
Albert Massot Marti ()*

*La reforma de la política estructural agrícola de la Comunidad (**)*

1. LA EVOLUCION DE LA POLITICA ESTRUCTURAL AGRARIA DE LA COMUNIDAD

En 1988 la política estructural agrícola de la Comunidad ha entrado definitivamente en una nueva fase caracterizada por, la primacía de objetivos tales como la búsqueda de la estabilidad de los mercados o la lucha contra los desequilibrios territoriales, y el reforzamiento de su carácter complementario con respecto a la política de precios y mercados comunitaria.

Iniciada en 1962, con la *Decisión del Consejo de 4 de diciembre (DOCE L 136 de 17.12.1962)*, la primera fase de la política de estructuras llegó a durar diez años, limitándose pura y simplemente a la coordinación de las diferentes políticas nacionales. En 1972, con la aprobación de las famosas *Directivas socioestructurales de abril (DOCE L 96 de 23.4.1972)*, se alcanzó su definitiva consagración, convirtiéndose estas tres normas en el núcleo fundamental de la política estructural. En 1975, consciente de forma progresiva la

(*) Funcionario de la Dirección General de Estudios-Agricultura del Parlamento Europeo.

(**) Las opiniones manifestadas en el presente artículo expresan únicamente las de su propio autor y no constituyen posición oficial alguna del Parlamento Europeo.

— Agricultura y Sociedad n.º 49 (Octubre-Diciembre 1988)

Comunidad de las contradicciones que conllevaba la aplicación de una política de estructuras uniforme que no tuviera en cuenta las desigualdades regionales, entró en vigor la *Directiva sobre la agricultura de montaña* y algunas zonas desfavorecidas (*DOCE L 128 de 19.5.1975*). Con ella se iniciaron una larga serie de acciones verticales que culminaron en 1985 con la aprobación de los llamados Programas Integrados Mediterráneos. En ese mismo año se entró en una nueva fase con el *Reglamento 797/85* (*DOCE L 93 de 30.3.1985*) para la mejora de la eficacia de las estructuras agrarias de la Comunidad.

Esta última etapa se ha cerrado entre 1987 y 1988 con la aprobación de un conjunto de medidas que, modificando sustancialmente su anterior contenido, le dan un nuevo marco de actuación. Esta profunda reforma se explica por la confluencia en el tiempo de tres factores distintos, aunque no autónomos:

— La *entrada en vigor del Acta Unica Europea* (*DOCE L 169 de 29.6.1987*) que, entre otros objetivos, plantea la necesidad de realizar el mercado interior, incluido el agroalimentario, en 1992, y de reformar los Fondos Estructurales, a fin de alcanzar la llamada «cohesión económica y social».

— La *reforma financiera de la Comunidad*, definitivamente sellada con el Acuerdo Interinstitucional entre el Parlamento Europeo, la Comisión y el Consejo de 6 de junio de 1988, por el que se aprobó: un marco financiero plurianual hasta 1992; la reforma, antes mencionada, de los Fondos Estructurales; el incremento de los recursos propios de la Comunidad; y una rigurosa disciplina presupuestaria, especialmente por lo que se refiere a los gastos agrícolas (*DOCE L 185 de 15.7.1988*).

— La *reforma de la Política Agrícola Común*, iniciada ya hace algún tiempo, cuyo último exponente lo ha constituido la introducción de estabilizadores presupuestarios en

prácticamente todas las Organizaciones Comunes de Mercado, en abril de 1988 (*DOCE L 110 de 29.4.1988 y DOCE L 132 de 28.5.1988*).

Es en este contexto que hay que necesariamente situar la larga serie de medidas publicadas en el Diario Oficial de la Comunidad en los últimos meses a nivel de política estructural agraria, una política que, ciertamente, no se ha caracterizado nunca por sus éxitos, y que, siendo de por sí insuficiente, ha precisado continuamente de profundas modificaciones.

2. BALANCE GENERAL DE LA APLICACION DE LAS DIRECTIVAS SOCIOESTRUCTURALES

La conclusión general que podría darse de la aplicación de la política estructural comunitaria, y en particular de las Directivas de 1972 y 1975, no es ni mucho menos optimista. Los mismos documentos comunitarios han reconocido cómo los objetivos en su día previstos no han sido alcanzados 16 años más tarde. Las causas de este fracaso se encuentran a diferentes niveles.

2.1. Por un lado, en la mayor parte de los Estados Miembros de la Comunidad coincidió la puesta en marcha de las medidas previstas con el inicio de la *recesión económica*, que redujo considerablemente su eficacia. La inflación de los gastos de producción, la menor movilidad del suelo agrícola, los elevados tipos de interés, el incremento progresivo de los salarios no agrícolas, el paro, que frenó el éxodo de mano de obra del campo, debían necesariamente de repercutir de forma desfavorable en los resultados de la reforma de las estructuras, y en particular sobre las medidas de modernización de las explotaciones de la *Directiva 72/159*, y de cese de la actividad agrícola de la *Directiva 72/160*.

En el contexto de esta primera Directiva hasta 1980 no dejó de crecer el número de planes de modernización

aprobados (1974: 11.300; 1979: 29.300). Con el advenimiento de la crisis y el consiguiente desánimo inversor a partir de aquella fecha empezaron a disminuir hasta la definitiva derogación de la norma (1980: 21.700; 1981: 17.000; 1982: 15.400; 1983: 14.800; 1984: 15.000; 1985: 12.600). En 1986 se habían aprobado en total por las autoridades comunitarias 230.000 planes, muy desigualmente repartidos según los Estados como más tarde se comenta.

El fracaso mayor, a pesar de todo, se dio con la *Directiva 72/160*, sobre el cese en la actividad agrícola. El bajo nivel de la indemnización, inferior a la pensión de jubilación y no incrementada desde 1972, y la insuficiente contribución del FEOGA, en un contexto de crisis presupuestarias generalizadas en la mayor parte de los Estados, motivaron que tan sólo un 7 % (8,3 millones de ECUS) de los créditos previstos fueran otorgados en cumplimiento de esta Directiva, prácticamente concentrados en la República Federal Alemana (70,4 % del total). A finales de 1985, 125.000 explotaciones habían cesado de acuerdo a la normativa comunitaria, cediendo aproximadamente 1.550.000 Ha. de tierras a un número casi dos veces superior de explotaciones. Una mejora estructural bien pobre, sobre todo si tenemos en cuenta que tan sólo un 14 % de las tierras liberadas fueron a explotaciones con un plan de modernización aprobado.

2.2. Un segundo factor nada despreciable fue *el propio comportamiento administrativo de los Estados*. Problemas de falta de aplicación, de conflictos competenciales entre el Estado y las Regiones, de lentitud o poco celo, de recursos insuficientes, o de una combinación de todos ellos, por parte de las Administraciones nacionales, retrasaron excesivamente la puesta en práctica durante los primeros años de las medidas previstas. A pesar de que los Estados Miembros estaban obligados a aplicar las tres Directivas de 1972 antes del 31 de diciembre de 1973, hubo que esperar hasta 1979 en algún caso para tener las disposiciones nacionales o regionales precisas (por ej., Italia).

Afectaron también negativamente a los resultados de la política socioestructural determinadas actuaciones normativas nacionales, que interfirieron las disposiciones comunitarias. Nos referimos, por ejemplo, al hecho de que en la mayor parte de los Estados no fuera obligatorio dejar la explotación una vez obtenida la jubilación, lo que convertía a la pensión comunitaria en una simple renta complementaria, sin efecto alguno a nivel de reestructuración. O a la falta de complementariedad de la legislación sobre arrendamientos rústicos que en algunos Estados daban al arrendatario y, posteriormente a su heredero, una casi total garantía sobre el usufructo y un control total sobre el precio del arrendamiento. Ello debía necesariamente de afectar la movilidad del suelo rústico a pesar de lo regulado por la Directiva 72/160.

2.3. Si a ello añadimos el *propio carácter de medidas horizontales* de la mayor parte de las acciones previstas, impracticables en determinadas situaciones y regiones, se comprenderá la *desigual aplicación* de las Directivas socioestructurales y en general de todas las acciones a cargo del FEOGA-Orientación entre los Estados Miembros de la Comunidad (Cuadro I):

a) Por lo que se refiere a la *Directiva 159/72*, más de un 25 % del total de planes de modernización aprobados correspondieron a la República Federal Alemana, seguida de la Gran Bretaña (16 %) e Irlanda (14 %). En el otro extremo, Italia no llegó a un 2 % del total. En los Países Bajos, Bélgica y Dinamarca, las explotaciones beneficiarias representaron el 20 % de su total nacional «a título principal». En Gran Bretaña e Irlanda esta cifra fue del 15 %. En Francia de un 4 %. Y en Italia no alcanzó el 1 %. Paralelamente de los 971 millones de ECUS pagados a cargo del Presupuesto Comunitario a finales de 1987, un 30,3 % fueron a la Gran Bretaña, un 25,1 % a Alemania, un 14,5 % a Francia y un 10,5 % a los Países Bajos. Contrariamente al espíritu de la Directiva fueron pues las explotaciones del Norte de Europa, y especialmente de las regiones más desarrolladas, las que más se beneficiaron

CUADRO I
Gastos del FEOGA-Orientación por países
Comparación entre 1973 y 1987 y total otorgado por Estado
(en millones de ECUS)

Estado	F	I	GR	GB	D	E	IRL	P	DK	NL	B	LUX
1973	36,1	48,9	—	20,0	45,7	—	6,9	—	4,7	13,4	11,7	0,2
1987	243,3	95,4	105,1	83,9	121,8	79,3	96,4	62,1	11,6	13,7	20,9	3,8
TOTAL												
OTORGADO												
HASTA 1987 ..	2.118,2	2.521,3	627,6	1.208,5	1.579,8	165,8	777,8	94,9	241,2	360,8	295,7	35,1

Fuente: «La situation de l'agriculture dans la Communauté», Rapport 1987. T/85, y «Seizième Rapport Financier FEOGA-Orientation», 1987. COM (88) 437.

de las medidas de modernización. Con un agravante, se fomentaron en gran parte las inversiones en sectores excedentarios como el lechero: un 40 % aproximadamente de los planes aprobados preveyeron inversiones en cabezas de ganado vacuno y en sus instalaciones de estabulación.

b) Los resultados de la *Directiva 72/161* sobre información socioeconómica y capacitación profesional muestran por su lado también unas grandes diferencias según los Estados. A finales de 1978, por ejemplo, el título primero de la Directiva, para la creación de servicios de información socioeconómica, no había aún sido aplicado en tres Estados: Irlanda, Italia y Luxemburgo. En 1986 las tres cuartas partes de los consejeros o divulgadores formados (1.569 en total) se concentraban en dos países, la R.F.A. (con 847 consejeros) y el Reino Unido (con 331). Sin embargo, la gran beneficiaria de esta norma fue Francia, que centró sus esfuerzos en la realización de cursos de base y que percibió el 74,7 % de los limitados recursos comprometidos (48,9 millones de ECUS hasta finales de 1987).

c) Esta generalizada y desigual distribución de los créditos comunitarios adquiere precisamente su máxima expresión en la única Directiva de carácter regional del paquete socioestructural, la *Directiva 75/268* sobre la agricultura de montaña y algunas zonas desfavorecidas. En diciembre de 1987 los gastos totales a cargo de la Comunidad para esta acción ascendían a 1.188 millones de ECUS de los que, sorprendentemente, el primer país beneficiario fue el Reino Unido (27 % del total), seguido de Francia (22,7 %) e Irlanda (17,3 %). Como ocurría con la Directiva 72/159 fueron las agriculturas del norte, en términos generales, las que sacaron mayor provecho de esta norma cuando, en pura lógica, debieran haber sido los países con desequilibrios territoriales más graves, y especialmente los países mediterráneos. Ello resulta tanto más paradójico cuanto la Directiva 75/268 constituye hoy por hoy la principal acción estructural agraria de la Comunidad con un 28 % del total de créditos a

cargo del FEOGA-Orientación (Cuadro II). Se observa en la actualidad una peligrosa tendencia en algunos de los países más desarrollados de la Comunidad a calificar como zonas desfavorecidas la mayor parte de su territorio. Fruto de ello, y de las últimas ampliaciones, un 52,3 % de la SAU total de la Comunidad puede hoy acogerse a los beneficios de la Directiva que comentamos. Y es que, a diferencia del resto de acciones socioestructurales, esta medida tuvo desde sus inicios una muy favorable acogida por parte de los Estados y no ha dejado de incrementar su peso específico en la política estructural (Cuadro II). De 260.000 explotaciones que percibieron la indemnización compensatoria en 1975, se pasó a 445.000 en 1980, a 715.000 en 1981 (a causa de la adhesión griega), a 683.000 en 1982, a 538.000 en 1983, a 584.000 en 1984 y a 691.000 en 1985. En este último año estas cifras significaban que un 27 % de las explotaciones situadas en zonas desfavorecidas habían recibido la indemnización compensatoria. Este aumento continuado de las explotaciones beneficiarias tuvo su contrapartida en la disminución de la indemnización media otorgada por explotación (1983: 880 ECUS, 1984: 817 ECUS, 1985: 795 ECUS). Montante medio por los demás muy dispar según los países: en 1984 el Reino Unido recibió por explotación 3.199 ECUS, Luxemburgo 1.663 ECUS, Francia 990 ECUS, Bélgica 969 ECUS, Italia 741 ECUS, Irlanda 710 ECUS, la R.F.A. 598 ECUS, y Grecia 295 ECUS. Hay que destacar a este respecto las diferencias existentes entre los montantes por indemnización que se dan en cada Estado: y así mientras se puede considerar que Grecia, por la dimensión de sus estructuras agrarias, paga una cantidad media relativamente elevada (54,8 ECUS por CGM en 1985), muy cercana a la británica (52,3 ECUS), otros países pagan montantes sensiblemente menores (Francia 48,4 ECUS, Irlanda 44,3 ECUS, R.F.A. e Italia 40 ECUS), y aun otros cantidades excesivamente bajas (Bélgica 28,8 ECUS). España, en este contexto con un 62,4 % de su SAU declarada desfavorecida, se sitúa, por razones financieras obvias, entre los países con una indemnización compensatoria más baja (entre 16,30 y

CUADRO II
Presupuesto del FEOGA-Orientación por ámbitos 1982-1988
(en millones de ECUS)

Acciones	Créditos de compromiso											
	1982	%	1983	%	1984	%	1985	%	1986	%	1987	1988
	MECUS		MECUS		MECUS		MECUS		MECUS		MECUS	%
Proyectos de mejora estructural R. 355/77	184,9	24	226,8	25	238,4	28	313,9	34	371,2	38	308,3	30
Medidas socio-estructurales generales	92,5	12	156,3	17	114,5	13	102,3	11	108,3	11	146,2	14
Acciones regionales, de las que la Dtiva. 75/268:	323,7	43	375,9	42	356,3	41	356,5	39	298,8	31	434,7	42
	144,5	19	135,8	15	136,4	16	118,1	13	229,2	24	262,1	25
Acciones sobre los mercados	132,5	18	106,9	12	87,2	10	80,1	9	75,1	8	135,2	13
Acciones estructurales pesqueras	25,4	3	38,6	4	64,2	8	65,9	7	117,4	12	6,7	6
Créditos de compromiso FEOGA-O.	759,0		904,6		860,6		918,7		970,8		1.031,1	1.131,1

Fuente: «La situation de l'agriculture dans la Communauté». Rapport 1987, p. 109. Informe sobre la ejecución del Presupuesto 1987. COM (88) 87. Presupuesto 1988 (DOCE L 226 de 16.8.1988). Elaboración propia.

40,96 ECUS por Ha. o CGM en 1987). Desgraciadamente las últimas modificaciones aportadas a esta normativa conllevan un aumento del abanico para las indemnizaciones hasta los 120 ECUS/CGM que agudizará las diferencias entre los Estados.

d) Ante esta injusta distribución de los recursos comunitarios para acciones socioestructurales el único medio que tuvieron los Estados del Sur e Irlanda para compensarla fue la paulatina introducción de *Reglamentos específicos de carácter regional* a partir de 1978 (para el Mezzogiorno, Irlanda, el Sur de Francia, Grecia, etc.). En consecuencia las acciones verticales hoy constituyen casi el 50 % del Presupuesto del FEOGA-Orientación (Cuadro II) y han permitido equilibrar en los últimos años la distribución del FEOGA-Orientación a favor de los países del Sur (Cuadro I). Una tendencia que no puede más que acentuarse en los próximos años y de la que España puede sacar mucho provecho.

