : LA REFORMA DE LAS ESTRUCTURAS AGRARIAS Y LAS LLAMADAS POLITICAS "ECONOMICAS" DE ACOMPAÑAMIENTO. SU INCIDENCIA EN CASTILLA.

Miguel ROMERO VELASCO

Ldo. en Derecho. Profesor-Tutor de la UNED.(Córdoba).-

1.- INTRODUCCION.-

Desde el nacimiento de la Comunidad Económica Europea, se vio con suficiente claridad, la necesidad de que un sector económico de gran envergadura, formara parte del Tratado que constituyó la Comunidad Económica. Se dieron cuenta los legisladores comunitarios, que esa integración de la agricultura formando parte de la Economía Comunitaria, iba a reportar grandes ventajas para los socios, derivadas de la introducción de criterios de economía como lo eran : para los agricultores, la posibilidad de disponer de un mercado mucho mas amplio que el de sus naciones propias, para poder salida a sus productos; para los consumidores, porque esa gran producción a escala podría abaratar los precios de los productos con lo que sus economías domésticas se beneficiarían de este hecho.

El Tratado de constitución de la Comunidad Económica Europea, establecía en su artículo 2º que la Comunidad tendrá por misión promover "... un desarrollo armonioso de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, una expansión continua y equilibrada, una estabilidad creciente, una elevación acelerada del nivel de vida y relaciones mas estrechas entre los Estados que la integran", y añade en su art. nº 3, que uno de sus objetivos será " d) el establecimiento de una política común en el sector de la agricultura", algo que no podía ser de otro modo ya que el propio Tratado reconocía en el art. 39.2c) " el hecho de que en los Estados miembros, la agricultura constituye un sector estrechamente vinculado al conjunto de la economía".

La cohesión económica y social, que constituye el gran pilar de la construcción de la Comunidad Europea a través del Acta Única, se ha reforzado hace poco tiempo con la firma del Tratado de Unión Europea firmado en Maastricht el 11 de diciembre de 1991; en este Tratado y fiel a su trayectoria pasada, la Comunidad ha optado por ir aun mas lejos en la coordinación de sus políticas económicas, consciente de que ese medio conducirá a una mayor integración europea.

En este marco de integración y de coordinación se inscribe la Reforma de las Estructuras Agrarias como medida de política económica, que nos debe llevar a una mayor aproximación en las estructuras de las empresas agrícolas comunitarias, a la vez que las medidas de acompañamiento, tendrán un efecto corrector sobre

¹Solima, Rosario : " Apoyo a los fondos estructurales al crecimiento de Andalucía: presente y futuro". Revista Europa Junta nº 2.

algunos indicadores de la economía agrícola, que debe conducir también a una mayor aproximación.²

Los acuerdos de Maastricht probablemente no hubieran existido sin la labor previa preparada por el Acta Única, que fijó el objetivo del Mercado Único para 1993, a la vez que las políticas de cohesión económica y social, serían acompañantes indisolubles de esa terna. Ahora sin embargo, nos encontramos ante un reto de mayor envergadura, ya que esa Unión acordada va a tener como consecuencia unos grados mayores de exigencia en las políticas de los Estados miembros, para que se garantice la convergencia de las economías comunitarias, y esto va a suponer la utilización de medidas de política económica que podría hacer mas grandes las diferencias a nivel territorial.³

Por ello las medidas "económicas" de acompañamiento en los Estados miembros, tienen que permitir a las regiones desfavorecidas (entre las que nos encontramos) un crecimiento económico superior al de la media comunitaria, para ello el presupuesto de la Comunidad en Fondos Estructurales y por medio del FEOGA-O debe crecer proporcionalmente al grado de desfavorecimiento de cada zona europea.⁴

Para ello, las medidas tomadas recientemente en España, al objeto de mejorar la reforma de las estructuras agrarias, y el aumento del presupuesto a que nos hemos referido, tiene que lograr una total equiparación de las estructuras, que nos acerquen a una plena convergencia comunitaria.

2.- RAZONES PARA UNA REFORMA DE LAS ESTRUCTURAS AGRARIAS.-

A pesar de las diferencias y contradicciones entre las políticas agrícolas de los Estados miembros, hubiera sido inconcebible que se hubiera llegado a la creación de una Comunidad Económica Europea que no incluyera un sector tan importante como el agrario. También el desarrollo de la agricultura repercute en el resto de la economía y especialmente en el nivel de empleo. Pero además es determinante de la política general y de la política regional, ya que en muchas regiones está tan unida al desarrollo económico de la zona, que sería inconcebible sin la misma.

²Si la Comunidad, como dice su Tratado, quiere incrementar la productividad de la agricultura para mejorar los ingresos de las personas que trabajan en el sector agrario, la política de precios y mercados no basta, necesita instrumentos que conduzcan directamente a una mejora de las estructuras agrarias.

³No debe ser esto lo que ocurra con las política de convergencia en materia de estructuras agrarias, hay que tener en cuenta que las estructuras actuales de Europa tienen un grado de especialización y de asociacionismo, mucho mayor que el existente en nuestro país.

