

Capítulo X

Balance de la integración. La política agraria ante la adhesión española a la CEE.

BALANCE DE LA INTEGRACION

En el cuadro 10.1 reflejamos la síntesis de las conclusiones que se han ido desprendiendo del análisis efectuado a lo largo del desarrollo de nuestra investigación. Más que de un balance, se trata, en rigor, de un resumen sintético de los aspectos positivos y negativos de la inserción del sector bovino gallego y, en menor medida, del español en la CEE, respecto al cual es preciso realizar las siguientes precisiones:

— La importancia de cada uno de los aspectos recogidos en el cuadro es muy desigual. Los problemas que, por ejemplo, ocasionarán las fuertes exportaciones gallegas de leche fresca para transformación al sector transformador próximo a la frontera francesa son mucho mayores que los que se pueden derivar de la obtención de bajos rendimientos por el censo de vacas de ordeño.

— Un mismo fenómeno puede tener connotaciones positivas y negativas. Así, la elevación, por efecto de la adhesión española, del precio de la leche en polvo desnaturalizada, actualmente importada de la CEE a precios subvencionados por el FEOGA, implica un incremento del coste de la alimentación de las crías y, por otra parte, acarrea un aumento de la competitividad de la producción interior de leche en polvo.

— La aplicación de la calificación de negativo o positivo a un cierto fenómeno no deja de ser discutible. Considerar como un problema el intenso tráfico intra-CEE en el subsector cárnico, o como una ventaja la debilidad del comercio intracomunitario de leche fresca, sólo tiene el sentido de dar cuenta de ciertos elementos del actual merca-

**CUADRO 10.1.— BALANCE DE LA GANADERÍA BOVINA GALLEGA
ANTE SU INTEGRACION EN LA C.E.E.**

Aspectos positivos

Conju

1. Fortalecimiento y regionalización de la vertiente socio-estructural de la P.A.C. en los últimos años.
2. Notable ampliación de los recursos financieros del FEDER en los últimos presupuestos comunitarios, siendo una de sus líneas de intervención la mejora de la infraestructura de las regiones agrícolas desfavorecidas.
3. Superioridad estructural de la ganadería bovina gallega sobre la portuguesa.
4. Toma de conciencia colectiva respecto a la necesidad de una profunda reforma estructural del sector bovino español.

Subse

1. Permanencia, pese a la unión aduanera de la C.E.E., de un amplio sector de explotaciones lecheras con un reducido censo de vacas de ordeño: en 1979, el 54,9% de las explotaciones poseían menos de 10 vacas.
2. Grado superior de protección del sector lácteo respecto al dispensado por la política agraria española.
3. Debilidad del comercio intra-CEE de leche fresca, tanto de la materia prima como de la destinada al consumo humano, con unos niveles de autoabastecimiento que, pese a las grandes disparidades estructurales y de los precios pagados a la producción en los sectores lácteos nacionales, son casi totales en los estados miembros.

Aspectos negativos

Sector

1. Importante desfase estructural de las explotaciones gallegas en relación al conjunto comunitario.
2. Elevado grado de envejecimiento de la población activa agraria gallega lo que, unido a un minifundismo y una parcelación exacerbados, dificultará la necesaria y urgente reforma estructural del sector.
3. Excesiva dependencia de la alimentación del ganado bovino gallego del suministro industrial de piensos compuestos, lo que eleva sensiblemente los costes de producción.
4. Incremento del coste de la ración ganadera como consecuencia, a partir de la adhesión, del encarecimiento de la leche en polvo desnaturalizada y de las importaciones extra-CEE de cereales pienso.
5. Deficiente estado sanitario de buena parte del censo bovino gallego.
6. Intenso proceso de especialización ganadera de la agricultura gallega en las dos últimas décadas, lo que ha configurado una estructura de la P.F.A. similar a la de los países nórdicos de la CEE, cuyos sectores agrarios presentan un grado de modernización notablemente superior al gallego.

o

1. Probable endurecimiento del régimen comunitario de intervención de la mantequilla y de la leche en polvo con objeto de paralizar la recogida industrial de leche: reforzamiento de la corresponsabilidad financiera de los productores.
2. La posible paralización de la recogida industrial supondría la congelación del potencial productivo gallego, que está muy por encima de la actual producción.
3. Intenso comercio intra-CEE de productos lácteos derivados, con un amplio abanico de grados nacionales de autoabastecimiento.
4. Estancamiento de la demanda española y comunitaria de leche, con la presencia de voluminosos excedentes lácteos en la CEE.