3. UNAS NUEVAS BASES PARA LA POLITICA ESTRUCTURAL AGRICOLA

Los decepcionantes resultados alcanzados, en líneas generales, por las Directivas socioestructurales, unidos a una situación económica caracterizada por la recesión, la inflación y el paro, unos desequilibrios regionales en aumento, la aparición de excedentes en los sectores más beneficiados por la política de precios y mercados comunitaria, la saturación de los mercados mundiales, así como la paulatina aplicación de las nuevas tecnologías en el campo, llevaron a plantear la necesidad de instaurar una nueva política de estructuras agrarias, acorde con los retos de una agricultura para el año 2000. El llamado «Libro Verde», presentado en el verano de 1985 por la Comisión, avanzó ya algunas conclusiones en este sentido. Se imponían según el mismo nuevas prioridades:

— El mercado como horizonte fundamental de cualquier

inversión, fomentando en especial aquéllas que comportaran mejoras en la calidad y ayudaran a reconvertir las producciones. En consecuencia, se debía dar prioridad a la modernización de las explotaciones consideradas viables, capaces de competir y sobrevivir con una política de precios cada vez más restrictiva.

— La mejora de la renta agraria que no comportara, paralelamente, un incremento de los excedentes. En otras palabras, era indispensable controlar la intensificación de la agricultura y, de forma complementaria, buscar nuevas fuentes de ingresos para la población rural, distintas a las provenientes de la actividad agrícola.

— La mejora de las condiciones de vida y trabajo en el mundo rural, como una exigencia básica a satisfacer para con los agricultores jóvenes, principales responsables de la introducción de un nuevo espíritu innovador en el campo, así como para mantener un tejido rural suficiente para la gestión del espacio natural.

— El ahorro energético, como base de un sólido desarrollo.

— La tutela y mejora del medio ambiente, a fin de asegurar la conservación de los recursos naturales para el disfrute de la población urbana y rural.

— La concentración de los menguados recursos financieros disponibles en las regiones rurales más desfavorecidas de la Comunidad, con obstáculos naturales permanentes y graves déficits de infraestructura.

Algunas de estas nuevas líneas de actuación fueron ya introducidas mediante el *Reglamento 797/85 (DOCE L 93 de 30.3.1985)* que inauguró la llamada «nueva política de estructuras agrarias». Otras fueron aplicándose con posterioridad y en especial a partir de 1987, bien fuese mediante su inclusión en el propio Reglamento 797/85, o bien mediante nuevos Reglamentos.

4. EL REGLAMENTO 797/85 PARA LA MEJORA DE LA EFICACIA DE LAS ESTRUCTURAS AGRICOLAS

El nuevo acto comunitario sustituyó las tres Directivas socioestructurales de 1972, los artículos 4 a 17 de la Directiva 75/268 de agricultura de montaña, los Reglamentos 1945/81 y 1946/81 sobre las restricciones a las ayudas a las inversiones en los sectores porcino y lechero, y modificó diversos Reglamentos estructurales de carácter regional (Artículo 34 del Reglamento). Se cerraba con él una fase de la política estructural comunitaria iniciada en 1972.

Constaba de varios regímenes: inversiones en explotaciones agrícolas e instalaciones de jóvenes agricultores (Artículos 2 a 7 del Reglamento); medidas varias a favor de las explotaciones (fomento de contabilidades, servicios u otras medidas asociativas) (Artículos 9 a 12); actuaciones específicas a favor de la agricultura de montaña y de las zonas desfavorecidas (Artículos 13 a 17); medidas forestales (Artículo 20); y acciones para la adaptación de la formación profesional a las necesidades de una agricultura moderna (Artículos 21 y 22). Complementariamente establecía una serie de medidas a financiar a cargo de los Presupuestos estatales, dentro del marco de los artículos 92 y 93 del TCEE (Artículos 8 y 19). Entre sus *novedades* más significativas hay que destacar:

— *La forma jurídica del acto.* En contraposición a la práctica legislativa seguida para la definición y aplicación de la política de mercados, formalizada bajo la forma jurídica del Reglamento, las principales actuaciones comunitarias en materia de estructuras tuvieron desde su inicio la forma de Directivas. A partir del Reglamento 797/85 la política estructural pasó también a ser regida en su práctica totalidad por Reglamentos, obligatorios y directamente aplicables en los Estados Miembros. A pesar de ello, un cierto espacio normativo se reservó a la discrecionalidad estatal: por

ejemplo, en la definición del «agricultor a título principal» (Artículo 2.5), en la apreciación de la capacidad profesional del beneficiario (Artículo 2.4), en la fijación de la renta de referencia para el plan de mejora (Artículo 2.3), en la delimitación de las condiciones de las entidades asociativas potencialmente beneficiarias (Artículo 6.6), en la introducción o no de determinados regímenes de ayuda (para los jóvenes agricultores, Artículo 7; para el fomento de contabilidades, Artículo 9, entre otros), en el reconocimiento expreso de los servicios de sustitución y en la definición de sus requisitos (Artículo 11), etc. Es por ello que se ha calificado al Reglamento 797/85 como un típico Reglamento-marco, que no agota su propio objeto normativo.

— *Los objetivos de los planes de inversión.* Los anteriores «planes de desarrollo» (Artículo 4 de la Directiva 72/159) fueron sustituidos por «planes de mejora material de la explotación» (Artículo 2.1.c del Reglamento). El cambio resultó no ser solamente semántico. Los planes de desarrollo constituían en la práctica unos medios demasiado rígidos y complejos, al exigírseles la demostración de que a su término la explotación debía obtener, para una o más UTH, una renta de trabajo al menos comparable a la de los activos no agrarios de la región. Los nuevos planes de mejora material por el contrario fueron orientados a reducir los costos de producción, mejorar las condiciones de vida y trabajo o a reconvertir las producciones, y se limitaron a exigir de manera muy genérica: en primer lugar que las inversiones fueran justificadas desde el punto de vista de la situación de la explotación y de su economía, y en segundo lugar, que su realización comportara una mejora duradera y sustancial de aquella situación, en especial de su renta de trabajo unitaria. En consecuencia, ya no era indispensable un incremento de la renta como objetivo final del plan. Se reconoció expresamente la posibilidad de buscar la estabilización de las rentas de los agricultores cuando fuera previsible su disminución. Esta significativa modificación fue objeto de fuertes discusiones en el curso de las negociaciones del texto del Reglamento por parte de las delegaciones

estatales. Al final, los Estados más preocupados por los efectos que podía tener en sus explotaciones lecheras la aplicación de las cuotas consiguieron la introducción de esta derogación en los términos comentados.

— *Los techos de exclusión y los niveles de ayuda.* Lo dicho en el anterior epígrafe implicó en la práctica la ampliación a las pequeñas explotaciones de los beneficios del Reglamento, aun a pesar de que fuese reducida la intervención del FEOGA a un 80 %. Por otro lado, se permitieron las ayudas nacionales a aquellas explotaciones marginales que no pudieran acogerse a los planes de mejora (Artículos 8.2 y 8.3). Complementariamente, a fin de garantizar la percepción de los fondos comunitarios por el mayor número posible de agricultores, se establecieron límites en la renta para la entrada y la salida del régimen de beneficios: la renta de trabajo por UTH de los solicitantes debía de ser obligatoriamente inferior al salario bruto medio de los trabajadores no agrarios de la región y, tras la realización del Plan, no podía superar el 120 % de la mencionada renta de referencia. Paralelamente la ayuda máxima general pasó a ser de 60.000 ECUS por UTH ó 120.000 ECUS por explotación (contra los 75.000 y 225.000 de la Directiva 72/159). Estos techos fueron además incrementados en un 10 % sobre el montante de las inversiones para Grecia, Irlanda e Italia, medida posteriormente prorrogada hasta el 31 de diciembre de 1989. El *Reglamento 2224/86 (DOCE L 194 de 17.7.1986)* contempló esta derogación de forma específica para el caso español hasta la misma fecha (Artículo 1.2).

— *Restricciones a las ayudas a inversiones en sectores excedentarios.* El Reglamento 797/85 partió del principio general de limitar o prohibir las ayudas a aquellas inversiones que pudieran ocasionar incrementos en las producciones estructuralmente excedentarias. Se dispuso que el Consejo, a partir de las propuestas que efectuase la Comisión, decidiría en su momento sobre las medidas a llevar a cabo y las producciones afectadas (Artículo 3.2). A la espera de estas

decisiones el Reglamento concretó ya las restricciones para tres sectores: lechero, porcino y huevos y aves. En el sector lechero la regla general aplicada fue la prohibición de las ayudas que pudieran engendrar una producción superior a la cuota aprobada. Se exceptuaron únicamente aquellas ayudas que tuvieran previamente autorizadas cantidades de referencia suplementarias. Aun en estos casos el otorgamiento de los auxilios se subordinó al hecho de que no comportaran un número de vacas superior a 40 por UTH ó 60 por explotación. Además, si la explotación empleaba más de 1,5 UTH, el auxilio no podía dar lugar a un incremento superior al 15 % del número de vacas lecheras existente. Se excluyeron expresamente del régimen para las inversiones las ayudas a la compra de terneros de carne vivos. Algún país defendió en las negociaciones la introducción de una ayuda para la compra de vacas lecheras de primera instalación. Al final se permitió que su compra entrara en el plan de mejora (Artículo 4.1). Por otro lado, la compra de ganado que no fuera de primera instalación se aceptó que fuera subvencionada pero a cargo únicamente de los Presupuestos estatales (Artículo 8.4). Con respecto al sector porcino se limitaron las ayudas a los planes de inversión presentados antes del 31 de diciembre de 1986 cuando no conllevaran más de 500 cabezas de engorde por explotación, cifra que se redujo hasta 400 si los planes fueran presentados con posterioridad a aquella fecha. Esta medida, tras una corta prórroga, en la actualidad se encuentra fijada en 300 plazas para las solicitudes presentadas entre el 31 de marzo de 1988 y el 31 de diciembre de 1990. Para finalizar, se excluyeron totalmente del régimen de incentivos comunitario las inversiones en el sector avícola (Artículo 3.5). Únicamente fueron aceptados aquellos auxilios a cargo de los recursos estatales que fueran dirigidos a la protección o a la mejora del medio ambiente, en cumplimiento de las disposiciones legales vigentes, o en el subsector de la producción palmípeda destinada a la producción de «foie-gras» (Artículo 8.4).

— *Novedades sectoriales.* Se introdujeron medidas de

fomento forestal para las explotaciones gestionadas a título principal, a pesar de que con previsiones financieras muy inferiores a las iniciales. En un primer momento, la Comisión, persuadida del papel que la silvicultura podía tener en la reducción de los excedentes agrícolas y apoyada en el hecho de que la Comunidad era, y es, altamente deficitaria en madera, previó un amplio abanico de medidas forestales con una financiación de 1.160 millones de ECUS en cinco años. El texto final del Reglamento, en su Artículo 29, recogió solamente las medidas de primera repoblación de superficies agrícolas, de mejora de las superficies forestales y de adaptación de la maquinaria agrícola a los trabajos silvícolas, y limitó las previsiones financieras quinquenales a 150 millones de ECUS. No se aceptó la subvención a las segundas repoblaciones ni a los trabajos de mantenimiento forestal. Otra novedad sectorial fue la autorización a la introducción de regímenes especiales nacionales para el mantenimiento de prácticas productivas agrícolas compatibles con la protección de determinadas zonas sensibles desde el punto de vista ambiental (Artículo 19). Como se comenta, más tarde en el epígrafe 5, las recientes modificaciones del Reglamento 797/85 han comunitarizado este régimen e introducido una prima anual por hectárea a cargo del FEOGA.

— *Introducción de otras medidas horizontales complementarias.* El Reglamento 797/85 destacó a su vez por el conjunto de intervenciones complementarias que previó para la mejora de la renta y de las condiciones de vida y de trabajo de los agricultores. Baste señalar la introducción de los servicios de sustitución (Artículo 11), de los servicios de gestión (Artículo 12), o de las primas a la instalación de agricultores jóvenes (Artículo 7). La mayor parte de estas medidas se encontraban ya en vigor en algunos Estados Miembros, con notable éxito, cuando se publicó la normativa comunitaria.

— *Fijación de un período transitorio.* Una última característica del Reglamento 797/85 fue el establecer en sus

Artículos 32 y 33 un período transitorio, a finalizar el 30 de septiembre de 1985, para algunas de las disposiciones de las anteriores Directivas socioestructurales. Esta innovación procedimental vino originada por la solicitud italiana, para evitar la repetición de los problemas surgidos a nivel regional con la recepción de las Directivas de 1972. Por otro lado, se otorgaron dos años a España tras la adhesión para adecuar su normativa socioestructural al Reglamento que comentamos (Artículo 1.6 del Reglamento 3827/85).

El Reglamento 797/85, con ser la clave de bóveda de la política estructural agrícola vigente, ha sido modificado y reforzado sustancialmente en los apenas 3 años que lleva de vida: por los *Reglamentos* 3827/85 (*DOCE L 372 de 12.12.1985*) y 2224/86 (*DOCE L 194 de 17.7.1986*) con motivo de la adhesión española; por los *Reglamentos* 1760/87 (*DOCE L 167 de 26.6.1987*) y 1094/88 (*DOCE L 106 de 27.4.1988*) en el marco de la reforma estructural que comentamos; y por el *Reglamento* 1137/88 (*DOCE L 108 de 29.4.1988*). Por otro lado, el *Reglamento* 2915/86 (*DOCE L 274 de 24.9.1986*) ha determinado la aplicación del Reglamento 797/85 para las Islas Canarias y el *Reglamento* 1118/88 (*DOCE L 107 de 28.4.1988*) y la *Decisión* 88/608 (*DOCE L 334 de 6.12.1988*) han concretado para España las medidas de desarrollo regional previstas en el Artículo 18 del Reglamento 797/85.

5. LA ESTABILIDAD DE LOS MERCADOS, NUEVO OBJETIVO DE LA POLITICA ESTRUCTURAL

Tras largos debates en el seno del Consejo en junio de 1987 fue adoptada la primera reforma de la «nueva política de estructuras» materializada en el Reglamento 797/85. El nuevo *Reglamento* 1760/87 (*DOCE L 167 de 26.6.1987*) modificó sustancialmente algunos de los regímenes creados por su predecesor:

— Eliminando los límites existentes a las ayudas nacionales para las inversiones para la mejora y la protección del medio ambiente (Artículo 8.1).

— Comunitarizando el anterior régimen de ayudas nacionales a las zonas sensibles desde el punto de vista ambiental mediante la instauración de una prima anual por hectárea a favor de los agricultores que aplicasen métodos favorables al medio ambiente (Artículo 19).

— Ampliando y reforzando las indemnizaciones compensatorias a los agricultores de las zonas desfavorecidas de la Comunidad: el Reglamento 1760/87 introdujo diversas especificaciones para el cálculo de la indemnización a explotaciones con producciones vegetales (trigo, manzanas, peras y melocotones, viñedo, remolacha y otros cultivos intensivos) y amplió hasta 120 ECUS la indemnización para las explotaciones situadas en zonas particularmente desfavorecidas (Artículo 1.6).

— Incrementando las ayudas para repoblaciones forestales hasta los 1.800 ECUS por Ha. (Artículo 20).

— E instaurando unas ayudas suplementarias para la formación profesional de los agricultores dispuestos a reorientar sus producciones, a aplicar técnicas compatibles con el medio ambiente y explotar racionalmente las superficies forestales.

Sin embargo, aparte de modificar los regímenes vigentes, el Reglamento 1760/87 destacó por incorporar en el seno del anterior Reglamento 797/85 un *nuevo régimen para la «reconversión y la extensificación de la producción»* (nuevo Título 01), posteriormente a su vez renovado por el *Reglamento 1094/88 (DOCE L 106 de 27.4.1988)*, a fin de hacerlo más transparente y coherente con el sistema de abandono de tierras dispuesto por esta última norma.

El origen de este nuevo régimen se remonta al Libro Verde de la Comisión donde ya se indicaba la necesidad de

una política de precios más restrictiva adecuada a la situación presente de los mercados externos e internos, caracterizada por el continuo incremento de los excedentes. Más tarde, tras la aprobación del Acta Unica, el llamado Plan Delors, en su comunicación «Llevar a buen término el Acta Unica: una nueva frontera para Europa» avanzó propuestas en este sentido que se materializaron en una serie de estabilizadores agro-presupuestarios en las principales Organizaciones Comunes de Mercado (*DOCE L 110 de 29.4.1988 y DOCE L 132 de 28.5.1988*).

En este contexto la reforma de la política socioestructural iniciada en 1985 era lógico que pretendiera compaginar las medidas estructurales con las nuevas orientaciones de la política de mercados. O, en otras palabras, aunque pudiera parecer contradictorio, compatibilizar el aumento de la eficacia de las explotaciones europeas con la disminución de las producciones excedentarias (en especial productos lácteos, cereales, azúcar, carne de vacuno y vino).