⁴Solima, Rosario : Op. cit.

A mediados de siglo Europa contaba con 65 millones de hectáreas de superficie agraria utilizada; unos 17'5 millones de personas trabajan para la agricultura, lo que representaba el 33 % de la población activa en Italia, 25 % en Francia, 10 % en Bélgica. Las explotaciones agrícolas de más de 0'5 hectáreas y menos de 5 representaban el 85 % de las explotaciones italianas aproximadamente, el 55 % de las francesas y el 35 % de las alemanas.

Estos datos eran preocupantes, ya que si de esta forma Europa tenía que alimentar a sus 150 millones de habitantes, en Estados Unidos existían 400 millones de hectáreas destinadas a la alimentación de 200 millones de habitantes, y la antigua Unión Soviética disponía de más de 600 millones de hectáreas para sus 250 millones de habitantes. De esta forma el dato de como se distribuía la superficie agrícola utilizable arrojaba diferencias comparativas preocupantes. Mientras el agricultor norteamericano disponía de un promedio de 100 hectáreas, el europeo apenas llegaba a las 5 hectáreas. A todo esto había que añadir otros datos mas preocupantes si cabe, la parte correspondiente a la agricultura en la producción total de bienes era el 36 % en Italia, el 30 % en Francia y solo el 15 % en Alemania. En aquellos mediados de los años cincuenta la renta media de los agricultores europeos era muy diferente de unos países a otros, sin entrar en las diferencias que se podían generar si se hacía un estudio comparativo con los agricultores norteamericanos.

Estos diferentes resultados económicos generaban el establecimiento de una serie de objetivos económicos al constituirse la Europa de los Seis, que estaban presididos por la consecución de una mayor productividad en todas las estructuras agrarias. Ante esto se plantearon dos series de objetivos : en primer lugar los que se podrían llamar "objetivos instrumentales" que estarían constituidos por el aumento de la productividad y el progreso técnico, por un lado, y la estabilidad de los mercados por el otro. En segundo lugar tenemos que diferenciar los llamados "objetivos finalistas o de resultado", en los que se incluirían el aumento de la renta por parte de los agricultores, proporcionar al consumidor precios razonables y la seguridad de los abastecimientos.⁵

La ampliación del mercado, la estabilidad de la oferta y una buena explotación de las ventajas de la producción regional en un " gran espacio económico", eran unos argumentos inmejorables para acometer una reforma profunda de la política agrícola comunitaria. Sin embargo para aumentar la competitividad de la Comunidad se debía proceder a una reforma de las estructuras de la agricultura europea, y que dadas sus características propias, no pusiera en evidencia la explotación de tipo familiar.

La relación necesaria con el entorno natural, el apego a la

⁵Díaz Fraile, J.M. : " El Derecho Comunitario sobre Estructuras Agrarias y su desarrollo normativo en el Derecho Español". Ed. Civitas.

tierra⁶, se puede añadir a ello las escasas posibilidades de cambiar de trabajo en las zonas rurales, cambio que en caso de que se produzca puede originar una emigración del campo a la ciudad para familias enteras, lo que significaría un cambio radical en su forma de vida, a la vez que se produce un despoblamiento de zonas rurales, y el posible daño al medio ambiente; constituirían los objetivos fundamentales de la política económica.

Todos estos factores por separado o en conjunto hacen difícil la adaptación de las estructuras de producción agraria a las grandes transformaciones que se producen en el entorno social y económico. Por ello para que la agricultura tenga una verdadera posibilidad de evolución y pueda asumir sus múltiples funciones en la sociedad, la política económica agrícola debe impulsar los cambios estructurales necesarios para que los trabajadores de este sector puedan beneficiarse del desarrollo y del bienestar social.

En este amplio campo, es donde se circunscriben las medidas adoptadas a nivel comunitario y español para la mejora de las estructuras agrarias, con objeto de contribuir a la mejora de las explotaciones agrícolas mediante su modernización técnico-económica y la reorganización de sus estructuras, así como a la conservación del medio ambiente y de los recursos naturales de la agricultura. Y nosotros nos vamos a referir en este estudio a dos grandes campos dentro de esta reforma: la mejora de las estructuras agrarias, como medio de lograr la modernización económica y técnica de las mismas, con una serie de medidas no expuestas en el Tratado como son los programas de contabilidad de la empresa agrícola, el fomento del asociacionismo agrario, los programas de repoblación forestal, la constitución de agrupaciones de explotaciones agrícolas de ayuda recíproca, de servicios etc.; en segundo lugar haremos referencia a dos de las principales medidas de acompañamiento, como son la retirada de tierras de la producción, que debe llevar a una acomodación entre el grado de productividad de la agricultura y el nivel de empleo, lo que se logrará con otra medida fundamental, como es las ayudas para el cese anticipado de la actividad agraria, vista además como medida de política de empleo.

⁶Factor que tiene un gran poder disuasorio en cuanto a llevar a efecto a una auténtica mejora de las estructuras agrarias, ya que muchos agricultores se resisten a que se fomente el asociacionismo, porque creen que con ello pierden su factor de poder social: la tierra.

