

LA ADAPTACION DE LA POLITICA ESPAÑOLA EN MATERIA DE REFORMA DE ESTRUCTURAS A LAS DIRECTRICES DE LA COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA

Por
M. BUENO GOMEZ

SUMARIO

1. CONSIDERACIONES GENERALES Y ANTECEDENTES.—2. CARACTERISTICAS DE LAS DIRECTRICES COMUNITARIAS EN MATERIA DE REFORMA DE ESTRUCTURAS.—3. BREVE DESCRIPCION DE LAS DIRECTRICES A LA LUZ DE NUESTRA POLITICA.—4. RESULTADOS DE LA P.A.C. EN MATERIA DE REFORMA DE ESTRUCTURAS Y LA NECESIDAD DE UN NUEVO PLANTEAMIENTO.—5. POSIBLE ORIENTACION DE LA POLITICA DE ESTRUCTURAS PARA ESPAÑA EN LOS PROXIMOS AÑOS: a) Utilización del agua como factor determinante de la redistribución de tierras y creación de nuevas explotaciones. b) Modernización de explotaciones. c) Comarcas mejorables.—5. CONSIDERACIONES FINALES

1. CONSIDERACIONES GENERALES Y ANTECEDENTES

AUNQUE la política de estructuras se define desde la creación de la CEE (1957) como «elemento fundamental de la evolución futura de la política agraria común», en la práctica, como luego veremos, no se toma en consideración hasta pasados muchos años, y siempre con un interés relativamente débil.

A diferencia de otras líneas de actuación en materia de política agraria comunitaria, la de «estructuras» se puede considerar en el contexto de la CEE como más *indicativa* en el sentido de que la concepción de la política ha de ser «comunitaria», pero su realización debe de ser *nacional*, esto es, desarrollada a través de disposiciones reglamentarias y administrativas promulgadas por los Estados Miembros, de acuerdo con sus particulares situaciones socio-económicas. Lo que pretende la Comunidad, en definitiva, es armonizar las políticas que cada estado miembro viene aplicando en su territorio.

Si se observan los porcentajes de gastos públicos en favor de la agricultura de los seis miembros de la inicial Comunidad en el período 1960-67, por conceptos, se encuentra que cada uno de ellos venía aplicando, independientemente, a la política de «estructuras» un porcentaje mayor de recursos (40 por 100) que los dedicados a «sostén de precios» (24-30 por 100) o «medidas sociales» (18-22 por 100). Naturalmente, estos son valores medios y no todos los países concedían la misma prioridad a esta línea. En todo caso, demuestran un interés «individual» acusado hacia los problemas estructurales.

Si se ha tardado quince años en establecer unas directrices en materia de política de estructuras, es debido, a nuestro juicio, a dos razones fundamentales: a) La carga política que a nivel nacional supone toda política de estructuras, y b) A la ilusión de creer, en una primera etapa, que una política de precios podría, ella sola, contribuir de manera importante, a la mejora del nivel de vida de la población agrícola y, después, que la adaptación de las estructuras de comercialización también podrían contribuir sustancialmente a ese objetivo.

Se empieza a sentir la necesidad de formular una política de estructuras a finales de los años 60, como consecuencia de dos hechos:

- La formación exagerada de «excedentes estructurales» (no coyunturales) de productos, como consecuencia de la política de precios seguida hasta entonces y su previsto y alarmante incremento.
- La imposibilidad de algunos Estados Miembros a hacer frente a sus obligaciones financieras con el FEOGA para mantener en el futuro la «sección de garantía».

La espoleta que hace estallar la «bomba» y pone de manifiesto la importancia de desarrollar la política comunitaria de estructuras prevista en el Tratado de Roma (1957), es el memorandum que eleva la Comisión de Agricultura al Consejo de las Comunidades el 10-XII-1968 y que es conocido como el Informe MANSHOLT.

En este Informe se exponen, de una manera muy espectacular, los síntomas del mal que aqueja a la agricultura comunitaria; el *diagnóstico*, esto es, que las estructuras de producción son inadecuadas, haciendo inoperantes todas las medidas adoptadas sobre precios y, finalmente, la *terapéutica*, o sea, el «Programa Agricultura 80», que pretende una reforma completa de las estructuras de producción y de las estructuras sociales en la agricultura.

La filosofía de la reforma de las estructuras del famoso informe, recogido luego en parte en las directrices del Consejo (1972), puede resumirse:

- a) Necesidad de poner en línea la agricultura con las demás actividades económicas en el contexto de una sociedad industrializada, como es el caso de aquella Europa comunitaria, fundamentalmente dando un carácter de «empresa moderna» a las unidades de producción y poniendo énfasis en la reducción de la mano de obra empleada para aumentar su productividad.
- b) Integrar a la sociedad rural en una sociedad fundamentalmente urbanizada.

Para los dos tipos de explotaciones que el Informe MANSOLT proponía, «Unidades de Producción», por asociación de pequeñas explotaciones o «Empresas Agrícolas», por aumento de tamaño de las individuales o fusión de empresas no especializadas, se establecen dimensiones mínimas muy concretas:

Ochenta-ciento veinte hectáreas, que comportarían 40-60 vacas lecheras, 150-200 bovinos de carne, 100.000 cabezas de aviar, 450-600 cerdos de engorde, etc., y con unas exigencias de cualificación para el jefe de explotación que nos indican que estamos en presencia de «empresas agrícolas y, para nosotros, de empresas de grandes dimensiones.

En 1964 ya se había creado dentro del FEOGA la «sección de orientación» para ayudar a financiar todo tipo de proyectos promovidos por los Estados Miembros en su territorio y que, de una manera u otra, contribuyan a mejorar las estructuras agrarias.

La proporción entre las cantidades asignadas a esta Sección, y las correspondientes a la «Sección de garantía», destinadas al sostén de precios y ordenación de mercados agrarios, exime de todo comentario:

En el año 1975, cuando ya se había tomado conciencia de la necesidad de reformar las estructuras de producción, la «sección de garantía» se lleva el 93 por 100 de un total de 367.000 millones de U.C. de los presupuestos del FEOGA frente al 7 por 100 que se dedica a la «sección orientación». Durante el período 1964-74, la «sección orientación» contribuye a la realización de 1.500 proyectos concretos, la mayor parte localizados en Italia, por un importe total de solamente 1.500 millones de U.C.