4. Encarecimiento de los productos lácteos actualmente importados de la CEE, por efecto de la eliminación de las restituciones del FEOGA a las exportaciones extracomunitarias, lo que abre vías para la elevación del bajo nivel actual de autoabastecimiento español en los productos destinados a la alimentación animal.
5. Posibilidad de que la ganadería gallega contribuya a la cobertura parcial de la probable expansión del bajo consumo por habitante de leche en Portugal.
6. Progresión acelerada de la especialización láctea del censo de reproductoras a través del incremento de la cabaña de frisonas.
7. Polarización del crecimiento de la producción gallega de leche en la provincia, Lugo, mejor dotada desde un punto de vista estructural.
8. Sustancial crecimiento de la recogida industrial de leche fresca gallega en los últimos años: + 82,5% entre 1976 y 1982.
9. En el período 15 mayo 1982-31 marzo 1983, los precios mínimo e indicativo españoles, para una leche del 3,7% m.g., se han situado en un 79,3% y en un 80,5%, respectivamente, del precio indicativo comunitario, porcentajes muy inferiores al precio equivalente de intervención de la leche fresca en la CEE (95% del precio indicativo).
10. Por consiguiente, si se mantienen tales relaciones de precios, las industrias lácteas españolas no se verían obligadas a disminuir el precio pagado a la producción, si quisiesen acogerse al régimen de intervención de la actual organización común de mercado.
11. Suavización de las medidas de corresponsabilidad en las regiones de agricultura de montaña y en las zonas desfavorecidas de la CEE.
12. La posible contingentización de la recogida industrial de leche en la CEE implicaría, si no se acompaña de un endurecimiento de la política de precios, un cierto mantenimiento de la situación del sector lácteo en cada región comunitaria.

Subse

1. Grado de autoabastecimiento comunitario que oscila entre un 95% y un 100%, a tenor del movimiento cíclico característico de la producción de carne bovina.
2. Importante déficit portugués en carne de vacuno, que si se ha visto reducido en los últimos años ha sido a costa del descenso del consumo interior.
3. Existencia en Galicia de un capital ganadero autóctono especialmente dotado para la producción de carne.

5. Bajos rendimientos gallegos por vaca de ordeño en relación a la ganadería comunitaria.
6. Escasa calidad comparativa de la leche fresca gallega, tanto en lo que concierne al contenido bacteriológico, como por lo que respecta a su contenido graso.
7. El precio gallego de la leche fresca con un 3,7% de m.g. ha sido siempre superior al precio francés de los últimos años: + 10,6% en 1980.
8. Fuerte especialización productiva del sector transformador gallego en la producción de quesos, cuya competitividad y calidad en relación a las producciones comunitarias son, en términos generales, muy bajas.
9. Debilidad del sector transformador gallego en relación a nuestra producción de leche fresca, lo que provoca que una importante fracción de la recogida industrial se exporte a otras regiones españolas para su transformación en productos derivados.
10. Probable localización de la mayor parte de las exportaciones gallegas de leche fresca a Cataluña y Levante. Posible sustitución de las actuales compras de las centrales lácteas radicadas en ambas regiones por importaciones procedentes de Francia.
11. Escasa participación, en relación a la CEE, del cooperativismo ganadero en la transformación industrial de la leche fresca.

nico

1. Intenso tráfico intra-CEE de animales y canales y carnes del sector bovino. Bajo grado de autoabastecimiento en ciertos estados miembros. Importante participación francesa en las exportaciones intracomunitarias.
2. Voluminosas importaciones italianas de terneros vivos procedentes de Francia, pese a que el precio medio francés es sensiblemente superior al italiano.
3. Concentración en el Sudoeste de la producción francesa de carne de ternera.