⁷Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas: "Una Política Agraria común para los años noventa" 3ª edición.

⁸No podemos olvidar que más de la mitad de los agricultores de la Comunidad tienen 55 años o más, que son muy diferentes los niveles de renta entre de los agricultores de los diferentes países, y que un agricultor de cada tres lo es a tiempo parcial. Todo esto necesita lógicamente una reforma profunda que empiece por favorecer el acceso a la agricultura de los jóvenes,

4.- PROBLEMAS GENERADOS EN LA POLITICA ESTRUCTURAL
COMUNITARIA : EL GATT Y LOS INCONVENIENTES FINANCIEROS.-

4.1.- Las negociaciones del GATT : una dificultad para la efectividad de la política de estructuras.-

La política agrícola es un tema mundial, no se protege la agricultura exclusivamente en la Comunidad, todos los países tratan de establecer medidas que afecten a su política agrícola. por ejemplo EEUU en 1987 dedicó 11250 dólares por agricultor a ayudas a la agricultura, cinco veces mas que la cantidad que se dedica en la Comunidad; pero también estos países tiene problemas generados por los excedentes agrícolas que se han producido como consecuencia del aumento de la producción. Esto dio lugar a una acumulación de excedentes agrarios que se convirtieron en un inconveniente para el desarrollo del comercio internacional agrícola.

En estas condiciones se celebro la ronda de negociaciones comerciales del GATT, donde la política agraria fué uno de los temas centrales. Objetivo prioritario es lograr mayor libertad en el comercio mundial, eliminando las restricciones a las importaciones y "limitar las subvenciones y otras medidas que repercuten en el comercio y someterlas a normas mas estrictas". Ya se había intentado una limitación a estas subvenciones entre los años 1955 y 1962, con la elaboración de la sección B del artículo XVI del GATT. Posteriormente en la reunión celebrada en Ginebra en 1989, se reafirmó lo anterior estableciendo como un objetivo fundamental prever durante un período que se acuerde reducciones progresivas sustanciales de la ayuda y la protección a la agricultura, con el objetivo de corregir y prevenir las distorsiones en los mercados agrarios mundiales.¹⁶

Esto significa para muchos países y también para la CE, la necesidad e incluso la congelación de ayudas a la agricultura que pudieran hacer peligrar una autentica política de estructuras; las medidas estructurales deben estar acompañadas por unas medidas financieras eficaces que garanticen el efectivo apoyo a los programas de acción comunitaria; no serían eficaces las medidas de retirada de tierras de la producción o el abandono definitivo de la agricultura con la consiguiente entrada de jóvenes agricultores en la producción; si no se acompañan de apoyos financieros comunitarios para la modernización de las explotaciones.

EEUU siempre adoptó una posición extrema, expresada en la total retirada de ayudas a la agricultura, esta propuesta sin embargo es inaceptable para la Comunidad y otros países con una estructura agraria compuesta por pequeñas y medianas explotaciones, que llevaría a una condena definitiva de millones

¹⁶Milán Díaz, R. : "Las negociaciones sobre agricultura en la Ronda Uruguay del GATT". Boletín ICE Económico.1991.

de explotaciones europeas.¹⁹

Las consecuencias que se derivan de la Ronda de Uruguay van a depender lógicamente de los compromisos que se alcancen, pero se pueden extraer algunas conclusiones para la política agrícola de estructuras : la ayuda interna que todos los países conceden a su agricultura en mayor o menor grado, deberá reducirse en un porcentaje próximo al 30 %, y se tendrán que especificar en qué número de años se van aplicar esas reducciones (normalmente entre cinco y diez); esta reducción de la ayuda va a producir una disminución de los precios de los productos agrícolas y de las superficies cultivadas, con lo que se llevaría a efecto una de las medidas de política estructural comunitaria, si bien los apoyos financieros para otras medidas de acompañamiento se van a ver reducidos.²⁰ Lo que si debemos dejar claro, es que una reducción en el apoyo financiero, que afecte directamente a las ayudas estructurales, no logrará nunca la total adaptación de las empresas agrícolas comunitarias a los cambios en el mercado.

4.2.- El presupuesto comunitario : diferente trato a la financiación de la política de estructuras.-

Al tratarse la política de estructuras de una política común, los gastos deben ser financiados por todos. Es este uno de los principios básicos de la PAC, para llevarlo a efecto, los Estados miembros decidieron en 1962, la creación de un fondo comunitario : El Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria, que se encarga de financiar los gastos de la PAC en cualquiera de los Estados miembros.

La diferencia de trato otorgada a las dos secciones del FEOGA, hace prever que aun siendo importante una reforma estructural, no llega a alcanzar todavía la importancia otorgada a la financiación de precios y mercados como medida que influya en la bajada de los precios y la elevación de la renta de los agricultores. En 1987, los gastos de la sección de Garantía representaron el 96 % del total de gastos del FEOGA; mientras que en el período comprendido entre 1983 y 1987 los gastos de la Sección Garantía se incrementaron en 7177 millones de ecus, en el mismo período de tiempo los gastos de la Sección de Orientación sufrieron un incremento de 119 millones de ecus. Como se puede observar la diferencia es significativa, la explicación que se le puede dar a este diferente trato está en la cofinanciación que se produce en los gastos de la Sección de Orientación; lógicamente, si las medidas de política estructural son ejecutadas de forma descentralizada en cooperación con los diferentes Estados miembros, es previsible que las regiones donde se van a aplicar las medidas estructurales participen de forma proporcional en los gastos que se ocasionan.

