

como el foro apropiado para limitar diferencias. La compatibilidad de los puntos anteriores con el principio de preferencia comunitaria dificultaba sobremanera su ejecución real.

Por último, la Comisión recordaba otra vez que las ayudas y primas nacionales debían de adaptarse al tratado de Roma si se quería conseguir frenar la renacionalización de la PAC.

La culminación del año 1983, con la cumbre de Atenas, nos revela la importancia que tuvo este año la PAC y el efecto paralizante que provocaba en la solución de las cuestiones comunitarias pendientes.

La gran mayoría de los temas a tratar en la cumbre tenían relación con la PAC. El problema estelar lo constituía la solución de la contribución británica al presupuesto pero su vinculación al control de los gastos agrarios trasladaba su solución a la modificación de la PAC. Lo mismo ocurría con el consentimiento del Reino Unido para elevar la contribución vía IVA.

El debate sobre la ampliación de la Comunidad hacia el sur, el reparto de las cargas en la emblemática reforma del sector lácteo y la división de los países comunitarios en lo concerniente a la imposición de un gravamen sobre aceites vegetales y grasas también incrementaba las posibilidades de desacuerdo. La situación de crisis total en la que se encontraba la Comunidad bajo la presidencia griega no fue capaz de generar una solución a largo plazo y dejó abierta la lenta modificación de la PAC hasta que se acordara una salida al problema británico. El año siguiente iba a estar marcado fundamentalmente por dos cuestiones íntimamente ligadas: la satisfacción de las pretensiones británicas y la limitación de los gastos agrarios más alarmantes (productos lácteos).

4.6. 1984: la «solución» del problema lácteo o el conflicto entre precios y limitaciones de la oferta

1984 trajo consigo el primer cambio de la PAC de la década de los ochenta por razones eminentemente presupuestaria-

rias. La reforma se centró sobre todo en frenar el gasto agrario sin modificar verdaderamente la forma de protección aunque sí su nivel (79).

Estos atisbos de reforma estaban condenados al fracaso si se conseguían mayores recursos presupuestarios porque había sido inspirada en razones coyunturales, sin cuestionar profundamente el modelo agrario mantenido hasta el momento (80).

El fracaso de la cumbre de Atenas a finales del año anterior, debido fundamentalmente a la cuestión agraria, marcó el desarrollo inicial de 1984. La Comisión, para evitar una repetición de lo sucedido en la anterior cumbre, ahora bajo presidencia francesa, impuso dos condiciones. Sólo el cumplimiento de las mismas podía evitar recortes de precios draconianos (81). La primera, reiteradamente incumplida, recordaba al Consejo de Ministros de Agricultura la conveniencia de aprobar el paquete de precios agrarios antes del 1 de abril. La segunda, más importante para nuestro estudio, vinculaba la aprobación de los precios a la adopción de medidas incluidas en el Memorándum presentado por la Comisión al Conse-

(79) Los efectos de los incrementos de precios en 1982 y 83, las condiciones climatológicas favorables y sobre todo la cada vez mayor dificultad de colocar las exportaciones en los mercados exteriores explicaban la escalada de los gastos agrarios.

(80) Como se denunciaba en los puntos primero y segundo del Memorándum de Siena. Este Memorándum fue el resultado del trabajo de trece economistas agrarios reunidos en esta ciudad italiana en febrero de 1984 y en el que se contenían las líneas por las que debía de reformarse la PAC a juicio de estos expertos. La tesis central defendida en este Memorándum era que la reforma de la PAC debía hacerse disminuyendo los precios institucionales y recurrir a compensaciones en determinados casos. Ya en 1973 el Memorándum de expertos de Wageningen (Holanda) se decantó por la reducción de precios de aquellos productos con excedentes declarándose en contra de los aumentos generalizados. En este Memorándum a diferencia del italiano no se hizo hincapié en la posibilidad de conceder ayudas directas en lugar de precios de protección.

(81) Neville-Roffe, E.: Agricultural Report. *European Trends*, n.º 78, pág. 84, n.º 10.

jo en julio del año anterior, analizado en las páginas anteriores. Este Memorándum se convertía así en la base de las decisiones agrarias a tomar para la campaña 1984-85. La propia Comisión entendía el cumplimiento de esta condición como la única vía para salvaguardar la situación financiera de la Comunidad (82).