4. Elevada competitividad en relación a la CEE, particularmente respecto a Francia, de las producciones, carne de ternera y reses de recría, en las que el sector bovino gallego se ha especializado a nivel español. Débil participación del añojo en la producción gallega de carne de vacuno.
5. Probable localización de las exportaciones gallegas de canales y carnes de ternera en áreas consumidoras relativamente cercanas.
6. La perspectiva comunitaria exige una profunda transformación del modelo de desarrollo ganadero en el sector vacuno español, en la que una de sus variables esenciales tendrá que ser el fortalecimiento de la tierra como medio de producción.
7. Posibilidad de reconversión en pastos de una importante área infrautilizada de la superficie agrícola gallega, cara a la constitución de la base territorial de una ganadería bovina de aptitud cárnica de carácter extensivo.
8. Posibilidad de una sensible elevación del consumo español de carne de vacuno si se consigue, a través del fomento de la ganadería extensiva, reducir su precio relativo.

do común agrícola, cuya aplicabilidad al caso español solamente los hechos podrán dilucidar, que hacen que los grados nacionales de autoabastecimiento en ambos capítulos productivos sean notoriamente diferentes.

— El cuadro 10.1. es, en su conjunto, expresivo de las dificultades y de las ventajas del encuadramiento de la ganadería bovina gallega en la CEE. En ningún caso, debe ser tomado un determinado aspecto, positivo o negativo, como una premonición que obligatoriamente vaya a cumplirse con la integración en el mercado común agrícola. Semejante tarea la dejamos para los numerosos futurólogos con los que cuenta la sociedad gallega. El balance es lo suficientemente complejo como para que osemos determinar qué es lo que va a pasar, limitándonos, por nuestra parte, a contribuir a la fijación de los principales problemas que nos plantea el horizonte comunitario, con ob-

4. Aplicación de una política ganadera en España que ha supuesto una pérdida del peso de la carne de vacuno en la producción total de carnes, y que, en el propio sector, ha promovido la creación de unidades productivas independientes del factor tierra, con una acusada dependencia respecto a las importaciones de los productos básicos de la alimentación del ganado.
 5. Incapacidad de la oferta interior para cubrir totalmente las necesidades de la demanda española de carne de vacuno. El grado de autoabastecimiento global del período 1973-1980 se ha situado en un 90,4%.
 6. Sacrificio de un número excesivo de terneros en relación al número total de reses sacrificadas en España y, sobre todo, en Galicia, lo que impide la consecución del peso máximo del animal y, por lo tanto, la obtención de una mayor producción.
 7. Bajo coeficiente de fertilidad del censo reproductor gallego.
 8. Alto precio relativo de los principales capítulos de la carne bovina en España, ternera y añojo, lo que ha provocado el desplazamiento de la creciente demanda de carne hacia el consumo de las de cerdo y ave y, desde 1973, una recesión del consumo por habitante y año.
 9. Considerables pérdidas de competitividad en relación a Francia e Irlanda en el proceso de engorde de los bovinos jóvenes. Problemática supervivencia de los talleres intensivos de engorde de los bovinos jóvenes.
-

jeto de tener una idea correcta de lo que debe hacerse para que la integración del sector se realice en las mejores condiciones posibles para nuestro campesinado.

Antes de pasar, a través del cuadro 10.1, a sacar nuestra propias conclusiones, quisiéramos valorar algunas de las posiciones existentes respecto a nuestra integración en la Europa Verde.

En primer lugar, hay que criticar fuertemente la actitud de numerosas fuerzas políticas y sociales ante la adhesión. La entrada de España en las Comunidades Europeas es un hecho político de gran envergadura que no debe hacer olvidar, sin embargo, sus importantes consecuencias económicas. En este sentido, conviene aclarar que las perspectivas que se han adoptado en relación a las ventajas que la agricultura española obtendrá de su inserción en la Comunidad están teñidas del más hondo ilusionismo. En suma, lo que ha predominado,

hasta el momento, es un claro enfoque mediterráneo de la cuestión comunitaria. Enfoque que viene determinado por la actitud de la Comisión y de ciertos estados miembros de la CEE, particularmente Francia, en relación a nuestra adhesión; actitud totalmente lógica, puesto que la agricultura mediterránea española puede provocar graves trastornos en ciertas organizaciones comunes de mercado, aceite de oliva por ejemplo¹, y serias dificultades a determinadas zonas del Midi francés y del Mezzogiorno italiano. Lo que es injustificable ha sido la asunción, hasta fechas muy recientes, de tal enfoque por las autoridades españolas, en un doble sentido²: a) Intentar convencer a la CEE de que los problemas que nuestros sectores mediterráneos van a ocasionar no son tan graves como se cree y b) Ofrecer, para ampliar la capacidad de convicción, la contrapartida de nuestra escasa competitividad en ciertas producciones: leche, carne, remolacha azucarera y ciertos cereales.