Esta pretensión llegó hasta el extremo de que en la «orientación común» que el Consejo adoptó en marzo de 1987, a partir de las propuestas de reforma presentadas por la Comisión, se modificara el Artículo 1 del Reglamento 797/85 y se declararan como objetivos de la política socioestructural:

- «i) contribuir a restablecer el equilibrio entre la producción y la capacidad del mercado;
- ii) mantener una comunidad agrícola viable, incluso en las zonas de montaña y en las zonas desfavorecidas;
- iii) contribuir a la protección del medio ambiente y a la conservación duradera de los recursos naturales de la agricultura».

Con este articulado se hacían desaparecer formalmente los tradicionales objetivos de la política estructural comunitaria, a saber, la mejora de la productividad, de acuerdo al

Artículo 39.1.a del TCEE, y la mejora de la eficacia de las explotaciones, tal como se encontraba definido en el Artículo primero original del Reglamento 797/85. Según el nuevo redactado, las acciones estructurales perdían su anterior carácter autónomo y se convertían en simples medidas complementarias de la política de mercados y precios.

Afortunadamente al final se impuso el buen sentido y la concertación efectuada entre el Consejo y el Parlamento Europeo en Luxemburgo el 16 de junio de 1987 permitió añadir a los anteriores objetivos, en el futuro Artículo 1 del Reglamento 1760/87, el de:

«contribuir a la mejora de la eficacia de las explotaciones mediante el desarrollo y la reorganización de sus estructuras».

A pesar de esta corrección, lo acaecido constituye un indicador de cuáles son las concepciones vigentes en la mayor parte de los Estados Miembros sobre la política de estructuras. Según las mismas, cualquier medida comunitaria en último término ha de coadyuvar a acabar con los desequilibrios entre la oferta y la demanda. En este contexto las medidas estructurales tendrán ciertamente un papel complementario al de los estabilizadores o el resto de medidas de reforma de la PAC ya en vigor (congelación de precios, limitación de la intervención, incremento de la corresponsabilidad de los productores), pero que tanto la Comisión como el Consejo entienden indispensable para alcanzar una Europa Verde sin excedentes.

De este modo se explica el contenido de las acciones aprobadas a nivel estructural entre 1987 y 1988 sobre reconversión y extensificación de producciones, abandono de tierras, fomento del cese en la actividad agrícola, o ayudas a la renta agraria. Y la nueva escala de objetivos que ello implica ha venido a ser formalizada en julio de 1988 mediante la reforma de las funciones de los fondos estructurales (*Reglamento 2052/88. DOCE L 185 de 15.7.1988*).

6. LA REFORMA DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES

Como ya es sabido, el FEOGA, con sus dos Secciones (Garantía, para la política de mercados; Orientación, para la política de estructuras), constituye la expresión máxima del principio de solidaridad financiera de la PAC.

En 1988 los créditos agrícolas a comprometer por el Presupuesto Comunitario casi alcanzaron el 66 % del total (Cuadro IV) de los que más de un 62 % correspondieron al *FEOGA-Garantía*. Sin embargo, tras las últimas medidas adoptadas de reforma de la política de mercados y el Acuerdo Interinstitucional de junio de 1988 sobre financiación de la Comunidad (*Decisión 88/377. DOCE L 185 de 15.7.1988*), esta Sección del FEOGA está condenada a perder progresivamente parte de su peso financiero y pasará de un 60 % en el Presupuesto de 1989, a un 58 % en 1990, a un 57 % en 1991, y a un 56 % en 1992 (Cuadro III). Hay que tener en cuenta, sin embargo, como estas previsiones no se han ajustado a la realidad en el mismo presupuesto para 1989 (*DOCE L 26 de 30.1.1989*) merced a la favorable situación de los mercados mundiales y la cotización del dólar que ha permitido rebajar sustancialmente el gasto agrícola (26,7 MECUS en créditos de compromiso) por debajo de las perspectivas financieras del acuerdo interinstitucional (27,7 MECUS).

Por su parte el *FEOGA-Orientación*, al igual que el resto de los Fondos Estructurales, según el Acuerdo del Consejo Europeo de febrero de 1988, formalizado en el Acuerdo Interinstitucional de junio de 1988, deberá incrementar sustancialmente sus recursos en los próximos años. Así es, a fin de reforzar la cohesión económica y social de la Comunidad, tal como estaba previsto en el Acta Unica, en 1987 la Comisión propuso doblar los Fondos Estructurales de 1988 a 1992. Sin embargo, el ya mencionado Consejo Europeo de Bruselas aprobó este incremento de 1987 a 1993. El cambio es significativo. A partir de los 7.700 MECUS de 1988 se prevé una subida anual entre 1.300 y 1.500 MECUS

CUADRO III

Previsiones presupuestarias para los años 1988-1992 tras la Cumbre de 11-13 de febrero de 1988 del Consejo Europeo en Bruselas y el Acuerdo interinstitucional (Parlamento-Consejo-Comisión), de junio de 1988
(Créditos de compromiso en miles de millones de ECUS. Precios 1988)

Concepto	1988	1989	1990	1991	1992	% 92/88 1988 = 100
1. FEOGA-Garantía	27,5	27,7	28,4	29,0	29,6	107
2. Medidas de desestocaje	1,2	1,4	1,4	1,4	1,4	116
3. Total medidas de mercados (1) + (2)	28,7	29,1	29,8	30,4	31,0	108
4. Acciones estructurales, de las que						
FEDER	3,7	9,3	10,6	12,1	13,4	171
FSE	2,9	4,5				
FEOGA	1,1	3,3				
PEDIP	0,1	1,4				
		0,1				
5. Nuevas medidas estructurales (set-aside y ayudas renta)	—	0,1	n.c.	n.c.	0,6	—
6. Programas plurianuales (PIM, investigación)	1,2	1,6	1,9	2,1	2,4	200
7. Otras políticas de las que son gastos no obligatorios:	2,1	2,3	2,5	2,7	2,8	133
	1,6	1,8	1,8	1,9	1,9	
8. Reembolsos y administración	4,4	3,5	3,1	2,6	2,1	47
9. Reserva monetaria	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	—
10. Total Presupuesto	45,3	46,8	48,9	50,9	52,8	116
-del que gastos obligatorios:	33,6	32,6	32,8	32,9	33,4	99
-del que gastos no obligatorios:	11,6	14,2	16,0	17,9	19,4	167

Fuente: Decisión del Consejo 88/377 relativa a la disciplina presupuestaria. DOCE L 185 de 15.7.1988. (Cifras redondeadas).

CUADRO IV
Evolución del presupuesto de pagos de la Comunidad con respecto al de FEOGA
Años 1982-1989
(en millones de ECUS)

Año	Presupuesto CEE	s/base 1982	Pagos FEOGA-Garantía	s/base 1982	% s/Presupuesto FEOGA-Garantía	Pagos FEOGA- Orientación	s/base 1982	% s/Presupuesto FEOGA- Orientación
1982	20.423	100	12.369	100	60,5	638	100	3,1
1983	24.313	119	15.788	128	64,9	720	113	2,9
1984	27.524	135	18.328	148	66,2	647	101	2,3
1985	28.099	137	19.726	159	70,2	690	108	2,4
1986	34.192	167	22.120	179	64,6	727	114	2,1
1987	35.324	173	22.952	185	64,9	863	135	2,4
1988	43.820	214	27.500	222	62,7	1.152	180	2,6
1989	44.837	219	26.741	217	59,6	1.369	214	3,0

Fuente: Informe del Tribunal de Cuentas 1986, DOCE C 336 de 15.12.1986; Informe de ejecución del Presupuesto 1987. Presupuesto 1988; Presupuesto 1989; y elaboración propia. Para los años 1988 y 1989 se recogen las previsiones de créditos.

hasta alcanzar los 13.400 MECUS en 1992, y superar los 14.000 en 1993. En otras palabras, en 1992 los tres fondos estructurales únicamente aumentarán en dos terceras partes los recursos de 1988 (Cuadro III).

Por lo demás, el FEOGA-Orientación, el más débil de los tres Fondos Estructurales (2,6 % de los créditos de pago en 1988 (Cuadro IV), no tiene, en principio, garantizado en el nuevo marco financiero su duplicación en 1993. A pesar de ello, se puede apreciar ya un aumento sustancial de sus recursos y de representar el 2,4 % del total de los créditos de compromiso en 1988 pasa a un 3 % en 1989 con un incremento global del 25 %. Paralelamente, el Fondo Social Europeo pasará de significar un 6,3 % a un 7,2 % en 1989 (con una subida de un 18 %), y el FEDER de un 8,1 % en 1988 a un 9,6 % en 1989 (con un aumento del 22 %).

7. LOS NUEVOS OBJETIVOS DE LA POLITICA ESTRUCTURAL COMUNITARIA

Cabe preguntarse, sin embargo, si este incremento de los recursos será suficiente para abordar con un mínimo de garantías la amplitud de objetivos que los nuevos Fondos tienen encomendados y garantizar la cohesión económica y social en el seno de la Comunidad. Según el *Reglamento 2052/88 (DOCE L 185 de 15.7.1988)* relativo a las funciones de los Fondos con finalidad estructural y a su eficacia, así como a la coordinación entre sí de sus intervenciones con las del Banco Europeo de Inversiones y con las de los demás instrumentos financieros existentes, los objetivos de los Fondos Estructurales a partir de 1989 serán:

Objetivo 1: El fomento del desarrollo y el ajuste estructural de las regiones más desfavorecidas económicamente (PIB por habitante inferior al 75 % de la media comunitaria). Se encuentran en esta situación las regiones españolas siguientes: Andalucía, Asturias, Castilla y León, Castilla-La Mancha,

Ceuta y Melilla, la Comunidad Valenciana, Extremadura, Galicia, Canarias y Murcia. Este objetivo será cubierto, en base a los planes regionales que presenten los Estados, de forma coordinada por los tres Fondos, incluido el FEOGA-Orientación. La cofinanciación comunitaria en estas regiones ascenderá a un 75 % del total. Es además el único objetivo al que se garantiza la duplicación de los Fondos de aquí a 1993, para lo cual el FEDER podrá destinarle hasta el 80 % de sus créditos de compromiso (Artículos 8 y 12 del Reglamento). De acuerdo a la distribución indicativa establecida por la Comisión del 85 % de los recursos del FEDER (de acuerdo a los Artículos 12.6 del Reglamento 2052/88 y 13 del Reglamento 4254/88) desde 1989 a 1993 les corresponderá a las regiones españolas antes mencionadas el 32,6 % de aquel total, lo que significa 1.247 millones de ECUS en 1989, que en 1993 pueden convertirse en 1.662 millones. De esta guisa, merced al objetivo 1, España va a ser la principal beneficiaria del FEDER en los últimos años. Cabe además señalar que el Presupuesto 1989, aprobado por el Consejo en julio de 1988, adjudicó a este objetivo 5.800 millones de ECUS, el 62,5 % del total de los Fondos Estructurales (Cuadro V), que en 1993, según las previsiones pasarán a ser 9.200 millones, el 65 % del total;

Objetivo 2: La reconversión de las regiones o zonas, incluidas las fronterizas, gravemente afectadas por la crisis industrial. EL FEDER y el FSE serán los dos Fondos encargados de este objetivo (Artículo 9 del Reglamento). El Presupuesto 1989 otorga a este objetivo mil millones de ECUS, el 11 % del total del presupuesto estructural (Cuadro V), que se convertirán en 1.500 en 1993;

Objetivo 3: La lucha contra el paro de larga duración, a cargo exclusivamente del FSE (Artículo 10 del Reglamento);

Objetivo 4: Facilitar la inserción profesional de los jóvenes, a cargo del FSE (Artículo 10 del Reglamento 2052/88). Los objetivos 3 y 4 tienen presupuestados para

1989, 1.250 millones de ECUS, un 13,5 % de los Fondos Estructurales (Cuadro V), y 1.800 millones para 1993;

Objetivo 5: El último objetivo consiste, en la perspectiva de la reforma de la Política Agrícola Común, en a) acelerar la adaptación de las estructuras agrarias, y b) promover el desarrollo de las zonas rurales. Estos dos objetivos serán cubiertos por el FEOGA-Orientación, de forma exclusiva por lo que se refiere a la adaptación de las estructuras, y en colaboración con el FEDER y el FSE por lo que respecta al desarrollo rural de las zonas desfavorecidas. Según este esquema, en el marco de la reforma de la PAC la Comunidad pretende recurrir a los Fondos Estructurales para, simultáneamente, acelerar su ritmo de evolución y atenuar las consecuencias más negativas de estas medidas. Los Estados Miembros deberán presentar a la Comisión unos planes nacionales donde se precise la estrategia de desarrollo escogida y el tipo de participación deseada de los Fondos Estructurales así como del Banco Europeo de Inversiones. La forma de intervención más frecuente será la cofinanciación de determinadas subvenciones globales nacionales y de los programas operativos, integrados o no, que se aprueben

CUADRO V
Presupuesto estructural por objetivos 1989 y 1993

Objetivo	1989 en millones de ECUS	%	1993 en millones de ECUS	%
Objetivo 1	5.800	62,5	9.200	65
Objetivo 2	1.022	11	1.500	11
Objetivos 3 y 4	1.250	13,5	1.800	13
Objetivo 5a	661	7	700	5
Objetivo 5b	264	3	900	6
Medidas transitorias e innovaciones	298	3	n.c.	—
TOTAL	9.295	100	14.100	100

(Artículo 11 del Reglamento). El presupuesto para 1989 prevé 925 MECUS para el objetivo 5, lo que significa un 10 % de los recursos estructurales (Cuadro V), que se convertirán en 1.600 en 1993. Señalar como mientras el objetivo 5a tiene estabilizadas sus previsiones presupuestarias en torno a los 700 MECUS, el objetivo 5b se beneficia de un paulatino incremento hasta doblar su importancia relativa en el conjunto de los fondos.

8. EL PAPEL DEL FUTURO FEOGA-ORIENTACION

De la reforma de los Fondos Estructurales efectuada se deduce que la lucha contra los desequilibrios pasa a ser la principal función de las diferentes políticas estructurales de la Comunidad, con la finalidad de asegurar la percepción de sus créditos por parte de los países del Sur e Irlanda, y al mismo tiempo compensarles de los efectos negativos que puede tener en sus economías la realización del mercado interior en 1992. Para ello el pasado mes de diciembre se reforzó, mediante el *Reglamento 4253/88 (DOCE L 374 de 31.12.1988)*, la coordinación entre los tres Fondos y otros instrumentos financieros y se mejoró su gestión. En este Reglamento se prevé: a) una mayor descentralización y simplificación en la gestión de las intervenciones, lo más cercano posible de las realidades locales; b) la implantación de un sistema de programación que integre los planes presentados por los Estados, el marco comunitario de apoyo que refleje las prioridades de la Comunidad, y las intervenciones operativas que desarrollen bajo la forma de programas integrados, con participación de uno o varios Fondos, los marcos comunitarios de apoyo; c) la correlativa intensificación de las acciones de seguimiento y evaluación que permitan adaptar las medidas en curso a los resultados obtenidos; y d) la armonización de los procedimientos y tasas de financiación con el complementario fomento del uso combinado de subvenciones y

préstamos, estos últimos a cargo del BEI. Estas tasas de participación fueron definitivamente establecidas en un 50 % del coste total en las inversiones en las regiones del objetivo 1 y en un 30 % en las demás regiones.

Paralelamente a este Reglamento horizontal se adoptaron, en el mismo diciembre de 1988, tres Reglamentos específicos para adaptar cada uno de los Fondos Estructurales a la nueva situación.

En este contexto, el FEOGA-Orientación, según el nuevo *Reglamento 4255/88 (DOCE L 374 de 31.12.88)*, ve su actuación limitada a dos objetivos de los cinco definidos por la Reglamentación Comunitaria, y tendrá en el futuro un fuerte carácter regional y social. Para ello se integrarán y reforzarán en su seno las 15 acciones específicas regionales vigentes y deberán adaptarse las diferentes acciones horizontales en vigor. Ello significa que, a pesar de sus limitados recursos, en los próximos años el FEOGA-Orientación puede financiar cada vez más intensamente medidas sin carácter productivo: de previsión social, protección del medio ambiente, fomento de las infraestructuras (similares al reciente *Reglamento 1118/88 a favor de las zonas desfavorecidas españolas, DOCE L 197 de 28.4.1988*), fomento de actividades alternativas a la agricultura, o ayuda directa a rentas. No puede además olvidarse, como ya se ha visto, que actualmente la principal acción del Fondo ya es la Directiva 268/75, con un 28 % del total de sus recursos y el conjunto de acciones regionales cubren casi el 50 % del mismo (Cuadro II).