El Consejo de las Comunidades Europeas, en fecha 17 de abril de 1972, establece simultáneamente un paquete de directrices para la

reforma de las estructuras que recogen, en cierto modo, las ideas fundamentales del Informe MANSHOLT, aunque con una gran amplitud y libertad de movimientos para los Estados Miembros. Son éstas las que se refieren a:

- Modernización de explotaciones agrícolas (72/159).
- Estímulos al cese de la actividad agrícola y afectación de la superficie agrícola liberada a los fines de mejora de las estructuras (72/160).
- Información socioeconómica y cualificación profesional de las personas que trabajan en agricultura (72/161).

Después, y como consecuencia, en cierto modo, de los problemas de medio ambiente puestos de manifiesto en la Conferencia de Estocolmo y de la necesidad de abordar el problema de estructuras en un contexto más amplio de desarrollo regional, se dictan otras dos orientaciones en relación con:

- La agricultura de montaña y ciertas zonas desfavorecidas (75/268).
- Para reducir la despoblación de las regiones rurales (Resolución 26 del año 76).

La ampliación de la Comunidad con tres nuevos miembros y, sobre todo, la posibilidad de ingreso, en un futuro más o menos próximo, de países mediterráneos (Grecia, Portugal, España y Turquía) con graves y diferentes problemas estructurales, ponen en tela de juicio las directrices ya establecidas y la necesidad de un nuevo enfoque del tema.

2. CARACTERISTICAS DE LAS DIRECTRICES COMUNITARIAS EN MATERIA DE REFORMA DE ESTRUCTURAS

Las directrices que pasamos a comentar es preciso contemplarlas simultáneamente, están íntimamente relacionadas y obedecen a una filosofía común.

- Se establecen en ellas unos criterios comunes para todos los países, muy amplios, lo cual es lógico, dada la diversidad de situaciones. El Informe MANSHOLT, como hemos apuntado, era mucho más concreto en cuanto a la definición de las unidades de producción a promover.

- Deja libertad a los Estados Miembros para que establezcan sus propios medios legislativos, reglamentarios, administrativos..., siempre que concurran a realizar los objetivos comunes.
- Admite que las medidas sugeridas puedan aplicarse o no en ciertas regiones según las circunstancias particulares.
- La participación financiera de la Comunidad con los Estados se establece para un período fijo (cinco años) y las medidas pueden ser reconsideradas a la vista de los resultados que se vayan obteniendo.

Los Estados miembros pueden acceder a la participación financiera de la Comunidad en los programas de reforma de estructuras que desarrollen comunicando a la Comisión de Agricultura los proyectos de disposiciones legislativas, reglamentarias o administrativas que puedan estar en línea con alguna de las directrices establecidas.

Previa consulta al Comité Permanente de Estructuras Agrarias, la Comisión emite informe, consulta con el Comité del FEOGA y finalmente es el Consejo quien adopta la decisión.

En teoría al menos, los plazos para desarrollar este procedimiento burocrático son breves y las condiciones, aunque varían, suelen ser de reembolso anual al Estado miembro, a través de la «sección orientación» del FEOGA, del 25 por 100 de los gastos a que dé origen la aplicación de las medidas aprobadas.

3. BREVE DESCRIPCION DE LAS DIRECTRICES A LA LUZ DE NUESTRA POLITICA

DIRECTRIZ 72/159/CEE DE 17 DE ABRIL DE 1972 SOBRE «MODERNIZACIÓN DE EXPLOTACIONES»

Esta Directriz constituye la línea maestra de la política comunitaria en materia de reforma de las estructuras. Las otras dos se dibujan como medidas complementarias o de apoyo a la misma. Ello se refleja en los recursos financieros puestos a disposición por el FEOGA para los próximos cinco años, a través de la «sección de orientación», para cada una de las directrices que reseñamos sucesivamente y que son: 432 millones de U.C., 228 y 110, respectivamente.

De acuerdo con nuestra terminología, la Directriz que estamos comentando, comprendería, en términos generales, las siguientes medidas de las que venimos aplicando en España:

- 1.ª «Régimen de estímulo a explotaciones que pueden desarrollarse», es similar a nuestra línea de «Capitalización de Explotaciones» dentro de la Ley de Ordenación Rural (1968), incorporada a la vigente Ley de Reforma y Desarrollo Agrario de 1973.
- 2.ª «Estímulo a la tenencia de contabilidad en las explotaciones agrícolas», en cierto modo parecido a la «Red Contable Nacional» y a los programas SEA-IRYDA de «formación de gerentes de agrupaciones».
- 3.ª «Estímulo a la utilización de material o explotación en común», similar a las medidas adoptadas en la Ley de O. R., «Agrupaciones trigueras» y luego «cerealistas».
- 4.ª «Operaciones de puesta en riego, concentración parcelaria y obras conexas», similares a nuestra legislación sobre «Colonización de interés local», «Concentración Parcelaria» y Obras y Mejoras Territoriales».
- 5.ª «Régimen especial de ayudas para mantener un nivel mínimo de población», en cierto modo previsto en el proyecto de Ley de «tierras altas» y en la acción de planes provinciales para comarcas deprimidas.

Las «prohibiciones» o limitaciones que establecen para conceder ayudas, en términos generales, se cumplen en nuestra legislación.

a) En principio, el tamaño de explotación que se promueve es la que proporciona empleo a 1 ó 2 UTH, sensiblemente parecida a los límites de producción final que se establecen en los Decretos declarando de Ordenación Rural o de Ordenación de Explotaciones, según la nueva terminología, a una comarca.

b) Que tenga una orientación productiva que excluya el ganado porcino, aviar y vacuno de leche, análoga a nuestras limitaciones actuales.

c) Presenten un programa a desarrollar en un plazo determinado que se establece en seis años y coincide con el período de vigencia de la acción del IRYDA en una comarca determinada.

En nuestra opinión, la adaptación de la legislación de la mayor parte de nuestras medidas a esta directriz comunitaria sería francamente fácil de negociar, pues requerirían disposiciones administrativas solamente a nivel de Orden Ministerial y circulares.

DIRECTRIZ 72/160/CEE DE 17 DE ABRIL DE 1972 SOBRE «CESE DE LA ACTIVIDAD AGRÍCOLA Y AFECTACIÓN DE LA SUPERFICIE AGRÍCOLA UTILIZADA A LOS FINES DE MEJORA DE LAS ESTRUCTURAS»

Lo que se pretende con esta directriz es: 1.º) Liberar tierra, en manos de empresarios de edad avanzada, para facilitar el aumento del tamaño de las explotaciones que se constituyan como consecuencia de la directriz de modernización de explotaciones, y 2.º) Retirar tierras de la producción para evitar excedentes y facilitar espacios abiertos a la población urbana.