Con estos dos condicionamientos iniciales, la Comisión, teniendo en cuenta una situación presupuestaria al borde del colapso, se planteó, como en 1979, el congelamiento de los precios agrarios o un incremento mínimo respecto al año anterior. Finalmente se decidió por segunda opción y el aumento propuesto fue de 0,8% a cambio de que se cumplieran las directrices contenidas en el Memorándum de julio de 1983 (83).

A pesar del fracaso del Consejo Europeo de Bruselas celebrado el 19 y 20 de marzo, se pudieron salvar las líneas generales del paquete agrario a aprobar en el inminente Consejo de Ministros (84). Los Estados miembros eran conscientes del peligro de agotar los recursos presupuestarios antes del verano si no se modificaba la PAC. Bajo esta realidad aceptaron en el Consejo Europeo que el gasto agrario debía de incrementarse en menor porcentaje que el gasto total comunitario (85).

(82) El deterioro de la situación de los mercados agrarios, a juicio de la Comisión, colocaba a la PAC en su peor momento desde su nacimiento. Comisión. «Comission proposes agricultural prices for 1984/85» *Green Europe*, n.º 24, 1984, pág. 22.

(83) Para un desarrollo pormenorizado de las directrices a desarrollar. Comisión. *BCE*, n.º 1, 1984, págs. 7-11.

(84) Las razones del fracaso de la cumbre se explican por la falta de acuerdo en lo concerniente a la corrección presupuestaria a favor del Reino Unido. El desacuerdo era triple: mecanismo a aplicar, duración y montante económico.

(85) Olvidando la dificultad de cumplirlo en la realidad puesto que una vez fijado el paquete agrario, el control de las cantidades producidas y los precios mundiales, datos claves para calcular el gasto final agrario, eran difícilmente predecibles.

Pocos días después, en el Consejo de Ministros de agricultura del 31 de marzo se aprobó el paquete agrario para la campaña 1984-85. El paquete de medidas adoptado fue considerado el más desfavorable para los agricultores desde que la PAC inició su andadura (86). A efectos expositivos lo podemos dividir en dos grupos. En el primer, se encontraría la política de precios realista, los intentos de desmantelar los MCM y las medidas para frenar la oferta de productos lácteos. En el segundo grupo, de menor importancia, englobamos la ampliación de los productos sujetos a límites de garantía, la racionalización de las ayudas por productos y el respeto a la preferencia comunitaria.

Por política de precios realistas entendemos la adopción de precios institucionales restrictivos acorde con la situación de los mercados. Por primera vez en la historia de la PAC el Consejo, por motivos puramente presupuestarios, aprobó un nivel medio de precios inferiores a los propuestos por la Comisión llegando incluso a la disminución de los precios respecto al año anterior. Esta decisión puede resultar asombrosa salvo si tenemos en cuenta que las medidas agromonetarias tomadas simultáneamente permitían que el crecimiento de los precios institucionales, expresados en monedas nacionales, fueran un 3,3% superior al año precedente. Por lo tanto, la disminución de los precios de protección nominales constituyó una mera ilusión óptica y los agricultores captaron sólo parcialmente la voluntad de la Comisión (87). La efectividad de esta disminución en el Consejo quedaba así adulterada porque no se trasladaba a los productores.

Aún por encima de la política de precios restrictiva, el establecimiento de cuotas en el sector lácteo se consideraba

(86) Fewell, R. A.: «A reconsideration of the objectives of the CAP», *JCMS*, n.º 3, 1985.

(87) Koester, V., Tangermann, T.: «The European Community», *Agricultural Protectionism in the industrialized world. Resources for the future*, Washington, D.C., 1990, pág. 98.

el hecho más importante dentro del paquete de medidas aprobado por el Consejo de Ministros (88). El sector lácteo venía arrastrando desde los setenta una situación insostenible que tenía anualmente su concreción en la acumulación de stocks de mantequilla (89).

La introducción de cuotas en el sector más costoso de la PAC constituyó un hecho discutido profundamente antes, durante y después de su imposición (90). Se presentó como la única salida posible para frenar la producción de leche si no se quería reducir en un 12% los precios de protección del sector.