Este tipo de tácticas, no sólo son peligrosas, sino que, además, están condenadas al fracaso. La Comisión es perfectamente consciente de que, a partir de la constitución de la Europa de los 12, los problemas agrarios que se deriven de la ampliación en los diferentes estados miembros, serán, a causa de la supranacionalidad de la PAC, cuestiones comunitarias, cuya superación tendrá que ser financiada por el presupuesto de la CEE, y no simplemente cuestiones nacionales. De ahí su justa actitud de reivindicar un amplio período transitorio, con objeto de que se realicen ajustes en los sectores más afectados y que, en todo caso, los posibles efectos negativos que la ampliación depare a ciertas regiones se escalonen a lo largo de un vasto espacio temporal.

En una primera fase, la de Calvo Sotelo al frente del Ministerio de Relaciones con las Comunidades Europeas, lo menos que puede decirse es que la ausencia de rigor por parte del gobierno español ha

¹ El precio pagado a la producción en España es sólo el 64,6% del comunitario. Véase Comisión de las Comunidades Europeas: «Negociaciones de adhesión de España...», art. cit., p. 25. La aplicación del precio comunitario a la producción española acarrearía un incremento vertiginoso de la producción en un mercado, que, en la Europa de los 12 se caracterizaría por una situación excedentaria. Dado el alto grado de protección dispensado por el FEOGA, la sobreproducción implicaría una fuerte elevación de los recursos absorbidos por este sector.

² A este respecto, resulta ejemplar CARLOS DÍAZ EIMIL: «Posición de España frente a la ampliación a doce de la CEE», *El Campo*, nº 77, 1980. El autor era, en su momento, Asesor Agrícola del Ministerio de Relaciones con las Comunidades Europeas.

sido total; no aceptando, por una parte, el planteamiento comunitario de articulación de un período transitorio de 10 años en el sector agrario³ y, por otra, negándose a comprender las graves dificultades que en el proceso de negociación introducía la crisis actual de la Comunidad, desencadenada el 30 de mayo de 1980⁴. La sustitución de Calvo Sotelo por Eduardo Punset al frente de la delegación española y la reivindicación por parte de la CEOE de un largo período de transición cara a la instauración del IVA⁵, provocaron una mayor flexibilización y comprensión por parte de nuestras autoridades, por lo que cabe afirmar que desde 1981, la variable económica de la adhesión ha adquirido una mayor relevancia. En la actualidad, con el gobierno de Felipe González, se apunta un cambio de tendencia, que es de esperar que se profundice en un futuro próximo, consistente en poner menos énfasis en la fecha de la adhesión, para preocuparse más de las condiciones en que la economía española se va a integrar en la CEE⁶.

En segundo lugar, nos encontramos ante la actitud de ciertos sectores políticos de la sociedad gallega que, a partir de una oposición frontal a nuestra integración en la CEE, plantean la perspectiva comunitaria en términos totalmente catastróficos. El «análisis económico» en el que se apoyan tales actitudes se reduce a unas simplistas comparaciones de ciertas variables del sector bovino gallego, precios y estructuras fundamentalmente, en base a las cuales se pronostica el fin de nuestra economía campesina como consecuencia de la adhesión del gobierno de Madrid al Tratado de Roma⁷. Diagnosticar la bancarrota de la ganadería gallega a partir de nuestras desventajas estructurales y de relaciones de precios que nos son desfavorables, aparte de fundamentar el resultado sobre una variable —la competitividad— que

³ Véase las declaraciones del Sr. Calvo Sotelo recogidas en *El País*, 3 junio 1980.

⁴ Véase JOSÉ COLINO: «La crisis de la CEE y la adhesión española», *La Calle*, n.º 138, 1980.

⁵ Véase la síntesis que del documento realizó *El País*, 21 enero 1981.

⁶ Véase, a este respecto, las declaraciones del Sr. Fernando Morán con posterioridad al Consejo de Ministros celebrado en Palma de Mallorca a primeros de agosto de 1983, y recogidas por *El País*, 25 agosto 1983.