Por otro lado no es casualidad que el último de los objetivos mencionados de los Fondos se encuadre «en la perspectiva de la reforma de la Política Agrícola». De este modo, las medidas de adaptación de las estructuras agrarias son condicionadas a la política restrictiva en materia de mercados en vigor y se justifica la futura implantación de una política de «desarrollo rural», de carácter regional, al lado de la tradicional política estructural agraria, para mantener en el campo la población rural europea.

El presupuesto comunitario para 1989 ya prevé en el marco del FEOGA-Orientación unos créditos por objetivos (Artículos 300 y 301) de:

— 671 millones de ECUS para el objetivo 1 de fomento de las regiones subdesarrolladas, 118 de los cuales a cargo del Artículo 300 del Presupuesto, y 553 a cargo del Artículo 301; (contra los 3.373 millones del FEDER (Artículo 500) y los 1.533 millones del FSE (Artículo 600);

— 671 millones de ECUS para el objetivo 5a de adaptación de las estructuras agrarias, de los cuales 130 MECUS serían a cargo del Artículo 300 y 541 millones a cargo del Artículo 301;

— y 71 millones de ECUS para el objetivo 5b de desarrollo de las zonas rurales, contra los 140 millones del FEDER (Artículo 500) y los 90 millones del FSE (Artículo 600).

De acuerdo a estos objetivos, las principales funciones del futuro FEOGA-Orientación serán:

a) En el marco del objetivo 1 (desarrollo de las regiones desfavorecidas):

El fomento de las medidas de prejubilación con reestructuración y la aplicación de acciones específicas para la reconversión y diversificación de la producción, las medidas de extensión agraria, concentración parcelaria, regadíos, reconstrucción del potencial productivo afectado por catástrofes naturales, las mejoras de vivienda, la valorización de los productos forestales, la protección del medio ambiente y el fomento de las inversiones turísticas y artesanales. Subsidiariamente, cuando el FEDER no lo prevea, el FEOGA podrá a su vez financiar la mejora de infraestructuras rurales con incidencia productiva y medidas destinadas a la diversificación de las actividades y las fuentes de ingreso de los agricultores. Hay que resaltar por último que, tras largos

debates, se fijó un montante mínimo para los programas operativos a aplicar en el marco de este primer objetivo de 100 millones de ECUS, con un coste medio anual no inferior a 15 millones de ECUS.

b) En el marco del objetivo 5a (adaptación de las estructuras agrarias):

Este objetivo, a diferencia del 1 y el 5b, posee un carácter horizontal, al encontrarse estrechamente ligado a las acciones de reforma de las organizaciones comunes de mercado en curso, y, en consecuencia, ha sido excluido del marco comunitario de apoyo previsto para el resto de objetivos del Reglamento 2052/88. Según este enfoque, el FEOGA podrá financiar las medidas complementarias de la política de mercados, tanto de disminución del potencial productivo como de reorientación de producciones, así como el fomento de productos de calidad, la repoblación forestal, la prejubilación con abandono de tierras, las ayudas directas a la renta, la protección de medio ambiente y los recursos naturales, el fomento de la instalación de jóvenes agricultores, la mejora de la eficacia de las explotaciones, y la mejora de la comercialización y la transformación de los productos agrícolas y pesqueros.

c) Y en el marco del objetivo 5b (desarrollo de las zonas rurales):

El mismo tipo de medidas que las ya mencionadas para el objetivo 1, encuadradas en planes de desarrollo rural por zonas que los Estados deberán presentar. Para la delimitación de estas zonas, deberá darse un índice elevado de empleo agrícola con respecto al empleo total, un bajo nivel de renta agrícola (medido por el valor añadido agrícola por UTA) y un bajo nivel de desarrollo socioeconómico (valorado en función del PIB por habitante). A pesar de la restricción que

comporta la exigencia conjunta de estos tres requisitos es significativo que los Estados no llegaran, durante las negociaciones del texto definitivo, a concretar los índices mencionados y no se recogieran las enmiendas del Parlamento Europeo que cifraban el límite en la media comunitaria. Indeterminación que aumenta si tenemos en cuenta que, de acuerdo al Artículo 4 del Reglamento 4253/88, previa solicitud de un Estado, las zonas rurales podrán ampliarse a aquellos territorios que posean una débil densidad de población o tendencia al despoblamiento, una ubicación periférica, una sensibilidad especial a los efectos de la reforma de la política de mercados, unas deficientes estructuras o una elevada edad de la población activa agrícola, una presión urbana o medio-ambiental fuerte, o su carácter de zona de montaña o zona desfavorecida. La extensión de estos criterios permite augurar unas fuertes disputas entre los Estados y la Comisión en la fijación definitiva de las zonas. En cualquier caso existen suficientes criterios objetivos para vaticinar que la mayor parte del territorio español va a ser calificado como zona rural. Tan sólo pueden verse excluidas, por su bajo índice de empleo agrícola, a nivel provincial: Madrid (1,3 % del empleo total, contra un 8,6 % de media comunitaria), Barcelona (1,8 %), Ceuta y Melilla (2,5 %), Vizcaya (5,2 %) y Guipúzcoa (5,8 %).

A fin de efectuar el seguimiento de este conglomerado de acciones, el Artículo 29 del Reglamento 4253/88 prevé la constitución de un «Comité de Estructuras Agrícolas y Desarrollo Rural», compuesto por representantes de los Estados Miembros y presidido por un representante de la Comisión, que sustituirá al hasta ahora vigente «Comité Permanente de Estructuras Agrícolas». Por último, está prevista la creación de un NIC 5, especialmente destinado a la financiación de las acciones a favor de las zonas rurales de acuerdo a los objetivos 1 y 5b.

9. LAS MODIFICACIONES DEL REGLAMENTO 797/85: a) EL REGIMEN DE RECONVERSION DE LA PRODUCCION

El *Reglamento 1760/87 (DOCE L 167 de 26.6.1987)*, con la introducción de un régimen para la reconversión y la extensificación de la producción agrícola, materializó por vez primera a nivel estructural, la preocupación comunitaria por la inestabilidad de los mercados. Sin embargo, fue ya significativo el hecho de que mientras el régimen de extensificación se encontrara ya diseñado en sus líneas esenciales en su Artículo 1 bis, el régimen de reconversión por el contrario quedará pendiente de la definición por parte del Consejo de la lista de productos susceptibles de reconversión, así como de las condiciones y modalidades para la concesión del correspondiente auxilio. Y el posterior *Reglamento 1094/88 (DOCE L 106 de 27.4.1988)*, que varió levemente el redactado del régimen de extensificación, no fue tampoco aprovechado para concretar esta laguna. Hay que reconocer a favor de la Comisión que no resulta nada fácil en los presentes momentos fijar producciones alternativas que fomentar. La definición de una lista cerrada de productos debería hoy contarse fundamentalmente en producciones residuales, animales o vegetales, con volúmenes globales a nivel comunitario prácticamente despreciables pero que, sin embargo, siendo importantes para determinadas zonas con un programa de reconversión a nivel comunitario correrían el riesgo de ver desorganizados sus propios mercados, frecuentemente frágiles y muy localizados.

De ahí que la Comisión, en su propuesta de reglamento sobre las condiciones y modalidades de concesión de la ayuda para la reconversión de la producción agrícola (*COM (88) 553 de 21.10.1988*), se limitará a determinar los sectores productivos donde sería en principio admisible el fomento de producciones dejando para los Estados la delimitación de los productos específicos. Estos sectores fueron: oleaginosas con alto contenido protéico, especialmente las destinadas al

consumo humano; frutos secos, frutos pequeños o frutos tropicales y subtropicales; plantas medicinales y aromáticas o destinadas a la producción de especias; plantas destinadas a la industria textil, papelera y química, incluida la producción de energía, animales destinados al ocio o a otros fines no alimenticios y, en particular, a la producción de fibras y pieles; y plantas ornamentales y flores.

Los productos específicos a definir por los Estados deberán, sin embargo, cumplir una serie de condiciones. La principal consiste en no beneficiarse, en el marco de una OCM ya constituida, de subvenciones comunitarias del tipo que sean. Ello comporta un diferente tratamiento a los productos de una misma OCM según el grado de sostenimiento vigente. Por ejemplo, dentro del sector de las oleaginosas y las proteaginosas una serie de productos pasan a ser excluidos del nuevo régimen (como la colza, la nabina o la soja) mientras otros entran de lleno a favorecerse de las medidas propuestas (leguminosas de consumo humano como garbanzos, lentejas y judías). Complementariamente los productos no relacionados en el Anexo II del TCEE no tienen ningún problema para integrarse en el nuevo régimen (caso de los animales destinados a fines de ocio o de fabricación de pieles y no a la producción cárnica). La propuesta de reglamento sustrae por último de este régimen todas las medidas de reconversión varietal, que siguen ligadas a las correspondientes OCM, y las medidas silvícolas, que son incluidas en una propuesta específica (COM (88) 255), dentro del llamado «programa de acción forestal de la Comunidad».

Las ayudas previstas para la reconversión pretenden compensar durante cinco años, de forma regresiva, las pérdidas de renta provenientes de la sustitución de unas producciones en marcha por otras nuevas, que precisarán de un plazo mínimo para dar un adecuado rendimiento. Los montantes anuales máximos fijados son de: 600 ECUS/Ha. para cultivos herbáceos; 1.500 ECUS/Ha. para los cultivos

permanentes, excepto cítricos; 2.200 ECUS/Ha. para los cítricos; 200 ECUS/CGM para el bovino; 300 ECUS/CGM para el ovino o el caprino; 100 ECUS por plaza de cerdo; 100 ECUS por 100 aves de corral; y 250 ECUS por 100 cabezas de ponedoras.

Con una contribución financiera comunitaria del 25 %. Las previsiones de gasto de este régimen se sitúan en 21,2 millones de ECUS a cargo del FEOGA-Orientación y unos ahorros en el FEOGA-Garantía de 8 MECUS en 1990, paulatinamente en aumento hasta alcanzar los 40 MECUS en 1994.

Con este presupuesto extremadamente menguado y las condiciones exigidas para su aplicación, en especial la facultad de definición de los productos por los Estados, es fácil adivinar un pobre resultado al programa de reconversión comunitario.

10. LAS MODIFICACIONES DEL REGLAMENTO 797/85: b) EL REGIMEN DE EXTENSIFICACION DE LA PRODUCCION

El régimen de extensificación vigente, según el último articulado del *Reglamento 1094/88 (DOCE L 106 de 27.4.1988)* y el *Reglamento de aplicación 4115/88 (DOCE L 361 de 29.12.1988)* consiste fundamentalmente en la concesión de una ayuda a los agricultores que se comprometan a disminuir durante un período no inferior a cinco años una producción excedentaria en al menos un 20 %, sin aumentar paralelamente la capacidad de otras producciones sin demanda (método llamado «cuantitativo»), o pretendan aplicar en sus explotaciones técnicas menos intensivas que lleven al mismo resultado (método llamado de «técnicas de producción»). Se consideran «excedentarios» aquellos productos sometidos a organizaciones comunes de mercado que no posean sistemáticamente dentro de la Comunidad salidas normales no subvencionadas. Se acepta, sin embargo,

que excepcionalmente en un año se supere la producción prevista siempre y cuando la media anual de cinco años como máximo respete el compromiso contraído.

Dadas las previsibles dificultades técnicas y administrativas para la aplicación imperativa de las medidas de extensificación a partir del 1 de enero de 1989, la Comisión aceptó la petición de diversos Estados de considerar el año 1989 a título exclusivamente experimental y limitar la ejecución del nuevo régimen a acciones piloto de carácter regional o local. Por otro lado, esta obligación de instaurar el régimen de extensificación por parte de todos los Estados Miembros, excepto Portugal, se circunscribió a los sectores vacuno y vitivinícola durante el año 1989. Cabe señalar como el anterior texto del Reglamento 1760/87 (Artículo 1 bis 1) abarcaba únicamente a las producciones vegetales y específicamente a los cereales.

Los *montantes de ayuda* en principio previstos ascienden a: a) carne bovina: 210 ECUS por CGM si se reduce la cabaña en un 20 % y 65 ECUS si se aplican métodos no intensivos; b) carne ovina y caprina: 185 ECUS y 55 ECUS en los mismos casos; c) cultivos anuales: 180 ECUS por Ha. para los cereales, la colza, la nabina, el girasol, los granos de soja, los guisantes, las habas, los haboncillos, el tabaco, el algodón y las hortalizas; d) cultivos perennes: 300 ECUS/Ha. para el aceite de oliva, 900 ECUS/Ha. para los cítricos y 600 ECUS/Ha. para las frutas y el vino (Anejo II del Reglamento 4115/88).

Serán los Estados quienes determinarán las condiciones de concesión de la ayuda y, en particular, las normas que regularán la reducción de las producciones que, en el caso de las producciones ganaderas, deberá ser como mínimo de un 20 % en el número de cabezas, y por lo que respecta a las producciones vegetales, de un 20 % en el rendimiento por Ha. En el caso de que se apliquen técnicas menos intensivas (mediante un cambio en las prácticas productivas o las variedades, reducción de los consumos intermedios) el Estado

afectado deberá probar previamente que estas técnicas se traducen en una disminución de la producción de, al menos, el 20 %.

Esta flexibilidad en el establecimiento de las condiciones del auxilio se amplía al período de referencia para calcular la reducción, al tipo de compromiso que deberá suscribir el beneficiario para que pueda comprobarse la disminución de la producción, e incluso al importe máximo de la ayuda.

La Comisión además podrá autorizar a un Estado, a condición de que justifique su petición, a que no aplique la extensificación en las regiones o zonas donde las condiciones naturales o el riesgo de despoblamiento no aconsejen la reducción de la producción. El *Reglamento 1273/88 (DOCE L 121 de 11.5.1988)* de la Comisión dispone los criterios para la delimitación de estas zonas.

En el caso específico de España, especialmente preocupada por las consecuencias políticas, sociales y ecológicas de este tipo de medidas, la Comisión podrá a su vez tener en cuenta las particularidades socioeconómicas de determinadas zonas o regiones. De acuerdo al Artículo 4 del Reglamento 1273/88 estas especiales condiciones en nuestro país se medirán en función de los índices de actividad laboral, desempleo y subempleo de la población agraria en relación a la situación de la renta agraria y la situación general de la economía de las regiones que las Autoridades españolas consideren susceptibles de exoneración del régimen de extensificación. Para ello deberán obtener la autorización expresa de la Comisión tras haberle suministrado los datos estadísticos que justifiquen la solicitud.

De esta forma, el Gobierno español superó la patente contradicción existente entre las medidas previstas a nivel comunitario y las normativas promulgadas por las Autonomías Andaluza (Ley de Reforma Agraria) y Extremeña (Ley de la Dehesa). Los índices exigidos por el Reglamento 1273/88 son fácilmente cubiertos dado el alto nivel de paro

agrario existente en nuestro país (125.262 personas en diciembre de 1987 para una población activa agraria de 1.724.500), muy concentrado además en algunas provincias de las antes mencionadas Comunidades Autónomas (Huelva 16,4 % de los activos agrarios, Córdoba 15,6 %, Cáceres 13,6 %, Granada 12 %, o Badajoz 10,3 %).

Por último cabe indicar cómo se prevén normas específicas de aplicación para el sector lechero, donde el régimen es facultativo, para el cálculo de la reducción de la producción a partir de las cantidades de referencia ya otorgadas.

11. LAS MODIFICACIONES DEL REGLAMENTO 797/85: c) EL REGIMEN PARA EL ABANDONO DE TIERRAS DE USO AGRICOLA

El plan comunitario de abandono de tierras de uso agrícola, introducido por el Reglamento 1094/88, afectará a todas las tierras labradas de la Comunidad, excepto las portuguesas, y en especial a las dedicadas a producciones cerealísticas.

Se entiende por «tierras labradas», según el *Reglamento 1272/88 (DOCE L 121 de 11.5.1988)*, las relacionadas en la letra D del Anejo del Reglamento 571/88 y definidas en el Anejo de la Decisión 83/461, con exclusión de las tierras mencionadas en el punto D/21 y las superficies dedicadas a producciones no cubiertas por Organizaciones Comunes de Mercado (como, por ejemplo, las patatas).

El carácter coyuntural de la acción obligó a excluir los cultivos permanentes (plantaciones o viñedo). En las explotaciones con cultivos en tierras labradas y cultivos permanentes, la SAU se distribuirá entre las producciones vegetales proporcionalmente a la utilización del suelo y, si las superficies labradas representan como mínimo un 50 %, podrán ser objeto de abandono, siempre y cuando no

aumenten las capacidades de producción de los cultivos permanentes (Artículo 2.2 del Reglamento 1272/88).