En esencia, consiste en:

a) Conceder una indemnización anual por empresario de cincuenta y cinco a sesenta y cinco años que ejerza como actividad principal la de agricultor y que ceda la propiedad o el uso por más de doce años (generalmente arrendamiento) para los fines de mejora de las estructuras.

Desde el punto de vista de FEOGA pueden llegar las ayudas hasta un máximo de 900 U.C./año/empresario casado o hasta 600 U.C. por beneficiario sólo, esto es, sin descendencia directa.

Durante los cinco primeros años se considerarán auxiliables los empresarios entre sesenta y sesenta y cinco años. Aunque también pueden acogerse los de más de cincuenta y cinco años, con ciertas condiciones, tales como poseer menos de 15 Has., tener una invalidez superior al 50 por 100, etc.

b) Concesión de una *prima calculada en función de la superficie agrícola utilizada y liberada*.

Se deja libertad a los estados miembros para diferenciar la cuantía o, incluso, no conceder esa prima.

c) Indemnización *anual* a los asalariados y a los familiares que trabajan en la explotación, de cincuenta y cinco a sesenta y cinco años, que estando en las explotaciones que desaparezcan, se comprometan a abandonar el sector agrícola. A efectos del FEOGA el límite de ayuda es de 600 UC por año y explotación.

No somos optimistas en el sentido de que podamos establecer en España programas susceptibles de ser «elegibles» para ayuda financiera a través del FEOGA en el marco de esta directriz, tal y como está hoy concebida, y esto por las siguientes razones:

- a) La magnitud del problema desborda nuestras posibilidades razonables de actuación: En España había en 1974 cerca de 2,6 millones de explotaciones, tantas como en Francia, Reino Unido, Holanda, Irlanda, Bélgica, Dinamarca y Luxemburgo conjuntamente. Sólo Italia, con 3,6, nos supera.
- b) Los pequeños y medianos empresarios españoles, considerando como tales los que dirijan explotaciones entre 1 y 100 hectáreas, representaban en 1972 más de las tres cuartas partes de todos los existentes y la mitad de los de este grupo tenían más de cincuenta y cinco años de edad y explotaban el 20 por 100 de la superficie censada en todas las explotaciones del país.
- c) Los estudios sociológicos realizados por el IRYDA en las regiones de Aragón y Cataluña sobre la actitud de los empresarios de edad avanzada que quisieran acogerse a medidas similares a las propuestas por esta Directriz no arrojan conclusiones esperanzadoras. Las diferentes formas de enajenación de las tierras se rechazan por mayoría abrumadora. Ello puede ser debido no sólo a la actual coyuntura económica del país, sino también a que la seguridad social, por lo que se refiere al seguro de vejez, para este tipo de personas, no está tan perfeccionada como en otros países de la CEE. Las medidas que ellos sugieren nada tienen que ver con la Directriz que comentamos.

Si bien es cierto que han existido tentativas en nuestro país en esta dirección (declaración de principios en la Ley del III Plan de Desarrollo Económico-Social; proyectos de disposición del Ministerio de Agricultura, etc.), en realidad no se ajustaban a la orientación marcada en esta Directriz que es, claramente, en relación con la reforma de las estructuras productivas y no simplemente de acción social.

DIRECTRIZ 72/161/CEE SOBRE INFORMACIÓN SOCIO-ECONÓMICA Y CUALIFICACIÓN PROFESIONAL DE LAS PERSONAS QUE TRABAJAN EN LA AGRICULTURA

El objetivo de esta Directriz es triple:

- Calificar profesionalmente a los empresarios, ayuda familiar y trabajadores, debido a las exigencias de la nueva tecnología, poniendo especial énfasis en los aspectos económicos y gerenciales.
- Reconversión profesional de la mano de obra para «suavizar»

la transferencia de la población excedente de la agricultura a otros sectores en un proceso de descongestión del sector cuyo objetivo final es aumentar la productividad de la mano de obra empleada.

- Información socio-económica de la población rural para tratar de que ésta tenga igualdad de oportunidades con la urbana en el proceso de integración del sector en la economía y en la sociedad europea.

Respecto a los dos primeros objetivos se vienen tratando de alcanzar, en general, a través de los programas que llevan a cabo las instituciones de Capacitación y Extensión Agraria del Ministerio de Agricultura y el Servicio de Formación y Promoción Obrera del Ministerio de Trabajo.

En las comarcas de Ordenación Rural, hoy de Ordenación de Explotaciones, se realiza esta actividad con una orientación más estrechamente relacionada con la Directriz que comentamos en el marco de la reforma de las estructuras productivas.

El tercer objetivo se trata de alcanzar, desde hace poco tiempo, a través del SEAF-PPO, del Ministerio de Trabajo, cuya actividad se extiende tanto al medio rural como al urbano, y que consiste en un tipo de oficina de colocación más perfeccionado que los existentes en el pasado. Pero lo que pretende la directriz europea es la creación de unos Centros de Información, atendidos por consejeros especializados, en el contexto de programas de reforma de estructuras, situadas por tanto en el medio rural donde se llevan a cabo esos programas y en el que se estudien los casos individualizados tanto del agricultor como de los miembros de su familia, con el fin de orientar el futuro de los mismos de acuerdo con sus aptitudes y las necesidades del país.

Realmente, la adaptación de nuestra política, en los tres aspectos comentados, no sería difícil de lograr desde el punto de vista funcional. Existen ya servicios e instituciones francamente en línea. El problema, a nuestro juicio, podrá venir de los posibles desacuerdos en cuanto a competencias que pueden surgir entre dichas instituciones a la hora de presentar programas susceptibles de acceder a los beneficios previstos en la Comunidad.