⁷ Véanse las declaraciones de R. López-Suevos a *La Voz de Galicia*, 6 noviembre 1979. Hasta la actualidad el intento más serio de teorización del catastrofismo es el de CLAUDIO LÓPEZ-GARRIDO: «O proceso de regresión na agricultura...», art. cit., trabajo en el que se complementa el catálogo de los males del capitalismo europeo con ciertas observaciones válidas respecto a la problemática de la integración.

hoy en día se ha invertido sensiblemente, constituye un comportamiento reduccionista de las realidades sociales y económicas que, además, ignora la extrema complejidad del sector comunitario, tanto a nivel de las diversas clases de explotaciones, como en lo que hace referencia a los precios pagados a la producción en los estados miembros. Si este tipo de análisis fuese correcto haría tiempo que el sector bovino italiano hubiese desaparecido de la geografía agraria del país transalpino. En efecto, tanto las estructuras productivas como los precios pagados a la producción son, en Italia, muy desfavorables en relación al resto de los estados miembros, lo que no ha impedido, por una parte, el incremento del número de explotaciones marginales entre 1977 y 1981 (cuadro 8.4) y, por otra, un aumento de la producción de leche fresca que en el período 1976-1980, se cifra en un 10,6%, ligeramente superior al del conjunto de la CEE: 9,7% (cuadro 8.22).

Si algo puede deducirse de la lectura del cuadro 10.1 es la descalificación global de ambas posiciones. La multiplicidad de las variables en juego, su difícil evaluación en muchos casos, es incompatible con el lanzamiento de pronósticos vaticinadores del hundimiento de las explotaciones bovinas gallegas. Por otra parte, los aspectos negativos de la integración tienen la suficiente entidad como para plantear la adhesión en términos de la máxima urgencia, rechazando períodos transitorios largos durante los cuales poder proceder a la realización de los ajustes necesarios para amortiguar los posibles costes y para aprovechar al máximo los posibles beneficios.

La adhesión a las Comunidades Europeas constituye una opción política, respecto a la cual caben obviamente todo tipo de posiciones, con profundas repercusiones sobre la economía española que es hora de empezar a analizar rigurosamente. Al margen de tal opción política, y en relación a la ganadería bovina, una perspectiva gallega de la integración exige la adopción de un amplio período de transición, con objeto de prepararla para su encuadramiento en una división europea del trabajo agrario que, alcanzando un grado mayor o menor en cada esfera productiva, no cabe duda que va a implicar una notable remodelación de las actividades agrarias en nuestro país.

Pasemos, pues, a valorar el balance de la integración de nuestra ganadería bovina que, como se desprende de forma inmediata, no es el mismo para sus dos capítulos productivos. En primer término, y para el conjunto del sector, el problema primordial es el del retraso estructural de nuestra economía campesina en relación a la comunita-

ria. Se trata, en esta esfera agraria sobre todo, de una situación de desarrollo desigual de la misma forma de organización social del proceso productivo: la pequeña propiedad campesina. El mito de una ganadería comunitaria de corte capitalista, con explotaciones de gran dimensión y eficiencia, debe ser desterrado. Las dificultades residen en que la agricultura familiar europea conoce un grado de evolución considerablemente superior a las explotaciones campesinas españolas del sector.

Es en el terreno estructural donde el retraso acumulado por la agricultura gallega es mayor. El proceso de modernización de nuestro agro en las dos últimas décadas se ha caracterizado por una intensa reorganización del proceso de trabajo en buen número de explotaciones que ha afectado, primordialmente, al capital circulante y a ciertos elementos del capital fijo, pero sin que la base territorial de las unidades productivas haya experimentado grandes variaciones. El minifundismo, la parcelación y, también, la escasa dotación de determinados medios de producción, siguen siendo relevantes características del sector agrario gallego. El horizonte comunitario impone una acentuación de la política de transformaciones estructurales de nuestras explotaciones, lo cual no deja de ser un aspecto positivo de la integración. Aunque la competitividad de las producciones y la dimensión de la unidad productiva no guarden, en la ganadería bovina, la correlación que se le suele atribuir, es evidente que el deficiente estado sanitario de la cabana, su exiguo coeficiente de fertilidad, el excesivo consumo de pienso por vaca de ordeño, la calidad de las producciones y, en fin, los bajos niveles de renta, están íntimamente ligados a la estrechez estructural de las explotaciones campesinas gallegas.