En consecuencia, la superficie teóricamente afectada por el programa de abandono de tierras alcanza los 46,3 millones de hectáreas, de los 67,8 millones que posee la Comunidad a Doce.

Las tierras de uso agrícola que dejen de producir deberán representar, como mínimo, el 20 % de la superficie de cultivo a la explotación, hasta el límite de una hectárea (excepto en Grecia donde podrá llegar hasta 0,5 Ha.), durante un período no inferior a 5 años (Artículo 1 bis 3 del Reglamento 1094/88).

A instancias del Parlamento Europeo, el primer redactado propuesto por la Comisión fue modificado y se añadió la posibilidad de rescindir el compromiso por parte del agricultor a los 3 años (Artículo 12.3 del Reglamento 1272/88).

Las tierras afectadas deberán haber estado efectivamente cultivadas como mínimo durante una campaña agrícola, comprendida entre el 1 de julio de 1985 y el 30 de junio de 1988 (Artículo 3.1 del Reglamento 1272/88). No obstante, las superficies labradas por primera vez durante el primer semestre de 1988 quedarán excluidas del régimen de ayudas.

Las consecuencias jurídicas que pueden tener en la explotación el compromiso de abandono temporal de las tierras, como se puede adivinar, son importantes, y deberán encontrar su solución en el seno de cada ordenamiento nacional. El Reglamento 1272/88, en su Artículo 12, ya avanza en cualquier caso algunos elementos para la adecuación de los sistemas registrales o catastrales de los Estados. La transmisión total o parcial de la finca afectada por el compromiso, sea «inter vivos» o «mortis causa», no excluye que el antiguo beneficiario de la ayuda, o su sucesor, continúen siendo responsables del cumplimiento del compromiso. La única excepción aceptada por el Reglamento

comunitario es la de la expropiación o la venta forzosa. Por otro lado, si durante el período del compromiso aumenta la superficie agraria de la explotación, el agricultor podrá extender a las nuevas tierras el régimen de abandono.

En contraposición, los Reglamentos 1094/88 y 1272/88 apenas se refieren a la problemática de las explotaciones en las que el titular del derecho de uso no sea el propietario de pleno derecho. Si bien es cierto, que el sistema de explotación de las fincas (directa, arrendamiento, aparcería, etc.) es una de las condiciones a justificar documentalmente junto con la presentación de la solicitud de ayuda (Artículo 7.4 del Reglamento 1272/88) la resolución de esta temática deberá darse a nivel de Derecho Interno, en aplicación de la obligación genérica que tienen los Estados de garantizar el respeto de los compromisos por parte de los beneficiarios de los regímenes comunitarios (Artículo 14.1 del Reglamento 1272/88).

Las tierras que se dejen de cultivar tienen diferentes alternativas: a) *el barbecho*, con posibilidades de rotación; b) *la repoblación forestal*; c) su utilización para *finés no agrícolas*; d) *los pastos* («barbecho verde») para la ganadería extensiva (siempre y cuando se respete una determinada densidad de ganado por hectárea forrajera, no aumente el número inicial de cabezas, no se comercialicen fuera de la explotación los forrajes producidos y no se apliquen técnicas intensivas de cultivo); y e) la *producción de lentejas, garbanzos o vezas* («barbecho marrón»), que se incluyó a instancias de la delegación española, pero que únicamente será subvencionable en los casos de nuevas plantaciones.

Las dos últimas alternativas son facultativas para los Estados Miembros. Para las tres primeras opciones se menciona la obligación de las Autoridades estatales de aplicar las medidas necesarias para mantener los terrenos sin cultivo en buenas condiciones agronómicas y de disponer las medidas complementarias precisas de ordenación del territorio y protección del medio ambiente. Durante las negociaciones

para el texto final del Reglamento fue éste un punto altamente conflictivo, al estar no previsto en la primera propuesta de la Comisión, hecho que el Parlamento Europeo y algún Estado criticaron.

Esta obligación de proteger los recursos naturales sin embargo puede ser traspasada por los Estados a los beneficiarios (Artículo 4.3 del Reglamento 1272/88). En el caso de las tierras que se dejen en barbecho, el mantenimiento en buenas condiciones agronómicas de los terrenos incluye la prohibición expresa de utilizar fertilizantes orgánicos o productos fitosanitarios, excepto en supuestos estrictamente señalados, y la obligación de mantener una cubierta vegetal adecuada, los árboles y las corrientes de agua ya existentes y de realizar los trabajos mecánicos que los suelos precisen (Artículo 4.1 del Reglamento 1272/88).

Como en el caso del régimen de extensificación son también aplicables al régimen de abandono de tierras diversas derogaciones a causa de los desequilibrios territoriales. La Comisión podrá autorizar a un Estado a que no aplique el abandono en aquellas regiones o zonas donde las condiciones naturales o el riesgo de despoblamiento lo aconsejen. Ello vendrá determinado por el grado de degradación física o química de los suelos en zonas con lluvias escasas o irregulares, los riesgos potenciales de incendio, la baja densidad media de la población, o el alto índice de disminución de la población en comparación a las medias nacionales (Artículo 2 y 3 del Reglamento 1273/88).

Tal como ocurrió con la extensificación en el caso español se añade un tercer criterio para la aplicación de la derogación regional: las particulares condiciones socioeconómicas de determinadas regiones o zonas (nivel de actividad laboral, desempleo y subempleo de la población agraria). De este modo, podrán seguir vigentes en Andalucía y Extremadura las normativas autonómicas para el fomento de la productividad agraria y el empleo rural que, en principio, serían incompatibles con los últimos Reglamentos Comunitarios.

12. APUNTES CRITICOS SOBRE LOS REGIMENES DE EXTENSIFICACION Y ABANDONO DE TIERRAS DE USO AGRICOLA

Existen sin embargo en la actualidad suficientes incógnitas a resolver para dudar de la efectividad de algunas de las medidas ya comentadas. Las insuficiencias técnico-normativas de los Reglamentos aprobados, el desigual trato financiero que la Comunidad ha otorgado a cada medida, la importancia de las diferencias en las estructuras agrarias comunitarias, así como la imprevisible reacción de los agricultores pueden incidir directamente en los resultados esperados.

12.1. Insuficiencias técnico normativas. La primera duda sobre la eficacia de los regímenes aprobados proviene de las propias deficiencias en la forma y el contenido de los Reglamentos.

a) No favorece el éxito de estos regímenes ni el *amplio margen de maniobra*, reiteradamente mencionado, que se deja a los Estados en la interpretación y la aplicación de las medidas en vigor, que augura un desigual resultado según los países, ni la indeterminación comunitaria existente sobre elementos sustanciales. El caso más patente lo encontramos en el propio régimen de reconversión, imposible de aplicar a la espera de la lista de productos susceptibles de acogerse a la medida, así como de sus condiciones y modalidades de aplicación. La ausencia de un paquete legislativo en materia estructural, único y coherente, comporta por lo demás una serie de paradojas: así, las zonas que por presentar determinadas condiciones naturales, riesgos de despoblamiento o, en el caso español, un alto nivel de paro o subempleo agrario, pueden dejar de aplicar el régimen de abandono de tierras, no pueden paralelamente acogerse a los regímenes complementarios de fomento de la repoblación forestal, los pastos o la producción de lentejas, garbanzos o vezas. Lo que constituye una clara incongruencia en el trato a las zonas más desfavorecidas de la Comunidad. Tampoco parece fácil llevar a cabo

algunos de los objetivos propuestos sin la previa existencia de un Plan Forestal Comunitario que permita realizar las tareas de repoblación forestal con garantías. A este respecto, tan sólo cabe esperar que las propuestas de la Comisión que hoy se encuentran encima de la mesa del Consejo COM(88) 255 para las acciones forestales, COM(88) 553 para las acciones de reconversión y COM(88) 832 para el fomento de leguminosas de grano sean lo más pronto posible concretadas y aprobadas. España tiene en estas producciones alternativas (madera, frutos secos, leguminosas de consumo humano, etc.) un potencial no desdeñable a nivel regional.

Otra prueba de los efectos de la indeterminación comunitaria se encuentra en el propio concepto de «extensificación», ampliamente debatido en el momento de la elaboración de los diferentes programas nacionales a presentar a la Comisión: para algunos países significaba exclusivamente la disminución de la producción agrícola de una explotación de carácter intensivo, por pequeña que fuera y a pesar de que sus agricultores lo fueran a tiempo parcial; por el contrario para otros la extensificación era fundamentalmente un sistema de explotación, que tenía en cuenta las condiciones naturales y donde la rotación de los cultivos es frecuentemente aplicada, así como el baldío y el barbecho. Es obvio, a nuestro entender que el objetivo del programa consiste en reducir la producción y no en ayudar a las explotaciones extensivas ya existentes, lo que no quita que puedan plantearse graves distorsiones de competencia entre los agricultores que no podrán extensificar porque ya producen en régimen extensión y aquellos que actualmente lo hacen de forma intensiva. De ahí que puedan llegarse a absurdos como el de que un ganadero que pase de 2 a 1,5 CGM/Ha. se beneficie de las ayudas de extensificación y el que se quede con 0,5 CGM/Ha. no pueda percibir ninguna prima.

b) Por lo demás, la *fórmula técnico-jurídica* escogida para la inserción de estas medidas estabilizadoras de los mercados en la política estructural deja mucho que desear y,

buscando la simplicidad, no hace sino añadir confusión. Aparte de introducir los regímenes de reconversión, extensificación y abandono de tierras en un contexto equivocado, tal cual es el Reglamento 797/85, en principio destinado a la mejora de la eficacia de las estructuras agrícolas, la solución acordada no deja de ser puramente formal: el Reglamento 1094/88 ha sustituido el antiguo Título 01 del Reglamento 1760/87 por tres nuevos Títulos, un Título 01 para el régimen de abandono de tierras de uso agrícola, un Título 02 para la extensificación de la producción, y un Título 03 para la reconversión de la producción.

c) Esta fórmula esconde de entrada una *superposición material* de acciones para las producciones herbáceas, a partir del momento de que el régimen de extensificación ha sido ampliado a todas las tierras de cultivo y no se limita a los cereales. En los términos actuales, es perfectamente posible que un mismo agricultor se beneficie del régimen de abandono de tierras, del de reconversión y del de extensificación siempre que los aplique sobre parcelas diferentes. El problema de fondo es saber si este conjunto de medidas son compatibles entre sí o, por el contrario, se interfieren mutuamente hasta tal punto que tan sólo sea viable la aplicación del régimen de abandono de tierras, al fin y al cabo considerado prioritario si nos atenemos a la fecha de entrada en vigor, la contribución comunitaria prevista para el mismo, y el carácter experimental otorgado al régimen de extensificación durante 1989.

12.2. Desigual trato financiero. Es evidente que el distinto tratamiento financiero otorgado por parte de la Comunidad puede constituir un elemento decisivo a favor del abandono de tierras.

a) Mientras el *FEOGA-Orientación* financia el 25 % de los gastos estatales a favor del régimen de extensificación y reconversión de producciones, las acciones de abandono de tierras pueden llegar a financiarse a cargo de una línea especial, creada a partir del Presupuesto de 1989, con un 50 %

(para ayudas no superiores a 200 ECUS), un 25 % (ayudas entre 200 y 400 ECUS) y un 15 % (ayudas superiores a 400 ECUS) de participación comunitaria. Si consideramos que serán los países del Norte de Europa los principales interesados en la aplicación de este tipo de medidas, y conocida la dimensión media de sus explotaciones, constituye una hipótesis realista cifrar el auxilio medio a otorgar entre el intervalo inferior a los 200 ECUS y el de 200 a 400 ECUS por hectárea y año. Pueden entonces ya adivinarse cuáles serán las acciones más fomentadas por los Estados Miembros.

b) Cabe además tener en cuenta que, en atención a las diferentes situaciones nacionales, regionales o locales, los Reglamentos 1094/88 y 1272/88 dejan a los Estados la definitiva *fijación del importe de la ayuda* al abandono de tierras, con un margen de 100 a 600 ECUS por hectárea y año, que en algunos casos excepcionales puede alcanzar los 700 ECUS. Existen, pues, unas diferencias quizás excesivas entre la prima mínima y la prima máxima otorgables por los Estados, que pueden incluso favorecer los desequilibrios entre los países más ricos y los países con menos recursos disponibles de la Comunidad, y atentar directamente contra la cohesión económica y social.

Lo confirman los proyectos ya presentados a la Comisión por los Estados para la aplicación del programa de abandono de tierras: las primas alemana y holandesa constituyen, como era previsible, las más altas: mientras los países del Sur pagan las más bajas.

Las condiciones de conversión en monedas nacionales de las ayudas destinadas a fomentar la retirada de superficies arables expresadas en ECUS han sido fijadas por la Comisión en diciembre de 1988 (Reglamento 3969/88. DOCE L 351 de 21.12.1988).

c) Por último, un elemento determinante a favor del abandono de tierras lo constituye el *volumen financiero* que se piensa dedicar a cada tipo de medida. En este sentido es ya

significativo que se haya creado una línea presupuestaria específica (Capítulo 39), fuera del FEOGA, para los regímenes de abandono de tierras y ayudas a la renta agraria, a la que el Acuerdo Interinstitucional de 6.6.1988 sobre financiación de la PAC otorgó expresamente unas cantidades concretas desde 1989 a 1992. El presupuesto para 1989 cifra en 40 MECUS los créditos de este año para el abandono y en 60 MECUS los destinados a las ayudas a la renta. El techo financiero está en 600 millones de ECUS para 1992, de los que de 280 a 300 millones deberían corresponder a las ayudas a la renta agraria, y el resto al programa de abandono de tierras. Por el contrario, el régimen de extensificación deberá año a año, en el contexto actual de restricciones presupuestarias, esforzarse en defender su supuesta prioridad y consolidar unos mínimos montantes que lo hagan viable, y el régimen de reconversión, por su parte, aún no adoptado, si se mantienen las previsiones de la Comisión, apenas llegará a alcanzar un montante total para 5 años de 22 millones de ECUS, volumen prácticamente insignificante en comparación a los de los otros dos regímenes.

12.3. Importancia de las diferencias en las estructuras agrarias. Unas estructuras agrarias diferentes, tal como demuestran las experiencias habidas, condicionan el tipo de medidas a aplicar y sus resultados.

a) En el fondo, una desigual aplicación según los Estados de las medidas de extensificación y abandono de tierras tiene su principal explicación en las grandes *diferencias estructurales* que coexisten en la agricultura europea, que justifica la flexibilidad manifiesta en los Reglamentos Comunitarios así como las distintas prioridades nacionales. La Comunidad, en sus extremos, posee zonas cuya principal preocupación en relación a estas medidas es el riesgo de desertización que su aplicación conlleva, y zonas con estructuras modernas y competitivas cuya principal problemática consiste en la práctica imposibilidad de controlar su intensificación (a nivel de fertilizantes químicos, tamaño de las instalaciones

ganaderas, etc.), tendente a compensar los efectos que los regímenes de extensificación y abandono de tierras puedan tener en sus ingresos.

b) Por otro lado, las *medidas aplicadas* hasta hoy a nivel fundiario para la disminución de las producciones excedentarias se han limitado a las acciones de congelación o abandono de tierras. La experiencia norteamericana («set-aside») es la más conocida de todas donde en 1987 cerca de 28,5 millones de hectáreas se encontraron en situación de barbecho. Según las estimaciones del Departamento de Agricultura norteamericano, el porcentaje neto de eficacia de un programa de este tipo es del 66 %, es decir, por cada hectárea retirada se produce una disminución del 66 % en la producción. Si tenemos en cuenta que el plan comunitario de abandono de tierras persigue retirar 950.000 hectáreas, fundamentalmente de cereales, entre 1988 y 1992, con una incidencia en 250.000 explotaciones, de las cuales 100.000 lo serían a tiempo parcial, y con una superficie media de 20 Ha. para los agricultores a título principal, pueden fácilmente hacerse los cálculos sobre los previsibles efectos que tendrá esta acción sobre los excedentes comunitarios. Sin embargo, obrar así constituiría un craso error, ya que no puede darse un directo paralelismo entre el ejemplo norteamericano y la situación estructural de la agricultura europea. El mayor número de explotaciones (9,1 millones en la CEE-12 contra 2,28 millones en Estados Unidos), su menor dimensión (8,9 hectáreas de media en la CEE, contra las 180 Ha. norteamericanas), la fuerte dependencia comunitaria de la mano de obra agrícola (8,3 % de activos agrarios contra 3,3 % en Norteamérica), la ausencia de un sistema de ayudas tipo «deficiency payments» similar al existente en Estados Unidos con un nivel superior de primas, no hacen automáticamente traspasables a la Comunidad ni el sistema de retirada de tierras aplicado ni los resultados obtenidos en los Estados Unidos. Es significativo, por lo demás, que el Gobierno norteamericano decidiera en el mes de mayo de 1988, presionado por la situación de sus agricultores bajo una fuerte

sequía, disminuir de un 27,5 % a un 10 % el porcentaje mínimo de tierras a retirar para percibir los beneficios de los «deficiency payments». Y, paralelamente, modificara el método de cálculo de estos pagos, de tal manera que se incrementara el sostenimiento a los agricultores.