¹⁹Cuando hablamos de otros países, nos referimos al denominado grupo de Cairns, compuesto por trece países entre los que destacan Argentina, Brasil, Australia, Canadá, Colombia, Chile, Filipinas, Uruguay etc.

²⁰Milán Díaz, R.: Op. cit.

Esto puede explicar en parte la diferencia de fondos concedidos a las dos secciones del FEOGA. En 1987 llegaron a 847 millones de ecus, es decir aproximadamente el 3'5 % del total de los gastos globales del FEOGA. Con esta cantidad es muy difícil que se pueda dar un desarrollo efectivo a la política de estructuras. Por esta razón la CE trata de que se concentren los medios disponibles en las zonas desfavorecidas; mas del 50 % de los fondos estructurales fueron destinados en 1987 a medidas regionales específicas : el 24 % de ellos a zonas de montaña y aproximadamente el mismo porcentaje se dedicó a la mejora de las condiciones de transformación y comercialización de los productos agrícolas; en cuanto a las medidas socioestructurales recibieron el 14 % de los fondos.²¹

5.- LA REFORMA DE LAS ESTRUCTURAS AGRARIAS Y LAS MEDIDAS DE ACOMPAÑAMIENTO.-

Pocos sectores económicos han experimentado cambios tan rápidos y profundos como la agricultura de la Comunidad. En 1960, la Comunidad de los seis, todavía trabajaban en la agricultura 15.200.000 personas, que en 25 años después se había reducido a una tercera parte siendo el número de trabajadores de 5.200.000. Tras la última ampliación, con la incorporación de España y Portugal, trabajan aproximadamente 10 millones de personas, que por término medio representa el 8 % de la población activa, aunque se observan muchas diferencias entre unos países y otros.

Hasta la década de los setenta, el abandono del sector agrario se produjo a una marcha muy acelerada; el crecimiento de los sectores industrial y terciario permitió la creación de puestos de trabajo necesarios que absorbieron los trabajadores procedentes de la agricultura. Como consecuencia de este exodo de mano obra, se redujo considerablemente el número de explotaciones, así en veinte años la cantidad de explotaciones pasó de 6'4 millones a 4'8 millones; lo que hizo que al abandonarse la tierra y agruparse explotaciones, la superficie media por explotación aumentó pasando de 12 hectáreas a casi 20. También estos cambios han producido una especialización de las producciones, los avances tecnológicos, unidos a esta especialización que hacíamos referencia, han aumentado el volumen de producción, con el problema consiguiente de excedentes.²² Así las cosas, se acometió la mayor reforma de la agricultura europea en cuanto a estructuras agrarias, actuando fundamentalmente en varios frentes : un programa de acción de retirada de tierras de

²¹Documentación Europea : "Una política agraria común para los años noventa".

A partir de 1988 los gastos agrarios de la sección de garantía y la gestión de su presupuesto se someten a una severa reglamentación que garantiza que los avances en la política de precios no sean éxitos parciales; con ello también se logra una mejor distribución del presupuesto total del FEOGA que beneficia a la Sección de Orientación como financiadora de los fondos estructurales.

²²Oficina de Publicaciones Oficiales de la Comunidad Europea : "Una Política agrícola común para los años noventa".

la producción, que junto a la incentivación del cese anticipado de la actividad agraria, van a tener consecuencias importantes para el empleo; los programas de forestación de tierras agrícolas abandonadas, tendrán efecto sobre el medio ambiente; a la vez que el fomento de la mejora de las estructuras tendrán consecuencias importantes sobre el asociacionismo, al incentivar las uniones de productores para hacer más competitivos sus productos, con efectos positivos sobre la renta de los agricultores.

5.1. La retirada de tierras de la producción.-

El régimen de retirada de tierras de la producción fue aprobado por el Consejo de Ministros en 1988. En el contenido de la regulación de este régimen, se exige que las tierras de uso agrícola que se dejen de cultivar, han de representar, como mínimo el 20 % de la superficie cultivable de la explotación. Es necesario además que las tierras hayan sido cultivadas al menos durante una campaña agrícola, comprendida entre 1985 y 1988; los agricultores recibirán una prima que compense la pérdida de renta que van a sufrir. El destino de estas tierras sería, bien dejarlas en barbecho, con posibilidad de rotación, dedicarlas a repoblación forestal, utilizarlas con fines no agrícolas o destinarlas a la producción de legumbres. (no vamos a entrar a analizar las ventajas e inconvenientes de cada una de estas opciones, solo decir por el momento, que en la actual psicología de los agricultores españoles, los programas de abandono de tierras se ven poco favorecidos, aunque las ayudas sean cuantiosas; ya dijimos anteriormente, que prefieren tener un valor social improductivo en muchos casos, que percibir rentas por abandono, lo que los convertiría irremisiblemente en agricultores subsidiados).