Algunos autores vieron en el establecimiento de las cuotas el inicio de la esperada reforma de la PAC (91). El desarrollo posterior del sistema de cuotas, plagado de deficien-

(88) Para un análisis de las medidas adoptadas en marzo de 1984 y la especial importancia de las cuotas en el sector lácteo. Tangermann, S.: «Special features and ongoing reforms of the CAP», *World Economy*, 1985, págs. 84 y ss. Para una interpretación de los motivos políticos y económicos que impulsaron el acuerdo, Petit, M.: «The Politics and Economics of CAP decision Making», *Confrontation or Negotiation: USA and European Agriculture*. The Curry Foundation, 1985.

(89) A juicio de la comisión el almacenamiento de mantequilla podía alcanzar la cifra de 1.250.000 Tm en septiembre de 1984. Las razones de su acumulación se encontraban en la dificultad de colocar los excedentes en la URSS y el Tercer Mundo y en la disminución del consumo comunitario. Friedeberg, A.: «Milk surpluses till the cows come home?», *WE*, n.º 4, 1984.

(90) Algunas razones apuntaban al escepticismo respecto a su impacto global. Tres son fundamentalmente las limitaciones que generaba su imposición: Su aplicación conduce a estructuras de producción inflexibles e inefficientes, facilita la aparición de excedentes en otros sectores aún no sujetos a cuota e impide la entrada de agricultores más competitivos en el sector. De hecho, con las cuotas sólo se consigue eliminar las consecuencias de la protección sin atacar a las causas del exceso de producción.

(91) Para un estudio detallado de las razones que llevaron al establecimiento de las cuotas y los puntos de vista mantenidos por los distintos países, Petit, et. al., *Agricultural Policy Formation in the EC: The Birth of milk quotas and CAP Reform*. Ed. Elsevier. Amsterdam, 1987.

cias, les daría la razón a aquellos que dudaban de su capacidad para frenar la generación de excedentes (92).

Dentro de nuestro estudio nos interesa destacar más la relativa brecha que infringía la aprobación de las cuotas lecheras al cuadro proteccionista vigente hasta el momento que la efectividad a corto plazo de su implantación. Con su adopción se puso freno de forma drástica al producto que más recursos presupuestarios absorbía. A primera vista esto podía facilitar la reforma de la PAC si se seguían desmantelando el resto de los elementos proteccionistas. En cambio, si se aprovechaba el ahorro de recursos de este sector para continuar con la protección del resto, el resultado final podía ser el inverso, al haber apartado la crisis presupuestaria del horizonte inmediato.

En definitiva, la ponderación de las ventajas e inconveniente derivados del sistema de cuotas lácteos nos lleva otra vez a concluir que fue más una decisión política para frenar el excesivo coste agrario que una medida desmanteladora del nivel de protección existente.

La progresiva desaparición de los MCM ocupaba la agenda de los Ministros de Agricultura desde prácticamente su instauración y el año 1984 no fue una excepción.

Ante la dificultad de su eliminación, el Consejo se inclinó por crear las condiciones favorables para que desaparecieran al menos los MCM positivos (93). El sistema elegido consistía

(92) Entre las deficiencias cabía destacar tres. Su aplicación por un período inicial de cinco años daba sensación de temporalidad, 99,6 millones de Tm daba pie a la existencia de excedentes si tenemos en cuenta que el consumo no superaba 86 millones de Tm. Por último, al fijar una cuota para los próximos cinco años se limitaba la flexibilidad de la medida y se creaba en cambio un sistema rígido incapaz de responder a los cambios de las condiciones de mercado. Friedeberg, op. cit., pág. 428. Para un estudio exhaustivo de las deficiencias y excelencias del sistema de cuotas lácteas ver el número especial 4 de 1985 de la ERAE.