c) Los proyectos de implementación de la retirada de tierras presentados por los Estados Miembros permiten ya prever un desigual resultado en el territorio de la Comunidad. A finales de 1988 el programa era efectivamente aplicado en tan sólo 4 países (el Reino Unido, la RFA, Bélgica y los Países Bajos). Grecia, España, Francia, Irlanda y Luxemburgo habían presentado sus proyectos antes de aquella fecha pero aún no eran plenamente operacionales. En contraste, Dinamarca, Luxemburgo, Italia y Grecia padecían serios retrasos en la presentación de sus planes nacionales, por lo que la Comisión inició en enero de 1989 los correspondientes procedimientos de infracción. Es evidente que existe un desigual interés según los Estados por una medida de la naturaleza de la retirada de tierras. Recordemos que Portugal fue exonerado de su aplicación por el propio Reglamento. El Estado, que ha fijado una menor cuantía para la ayuda de España (100-170 ECUS, es decir, entre 16.000 ptas./Ha. y 47.000 ptas./Ha.) que, a su vez, alegando las derogaciones especiales concebidas en la norma-marco pretendió en un primer momento eximir hasta el 62 % de su territorio. El programa español definitivamente aprobado por la Comisión se prevé afecte un 30 % de las tierras arables, 75 comarcas repartidas entre 19 provincias. Si bien no se parte de una exención previa de ninguna zona, se retienen los criterios de derogación previstos en el Reglamento: procesos agudos de despoblamiento, a partir de un índice de 20 habitantes por kilómetro cuadrado, y paro, medido por índices sintéticos de paro total, paro rural, renta, etc. Con ello se ha excluido prácticamente toda la Andalucía occidental y Extremadura y parte de la Andalucía oriental, La Mancha, Castilla-León y Teruel. A estas superficies hay aún que añadir las zonas de pastos, frutales, barbechos y yermas, no contemplados en la

normativa comunitaria, que significan la exclusión global de la cornisa cantábrica, Galicia y parte de Levante. Con estos datos puede ya adivinarse la repercusión que el programa de abandono de tierras va a tener en España.

Tras España, Grecia es el segundo país con una ayuda menor (100-200 ECUS), seguida de Irlanda (200 ECUS), Luxemburgo (220 ECUS), Italia (185-310 ECUS), y Francia (160-320 ECUS). Los países que mayor importancia han dado al nuevo régimen son el Reino Unido (270-300 ECUS) y, sobre todo, la RFA (300-600 ECUS) y los Países Bajos (600 ECUS). Precisamente aquéllos en los que, en diciembre de 1988, se había registrado ya algún efecto tras la aplicación de la normativa: en la RFA se habían retirado 170.000 Ha. hasta aquella fecha, 60.000 Ha. se contabilizaron en el Reino Unido, y únicamente 500 Ha. en los Países Bajos. No es casualidad que sean los países del Sur y, en general, aquellos con estructuras agrarias más débiles, los que menos fomenten el abandono de tierras. Y por el contrario sean los países con explotaciones más competitivas y con orientaciones productivas cerealísticas, los más interesados en aprovechar los recursos comunitarios.

12.4. Reacción de los agricultores europeos. Por último, hay que tener en cuenta un elemento difícilmente valorable pero fundamental: cómo acogerán los agricultores de la Comunidad estas medidas, a las que no están en general habituados.

a) Existe un *elemento psicológico*, con frecuencia olvidado, que en principio choca con las medidas de extensificación y abandono de tierras. Los agricultores son por definición reticentes a modificar su sistema de producción, y aun a pesar de que se les garantice la misma renta, rechazan de forma natural la devaluación de su patrimonio y pueden considerar estas acciones como un atentado contra su propia vocación profesional.

b) A ello coadyuva el *carácter facultativo* que estas medidas poseen para ellos, su coyunturalidad o carácter

experimental y, en último término, su complementariedad con las medidas restrictivas a nivel de mercados y precios, lo que puede implicar su modificación o anulación a corto o a medio plazo, sea cual sea el resultado alcanzado por los propios Reglamentos, una vez cambie la situación de los mercados.

13. MEDIDAS COMPLEMENTARIAS DE REFORMA DE LA POLÍTICA ESTRUCTURAL

Si bien el núcleo de la reforma de la política estructural agrícola efectuada entre 1987 y 1988 lo constituyen las medidas directamente encaminadas a la búsqueda de la estabilidad de los mercados, en el contexto de una agricultura de tipo familiar como es la comunitaria la aplicación de unos programas de extensificación o de abandono de tierras no tiene mucho sentido si no vienen acompañados de otras medidas de apoyo a los pequeños productores. Un amplio conjunto de agricultores europeos que se encontrarán con grandes dificultades para adaptarse a la nueva situación de los mercados, muchos de ellos situados en las zonas más desfavorecidas de la Comunidad, y que no podrán, por lo demás, beneficiarse de las medidas de extensificación o abandono de tierras de igual modo que los grandes productores.

Aparte la reforma de los Fondos Estructurales, ya comentada, diversas medidas a nivel de política de mercados han sido recientemente adoptadas a fin de regionalizar el sostenimiento y favorecer a las pequeñas explotaciones. Baste mencionar el reforzamiento de la ayuda directa a los pequeños productores de cereales, prevista en el Artículo 4 del Reglamento 2727/75, aprobado con los estabilizadores (*Reglamento 1097/88 DOCE L 110 de 29.4.1988*), o la exención de las tasas de corresponsabilidad de base y suplementaria, hasta 20 toneladas, prevista en el programa de

abandono de tierras, cuando se deje de cultivar el 30 % de la superficie agrícola.

A estas acciones hay que añadir aun una serie de medidas estructurales complementarias tales como el fomento del cese en la actividad agrícola, aunque con un marcado carácter estabilizador, y un régimen de ayudas transitorias a la renta agraria, que son analizados en los siguientes apartados.

Por último, hay que mencionar, por su importancia cara al futuro y la incidencia que de forma indirecta puede tener en las medidas estructurales, la instauración a medio plazo de nuevas políticas ligadas al mundo rural. A este respecto, tres comunicaciones fueron presentadas por la Comisión en el verano de 1988, en la línea de diversificar los ingresos de las familias rurales: la primera constituía la base sobre la cual erigir *una nueva política del espacio rural* (COM (88) 501) que permita su estructuración para el cumplimiento de sus funciones económicas (agricultura y ganadería, artesanía, etc.), de regeneración ecológica, y como lugar de ocio y recreo (con el desarrollo del agroturismo, la caza, la pesca, etc.); la segunda propuesta se refería a la futura *instauración de una verdadera política forestal comunitaria* (COM (88) 255); y la tercera y última comunicación se presentó como la solución a la *problemática medio-ambiental de la agricultura* (COM (88) 338).

14. EL REGIMEN DE FOMENTO DEL CESE EN LA ACTIVIDAD AGRICOLA

Como ya se comentó en el Epígrafe 2 la anterior Directiva 72/160, que tenía como objetivo el fomento del cese en la actividad agrícola de los productores entre los 55 y los 65 años, resultó ser un fracaso total a causa de la baja cuantía de la indemnización otorgada, la reducida contribución del FEOGA-Orientación, y las normativas estatales en vigor.

La derogación de esta Directiva por el Reglamento

797/85 dejó un vacío legal en el campo de la movilidad fundiaria que, tras largos debates en el seno del Consejo, ha sido definitivamente cubierto por el *Reglamento 1096/88* (DOCE L 110 de 29.4.1988).

Este Reglamento posee *dos objetivos básicos*, uno social, el otro económico: a) la concesión de una ayuda de «pre-pensión» o de «pre-jubilación» a los agricultores de edad más avanzada, empresarios agrícolas a título principal, asalariados y familiares de más de 55 años, especialmente afectados por la crisis y con más dificultades para adaptarse a las nuevas realidades del mercado; b) contribuir al saneamiento del mercado mediante la dinamización de la movilidad fundiaria y el paralelo desarrollo estructural de las explotaciones en aras a conseguir unidades de producción viables, sin incrementar paralelamente los excedentes de producción.

Los Estados Miembros disponen de una gran discrecionalidad para alcanzar estos objetivos: diferentes tipos de medidas, a combinar, dentro del régimen general, posibilidad de diferenciación de regiones o zonas, e incluso facultad de no aplicación del régimen comunitario en la totalidad o parte de su territorio, a favor de sus propios regímenes nacionales. Este fue el precio que la Comisión favorable a un régimen más uniforme, hubo de pagar a los Estados por ver su Reglamento publicado.

El hecho es que el acuerdo sobre el texto final del Reglamento 1096/88 se alcanzó en el Consejo tras enormes dificultades, y únicamente por mayoría cualificada. Grecia se declaró contraria al programa, estimando que debía de incluirse la sucesión familiar, tal como se encontraba en la propuesta inicial de la Comisión. Por su parte, los países mediterráneos en general defendieron una mayor contribución comunitaria a su financiación. En contraposición, los países del Norte de la Comunidad, conscientes de su práctica imposibilidad de cumplir los criterios comunitarios, consideraron desde el primer momento a este programa como una medida estructural destinada solamente a los países del Sur,

más que como un medio efectivo de control de la producción. Preocupados especialmente por las consecuencias presupuestarias de una acción de este tipo consiguieron otorgar al Reglamento 1096/88 un carácter experimental, por dos años, tras los cuales el Consejo debería reexaminar sus disposiciones y, en particular, las financieras (Artículo 12.2).

A pesar de este añadido, la acción tiene prevista una duración de 10 años, con un coste directo total a cargo del FEOGA-Orientación de 465 millones de ECUS para los primeros cinco años (Artículo 12.3), de los cuales 294 millones corresponderán al régimen de pre-pensión con abandono de tierras, y 171 millones al régimen de pre-pensión con reestructuración. Los gastos posteriores a 1993 se estiman en 190 millones para las medidas de reestructuración, y 585,6 millones para las de abandono. En total, pues, el coste del programa de cese en la actividad agraria asciende a 1.250,6 MECUS.

Con estos recursos, la Comisión prevé que 66.000 agricultores se acogerán al régimen de reestructuración y traspasarán sus propiedades, otros 40.000 abandonarán definitivamente la actividad agrícola y liberarán 480.000 hectáreas, y 4.000 asalariados dejarán de trabajar.

La medida, en principio, parece claramente justificada. En los próximos cinco años se estima que 1,75 millones de agricultores, con 35 millones de hectáreas, es decir, el 22 % del total de las explotaciones de la Comunidad y el 30 % de su SAU, tendrán entre 55 y 65 años de edad. Estos son los beneficiarios potenciales del régimen de prejubilación implantado, a los que aún podrían sumarse 600.000 agricultores más que en el mismo período superarán los 65 años. En este contexto, el fomento del cese en la actividad agrícola aparece como necesario y sus efectos sobre la pirámide de edades (Cuadro VI) de los agricultores comunitarios no pueden dejar de ser positivos.

Las mayores dudas vienen ligadas a las consecuencias que puede tener en la estabilización de las producciones. En

CUADRO VI
Pirámide de edades de los agricultores de la CEE-12
(en % del total)

Estados Miembros	Menos de 35	De 35 a 44	De 45 a 54	De 55 a 64	65 y más años
R.F.A.	14,8	20,5	34,9	23,3	6,5
Francia	10	14,5	28,8	31,7	15
Italia	7,5	13,4	25,2	26,9	27
Países Bajos	10,7	21,6	29	27	11,7
Bélgica	11,6	17,2	30,2	29,8	11,2
Luxemburgo	11,2	15,2	28,8	24,5	20,4
Reino Unido	8,1	18,9	25,6	27	20,4
Irlanda	6,5	17,9	25,7	27,3	22,7
Dinamarca	9,7	19	25	27	19,2
Grecia	5,5	15	26,1	25,5	27,9
Portugal	8,7	16,4	25,5	24,8	24,6
España (1982)	(1) 0,8	—	(2) 46,1	27,4	25,7

(1) menos de 25 años.

(2) de 25 a 54 años.

Fuente: CEE-10. OCSE: Encuesta sobre las explotaciones agrícolas (1985).

último término, su influencia real dependerá de las modalidades de aplicación que los Estados Miembros adopten y, sobre todo, de los montantes de los auxilios que se otorguen. Hay que tener en cuenta que el régimen aprobado es facultativo y es muy posible que los Estados con menores posibilidades de reembolso por parte del FEOGA (como Alemania o Luxemburgo) decidan, de acuerdo al Artículo 2 del Reglamento, aplicar programas nacionales con sus propios parámetros. España a este respecto constituye, junto con Grecia e Italia, uno de los países potencialmente más beneficiados por el régimen comunitario, con un 53 % de sus agricultores con más de 55 años (más de 900.000 personas), y con toda seguridad empezará a aplicar sus medidas durante el ejercicio 1989.

El régimen comunitario instaurado comporta dos regímenes diferentes, según el tipo de beneficiario, y dos

modalidades de concesión de la ayuda, según el destino de las tierras afectadas.

Según el beneficiario, los Estados pueden otorgar una indemnización anual, o una cantidad global equivalente, a:

a) *Los empresarios agrícolas que ejerzan su actividad a título principal*, cuando tengan más de 55 años de edad (Artículo 4). En este caso, la indemnización máxima podrá ser de 3.000 ECUS por año y explotación, que las autoridades estatales podrán repartir entre los diferentes socios que cumplan estas condiciones.

b) *Los asalariados y familiares del agricultor* que trabajen en la explotación de manera permanente con una edad comprendida entre los 55 años y la edad de jubilación fijada por el Régimen de Seguridad Social Agraria. Para percibir la ayuda, de 2.000 ECUS por año y persona durante un período máximo de 10 años, los asalariados o miembros de la familia deberán haber trabajado en el sector agrario como mínimo durante cinco años antes de presentar la solicitud, con una dedicación del 50 % de su tiempo; haber ejercido su actividad laboral al menos durante los dos años anteriores a la presentación de la solicitud en una explotación en la cual su empresario haya también pedido la indemnización; estar afiliados al régimen nacional de Seguridad Social Agraria; y comprometerse a no ejercer la actividad agrícola en el futuro (Artículo 11). En cualquier caso, la incidencia del régimen aprobado sobre los asalariados agrícolas promete ser muy relativa, tanto por las condiciones exigidas, como por el hecho de que, en general, son despedidos antes del definitivo cese del propietario.

A destacar cómo esta fórmula bivalente sufrió grandes modificaciones en el transcurso de las negociaciones para la redacción de un texto definitivo. En un primer momento, los beneficios del nuevo régimen se limitaron a los empresarios agrícolas a título principal que transmitieran sus tierras a su hijo, sin admitir cualquier otro tipo de sucesión o transmisión

a otra explotación. Y se distinguieron los montantes en función de que el beneficiario estuviera casado (4.000 a 3.000 ECUS, según las propuestas) o soltero (2.500 a 2.000 ECUS).

Aparte la distinción según el tipo de beneficiario, el Reglamento 1096/88 dispone dos clases de pre-pensión, según el destino de las tierras afectadas: *a) una pre-pensión con abandono de tierras*, que puede complementarse con una prima por hectárea; *b) una pre-pensión con reestructuración*.

a-1) Pre-pensión con abandono de tierras. Los empresarios agrícolas a título principal recibirán la ya mencionada indemnización de 3.000 ECUS por año, como máximo, hasta los 70 años de edad si abandonan la producción agrícola durante cinco años en las superficies de sus explotaciones. Se entiende por abandono de la producción agrícola (Artículo 5) el destinar sus tierras a la repoblación forestal, a fines no agrícolas compatibles con el mantenimiento de la calidad del medio ambiente, o el simple cese de la actividad agrícola en las superficies de la explotación.

El FEOGA-Orientación reembolsará el 50 % de la ayuda otorgada a un propietario o a un conjunto de ellos, contribución que no podrá superar el importe de la indemnización anual en concepto de complemento de la pensión de jubilación que se abone de acuerdo a la Seguridad Social Agraria vigente.

a-2) Prima por hectárea con abandono de tierras. A la indemnización por abandono de tierras puede añadirse una prima de 250 ECUS por hectárea y año durante el período efectivo de falta de producción agrícola, que puede alcanzar los 20 años en los casos de repoblación forestal, y aumentarse en 50 ECUS por Ha. y año, cuando no se perciba la indemnización compensatoria de montaña fijada en la Directiva 75/268 y el Reglamento 797/85. Se prevé también la sustitución de la ayuda por el pago de la prima: en este caso, la prima podrá llegar hasta los 350 ECUS por Ha. y año, y a 400 ECUS si se trata de repoblación forestal.