DIRECTRIZ 75/268/CEE DE 28 DE ABRIL DE 1975 SOBRE AGRICULTURA DE MONTAÑA Y CIERTAS ZONAS DESFAVORECIDAS

Al tratar de desarrollar el paquete de directrices que acabamos de comentar, promulgadas simultáneamente en 1972, se observa que no se

pueden aplicar mas que imperfectamente a las explotaciones agrícolas situadas en zonas con limitaciones permanentes para la actividad agrícola, tales como deficiente calidad de suelos, pendientes exageradas, períodos de vegetación limitados, etc., por lo que los costos de producción son particularmente elevados e impiden a las explotaciones preparar programas razonables, desde el punto de vista económico, para alcanzar un nivel de rentas similar a las que se pueden obtener fuera de esas zonas.

Por otra parte, coincide este período con un clamor de los ecólogos de todo el mundo que encuentran en la Conferencia de Estocolmo un formidable altavoz para llamar la atención sobre el tema de la conservación de la naturaleza y del papel de los agricultores como guardianes de la misma, por cuyo servicio habrán de ser remunerados por la sociedad.

Es lógico, pues, que en 1975, la Comunidad tenga la necesidad de abordar el tema promulgando la directriz que comentamos y cuyos rasgos fundamentales, a nuestro juicio, son:

- Suavizar los requisitos exigidos en las anteriores directrices al empresario agrícola que pretende modernizar su explotación en el sentido de que no sea imprescindible que se dedique a esa actividad a tiempo total.
- Aumentar los niveles de las indemnizaciones o subvenciones que se aplicaban para modernizar las explotaciones, ya que es preciso ayudar a remover las dificultades específicas de esas zonas.
- Estimular la producción de carne de bovino y ovino, de las que la Comunidad se encontraba deficitaria, por suponer que en estas áreas se podrían obtener a precios más competitivos a escala mundial.
- Incorporar medidas de estímulo a las inversiones de carácter turístico o artesanal en los programas de reforma de la estructura de la propia explotación agraria, como medida necesaria para alcanzar una renta difícil de conseguir sólo con la actividad agrícola.

Algunos de estos aspectos se trataban de abordar en ciertos programas llevados a cabo en España, entre los que caben destacar: Programas de Ordenación de Explotaciones del IRYDA en Tierras Altas de Soria y otras zonas; Comarcas Mejorables de Sierra Norte de Sevilla y los Pedroches, en Córdoba; Planes Especiales de los Servicios in-

corporados al desaparecido Ministerio de Planificación y luego al Ministerio de la Presidencia, etc.

En realidad, sin embargo, nunca se contemplaron con la perspectiva de la Directriz que estamos comentando. Bien es verdad que la crisis económica que nos afecta de forma espectacular a partir del año 1974 no es el momento más adecuado para afrontar el problema de las áreas deprimidas. En todo caso se dispone de una información suficiente sobre las bolsas de pobreza de nuestro país y una cierta experiencia en el modo de actuar en ellas de forma que se podrían formular programas susceptibles de obtener recursos del FEOGA para estos fines.

Las dificultades vendrían de la competencia por obtener una parte de esos limitados recursos, ya que los requisitos establecidos para calificar una zona como «desfavorecida», los cumplen demasiadas áreas de nuestro territorio.

4. RESULTADOS DE LA P.A.C. EN MATERIA DE REFORMA DE ESTRUCTURAS Y LA NECESIDAD DE UN NUEVO PLANTEAMIENTO

Sin necesidad de recurrir a datos estadísticos, que por otra parte pueden estudiarse en el informe anual sobre la situación de la agricultura en la Comunidad que presenta al Consejo de Ministros la Comisión correspondiente cada año, y precisamente porque la representatividad de esos datos en esta materia no son, a nuestro juicio, muy representativas, preferimos hacer algunas consideraciones no numéricas.

Es un hecho que la presente política de precios no es capaz de adaptar un número significativo de explotaciones familiares de tamaño medio a las condiciones socio-económicas de la Europa actual y que, además, está proporcionando beneficios escandalosos a las explotaciones más grandes y especializadas, lo cual puede agravarse aún más con la reciente entrada en la CEE del Reino Unido, donde este tipo de explotaciones abundan.

A pesar de ello, para 1976, el Consejo aprobó el proyecto de Presupuestos para la «Sección garantía» (precios) del FEOGA, con 5.160 millones de UC, mientras que para la «Sección orientación» (estructuras), se asignan solamente 325 millones, siendo notorio que el sistema de precios agrícolas ha demostrado su incapacidad para contener los excedentes de producción de algunos artículos y para satisfacer la demanda de otros de los que Europa es deficitaria.

Es también un hecho que ni la política de precios ni la de estructuras han tenido prácticamente incidencia sobre la productividad de la mano de obra y sobre las rentas de los agricultores de las áreas mediterráneas de la Comunidad actual. Es decir, que ambas políticas han sido pensadas para productos y tipo de explotaciones predominantes en la Europa no mediterránea, a pesar de que aquella área comprende solamente el 30 por 100 del número total de explotaciones agrarias de la CEE.

En 1960, por ejemplo, la productividad de los trabajadores agrícolas de la Europa comunitaria no mediterránea era doble que la de los del Mezzogiorno italiano, y diez años después sigue manteniéndose esa diferencia.

En el informe del Grupo Interservicios para los problemas de la Agricultura Mediterránea, elevado a la Comisión de Agricultura a finales de 1976, se constata que los dos Estados miembros que tienen áreas mediterráneas han empezado a aplicar las tres directrices socio-estructurales adoptadas por el Consejo en 1972, que hemos comentado en el apartado anterior, solamente desde hace unos meses.

En cuanto a la Directriz sobre «Agricultura de montaña y ciertas zonas desfavorecidas» de 1975, si bien es cierto que se adapta mejor a las necesidades para modificar las estructuras de estas regiones, porque implica ayudas más directas a las rentas de los agricultores, sin embargo esta Directriz, tal como está concebida, no podrá ser aplicada más que a una parte reducida del área mediterránea y puede incidir muy superficialmente en aspectos tales como la mejora de la infraestructura agraria, cese de la actividad de los agricultores de edad avanzada, mejora de la comercialización y transformación de los productos agrarios, etc., aspectos todos ellos de gran trascendencia para la región.

5. POSIBLE ORIENTACION DE LA POLITICA DE ESTRUCTURAS PARA ESPAÑA EN LOS PROXIMOS AÑOS

Independientemente del tiempo que transcurra hasta la posible incorporación de España a la Comunidad e incluso de que durante ese período se amplíen las directrices comentadas con motivo de la extensión hacia el sur de la misma, es presumible que se continúen estimulando en la Comunidad aquellos programas de reforma de estructuras que sigan las orientaciones hoy vigentes dirigidas a:

- Poner en línea la agricultura con los otros sectores productivos.
- Integrar a la sociedad rural europea en una sociedad fundamentalmente urbana.