(93) El desmantelamiento de los MCM positivos estaba previsto en tres etapas hasta su total desaparición en 1987. En un primer período, los MCM serían eliminados por la aplicación de un coeficiente corrector

en introducir un coeficiente monetario ajustable aplicable a las monedas con tendencia a revaluarse y cuyo resultado final sería transformar los MCM positivos en negativos (94). La ventaja evidente de este nuevo instrumento era que facilitaba la eliminación de los MCM positivos al no traducirse en disminuciones de los precios agrarios institucionales expresados en monedas nacionales. La desventaja, en cambio, oscurecía el resultado final de la operación porque si se quería eliminar los MCM negativos, mayor en número después de la operación, la consecuencia inmediata era el aumento de precios institucionales en moneda nacional. Con ello se conseguía la eliminación de los MCM positivos pero a cambio de incrementar el nivel global de protección agraria en la Comunidad (95).

calculado de tal forma que facilitaría la disminución de los MCM en tres puntos. En un segundo período, a partir del 1 de enero de 1985, el Consejo estaba dispuesto a disminuirlo en cinco puntos compensando a los agricultores con 120 millones de Ecuos en 1985 y 100 millones en 1986. En la tercera fase, a más tardar inicio de la campaña 1986/87 los MCM alemanes y holandeses serían eliminados siempre que no tuvieran efectos sobre los precios agrarios nacionales. Una revisión de los distintos intentos para eliminar los MCM desde el «Gentleman's Agreement» de 1979, en virtud del cual se determinó que los nuevos MCM creados por el realineamiento de divisas destinados del funcionamiento del SME se tendrían que ir eliminando por fases vía aproximación de los tipos verdes hasta el nivel de los tipos centrales, hasta el sistema aprobado el año que nos ocupa, se puede consultar en Varela, J.: «Los aspectos agromonetarios de la PAC», ICE, febrero 1987.

(94) Instrumento sugerido a grandes rasgos por la Comisión en el Memorándum de julio de 1983. La Comisión estudió en este documento una solución según la cual los MCM se calcularían con relación al tipo verde de la moneda más apreciada. Las consecuencias de aplicar este método eran: 1) mantenimiento intacto del nivel de precios en las monedas nacionales si no se modificaban los tipos verdes; 2) la desaparición de todos los MCM positivos; 3) ampliación de los MCM negativos. Baudin, P.: «La fixation des prix agricoles pour 1985-86», RMC, n.º 278, 1984, pág. 256.

(95) Koester, U., Tangermann. Op. cit., 1990, pág. 97.

Para una lectura optimista de la solución adoptada por el Consejo de Ministros, Cova, C.: «MCM: un problème définitivement réglé?»

Otra vez la solución parcial del problema agromonetario emitía falsas señales a los agricultores, ignorantes de las complejidades del sistema, pero perceptores de unos precios que seguía siendo ajenos a las condiciones del mercado.

En el grupo de las medidas de menor importancia acordadas por el Consejo en la sesión de marzo destacaba la aplicación de límites a la cobertura de los distintos productos regulados por OCM (96). La diferencia con anteriores actuaciones residía en la aceptación por parte del Consejo de la no excepcionalidad de su instauración y de la posibilidad de utilizar los límites a las garantías en los sectores no excedentarios pero susceptibles de serlo.

Esta actuación se podía encuadrar entre las medidas de maquillaje encaminadas a frenar los efectos de la protección pero sin plantearse una revisión total del origen de la superproducción. El Consejo, atrapado por el problema presupuestario, también aprobó la disminución o eliminación de las ayudas y primas concedidas, como medidas de choque vinculadas a la falta de medios económicos (97). Esta vinculación se veía por parte de los productores como transitoria, de ahí que su impacto en la producción fuera de muy poca importancia.

RMC, n.º 227, 1984, pág. 193. Posteriormente el Tribunal de Cuentas de la Comunidad en su informe especial sobre el sistema agromonetario (DOCE 245-89) destacó que uno de los efectos del mecanismo aprobado en 1984 fue incrementar el nivel común de precios en línea con la moneda más fuerte del SME (DM).

(96) Se acordó que los precios garantizados disminuirían a partir de un determinado nivel de producción en el caso de la leche, cereales, salvo trigo duro por no ser excedentario en la Comunidad, colza, tomates transformados y el mantenimiento de los aplicables al azúcar y algodón. Para una recopilación de las razones institucionales para imponer límites a las garantías. Comisión. «The guarantee thresholds and the CAP». *Green Europe*, n.º 207, 1985.

(97) Entre las medidas más importantes destacan la adopción de un mandato para que la Comisión negociara con países terceros, la estabilización de las importaciones de productos sustitutivos de cereales así como la reducción de la cantidad de mantequilla, importada de Nueva Zelanda y de carne de vacuno proveniente de países terceros.