Los Estados podrán abonar la prima, total o parcialmente, a los propietarios de las tierras, si hay arrendamiento, o a organismos especializados destinados a mantener las superficies agrícolas retiradas de la producción. La constitución y fomento de estos organismos fue uno de los caballos de batalla del Dictamen del Parlamento Europeo, sobre este régimen que la última propuesta de la Comisión introdujo definitivamente. Falta por ver cuál será el comportamiento de los Estados en relación a estos organismos, que algunos ya tienen (como por ejemplo, Francia, con sus SAFER) y las funciones que se les otorgarán. Según el Dictamen del Parlamento Europeo, estos entes deberían poder decidir sobre la utilización de las tierras disponibles en función de los planes regionales o locales de ordenación del territorio y, en consecuencia, deberían poseer el derecho de fijar el destino de las tierras, controlar los intercambios de fincas y gestionar las primas complementarias. De esta forma, podrían aplicarse de forma planificada los planes de reestructuración y repoblación forestal aprobados para cada zona y tener en cuenta los objetivos socioestructurales de cada región. El reembolso del FEOGA-Orientación para las primas complementarias, como en el caso de las ayudas, asciende al 50 %.

b) Pre-pensión con reestructuración. El último supuesto previsto en el Reglamento 1096/88 es el de que las tierras abandonadas sean retomadas por uno o varios empresarios agrícolas a título principal para aumentar sus respectivas explotaciones. El Reglamento no especifica la forma jurídica de este traspaso, que puede, pues, incluir las cesiones por venta o arrendamiento. En todo caso, los nuevos titulares deberán comprometerse a no incrementar la producción de productos excedentarios en la totalidad de la superficie de la nueva explotación. Los Estados podrán conceder una indemnización máxima de 300 ECUS por año y explotación hasta un límite de 10 años, pero sin superar la fecha de cumplimiento de 70 años de edad por parte del beneficiario.

El reembolso del FEOGA podrá ser nulo, de 750 ECUS o de 1.500 ECUS. Esta contribución, a diferencia del resto de

los regímenes de cese, será en función de un indicador sintético regional (Artículo 10) que tendrá en cuenta en sus tres cuartas partes el nivel de desarrollo económico de la región donde se encuentre ubicada la explotación (PIB/persona), y en la cuarta parte restante el peso de la agricultura en la población activa total (% de la población activa no agraria). El reembolso será del 50 % (1.500 ECUS) cuando el indicador sintético de la región sea inferior al 75 % del indicador medio comunitario: ahí se sitúan todo el territorio español (excepto País Vasco, Rioja y Baleares), Portugal, Grecia, Irlanda y el Mezzogiorno italiano. El reembolso será del 25 % (750 ECUS) cuando el indicador regional se encuentre entre el 75 y el 85 % del indicador comunitario, lo que ocurre en los casos del norte de Irlanda, Abruzzos, Cerdeña y las tres regiones españolas antes mencionadas (*Decisión 88/470. DOCE L 231 de 20.8.1988*).

15. EL REGIMEN DE AYUDAS A LA RENTA AGRARIA

Tal como ya se ha comentado, la agricultura comunitaria se caracteriza por una gran heterogeneidad en sus condiciones naturales y estructurales, lo cual lógicamente tiene su traducción a nivel de rentas. Por otro lado, las profundas reformas llevadas a término en la política de precios y mercados comunitaria tienen un diferente impacto según las regiones, las orientaciones técnico-económicas o las estructuras productivas, las más débiles de las cuales pueden encontrarse con graves dificultades para reestructurarse y compensar los ingresos perdidos.

Es por este motivo que la Comisión desde hacía tiempo venía considerando la necesidad de implantar un instrumento complementario a la política de mercados que permitiera el sostén directo y selectivo de las rentas agrarias. El instrumento definitivamente propuesto ha sido un régimen de ayudas transitorias a la renta (*COM (88) 272*) destinado a: Facilitar

la adaptación de las explotaciones más afectadas a las nuevas realidades de los mercados, en especial de las explotaciones familiares de reducida dimensión con planes de inversión o mejora en curso; mantener un nivel de vida equitativo para la población agraria; y salvaguardar el equilibrio necesario que garantice la vitalidad del mundo rural. Constituye, pues, una medida complementaria de la política de precios y mercados, con una rígida temporalidad (5 años), aunque no se lleguen a compensar en este plazo las pérdidas habidas en la renta, y que posee un carácter no asistencial.

No es ésta, en cualquier caso, la primera vez que la Comunidad insta una ayuda directa a sus agricultores: recordemos las indemnizaciones compensatorias ya existentes para los agricultores de las zonas de montaña y desfavorecidas. Por otro lado, los sistemas de ayuda directa son ya conocidos en diversos Estados. En el conjunto de países de la OCDE por ejemplo, excluidos los países nórdicos y mediterráneos, las ayudas directas a la renta alcanzan un 4,60 % del total de las ayudas agrícolas. Destacan especialmente en este sentido, Japón, Canadá, Estados Unidos y Australia.

No son sin embargo, las ayudas directas el único medio que tienen los Estados de la Comunidad para mejorar los ingresos de sus agricultores. Desaparecidas las vías de los precios y del fomento indiscriminado de producciones les queda aún la reducción de los costes de producción (mediante los precios energéticos, el débil incremento de las cotizaciones sociales, la disminución de los tipos de interés de los préstamos bonificados, o la deducción del IVA sobre el fuel, por ejemplo), y toda la variedad de medidas fiscales de exclusiva competencia estatal (modificación del tratamiento fiscal de las amortizaciones, el impuesto sobre la renta, sobre transmisiones patrimoniales, contribución rústica, etc.). La mayor parte de estas medidas continuarán inalterables, en manos de los Estados, a pesar del nuevo régimen comunitario y los Artículos 92 a 94 del Tratado. Únicamente pasan a ser prohibidas, a partir de ahora, las ayudas nacionales a la renta

que se fijan en función del precio, el volumen de producción o los factores de producción.

El hecho es que en los últimos años muchos países comunitarios han desarrollado algún tipo de acción directa ante las exigencias de sus agricultores, hasta tal punto que, por ejemplo, en la R.F.A. en la actualidad representan un tercio de la renta total de los agricultores a tiempo completo. Estas actuaciones estatales no han hecho más que agravar los ya grandes desequilibrios en la renta agraria existentes entre los Estados Miembros de la Comunidad.

Si se coge una media en términos reales del período 1980-1985 para la CEE-10 igual a 100 la renta agraria de Irlanda sería igual al 57,1, la de Grecia alcanzaría un 63,6, el índice español sería de un 83,4, el italiano de un 84,0, y el de la República Federal Alemana de un 98,1. El resto de los países comunitarios, excepto Portugal del que se desconocen las cifras, superarían la media comunitaria (Francia con un 103,1, Luxemburgo con un 114,1, Gran Bretaña con un 140,0, Dinamarca con un 180,9) y dos de ellos incluso llegarían a doblarla (Bélgica con un 216,8 y Países Bajos con un 222,6).

Estas enormes disparidades se explican por una serie de factores: las propias condiciones agronómicas de cada país, los precios y volúmenes consumidos de «inputs» intermedios, los niveles de amortización y endeudamiento, las ayudas percibidas, el número de personas ocupadas, los volúmenes de producción final dentro de cada Organización Común de Mercado, y los precios realmente percibidos por los agricultores, sustancialmente distintos a los fijados anualmente por el Consejo.

Este conjunto de elementos tienen un impacto dinámico, diferente según las zonas, las orientaciones productivas o el tipo de explotaciones, y explican la evolución a medio plazo de la renta agraria medida por el «valor añadido neto al coste de los factores de producción por unidad de trabajo»: si se

compara la renta media de 1986/1988 («índice 1987») con la de 1979/1981 («índice 1980» = 100) se observa cómo la renta media comunitaria se mantuvo prácticamente al mismo nivel en 1987 que en «1980» (CEE-10: 102,2; CEE-11: 105,7). Existieron a pesar de todo notables diferencias entre los Estados. El incremento «1980»-«1987» fue muy superior en Luxemburgo (141,4), Dinamarca (129,4), Irlanda (127,3), Países Bajos (121,3) y España (128,9), en nuestro caso gracias en parte al mecanismo de aproximación de precios previsto con la adhesión. Fue ligeramente superior a «1980» en Bélgica (108,5), Grecia (106,6), Francia (101,3) y la RFA (100,9). Y descendió en el Reino Unido (98,4) y, sobre todo, en Italia (93,9).

Globalmente, el valor añadido neto del sector agrario entre 1975 y 1986 ha disminuido en términos reales. Eso significa que el peso relativo de la agricultura en el conjunto de la economía comunitaria se reduce día a día (5,2 % del PIB en 1973, 3 % en 1985). O, en otras palabras, que los aumentos de producción, la progresiva disminución de los activos agrarios y las mejoras habidas en la productividad de los consumos intermedios no han llegado a compensar el continuo empeoramiento de la tasa de intercambio con el resto de los sectores. Si a ello añadimos el efecto negativo que las actuales restricciones en los precios pueden tener en la renta agraria, estimado por la Comisión entre un 5 y un 10 %, se comprende la urgencia y la necesidad de aplicar un sistema de ayudas directas a la renta en la Comunidad.

La Comisión llegó a presentar durante el año 1987 tres propuestas diferentes para la implantación del plan. El Consejo Europeo de febrero de 1988 en Bruselas pidió expresamente al Consejo de Ministros de Agricultura que decidiera definitivamente sobre las ayudas a la renta antes de julio de 1988. Ante los obstáculos que surgieron entre los Estados para que se aprobara la última propuesta presentada (*COM (87) 166/3. DOCE C 236 de 2.9.1987*) antes de aquella fecha, la Comisión decidió retirarla y sustituirla en el

mes de mayo de 1988 por otro documento (*COM (88) 272*) que aparte de simplificar el régimen, reforzaba el carácter complementario de la medida con respecto a la política de mercados.

15.1. Este ejercicio de *simplificación* se manifiesta en la nueva propuesta:

a) En primer lugar, en la *fusión en un único Reglamento* de las dos anteriores propuestas de la Comisión, la del régimen comunitario de ayudas a la renta y la del régimen-marco para las ayudas nacionales a la renta. En el nuevo Reglamento, el tratamiento de los futuros auxilios nacionales se limita al Artículo 10, según el cual se prohíben las ayudas estatales a la renta agraria con condiciones o modalidades de concesión diferentes a las previstas en la misma norma.

b) En segundo lugar, la labor simplificadora es patente en la definición de las *formas de cálculo de la ayuda* (Artículo 4 de la propuesta). Se parte, como antes, de la noción de «renta familiar global de la explotación», donde se incluye la del agricultor y la de los miembros de su familia, incluidos los eventuales ingresos extra-agrícolas. Esta renta, calculada antes del inicio del programa y pasados cinco años, en la propuesta de 1987 permitía definir la viabilidad de la explotación, exigiéndole que al final del período alcanzara al menos la renta media regional o, en su caso, el 80 % de la renta media nacional. En la nueva propuesta de mayo de 1988 el requisito de la viabilidad desaparece y la renta familiar global sirve únicamente para delimitar las explotaciones potencialmente beneficiarias, sin exigir ningún techo final. Además, se han reducido sustancialmente los niveles mínimos de partida: según la última propuesta la renta inicial no podrá alcanzar, por unidad de trabajo, el 100 % del PIB regional (antes era el 125 %) o, si lo prefiere el Estado, el 75 % del PIB nacional por activo (antes el 100 %).

c) El último ejemplo de simplificación se encuentra en la nueva fórmula de *cálculo del montante de la ayuda*, antes

considerado excesivamente complejo para las estructuras agrarias de los países menos desarrollados de la Comunidad. Según el nuevo redactado, el nivel de la ayuda se fija, como ya se indicaba en la propuesta de 1987, por unidad de trabajo, de tal foma que cubra, como máximo, la diferencia entre la renta familiar global efectiva de la explotación, dividida por el número de beneficiarios, y el 100 % de la renta media regional o, si lo prefiere el Estado, el 80 % de la renta media nacional. Pero la nueva propuesta contiene un añadido y permite a los Estados con aparatos estadísticos deficientes, establecer el montante de la ayuda a la renta sobre una base global y aproximada (media de las rentas agrícolas de la explotación más recientes por unidad de trabajo de una región o zona).

15.2. *El reforzamiento del carácter complementario* de la medida con respecto a las medidas ya vigentes destinadas a estabilizar los mercados se manifiesta también a diferentes niveles:

a) En primer lugar, las ayudas tienen un *carácter transitorio* (5 años como máximo) y no definitivo, como en el caso anterior, al considerarlas una medida más del paquete de reformas en marcha, del cual habrá que extraer globalmente los efectos que posee sobre las rentas.

b) En segundo lugar, eliminado el controvertido requisito de la viabilidad, la Comisión pretende *concentrar las ayudas sobre las explotaciones familiares más necesitadas*, es decir, aquéllas estructural y económicamente más débiles, que tengan dificultades de adaptación a las nuevas realidades de los mercados y no puedan aprovecharse del resto de medidas vigentes (reconversión, extensificación, retirada de tierras o prejubilación). En este contexto se distingue entre dos categorías de explotaciones:

— las explotaciones familiares agrarias a título principal, que serán las únicas susceptibles de beneficiarse de las ayudas comunitarias. Las estimaciones realizadas sitúan en 2.180.000 el número de explotaciones potencialmente beneficiarias que,

en la práctica, por el propio carácter facultativo del régimen, se reducen a 850.000, y

— las explotaciones en las cuales el agricultor no ejerza la actividad a título principal. En este caso, se permiten también las ayudas directas a la renta pero a cargo de los Presupuestos Nacionales y en cumplimiento de las condiciones fijadas en el Reglamento. Esta última posibilidad es la que ha levantado mayores críticas por parte de algunos países.

Por otro lado, el ejercicio de la actividad agrícola a título principal, necesario para la percepción de las ayudas comunitarias, se exige únicamente para la definición de las explotaciones beneficiarias y no es preciso que, al término de los cinco años, se respete esta condición. Es patente, pues, que la Comisión considera inevitable el desarrollo de la agricultura a tiempo parcial en los próximos años, ya muy implantada en algunos países de la Comunidad como Portugal (47,4 % del total de las explotaciones), la R.F.A. (42,4 %), Grecia (34,3 %), Irlanda (33 %), Francia (32,3 %), Bélgica (31,9 %), o Dinamarca (31,1 %). El resto de los países comunitarios oscilan entre un 20 y un 30 %: Italia (26,2 %), Reino Unido (21,4 %), Luxemburgo (21 %) y los Países Bajos (20 %). Desgraciadamente, las estadísticas españolas no permiten obtener datos comparables.

Si tenemos en cuenta el peso que ya hoy poseen las explotaciones con una actividad lucrativa principal no agraria, comprenderemos la razón de mantener los sistemas nacionales de ayudas a la renta agraria (datos 1985): el 37,6 % del total de las explotaciones en la R.F.A.; el 35,2 % de las de Irlanda; el 28,8 % de las de Bélgica; el 27,5 % de las de Grecia; el 22,5 % de las de Italia; el 15,7 % de las de Luxemburgo; el 14,6 % de las de los Países Bajos; el 13 % de las de Francia; el 12,3 % de las del Reino Unido; y el 8,8 % de las de Dinamarca. En total, un 33 % de las explotaciones de la CEE-10 (1,4 millones) tienen en la agricultura una actividad lucrativa secundaria.

c) Por último, señalar una modificación efectuada a favor de las pequeñas explotaciones: *se concentra la financiación comunitaria* sobre la parte de la ayuda a la renta que no se refiera a más de dos unidades de trabajo por explotación y que no supere los 1.500 ECUS por UTA (antes 2.500 ECUS). Complementariamente, se ha fijado una contribución comunitaria regresiva según las regiones, de acuerdo a un indicador sintético regional, como ya se dispuso en la pre-pensión con reestructuración. La Comunidad financiará a cargo de una línea presupuestaria especial el 70 % de las ayudas a la renta otorgadas donde este indicador regional sea inferior al 75 % del indicador comunitario. Se prevé que un 60 % de las explotaciones beneficiarias correspondan a esta categoría (510.000 explotaciones), donde entra la mayor parte de España. La Comunidad financiará un 45 % cuando el indicador sea igual o superior al 75 % pero inferior al 85 % del indicador comunitario; un 20 % cuando el indicador regional sea igual o superior al 85 % pero inferior al 95 %; y un 10 % cuando el indicador regional sea igual o supere el 95 % del indicador comunitario.