Frente a este retraso estructural, las compensaciones que ofrece la PAC es una política estructural que, para ser aprovechable por el campesinado gallego, tiene que seguir regionalizándose. Los resultados de las directrices socio-estructurales, tal como fueron lanzadas en 1972, en lo que concierne a la eliminación de los desequilibrios regionales de la agricultura comunitaria han sido prácticamente nulos. En los últimos años, desde el lanzamiento del paquete mediterráneo en 1977, la vertiente estructural de la PAC se ha ido haciendo más aplicable a las zonas desfavorecidas de la CEE, mediante los programas específicos de carácter regional y, desde la campaña 1981/82, a través de la flexibilización del contenido de las directrices socio-estructurales⁸. Estos

⁸ Véase PIERRE BAUDIN: «La fixation de prix agricoles pour 1981-82». art. cit.

hechos, junto a la creciente importancia del FEDER, permiten abrigar esperanzas respecto a los beneficios que Galicia pueda obtener de unas políticas sectoriales que, en el marco de la Europa de los 12, deben plantearse como uno de sus objetivos prioritarios la lucha contra los desequilibrios regionales.

Sin embargo, la problemática del encuadramiento de la ganadería bovina española es lo suficientemente grande como para no poder aguardar a los posibles beneficios que los fondos comunitarios de naturaleza estructural, FEOGA-Orientación y FEDER esencialmente, puedan acarrear a las explotaciones enclavadas en el sector. Se requiere una enérgica acción sobre una esfera productiva, de particular trascendencia económica en Galicia y la Cornisa Cantábrica, que habiendo estado desde siempre necesitada de una profunda reestructuración, ha sido puesta en primer plano por la perspectiva de su encuadramiento en la CEE. Es de lamentar que las medidas de acción estructural ni siquiera se hayan empezado a concretar, seis años después de la demanda formal de adhesión, realizada por el primer gobierno democrático de la Monarquía el 28 de julio de 1977. A este respecto, resulta sintomático que, mientras el programa mediterráneo de la Comunidad, cuyo fin no es otro que preparar a las regiones del Midi francés y del Mezzogiorno italiano cara a la inclusión de la agricultura meridional española en el mercado común, data de diciembre de ese mismo año, el Reglamento Estructural de la Producción Lechera haya conocido toda clase de anteproyectos y proyectos, y que habiendo sido promulgado, al fin, el 3 de julio de 1981, su publicación en el B.O.E. se haya realizado el 24 de septiembre⁹, sin que, hasta el momento, verano de 1983, pueda hablarse de su materialización en la realidad rural gallega.

El sector lácteo es, sin duda, una de las ramas de la agricultura española con mayores problemas ante la integración. En el caso gallego, se ven agravados por la especialización productiva del sector transformador en la producción de quesos y por el hecho de que la debilidad del mismo determina un alto nivel de exportaciones de la leche fresca recogida a los ganaderos, probablemente dirigidas, en su mayor parte, hacia zonas próximas a la frontera francesa.

Tanto en los quesos, cuya calidad y competitividad es, en términos generales, inferior a las producciones comunitarias, como en la

⁹ Véase Real Decreto 2.166/1981. B.O.E. 217. 24 de septiembre de 1981.

leche fresca exportada para tratamiento industrial en Cataluña y Levante, es perfectamente previsible una pérdida de mercado. A la hora de hacer predicciones debe, no obstante, tomarse en consideración el caso de Italia, que mantiene un elevado grado de autoabastecimiento, a pesar del pago a la producción de un precio superior al de adquisición por las industrias de transformación de la leche en Francia o en Alemania, y a pesar de la vecindad de Baviera, con un potencial productivo y con una calidad de la leche que no tienen semejanza con ninguna región francesa cercana a la frontera española (gráficos 8.2 y 8.4).

El autoabastecimiento italiano y, en general, el débil comercio intra-CEE en este producto, constituye un fenómeno que, desde un punto de vista estrictamente económico, no estamos en condiciones de explicar satisfactoriamente, pero que, de cualquier manera, es expresivo de que la división internacional del trabajo en el mercado común agrícola es, a nivel de producción ganadera, prácticamente inexistente en el sector lácteo. El grado de aplicabilidad de este factor a nuestra ganadería bovina será tanto mayor, cuanto menor sea el contenido económico de sus causas explicativas. A este respecto, hay que tener en cuenta que el freno que el cooperativismo agro-industrial en el sector lácteo italiano —35% de la producción comercializada— puede suponer a las importaciones de leche fresca, apenas jugará en el caso español, puesto que, en nuestro país, solamente el 3,3% de la producción de leche es comercializada por agrupaciones de productores¹⁰.