Pero esta reducción de tierras no va a suponer un milagro para la agricultura, según un estudio del Consejo Científico Holandés para la Política Gubernamental, las tierras y el empleo agrícola van a disminuir de manera vertiginosa en los próximos decenios y las políticas aplicadas sobre este sector solo tendrán un efecto limitado en esta evolución.

La retirada de tierras tan solo incide actualmente según un informe de la Comisión, en 800.000 hectáreas, es decir, aproximadamente el 2 % de la superficie de cereales y en la mayoría de los casos las tierras que se han retirado han sido las de bajo rendimiento. El estudio del Consejo Científico holandés, presentado por el Profesor Rabbinge, señala que la productividad sigue aumentado gracias al progreso de los conocimientos agronómicos, y lo que es más preocupante, gracias a los estímulos para aumentar la productividad, " la utilización de inputs por unidad de outputs disminuye mientras la productividad aumenta. Incrementar la productividad por hectárea constituye por tanto un bonus".

Esto conduce a una autosuficiencia de los productores agrícolas, con lo que al seguir aumentado la producción se genera una situación excedentaria con graves consecuencias presupuestarias. Para intentar liquidar estos problemas, el informe propone que no serán necesarias más de 50 millones de hectáreas para producir en condiciones óptimas (actualmente se

explotan una cantidad próxima a los 130 millones de hectáreas). Como resultado de esta hipótesis, si se utilizan mejores medios técnicos, solo serían necesarios de 2 a 5 millones de personas para la producción agrícola total, teniendo en cuenta que actualmente el sector primario ocupa a unos 10 millones de personas.²³ Esto producirá como dije antes importantes consecuencias sobre el empleo sino se controla efectivamente el cambio de las estructuras.

No ha estado exento de críticas el régimen de abandono de tierras, se le han apuntado las siguientes consideraciones:

- a. Como consecuencia del amplio margen de maniobra que se le da a los Estados para aplicar las medidas comunitarias, se producirán insuficiencias técnico-normativas, que agravarán las diferencias existentes actualmente entre algunos países.
- b. El desigual trato financiero que la Comunidad ha asignado a cada medida, el margen que cada Estado puede otorgar de ayudas oscila entre 100 y 600 ecus por hectárea y año, margen excesivamente amplio que acentuará diferencias : se comprueba que las primas holandesas y alemanas son las mas altas y las de los países del sur las mas bajas.
- c. El atentado que puede suponer a la vocación profesional de los agricultores, junto con las repercusiones establecidas anteriormente, puede hacer que las medidas adoptadas para hacer frente a la retirada de tierras tengan que ser anuladas o modificadas a medio plazo, cuando se haya logrado la estabilidad de los mercados.²⁴

5.2. El programa de medidas agroambientales.-

La explotación agraria ocupa mas de la mitad de las tierras de la Comunidad (alrededor de un 80 % si se incluyen los bosques); el documento de reflexión de la Comisión pone de manifiesto el papel de los productores en la protección del medio ambiente rural y en la gestión del campo, que deberá ser recompensado de manera acorde.

La Comisión ha realizado una serie de propuestas que se pueden estructurar de la siguiente manera :

- a.- Se ofrecerá un régimen de ayudas para incentivar entre los productores el uso de métodos de producción cuyo riesgo de contaminación y deterioro para el medio ambiente sea escaso. Para cumplir este objetivo los productores se comprometerán a respetar una serie de limitaciones en sus métodos de explotación y recibirán a cambio una indemnización por las pérdidas que resulten. Este programa sería cofinanciado entre la Comunidad y los Estados, siendo de 250 ecus por hectárea la aportación de la Comunidad.
- b. Se establecerá un régimen de ayudas para fomentar la gestión de las tierras de labor que sea favorable desde el punto de vista medioambiental, y de esta forma conservar o restablecer la

²³Revista AgroEuropa nº 263. 1991.: "PAC: hacia una disminución de las tierras y el empleo agrícola".

²⁴Massot Martí, A. : " La reforma de la política estructural agrícola de la Comunidad". Revista Agricultura y Sociedad, 1988.

calidad del entorno natural. Se haría mediante la ayuda directa cofinanciada entre la Comunidad y los Estados, a aquellos agricultores que abandonen prácticas de explotación (drenaje, roturación de pastos etc).

c. por último se adoptará otro régimen de ayudas para que las tierras agrícolas abandonadas sean conservadas en condiciones ecológicas (lo cual establece la unidad de acción entre este programa y el de abandono de tierras establecido anteriormente), por personas que vivan en zonas rurales.

d. El programa medioambiental será completado con una cláusula que permita la retirada de tierras agrícolas a largo plazo (20 años) destinada a la protección del medio ambiente, que serían destinadas a reservas naturales, biotopos etc., presupuesto que incrementaría el destinado a la de retirada de tierras que supone un máximo de 600 ecus por hectárea que se aumentaría con 100 ecus mas, para el mantenimiento de la tierra en buenas condiciones ecológicas.²⁵