15.3. A pesar de las importantes modificaciones que ha comportado la propuesta de mayo de 1988 ésta continúa siendo criticada por algunos Estados Miembros de tal modo que el Reglamento puede sufrir algún cambio en su versión definitiva. Las *críticas principales* se refieren a:

a) *Los criterios de elegibilidad.* Algunos países a finales de 1988 rechazaban aun el hecho de que las rentas no agrícolas se incluyeran en la determinación de las explotaciones beneficiarias. Otros aun llegaban más lejos y exigían que se aplicara exclusivamente el nuevo régimen a las explotaciones familiares con dedicación agrícola a título principal. En general se tendía a excluir las rentas de los miembros de la familia que no se encontraran directamente vinculados a la explotación o a limitar el régimen a los hogares rurales que consiguieran una parte significativa de sus ingresos de la agricultura.

b) *El sistema de financiación comunitario.* Mientras algún país del Sur consideraba el porcentaje de contribución del 10 al 70 % como insuficiente, otros por el contrario consideraban que el abanico era demasiado grande y debería de fluctuar entre el 25 y el 70 %. En cuanto a la ayuda propiamente dicha parecía haber un acuerdo en fijar su techo máximo en 2.500 ECUS y darle un carácter regresivo (en un 15 % anual).

16. CONCLUSIONES

La reforma de la política estructural agrícola de la Comunidad, tal como lo demuestran los objetivos enunciados en el Reglamento 2052/88 de reforma de los Fondos Estructurales, y el propio contenido de las últimas acciones adoptadas, pivota sobre dos ejes:

a) En primer lugar, en el complemento de las medidas de reforma de las OCM con el fin de *acabar con los desequilibrios entre la oferta y la demanda*. Entre las medidas aprobadas que directamente coadyuven a la consecución de este objetivo se encuentran los regímenes de extensificación y reconversión de producciones, el programa de abandono de tierras de uso agrícola y la acción de cese en la actividad agrícola con reestructuración o abandono. Se prevé además, la implantación de una serie de acciones con un carácter más indirecto, destinadas a compensar las pérdidas de renta agraria sufridas a causa de las medidas restrictivas en vigor a nivel de precios y mercados. El ejemplo más inmediato lo tenemos en la propuesta de ayudas transitorias a la renta agraria. Y a medio plazo, la Comisión ya ha anunciado la aplicación de un conjunto de nuevas medidas dirigidas a diversificar los ingresos de los agricultores (mediante el fomento del turismo verde, la explotación forestal, la artesanía, los parques naturales, etc.), que darán cuerpo a una nueva política, más global, para el espacio rural.

El principal peligro de seguir en esta línea radica en

desvirtuar el contenido tradicional de la política estructural que, o bien se convierte en un apéndice de la política de mercados, o bien se diluye en esta política llamémosle «rural» que englobe a la agricultura como uno más de sus muchos componentes. En este nuevo marco, el anterior objetivo de la mejora de la eficacia de las estructuras agrícolas es condicionado a la adaptación de los mercados, lo que en principio parece difícilmente compatible definido en los actuales términos, no garantiza el mantenimiento de la competitividad de la agricultura europea en los mercados mundiales y puede significar la definitiva congelación espacial y productiva de este sector, así como cortar el futuro desarrollo de amplias zonas de la Comunidad cuyo principal recurso endógeno sea la actividad agropecuaria.

Está además por ver la eficacia de algunas de las medidas ya adoptadas. El alto grado de discrecionabilidad en su aplicación dejado a los Estados y a los agricultores (que puede conllevar la retirada únicamente de la producción de las tierras marginales), la ausencia de medidas complementarias efectivas (tales como el control de la intensificación o la ordenación territorial), o la posibilidad implícita de renacionalizar la política estructural a partir de su diferente aplicación por países, pueden dejar inoperantes muchas de las acciones propuestas o llevarlas, al agudizar sus patentes contradicciones internas, a un callejón sin salida.

b) El segundo eje de la política estructural agrícola del futuro lo constituye *su progresiva regionalización*, a fin de mantener el entramado social de las zonas rurales y garantizar el pleno cumplimiento de sus funciones productivas, medioambientales o recreativas.

Ejemplos de este cada vez más acusado carácter regional de las acciones estructurales los tenemos en la facultad de no aplicación, o aplicación selectiva, según las zonas por parte de los Estados de algunas de las medidas adoptadas; en la discriminación financiera a favor de las regiones menos desarrolladas (modulación de la contribución comunitaria en

la prepensión con reestructuración o en el proyecto de ayudas a la renta, la mayor tasa de participación para el objetivo 1 de los fondos); en el reforzamiento de las indemnizaciones compensatorias por el Reglamento 1760/87; y en la misma presentación por parte de la Comisión de la Comunicación sobre el futuro del mundo rural.

Se desconoce, por lo demás, cómo se materializará esta discriminación regional en el futuro a nivel de medidas específicas. Si bien es cierto que la reforma de los Fondos Estructurales ha incrementado sustancialmente los recursos para las regiones más desfavorecidas falta por ver cómo ello redundará a favor de las zonas agrícolas, si se potenciarán básicamente las inversiones productivas o, por el contrario, las infraestructuras, o si se concretará en una indiscriminada multiplicación de los planes de desarrollo de las zonas rurales, según criterios nacionales.

A este respecto es significativo tener en cuenta cómo el FEDER pasa paulatinamente a convertirse en la fuente de recursos estructurales más importante del mundo rural, a costa del FEOGA-Orientación. Particularmente cierto, y seguramente lógico, para la consecución del objetivo n.º 1 (reajuste estructural de las regiones subdesarrolladas), donde el FEDER dispone en 1989 de 3.373 millones de ECUS y el FEOGA-O tan sólo 671, no parece tan obvia esta primacía para el objetivo 5b (desarrollo de las zonas rurales) donde el FEDER tiene presupuestados 140 millones y el FEOGA-O únicamente 71 millones. Lo que permite prever que el fomento de actividades no directamente agropecuarias y los proyectos de infraestructuras tendrán prioridad en el futuro, y en España, dentro de este último capítulo, las inversiones en infraestructuras de transporte, a cargo del FEDER. Así es, nuestras autoridades pueden considerar que las infraestructuras rurales se encuentran ya cubiertas sobradamente por el Reglamento 1118/88 de tal forma que el FEDER se destine fundamentalmente a remediar los conocidos déficits de nuestra red de transporte. No negaremos aquí la importancia

que unas buenas comunicaciones tienen para la adecuada comercialización de los productos agrícolas perecederos y en general para los alimentos con alta frecuencia de distribución, pero ello no nos ha de hacer olvidar el desarrollo de los potenciales productivos que aún tienen nuestra agricultura y nuestra ganadería.

Por otro lado, es preocupante el hecho de que los efectos regionales que previsiblemente conlleven las medidas de estabilización de los mercados en vigor no sean apenas tenidos en cuenta, si exceptuamos una breve referencia a su posible consideración para la definición de las zonas rurales del objetivo 5b (Artículo 4.2, tercer párrafo, del Reglamento 4253/88). El objetivo 5a, en cuanto busca la adaptación de las estructuras agrarias en la perspectiva de la reforma de la PAC, debería, en pura lógica, recoger esta sensibilidad regional. Sin embargo, no ha sido así y posee un carácter totalmente horizontal, de ahí que se corra el peligro de que prácticamente todos sus recursos (unos 700 millones de ECUS anuales) se dediquen a compensar las agriculturas excedentarias del norte en la óptica de que los objetivos 1 y 5b ya benefician fundamentalmente a los países del Sur.

En conclusión, el futuro de la política estructural agrícola comunitaria se muestra incierto y no exento de tensiones entre los Estados, entre las propias instituciones comunitarias, y, nos atreveríamos incluso a decir, entre las diferentes Direcciones Generales de la Comisión.

La panoplia de medidas adoptadas es tal que hoy es difícil de prever cuál será su resultado final. Aprovechándose de sus patentes contradicciones internas los Estados y las Instituciones Comunitarias pretenderán en los próximos años dar un sesgo definitivo a la política estructural. Que ello signifique una mayor pérdida de autonomía a favor del FEOGA-Garantía, su práctica disolución en la política regional o incluso su conversión, a nivel estrictamente estructural productivo, en un simple marco de coordinación de las políticas nacionales, son

escenarios posibles que en la actualidad nadie aún puede predecir.

RESUMEN

En los últimos tiempos se viene asistiendo a la progresiva implantación de medidas de reforma de la política de mercados y precios, que han de permitir resolver de forma adecuada los problemas financieros y de excedentes que su misma aplicación ha conllevado, adecuar las medidas en vigor a las actuales condiciones del mercado agroalimentario mundial y comunitario, y hacer frente a los desafíos que para el año 2000 tiene la agricultura europea. Se impone para ello una restrictiva política de precios, la extensión del principio de corresponsabilidad de los productores, una mayor flexibilidad de la intervención que ha de recuperar su tradicional función de seguridad y dejar de ser la salida usual de los productos excedentarios, y un fortalecimiento de los criterios de calidad.

En este contexto, de profunda modificación de los objetivos y los instrumentos agrícolas vigentes a nivel de mercados, la política estructural comunitaria no puede quedar al margen y ha de coadyuvar a la consecución de los fines antedichos, sin que por ello haya de perder su autonomía y sus específicas funciones.

La política de estructuras agrícolas del futuro pasa a fundarse en varios ejes: El apoyo al esfuerzo que las explotaciones deberán realizar para adaptarse a las nuevas realidades del mercado; la promoción del desarrollo de las zonas rurales que permita mantener un tejido socioeconómico suficiente y una comunidad agrícola viable; la protección del medio ambiente y la conservación duradera de los recursos naturales de la agricultura.

Iniciadas algunas de estas líneas en 1985 (Reglamento CEE 797/85, DOCE L 93/85) con la instauración de la llamada «nueva política de estructuras», el año 1987 y, sobre todo, el año 1988, pasarán en el futuro a conocerse como los años de la reforma de la política estructural comunitaria:

— *En 1988 se adoptó un Reglamento relativo a las funciones de los Fondos Estructurales, su eficacia y la coordinación de sus intervenciones entre sí y con las del Banco Europeo de Inversiones y los demás instrumentos financieros existentes (Reglamento (CEE) 2052/88, DOCE L 185/88), de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 130D del Acta Única, que constituye la base financiera de las nuevas orientaciones en política estructural;*

— *En 1987 ya se había aprobado un nuevo régimen de reconversión y extensificación de producciones, que se añadió al Reglamento de mejora de la eficacia de las estructuras agrícolas (Reglamento CEE 1760/87, DOCE L 167/87);*

— *Este régimen fue complementado y modificado con posterioridad, en abril de 1988, por un nuevo régimen de fomento del abandono de tierras arables (Reglamento CEE 1094/88, DOCE L 106/88, desarrollado por los Reglamentos CEE 1272/88 y 1273/88, DOCE L 121/88);*

— *Paralelamente, se instauró un régimen de fomento del cese de la actividad agrícola (Reglamento CEE 1096/88, DOCE L 110/88);*

— *Un régimen de ayudas directas a la renta agraria, acompañará en el futuro a estas medidas.*

— *Por último, hay que señalar como la Comisión ha anunciado la próxima implantación de políticas comunitarias a favor del espacio rural y la silvicultura.*

RÉSUMÉ

Au cours des derniers temps, on a assisté à la mise en place progressive de mesures de réforme de la politique des marchés et des prix, qui doivent permettre: de résoudre efficacement les problèmes financiers et les problèmes d'excédents entraînés par l'application de cette même politique, d'adapter les mesures en vigueur aux conditions actuelles du marché agro-alimentaire mondial et communautaire et de faire face aux défis qui se posent à l'agriculture européenne pour l'an 2000. A cette fin, il convient d'appliquer une politique restrictive des prix, d'étendre le principe de la corresponsabilité des producteurs, d'assouplir le mécanisme d'intervention qui doit retrouver son rôle sécurisant traditionnel et ne plus servir simplement de débouché aux produits excédentaires, et de renforcer les critères de qualité.

Dans un contexte où les objectifs et les instruments agricoles en vigueur au niveau des marchés subissent de profondes modifications, la politique structurelle communautaire ne peut pas rester en marge et elle doit contribuer à la réalisation de objectifs cités précédemment, sans perdre pour autant son caractère autonome et sa fonction spécifique.

La politique structurelle agricole de l'avenir doit reposer sur plusieurs axes: le soutien des efforts que les exploitations devront déployer pour s'adapter à la nouvelle situation sur le marché; la promotion du développement des régions rurales, qui doit permettre de maintenir en place un tissu socio-économique suffisant et une communauté agricole viable; la protection de l'environnement et la conservation à long terme des ressources naturelles de l'agriculture.

Certaines de ces initiatives ayant été engagées en 1985 par l'instauration de la «nouvelle politique structurelle», 1987 et 1988 surtout seront les années de la réforme de la politique structurelle communautaire:

- en 1988 a été adopté un règlement relatif au fonctionnement des Fonds structurels, à leur efficacité et à la coordination de leurs interventions, aussi bien entre elles qu'avec celles de la Banque européenne d'investissement et des autres instruments financiers existants (Règlement 2052/88, JO no. L 185/88), conformément aux dispositions de l'article 130 D de l'Acte unique, qui constitue la base financière des nouvelles orientations en matière de politique structurelle;*
- en 1987, un nouveau régime de reconversion et d'extensification des productions avait été déjà adopté; il était venu s'ajouter au règlement sur l'amélioration de l'efficacité des structures agricoles (Règlement 1760/87, JO no L 167/87);*
- ce régime a été complété et modifié ultérieurement, en avril 1988, par un nouveau régime de retrait des terres (Règlement 1094/88, JO no L 106/88, complété par les règlements 1272/88 et 1273/88, JO no L 121/88);*
- parallèlement, des mesures en faveur de la cessation de l'activité agricole ont été instaurées (Règlement 1096/88, JO no L 110/88);*
- un régime d'aides directes au revenu agricole accompagnera ces mesures dans le futur;*
- pour terminer, il convient de signaler que la Commission a annoncé qu'elle présenterait des propositions concrètes pour l'instauration d'une politique communautaire de l'espace rural et le lancement d'une politique forestière.*

SUMMARY

There has been a gradual introduction in recent years of measures to reform market and pricing policy, in order to find a proper solution to the financial problems and surpluses engendered by this policy, adapt the existing measures to the current conditions prevailing on the

world and Community agricultural markets and meet the challenges which will be facing European agriculture by the year 2000. This entails restrictive pricing policies, greater flexibility in the intervention system, which must return to its original function of providing security for producers rather than serving as the usual outlet for surplus production, and improved quality criteria.

The Community's structural policy must take account of the radical changes in market objectives and instruments in the agricultural sector and must help achieve the objectives mentioned earlier, while at the same time remaining autonomous and fulfilling its specific role.

The agricultural structures policy of the future will be geared to: supporting farmers' efforts to adapt to new market realities; promoting the development of rural areas in order to maintain a sufficient social and economic fabric and a viable agricultural community; environmental protection and the lasting conservation of the natural resources of agriculture.

Some of these schemes got under way with the introduction of the «new structure policy» in 1985 (Regulation (EEC) no. 797/85, OJ L 93/85) and were amplified in 1987 and, more especially, in 1988. These will be remembered as the years in which reform of the Community's structural policy was achieved:

- in 1988 a regulation was adopted on the tasks of the structural Funds and their effectiveness and on coordination of their activities between themselves and with the operations of the European Investment Bank and the other existing financial instruments (Regulation (EEC) no. 2052/88, OJ L 185/88), in accordance with the provisions of Article 130d of the Single Act which constitutes the financial basis for the new structural policy guidelines;

- in 1987 a new scheme was adopted for the conversion and extensification of production, which was added to the regulation on improving the efficiency of agricultural structures (Regulation (EEC) no. 1760/87, OJ L 167/87);

- this scheme was subsequently supplemented and amended in April 1988 by a new scheme designed to encourage the set-aside of arable land (Regulation (EEC) no. 1094/88, OJ L 106/88, as amplified by Regulations (EEC) nos. 1272/88 and 1273/88, OJ L 121/88;

- at the same time, a scheme was introduced to encourage the cessation of farming (Regulation (EEC) no. 1096/88, OJ L 110/88);

- this will be accompanied by a system of direct aids to agricultural income;

- lastly, it should be pointed out that the Commission has announced its intention of submitting specific proposals on the introduction of a Community policy on the rural environment and afforestation.