Para una buena parte de las agriculturas que coexisten en nuestro país, estas orientaciones son válidas ya hoy y, por tanto, parece razonable que se inicie cuanto antes una adaptación de los programas españoles a esas directrices, teniendo presente el nuevo contexto político establecido a partir de las elecciones del 15 de junio de 1977.

Las orientaciones que se nos ocurren son independientes del grado de autonomía de las regiones que resulte del proceso constitucional en marcha, ya que su influencia, en nuestro razonamiento, se apreciaría en la mayor o menor intensidad con que pudieran aplicarse en las mismas algunas de las medidas que se sugieren.

Pasamos a comentar algunas de las modificaciones previsibles sobre las principales medidas de reforma de estructuras que se han venido aplicando en España durante los últimos años.

a) **UTILIZACIÓN DEL AGUA COMO FACTOR DETERMINANTE DE LA REDISTRIBUCIÓN DE TIERRAS Y CREACIÓN DE NUEVAS EXPLOTACIONES**

Desde los años 40, la transformación en regadío de grandes zonas ha sido el instrumento más importante, cuando no exclusivo, de esta política. Muchos pueden pensar que esa política debería continuarse no sólo por la necesidad de incrementar la superficie regable del país, sino también como medida de redistribución de la riqueza, naturalmente modificando los criterios expropiatorios, etc.

Sin embargo, existen nuevas circunstancias que hacen pensar que esa línea no puede continuarse a corto y medio plazo, entre las que se pueden citar:

- La crisis económica, posiblemente más prolongada de lo previsto hasta hace poco tiempo y que hará difícil disponer de los abundantes recursos financieros propios o ajenos, necesarios para abordar programas de este tipo, de larga duración.
 - El rodaje de las autonomías regionales no es el momento más apropiado para establecer esta clase de programas, que suelen afectar a varias regiones, con transferencia, de unas a otras, de los recursos limitados.
-

- La actitud de los agricultores de las áreas mediterráneas de la Comunidad que ven en estos programas un doble peligro para sus intereses : Aumento de producciones competitivas y creación de nuevas unidades de producción que pueden dejar obsoletas las suyas.

Todo parece indicar que a corto y medio plazo, la línea de actuación en este campo habrá de orientarse en tres direcciones :

- Extensión de regadíos en base a programas que afectan a áreas no muy extensas (1.000-2.000 Has. de regadío), generalmente utilizando aguas subterráneas.
- Modernización de antiguas áreas de riego que permita un incremento de las zonas por mejor utilización de los recursos disponibles.
- Control más eficaz de la utilización de la tierra y el agua en las zonas transformadas o a transformar.

La actuación de estas tres direcciones tendrá justificación tan sólo si va orientada a una reestructuración de las unidades de producción (redistribución de riqueza o modernización de explotaciones), y no a un simple incremento de las producciones.

Las razones que nos hacen pensar en estas tendencias y en las actuales circunstancias son :

Es más fácil movilizar el capital regional, provincial y local para los programas de riego relativamente pequeños que para las grandes transformaciones, no sólo por la cuantía de los recursos necesarios, sino también por el interés concreto de esas instituciones sobre un espacio geográfico determinado a un plazo más corto.

También porque en este tipo de programas se reduce el número de instituciones directamente implicadas en su formulación y desarrollo, facilitando su coordinación.

Las recientes conferencias mundiales sobre el agua (Buenos Aires) y Desertificación (Nairobi), han puesto de manifiesto la necesidad perentoria de aprovechar al máximo un bien escaso como es el agua. En nuestro caso particular este aspecto tiene gran transcendencia : De una parte, el agua es un factor limitativo de la actividad agrícola en grandes áreas de nuestra geografía, y conviene destacar que es el único país de Euro-

pa que tiene una zona con peligro potencial de desertificación (el sureste). La modernización de los regadíos se impone, pues, para corregir los defectos de infraestructura hidráulica, introducir nuevas técnicas de riego, adecuar las redes de saneamiento... De otra parte, la modernización de regadíos fue recomendada ya en el Informe del Banco Mundial sobre la Agricultura Española, realizado hace ahora diez años, como medida más eficaz para la utilización de los recursos financieros disponibles que la creación de nuevos regadíos.

Es un hecho histórico que los sistemas autocráticos en esta materia se preocupan más del logro de metas cuantificables que de las cualificables. Las responsabilidades, caso de exigirse, lo son más en relación con el número de unidades físicas o monetarias alcanzadas que con el costo o la forma en que se utilizan esas realizaciones. Es más espectacular construir que gestionar. En los sistemas democráticos, por el contrario, son las fuerzas opuestas en presencia las que permanentemente exigen responsabilidades sobre la utilización de los recursos.

b) MODERNIZACIÓN DE EXPLOTACIONES

La actuación en este campo durante los últimos años se ha basado fundamental y cronológicamente en dos líneas: Concentración parcelaria y Comarcas de Ordenación de Explotaciones (Ordenación Rural).

Para algunos, generalmente organizaciones profesionales del sur de la Europa Comunitaria, lo conseguido en nuestro país durante este período en algunas de estas líneas ha sido muy positivo y consideran, por tanto, que nuestro ingreso en la Comunidad puede constituir un peligro, al existir ahora numerosas explotaciones modernas con un alto grado potencial de competencia desde el punto de vista de la productividad del trabajo y de los capitales invertidos en ellas.

Para otros, por el contrario, generalmente partidos políticos en competencia para la obtención de clientela electoral en el proceso español de establecimiento de la democracia, se ha hecho muy poco en este campo y es preciso reconsiderar toda la política a la luz de las nuevas circunstancias. Bien es verdad que a la hora de desarrollar cómo puede reconsiderarse esa política, la mayor parte de los partidos no aportan soluciones demasiado novedosas en cuanto al fondo, aunque sí apuntan ideas interesantes por lo que se refiere a la forma de plantear y controlar los procesos de reforma de las estructuras.