5.3. Mejora estructural a través del cese anticipado de la actividad agraria.-

Es precisamente en las regiones más pobres de la Comunidad donde existe un predominio de las pequeñas explotaciones, donde la agricultura sigue siendo uno de los sectores económicos más importantes y que más puestos de trabajo ofrece. Después de la adhesión de España y Portugal a la Comunidad, trabajan en la agricultura más de 10 millones de personas; hasta 1973 el abandono del sector agrario se produjo a un ritmo muy grande (fueron los años del éxodo masivo del campo a la ciudad, donde ésta aceptaba mano de obra como consecuencia del desarrollo de la década), pero a finales de esa misma década empezó a decrecer sensiblemente el éxodo, que pasó de un 4'5 % a algo menos del 2 %; lógicamente esto produjo un envejecimiento de la población agrícola, ya que los jóvenes eran los realizadores del cambio de vida, con lo que la mayoría de los agricultores tenían entre 55 y 65 años.

El sector agrario se enfrenta con importantes dificultades a la hora de cambiar de comportamientos tradicionales, la alta edad media de la población agraria plantea verdaderamente un problema : aproximadamente 2 millones de agricultores tienen mas de 65 años, y mas de 2 millones y medio se sitúan entre los 55 y los 65 años; de los 4'6 millones de agricultores mayores de 55 años, dos de cada tres poseen explotaciones de menos de 5 hectáreas, cuya viabilidad económica esta amenazada.²⁶

Por ello y ante la necesidad de mejorar las explotaciones para orientar las producciones agrarias a la evolución de los

²⁵Documento COM(91) final. 100 de 1 de Febrero. Comunicación de la Comisión al Consejo: "Desarrollo y futuro de la política agraria común".

²⁶Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo : "Desarrollo y futuro de la Política agraria común". COM(91) 100 de 1 de febrero de 1991.

mercados, se tendrá que proceder a ajustes para adaptarse a esa nueva situación; esta es la filosofía que orienta el Real Decreto 1178/89 de 29 de septiembre, por el que se establece un régimen de ayudas destinado a fomentar el cese anticipado de la actividad agraria, en este sentido los agricultores de edad mas avanzada suelen encontrar mayores dificultades para introducir organizadamente las innovaciones tecnológicas que necesitan la mejora de las estructuras, es a los agricultores jóvenes a los que les corresponde realizar ese cambio generacional y técnico-economico de la agricultura; de esta forma los objetivos que se perseguían con los Reglamentos Comunitarios, que fueron recogidos en los Reales Decretos nacionales, eran claros: la concesión de una indemnización a los agricultores en edades mas avanzadas, incluyendo tanto a los empresarios agrícolas a título principal, como a los asalariados y a los familiares de aquellos; dinamizar la movilidad de las tierras y el desarrollo estructural de las explotaciones viables sin que por ello se incrementara la productividad.

El régimen de cese anticipado tuvo que mejorarse en el sentido de flexibilizar las condiciones para acogerse a él, y en la orientación de otorgar mayores ayudas, ya que por la reiterada causa de la negativa de los agricultores a dejar sus tierras y entrar en consideración de subsidiados agrícolas, apenas tenía aceptación.

Todos los agricultores a tiempo completo de 55 años o mas podrán beneficiarse del nuevo régimen, las tierras que se liberen deberán ser utilizadas por sus sucesores o por otros agricultores para aumentar la superficie cultivada con vistas a mejorar las estructuras de producción y garantizar la viabilidad económica; en los supuestos en que se abandonen las tierras por agricultores que se acojan a medidas de jubilación anticipada, se impulsarán por las autoridades locales su desarrollo ambiental.

El coste directo total a cargo del FEOGA-0 se estableció en 465 millones de ecus para los cinco primeros años, medidas con las que la Comisión esperaba que alrededor de 60000 agricultores se acogerían a estas medidas de jubilación anticipada y que cerca de otros 40.000 abandonarían definitivamente la actividad,²⁷ con lo que se lograba un doble efecto: una reducción del número de hectáreas en producción estimado en cerca del millón de hectáreas y una reducción del número de trabajadores del campo, con lo que se podía lograr el acceso de jóvenes agricultores incentivando el trabajo agrario.

Estos elevados niveles de ayuda y la flexibilidad del nuevo régimen deberán producir una adaptación de las estructuras agrarias (sobre todo en lo referente a reducción del número de agricultores y de hectáreas de producción) e incrementar la viabilidad económica de las explotaciones, de forma especial en aquellas regiones donde existen problemas estructurales debidos al reducido tamaño de las explotaciones y al elevado porcentaje

²⁷Díaz Fraile, J.M.: Op. cit.

de agricultores en edad avanzada.²⁸

Las dificultades que planteaban los anteriores regímenes de jubilación anticipada era la brusca disminución de los ingresos al pasar de un régimen comunitario favorable a un régimen nacional de pensiones menos interesante desde un punto de vista económico, sin embargo según la Comisión, los programas cofinanciados y operativos de carácter plurianual deben ofrecer la flexibilidad suficiente para superar estos problemas.²⁹

5.4. La mejora de las estructuras agrarias : ayudas de primera instalación y asociacionismo.

Las anteriores medidas de política económica llevadas a efecto por la Comunidad, han tenido un resultado diferente en cada uno de los Estados miembros; es cierto que todas ellas están ayudando de manera diversa a la consecución de los objetivos prioritarios de la política de estructuras : una adaptabilidad a las condiciones del mercado, la reducción del número de agricultores y de las hectáreas en explotación.