Los aspectos positivos de la integración son, como ya se ha señalado con anterioridad, fundamentalmente dos: el régimen comunitario de intervención y la incorporación de Portugal a la Europa Comunitaria. En relación a la utilización del régimen de intervención para la leche en polvo y la mantequilla, hay que señalar, en primer lugar, que su aplicación en España, unida a la supresión de las restituciones del FEOGA a nuestras actuales importaciones procedentes de la CEE, sienta las bases para un notable incremento del bajo grado de autoabastecimiento español en los productos lácteos destinados a la alimentación del ganado, que solamente puede ser explicado en base a la renuncia de los sucesivos gobiernos al autoaprovisionamiento, es decir, a su poca disposición a la financiación de una serie de actividades (almacenamientos públicos, ayudas al almacenamiento privado...), sin

¹⁰ Véase CONRADO HERRERO: «La agricultura familiar...», art. cit., p. 219

las cuales, dado el carácter fuertemente residual de los precios de los productos lácteos ofrecidos en el mercado internacional, existen muy pocas posibilidades de que la oferta de cualquier país asegure las necesidades de su demanda interior.

En segundo lugar, conviene recordar que, entre el 15 de mayo 1982 y el 31 marzo 1983, los precios institucionales españoles indicativo y mínimo, para una leche del 3,7%, se han situado muy por debajo del precio equivalente de intervención para la leche fresca, lo que habría permitido a las centrales lácteas españolas, en caso de estar integradas en la CEE, la venta de mantequilla y leche en polvo a los organismos comunitarios de intervención cubriendo sus costes de producción, siempre y cuando operen con las mismas condiciones tecnológicas que el sector lácteo transformador de los países comunitarios (cuadro 8.23).

El último aspecto del régimen de intervención que merece la pena comentar hace referencia a su posible endurecimiento con objeto de reducir, o al menos no ampliar, el coste que al FEOGA le supone la eliminación de los excedentes lácteos. El endurecimiento se realizaría, según la propuesta de la Comisión, no aceptada por el Consejo en la campaña 1981/1982, a través de la ampliación de la responsabilidad financiera de los productores, prélèvement adicional, cuya instauración impediría en la práctica el aumento de las entregas de leche de las explotaciones ganaderas de la CEE. La fijación de los precios del sector lácteo en las siguientes campañas hacen pensar que, más que a una política de congelación de los mismos, se tiende a la contingentización de la recogida industrial de leche. En este sentido, el sustancial aumento que se ha producido en Galicia, en los últimos años, en esta variable, que es el más alto de todas las regiones europeas en las que el sector tiene una relativa importancia (gráficos 8.4 y 8.6), hay que calificarlo de enormemente positivo, en tanto en cuanto eleva el límite de la posible contingentización a imponer por las autoridades comunitarias a partir de la adhesión. La paralización de la recogida industrial tendría, para Galicia, un doble aspecto:

a) Ni la producción, ni las entregas al sector industrial, guardan, en Galicia, relación con el potencial productivo. El contraste existente entre el nº de vacas de ordeño (gráf. 8.5) y el volumen de la leche recogida (gráf. 8.4) es bien patente en una Galicia inserta en el mapa comunitario. La contingentización provocaría, pues, una congelación de la produc-

ción gallega de leche en un nivel que no guarda relación con nuestro potencial productivo.

b) El inconveniente anterior se ve compensado por el hecho de que la paralización de la recogida industrial de leche supondría, a no ser que en el futuro se doblen los prélèvements de corresponsabilidad con una fuerte disminución relativa de los precios institucionales comunitarios de los productos lácteos, un cierto mantenimiento de la actual situación del sector en las diferentes regiones comunitarias.