En nuestra opinión, la orientación para un futuro inmediato de estas actividades podría basarse en los siguientes principios:

- Considerar todas estas medidas simultáneamente, en un espacio geográfico concreto y con una duración limitada en el tiempo de aplicación del programa.
- Incorporar a ese paquete de medidas, con el mismo rango de importancia, otras relacionadas con la propia actividad de las explotaciones (integración de los procesos de producción con los de transformación y distribución de los productos; formación profesional de empresarios, etc.) y con actividades ajenas a la propia agricultura, pero que inciden directamente en el medio rural en que estas unidades de producción desarrollan su actividad (equipamiento social, información socio-económica, etcétera).
- Reconsiderar la participación de la población afectada, agrícola y rural, en el planteamiento, formulación, desarrollo y control de los programas a la vista de los nuevos instrumentos de representación que vayan surgiendo como consecuencia del desarrollo político.

Podrá argumentarse que nada de lo que anteriormente se expone es nuevo y, más aún, que significa una línea continuista de actuación. A nuestro modo de ver, esta apreciación no es correcta por las siguientes razones:

Es cierto que, en la letra, las disposiciones legales en esta materia durante los últimos años expresan, más o menos explícitamente todas y cada una de las orientaciones que señalamos, pero, en la práctica, debido a un exceso de centralismo y, paradójicamente, a un exceso de autonomía de las instituciones encargadas de aplicar esas líneas, no se han llevado a cabo los programas con el grado de integración y profundidad deseable. Las circunstancias previsibles parecen indicar que un control más intenso de la sociedad sobre la administración pública ha de permitir un mayor grado de coherencia en la intervención de los diferentes organismos implicados en los programas integrales de desarrollo.

Por otra parte, en estos programas aplicados a las diversas comarcas o zonas del país, se pueden incorporar, con diferente grado de intensidad, todas las medidas correctoras de los defectos estructurales existentes en cada caso y que van desde la expropiación por interés

social e imposición de programas individuales de mejora hasta las medidas indicativas para modernizar la agricultura y la mejora del medio rural.

Hechas estas consideraciones, pasemos a describir algunas de las modificaciones previsibles de las líneas de actuación convencionales y las razones que nos inducen a pensar que habrán de introducirse en un futuro inmediato.

La concentración parcelaria

Después de veinticinco años de trabajo, con más de cuatro millones de hectáreas concentradas en 3.500 zonas, sigue considerándose la concentración parcelaria como una medida de reforma de estructuras cuando, en nuestra opinión, es un método de trabajo que puede aplicarse tanto para ese fin como para resolver problemas cada vez más acuciantes en relación con la ordenación del territorio, la modernización de regadíos, la agricultura de grupo, las grandes obras públicas de desarrollo lineal, etc.

Es sintomático de lo que venimos diciendo el hecho de que la primera Ley de Concentración Parcelaria (1952) siga vigente, sin que se hayan incorporado preceptos sustanciales que contemplen nuevas situaciones y que no se hayan promulgado nuevas leyes desde entonces, como ha sucedido, en el mismo período de tiempo, en Alemania Federal y Francia.

Todo parece indicar que en un futuro inmediato el actual concepto de la concentración parcelaria habrá que reconsiderarlo en las siguientes direcciones:

- Como un instrumento o método de trabajo incorporado a los programas de Ordenación Rural para resolver, en el ámbito comarcal y no solamente municipal, los problemas derivados, como hasta ahora, de la dispersión parcelaria de la propiedad y de la explotación, pero también de la redistribución de la propiedad a que dé origen la aplicación de la nueva legislación sobre fincas mejorables, nuevas leyes de arrendamiento, movimientos para la explotación en común de la tierra, etc.
- Fuera de estas comarcas, el método será requerido cada vez con mayor insistencia por la población rural afectada por proyectos de urbanización, turismo, autopistas, etc.

El procedimiento vigente de concentración parcelaria, que podríamos calificar de «convencional», puede y debe continuar siendo vá-

lido para resolver problemas de fragmentación y dispersión parcelaria de la propiedad y de la empresa existentes aún en un número considerable de municipios españoles. Pero es previsible que, además, vayan apareciendo otros procedimientos para hacer frente a nuevas situaciones, por ejemplo:

Concentraciones «aceleradas» o procedimientos rápidos para modernizar las explotaciones cuando no se exigen importantes obras de infraestructura (caminos, drenajes) y cuando la situación jurídica de la propiedad esté suficientemente saneada. Tal puede ser el supuesto de zonas concentradas hace varios lustros en la Meseta Norte o bien en amplias zonas de la Meseta Sur.

Concentraciones «controladas», en las que los organismos de ámbito nacional establecen las normas, aprueban las diferentes fases, financian parcialmente las inversiones y gastos, resuelven en última instancia conflictos y recursos..., pero en los que la realización y responsabilidad del procedimiento ha de recaer en los propios agricultores, a través de sus organizaciones auténticamente representativas y en las instituciones locales y regionales democráticamente establecidas.

Concentraciones de «finés múltiples», dirigidas no sólo a conseguir una estructura racional de la propiedad y de la empresa agraria, sino también y simultáneamente a que los beneficios de la urbanización, del turismo, etc., que puedan derivarse del cambio del uso de la tierra en la zona en que esos agricultores están asentados, pueda, de alguna manera, alcanzarles y no ser meros espectadores, cuando no víctimas, de esas transformaciones.

Concentraciones para el establecimiento de una «agricultura programada», es decir, para ordenar las zonas agrícolas desde el punto de vista del uso del suelo (cultivos herbáceos, arbustivos, arbóreos y forestales), de forma que se establezcan áreas homogéneas donde pueda racionalizarse la producción (tratamiento aéreo de plagas, utilización de máquinas de gran especialización, etc.), aunque la propiedad y la empresa no tenga dimensión suficiente para la aplicación de la alta tecnología.

No puede pensarse en una ley o procedimiento, por muy perfeccionado que sea, que contemple todos los supuestos imaginables. Lo que parece razonable en esta materia es que, en un futuro inmediato, tengan que aparecer instrumentos legales cada vez más perfeccionados, no excluyentes, sino complementarios, para que los agricultores puedan disponer del instrumento más adecuado para resolver sus problemas de acuerdo con sus circunstancias.

Comarcas de Ordenación de Explotaciones o Comarcas de Ordenación rural

Algunos dudan de que se haya aplicado realmente esta línea de actuación, iniciada en el año 62 y configurada en el II Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social, y a pesar de que se han declarado ya más de 120 comarcas que afectan a 13 millones de hectáreas.