Estas acciones tenían que ser llevadas a cabo en cada Estado con sus propios medios legales, con objeto de contribuir a la modernización técnico-económica de las explotaciones, así como a la conservación del medio y de los recursos naturales de la agricultura. En España esta medida fué puesta en práctica con el Real Decreto 808/87, que tuvo una fuerte demanda en cuanto al número de solicitudes, así como en el importe de las inversiones realizadas y de las ayudas concedidas; esto ha hecho que se haya tenido que reformar para adaptarlo a las nuevas orientaciones comunitarias : promover la incorporación de los jóvenes a la actividad agraria, agilizar la actividad de las explotaciones, en definitiva garantizar una mayor eficacia a las estructuras de las empresas que las hagan competitivas con las de las demás regiones europeas. El Real Decreto 1887/91 de 30 de diciembre , sobre mejora de las estructuras agrarias, tiene este fin, y en él, se acogen los principios establecidos en el epígrafe de este apartado.

El mencionado RD, establece un régimen de ayudas a las inversiones en explotaciones agrarias, especialmente las de tipo familiar, cuyos titulares sean agricultores a título principal, mediante la presentación de planes de mejora, que justifiquen la viabilidad de la empresa; las inversiones serán dirigidas hacia la diversificación de rentas alternativas que favorezcan un incremento estable de los ingresos del profesional de la

²⁸Desarrollo y Futuro de la Política Agraria Común: Documento de Reflexión de la Comisión.

²⁹Los grandes márgenes de ayudas económicas en este sentido, otorgadas por la Comunidad a los Estados miembros, pueden hacer fracasar la política de estructuras, ya que al ser esta regionalizada y con financiación compartida, las diferencias entre las regiones se puede agravar.

agricultura, la modalidad de las ayudas se concretan en un sistema mixto : subvención directa limitada a tramos reducidos de inversión como medio de estimular ésta, y bonificación de los intereses de los préstamos que financien las inversiones no subvencionadas, como cauce para facilitar³⁰ la necesaria capitalización de las explotaciones agrarias.

Son diferentes los tipos de ayuda que se han establecido, y los programas de acción en los cuales se aplican las subvenciones, pero todas van orientadas a unos objetivos comunes : 1. la mejora cualitativa y la ordenación de la producción en función de las necesidades del mercado; 2. la diversificación de las actividades productivas en las explotaciones, especialmente a través de actividades turísticas, cinegéticas , artesanales etc.; 3. la adaptación de las explotaciones con vistas a reducir los costes de producción, ahorrar energía o agua, o incorporación de nuevas tecnologías incluidas las de información; 4. la mejora de las condiciones de vida y de trabajo de los agricultores; 5. la mejora de las condiciones de higiene de las explotaciones ganaderas; 6. la protección de la cubierta del suelo y del medio ambiente (art. 8º).

Las medidas concretas que se adoptan en cuanto a favorecer el acceso de jóvenes agricultores, consisten en la instalación en calidad de titular o de cotitular, no en función de asalariado; y lo tiene que hacer a título principal³¹

Se exigen otra serie de requisitos, como son instalarse en una explotación que requiera un volumen de trabajo equivalente al menos a una UHT o comprometerse a alcanzar este volumen en un plazo de dos años; en cuanto al tiempo, tiene que comprometerse también a ejercer la actividad durante un período de cinco años, con la obligación de informatizar la gestión empresarial.^{32 33}

Las modalidades de la primera instalación, consistirán en

³⁰Exposición de motivos del Real Decreto 1887/91, de 30 de diciembre , sobre mejora de las estructuras agrarias.

³¹El concepto de titular de la explotación, viene definido por el Real Decreto, definiéndolo como la persona física o jurídica que ejerza la actividad agraria, organizando los bienes y derechos integrantes de la explotación, con criterios empresariales, y asumiendo los riesgos y responsabilidades civil, fiscal y social de la gestión de la misma.

³²UTH : (unidad de trabajo hombre), es la cantidad de trabajo que un trabajador activo agrícola desarrolla durante 1920 horas del año.