La crisis presupuestaria, por último, se plasmó asimismo en la modificación de la preferencia comunitaria en un doble sentido. Por una parte el Consejo adoptó medidas para disminuir las importaciones de productos que competían con los comunitarios. Con este fortalecimiento de la preferencia comunitaria, la Comunidad daba una imagen aún más protecciónista y se alejaba de las ventajas que se podían derivar de la liberalización del comercio internacional de productos agrarios.

Por otra parte, se trasladó más responsabilidad financiera a los exportadores de productos excedentarios para disminuir el coste de las restituciones a las exportaciones, en momentos de precios mundiales bajos.

Con el paquete de medidas aprobadas por el Consejo se quiso presentar una clara voluntad de modificar la PAC y allanar alguno de los obstáculos que podían hacer peligrar la esperada cumbre de Fontainebleau al final de la presidencia gala (98).

Del resultado de esta cumbre sólo nos interesa para nuestro estudio la ampliación de los recursos propios disponibles (incremento del IVA hasta 1,4%) y la solución hasta 1988 del problema presupuestario británico (99).

(98) Para una lectura crítica de lo alcanzado en la misma, Denton, G.: «Re-structuring the EC Budget: Implications of the Fontainebleau Agreement», *JCMS*, diciembre 1984, págs. 116 y ss. Sobre la dificultad jurídica de cumplir con la disciplina presupuestaria es muy iluminador Cubero Vermurie, P.: «La disciplina presupuestaria aplicable al conjunto de gastos comunitarios», *RIE*, n.º 1, 1986, págs. 105-115.

(99) Del acuerdo de Fontainebleau del 26 de junio de 1984 podemos deducir seis puntos importantes:

- 1) Existencia de desequilibrios presupuestarios que debían ser corregidos.
- 2) Solamente el R.U. se consideró como beneficiario de una corrección de su aportación al presupuesto.
- 3) La solución se llevaría a cabo a través de un ingreso menor en concepto de IVA por parte del Reino Unido.
- 4) La solución por la vía de ingresos conduciría a una modulación de los tipos de IVA a aplicar a los estados miembros: un tipo

Ambos hechos garantizaban la continuación del proteccionismo y debilitaban las corrientes reformistas porque los defensores del status quo, sabían que se iban a incrementar las disponibilidades monetarias vía IVA a partir de 1986 favoreciéndose la solución de la crisis presupuestaria. Si a ello añadimos una relajación del control proveniente del Reino Unido, al verse satisfechas temporalmente sus pretensiones, el camino proteccionista seguía libre de grandes obstáculos.

4.7. 1985: El impulso de la nueva Comisión

El año 1985 comenzó con la toma de posesión de una nueva Comisión bajo el liderazgo de J. Delors (100). Desde el

reducido para R.U., un tipo ligeramente reducido para Alemania y otro tipo para el resto de países.

- 5) El cálculo de la compensación se haría comparando el porcentaje del R.U. en el total de los gastos y su porcentaje en los ingresos vía IVA.
- 6) El sistema debe desaparecer al solucionarse los desequilibrios gracias al desarrollo y reestructuración de los gastos.

Para un estudio de los aspectos presupuestarios del Acuerdo de Fontainebleau, Straser, D.: *Les finances de l'Europe*. Ed. LGDJ, París, 1990.

La solución temporal del problema británico suavizó las demandas de Mrs. Thatcher respecto de los precios agrarios comunitarios ofreciéndonos este ejemplo una prueba más de que el proteccionismo agrario es en gran parte resultado de un proceso político. Winters, A.: «The political economy of the agricultural policy of industrial countries», ERAE, n.º 14, 1987, pág. 301.

(100) Entre las prioridades de la Comisión presidida por Delor se encontraban frenar la renacionalización de la PAC, modernizarla respetando sus tres pilares básicos (unidad de mercado, solidaridad financiera y preferencia comunitaria) y mantener el poderío agrario europeo. La pobreza inicial de sus prioridades en lo concerniente a la agricultura fue criticada. Su réplica admitiendo las dificultades presentadas por la PAC, se centró en la necesidad de abrir un nuevo horizonte a medio plazo para la agricultura comunitaria. Comisión. «The trust of Commission Policy». BCE, suplement 1/85, págs. 11-17.