No es de extrañar esta postura mental, ya que a lo largo de estos quince años de aplicación se han modificado los criterios fundamentales de actuación e incluso la denominación de los programas, que eran de Comarcas de Ordenación Rural en 1962 y pasaron a llamarse Comarcas de Ordenación de Explotaciones a partir de 1971, como consecuencia de la fusión de los antiguos Organismos (INC, SNCP y OR) encargados de la reforma de las estructuras en nuestro país.

A quien quiera profundizar en el análisis de este programa y sus posibilidades de adaptación a la reforma de las estructuras en Europa le recomendamos la lectura del estudio realizado por un grupo de especialistas de reconocida solvencia durante el año 1970 dentro del Programa de las Naciones Unidas de Asistencia Técnica para el Desarrollo. PNUD y la FAO.

Dentro de la heterogeneidad de los programas realizados y de la escasez de recursos económicos con que se dotó a los mismos, existen, sin embargo, casos que merecen ser conocidos, pues pueden servir de pauta para actuaciones futuras, como pueden ser: La Comarca del Cerrato (Palencia), Comarca del Río Pirón (Segovia), Comarca del Páramo (León), etc., donde, con mayor o menor intensidad, se siguieron las orientaciones que ahora sugerimos.

Hay al menos tres razones que nos inducen a pensar que este tipo de programas integrales de desarrollo (en cuanto que se refiere a un paquete de medidas amplias), aplicadas en áreas no muy extensas (comarcas), con una duración determinada (6 años), dirigida por un equipo técnico personalizado (Jefe de Comarca) y con la colaboración íntima de la población afectada (Comisiones Comarcales y Locales), ha de extenderse en el futuro. Estas razones son:

- La tendencia hacia la formulación de los presupuestos del Estado y, por tanto, de los diferentes Departamentos, por programas concretos y localizados territorialmente. Es una tendencia que

(1) "Evaluación del Programa de Concentración Parcelaria y Ordenación Rural en España". D. BERGMAN, G. BARBERO, G. SEVERAC, G. A. OOSTERBAN y A. RIOTTE. Ministerio de Agricultura. Serie monográfica núm. 1 del IRYDA. 282 págs. Madrid, 1974.

se deriva de la necesidad de conocer «a priori», el uso más adecuado de los recursos disponibles.

En el límite estaría el método PPBS (Project Program Budget System), que exige la formulación de proyectos alternativos para un mismo programa antes de decidir su aprobación presupuestaria.

- Los políticos y la población en general exigirán, cada vez con más fuerza, conocer la totalidad de gastos e inversiones que se producen o vayan a producirse en un ámbito territorial determinado.
- En nuestro país, la experiencia en la ejecución de programas de reforma de estructuras, con una componente grande de medidas indicativas, demuestra la necesidad de personificar la institución responsable de la ejecución de los mismos.

A nuestro entender, los Programas de Ordenación Rural, tal y como fueron concebidos, y con las adaptaciones necesarias al nuevo contexto político, reúnen las condiciones idóneas para la aplicación de programas de reforma de estructuras susceptibles, en un futuro, de solicitar ayuda financiera de los fondos correspondientes de la Comunidad.

c) COMARCAS MEJORABLES

Conceptualmente, se estableció esta línea partiendo de la discutible hipótesis de que la existencia de explotaciones públicas o privadas de grandes dimensiones que no cumplían el fin económico y social que el Estado consideraba adecuado, provenía de la presencia de obstáculos de infraestructura, en la comarca donde estaban situadas, que, en cierto modo, podrían justificar esa situación.

Una vez removidos esos obstáculos, a través de fuertes inversiones por parte del Estado, éste podría establecer a las explotaciones Planes Individuales de Mejora, obligatorios de cumplir y para lo cual, además, le proporcionaría los recursos financieros en la forma que se establecía. La negativa por parte del propietario o empresario a cumplir el Plan, podría dar lugar desde su remoción y sustitución por otro que estuviera dispuesto a cumplir el Programa hasta la expropiación de la propiedad o de la empresa.

En la práctica, y en las dos únicas comarcas (Sierra Norte, de Sevilla, y Pedroches, en Córdoba) donde se ha actuado hasta ahora, no

se ha podido llegar al final del proceso. Las razones son múltiples, pero queremos destacar entre ellas:

- Las dificultades financieras del Estado para hacer frente a los requisitos previos que se había autoimpuesto (inversiones en infraestructura, créditos a las empresas, etc.), para poder obligar al cumplimiento de los Programas Individuales.
- La complicación administrativa que el Estado se había auto-establecido y que prolongaba hasta límites insospechados el procedimiento previsto.

En estas condiciones no es difícil predecir el abandono de esta línea. Creemos que los cambios habrán de producirse según las siguientes orientaciones:

- Independizar claramente el concepto de comarca mejorable de aquellas comarcas en que predominan propiedades y explotaciones susceptibles de aplicar Programas Individuales de Mejora.
- Homologar las comarcas mejorables con las que, en la terminología de la Comunidad, se denominan zonas deprimidas, caracterizadas por la existencia de condiciones intrínsecas que hacen particularmente difícil el ejercicio de la actividad agrícola, despoblación peligrosa para garantizar la conservación de la naturaleza, renta por habitante de la población existente notablemente inferior a la media nacional del sector y donde, por supuesto, no son eficaces las medidas que, con carácter general, se propugnan para la modernización de las empresas y la mejora del medio rural en los Programas de Ordenación Rural o de Ordenación de Explotaciones.
- Generalizar a todo el territorio nacional la posibilidad del establecimiento de Programas Individuales de Mejora, endureciendo quizás las condiciones para el propietario o empresario y simplificando el procedimiento que lleve a la obligatoriedad de su cumplimiento.

Como al agricultor residente en estas comarcas se le va a exigir un servicio extraordinario por parte de la sociedad, el de guardián de la naturaleza, parece previsible que a cambio de ello se mejoren las

ayudas técnicas y económicas que se apliquen en los programas «convencionales» de Ordenación Rural y que se suavicen las exigencias de dedicación plena a los titulares de las explotaciones agrarias susceptibles de recibir ayudas, ya que, para alcanzar una renta comparable tendrá que simultanear su actividad propia con la artesanía, los servicios, etc.

5. CONSIDERACIONES FINALES

Es obvio que en este trabajo no hemos pretendido agotar el tema de la reforma de las estructuras agrarias en España, si no, solamente, y como claramente se pone de manifiesto en el título del mismo, hacer unos comentarios sobre la posible adaptación de nuestra política a las directrices *vigentes* en la Comunidad Económica Europea en esta materia.