³³El hecho de facilitar la informatización y los criterios de contabilidad en la agricultura, supone el hecho de modernizar al máximo las estructuras agrarias, aunque se garantice que los datos serán utilizados de forma anónima.

el acceso a la titularidad por compra, herencia, pacto sucesorio, donación, arrendamiento o aparcería de las tierras o del capital de explotación, requiriéndose en caso de cotitularidad que asuma el 40 por 100 de los riesgos y de las responsabilidades civil y fiscal (mucho habría que decir sobre las obligaciones fiscales de estas formas de inversión, y del trato fiscal de la mejora de estructura agrarias que posponemos para otro estudio). Las ayudas que se concedan serán de dos tipos, bien una prima única por explotación con diferentes cuantías, o una bonificación de intereses hasta cinco puntos sobre el interés preferencial establecido en los Convenios con Entidades de Crédito, durante un período máximo de 15 años.

En segundo lugar, y como medida estructural para favorecer el asociacionismo entre empresas agrícola, se han arbitrado una serie de ayudas en toda la Comunidad, que en España se han concretado en tres figuras fundamentales, bien que favorezcan el asociacionismo para el incremento del uso alternativo de nuevas tecnologías o para la ayuda mutua en la gestión de las explotaciones. Las Asociaciones de servicios de ayuda mutua, deben tener como objetivos, aparte del señalado anteriormente, la introducción de prácticas agrarias alternativas, la utilización en común de los medios de producción agrarios, y la explotación en común.

Las ayudas a las agrupaciones de servicios de sustitución, como forma jurídica innovadora en este sector, trata de establecer mecanismos de sustitución en caso de solicitud del titular de la explotación o de cualquier persona que trabaje en ella. Idéntico es el tratamiento otorgado a la creación de explotaciones para la gestión empresarial de las empresas agrícolas.³⁴

Pero queda un problema por resolver, las incidencias presupuestarias que todas estas medidas van a suponer, cuando las medidas propuestas estén plenamente vigentes, se calcula que el gasto ascenderá a 2.300 millones de ecus al año, lo que supondría un incremento medio anual de un 2'5 % del PNB. La dotación presupuestaria requerida para llevar a efecto estas medidas de acompañamiento durante un período de cinco años (1993-97) asciende a unos 4.000 millones de ecus. El coste del programa medioambiental y el de la jubilación anticipada se cifra en 1.800 millones de ecus cada uno y el de las medidas forestales en unos 300 millones. Sin embargo, en opinión de la Comisión, y como las medidas de acompañamiento y los mecanismos de mercado son

³⁴Cada una de estas formas asociativas, podrá adoptar cualquiera de las modalidades jurídicas de sociedad admitidas en el Derecho Español, si bien las características y requisitos en cuanto a número de agricultores y cantidad total de las ayudas concedidas, tendrá que ser regulado de forma directa por cada Comunidad Autónoma. En la Comunidad Autónoma de Andalucía, la Orden de 18 de enero de 1992, para mejora de las estructuras agrarias, regula cada una de estas formas a las que me he referido anteriormente.

complementarios y con el objetivo de que las medidas que deben financiarse en la próxima fase de los Fondos Estructurales no resulten perjudicados, existen argumentos válidos para imputar estos costes a capítulos diferentes de los tradicionales. El coste total exacto a cargo del FEOGA-O de las medidas de acompañamiento es de 3.991 millones de ecus, sin contar los 3.250 millones de ecus aproximados a cargo de los Estados miembros,³⁵ cantidad que debe resultar suficiente, siempre que las medidas de ajuste económico de los Estados no hagan disminuir demasiado los gastos de inversión en estas medidas.

6.- CONCLUSIONES. -³⁶

1.- La Comunidad Económica Europea, dentro de la política de estructuras seguida hasta este momento, y efectuada a través de los Fondos Estructurales, debe incrementar los recursos destinados a la modernización y reforma de las estructuras agrícolas y pesqueras (a las cuales no nos hemos referido en este estudio). Sin embargo, dentro de esta referencia genérica a la política de estructuras, existen otras orientaciones mas específicas.

2.- Las reducciones de precios que se han propuesto dentro de la PAC, como efecto para llegar a un equilibrio de mercados, y de esta forma compensar la renta de los agricultores, tienen que compensarse mediante ayudas directas que no hagan perder competitividad a las pequeñas explotaciones.

3.- La política seguida con el efecto de reducir el número de explotaciones y de agricultores, de tal forma que se compensen las producciones, tiene que ir necesariamente acompañada de una política de ayudas y reconversión de los trabajadores. Una nación fundamentalmente basada en algunas de sus regiones, casi exclusivamente en la agricultura, debe tener junto a las medidas de cese de actividad y abandono de tierras, una política de empleo e inversiones industriales por parte de los Estados miembros.

4.- El amplio margen de discrecionalidad que se les otorga a los Estados miembros en el momento de establecer las ayudas directas o subvenciones a los agricultores, puede hacer crecer el desequilibrio regional de la Comunidad, ya que la mejora de la renta de los agricultores con mecanismos ajenos a la bajada de los precios y dependiendo de estas ayudas, no van atener el mismo efecto igualitario.

³⁵Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo : "Desarrollo y futuro de la política agraria común". Documento de la Comisión (COM) (91) 100 de 1 de febrero de 1991.

³⁶Díaz Fraile, J.M.: "El Derecho Comunitario sobre estructuras agrarias y su desarrollo normativo en España".