Decíamos al principio que estas directrices no pretenden más que armonizar las políticas nacionales y que al margen de estas directrices cada país dedica mayor o menor atención y recursos a esta materia y, finalmente, que estas directrices están pensadas fundamentalmente para explotaciones del área no mediterránea de la Comunidad.

Es notorio que los problemas fundamentales desde el punto de vista estructural para algunas de nuestras regiones no se contemplan directamente en esas directrices: Regímenes de tenencia de la tierra (arrendamientos, aparcerías, otras formas de tenencia); propiedad y uso del agua; regímenes sucesorios especiales; propiedades comunales y de propios; formas asociativas para la producción, autóctonas y modernas; Régimen fiscal; problemas de integración de la producción con la transformación y comercialización, etc.

Naturalmente, no hemos hecho referencia a estos aspectos, aunque es previsible que antes de nuestra posible incorporación a la Comunidad se establezcan directrices que de forma más o menos indirecta aborden estos problemas. Los propios países miembros que incluyen áreas mediterráneas ya están planteando esta necesidad.

En todo caso, para nuestro país no debería ser difícil adoptar la política de reforma de estructuras a las futuras directrices, necesariamente amplias, que pueda establecer la Comunidad, ya que existe una larga experiencia en el intento de tratamiento de estos problemas. La aportación española a la formulación de esas futuras directrices puede

ser valiosa aunque no fuera más que por las experiencias negativas que, indudablemente, posee en este campo.

Finalmente, creemos que la incorporación de España a la Comunidad podría resultar beneficiosa para ésta por cuanto podría constituir un vehículo de transferencia de la experiencia europea en materia de reforma de estructuras a los países latino-americanos, por razones de todos conocidas o fácilmente imaginables.

RESUMEN

Se describen brevemente los antecedentes de la política agraria comunitaria en materia de estructuras en el período 1957-72, con referencia especial del Informe Mansholt de 1968, y su escasa importancia relativa en el contexto de la PAC. Se analizan las tres directrices fundamentales establecidas en 1972 (modernización de explotaciones; cese de la actividad agrícola de las personas de edad avanzada y afectación de la superficie agrícola liberada a los fines de mejora de las estructuras y, por último, la relativa a la información socio-económica de las personas que trabajan en la agricultura) y su grado de similitud con las líneas de política de reforma de las estructuras seguidas en España en los últimos años.

Se deduce la facilidad de adaptar nuestras líneas a la primera directriz; las grandes dificultades de presentar programas de cese de la actividad agrícola susceptibles de ayuda financiera si antes no se perfecciona la seguridad social en lo relativo a las pensiones de vejez y por último, los obstáculos que habría que remover para adaptar las actividades presentes en materias relacionadas con la tercera directriz.

En la segunda parte del trabajo se hacen unas consideraciones sobre la posible orientación de la política de estructuras en España durante los próximos años ante una probable integración en la Comunidad con referencia especial a las 3 líneas más importantes de actuación en esta materia: la utilización del agua como factor determinante de la redistribución de tierras y creación de nuevas explotaciones; la modernización de explotaciones (concentración parcelaria y ordenación rural) y la actuación en comarcas y fincas mejorables.

En las consideraciones finales se pone de manifiesto que, en esta materia, puede ser relativamente fácil adaptar las líneas de actuación de muchas regiones españolas a las directrices actuales o futuras de la Comunidad.

RÉSUMÉ

On décrit brièvement les précédents de la politique agricole communautaire en matière de structures dans la période 1957-72 en se référant particulièrement au rapport Mansholt de 1968 et à son importance relativement mince dans le contexte de la PAC. On analyse les trois lignes directrices fondamentales établies en 1972 (modernisation des exploitations, fin de l'activité agricole des personnes d'âge avancé et affectation de la superficie agricole libérée afin d'améliorer les structures et, en enfin, ce qui est relatif à l'information socio-économique des personnes qui travaillent dans l'agriculture) et leur degré de similitude avec les lignes de la politique de réforme des structures suivie en Espagne ces dernières années.

On en déduit qu'il est facile d'adapter nos lignes à la première directive, mais qu'il y a de grandes difficultés à présenter des programmes de cessation de l'activité agricole susceptibles d'aide financière si l'on ne

perfectionne pas aujournant la sécurité sociale en ce qui concerne les pensions de vieillesse et enfin qu'il y a des obstacles à écarter pour adapter les activités actuelles dans des matières portant sur la troisième ligne directrice.

Dans la seconde partie du travail, on fait des considérations sur l'orientation possible de la politique des structures en Espagne au cours des prochaines années en vue d'une intégration probable dans la Communauté. On se réfère particulièrement à l'utilisation de l'eau comme facteur déterminant de la redistribution des terres et la création de nouvelles exploitations (remembrement et aménagement rural) et l'action dans des contrées et des propriétés susceptibles d'améliorations.

On met en relief dans les considérations finales qu'en cette matière il peut être relativement facile d'adapter les lignes d'action de nombreuses régions espagnoles aux directives actuelles et futures de la Communauté.

SUMMARY

There is a brief description of the background of the Community Agricultural Policy with regard to structures in the period 1957-72, with special reference to the Mansholt Report of 1968, and its small relative importance in the context of the CAP. The three fundamental directives laid down in 1972 are analysed (modernisation of exploitations, giving up of agricultural activity by elderly people and treatment of the agricultural area liberated for purposes of improving the structures, and lastly, the one referring to social and economic information about the people working in agriculture and their degree of similarity to the lines of policy of reform of the structures followed in Spain in the last few years.

The author deduces the facility of adapting our lines to the first directive; the great difficulties of programmes for giving up agricultural activity that involve financial aid unless social security has previously been improved so far as old age pensions are concerned, and lastly, the obstacles that should have to be removed in order to adapt the activities present in matters connected with the third directive.

In the second part of the work some considerations are offered as to the possible orientation of the policy of structures in Spain during the next few years in the face of a possible integration in the Community, with special reference to the three most important lines of action in this matter: the one of water as determining factor in the redistribution of land and creation of new exploitations; the modernisation of exploitations (concentration of smallholdings and rural ordering), and action in improvable districts and estates.

In the final considerations it is made clear that, in this connection, it may be relatively easy to adapt the lines of action of many Spanish regions to the present or future directives of the Community.