Portugal es el país europeo que combina un menor grado de autoabastecimiento en leche fresca —85% en 1978, 1979 y 1980 (cuadro 8.10)— con un menor consumo por habitante en leche y productos lácteos frescos: 54,3 kg. en 1980 (cuadro 8.6). Ya hemos señalado que tan bajo consumo se debe más a la impotencia de la ganadería bovina portuguesa para cubrir las necesidades de la demanda que al juego de determinados hábitos alimenticios. En efecto, en 1979, la producción portuguesa de leche fue de 69,1 kg/hte., frente a una cifra de 157,1 en España, de 594,2 en Francia o de 187,0 en Italia¹¹. La causa de tal subproducción estriba en una ganadería extremadamente minifundista, ya que el 59,2% de las explotaciones lecheras poseen una sola vaca de ordeño, pese a lo cual generan el 30% de la oferta total de leche¹².

Hay, pues, en el vecino país una demanda potencial importante que Galicia, una vez que desaparezcan las barreras aduaneras entre los dos estados, por efecto de su integración conjunta en las Comunidades Europeas, puede llegar a satisfacer parcialmente. A este respecto, es necesario señalar que la provincia gallega con mayor peso industrial en el sector es Pontevedra, que en 1979, empleó el 46,0% de la leche fresca utilizada por el sector transformador gallego (cuadro 8.30), con dos empresas, Nestlé y Larsa que, por su eficiencia, están en condiciones de poder llegar a aprovecharse de su cercanía a la frontera portuguesa.

Por último, conviene considerar que uno de los elementos de la actual regulación del sector lácteo en Portugal es la concesión de sub-

¹¹ Cálculo propio a partir de los datos de producción del cuadro 8.10 y de las cifras de población registradas en *Statistiques de base de la Communauté*. 1980. op. cit., p. 11.

¹² A. TRIGO DE ABREU: «La agricultura portuguesa de cara a la CEE: Problemas y cambios», p. 12. Ponencia presentada en la II Conferencia sobre *Integración y Desarrollo Desigual*, Madrid, octubre, 1979.

venciones a la producción, con el fin de aumentar la renta agraria, y al consumo, con objeto de disminuir el precio pagado a los productores¹³. Subvenciones que, con la integración, tendrán que ser eliminadas, por ser incompatibles con la P.A.C., lo que puede provocar graves problemas de viabilidad en las reducidísimas explotaciones lecheras del Norte de Portugal.

Así, pues, el panorama que se le presenta al sector lácteo gallego como consecuencia de la adhesión española, está cargado de incógnitas, tanto en lo que se refiere a sus aspectos positivos, como por lo que respecta a los negativos, lo cual, de por sí, es ya suficientemente preocupante. En definitiva, si, en la actualidad, no tenemos una idea precisa sobre lo que va a pasar, sí la deberíamos tener en relación a lo que hay que hacer. Desde nuestra perspectiva, la variable sobre la que hay que ejercer una mayor acción es la calidad de la leche, cuyo contenido bacteriológico y graso tiene que mejorar considerablemente durante los años que nos separan de la total inserción del sector en la Europa Verde. La agricultura gallega puede y debe producir una leche de una calidad similar a la de la mayor parte de las regiones comunitarias, algunas de las cuales presentan claras desventajas agroclimáticas en relación a Galicia y, hoy en día, generan un mayor contenido graso (gráfico 8.2). El esfuerzo productivo de nuestro campesinado debe ser reorientado; si en las dos últimas décadas se ha dirigido, primordialmente, hacia la expansión de la oferta, en los próximos años tiene que concentrarse en la elevación de la calidad del producto obtenido. Sólo en estas condiciones, podremos, por una parte, neutralizar, o al menos amortiguar, los actuales aspectos negativos y, por otra, beneficiarnos al máximo de los positivos. La conquista del mercado portugués, el aprovechamiento del régimen de intervención, la reducción de las posibles pérdidas de mercado de nuestras producciones de quesos y de las exportaciones de leche para transformación, pasan necesariamente por la mejora del contenido bacteriológico y por el incremento de la materia grasa de la leche producida en las explotaciones bovinas gallegas.

¹³ Véase J. ROCHA MACHADO: «A política leiteira da CEE e as suas repercussões em Portugal» en Partido Comunista de Portugal: *Não ao mercado común. Agricultura*, Ed. Levante, Lisboa, 1980, pp. 28-29. Trabajo que, al igual que el anexo estadístico del libro, no proporciona ni un solo dato sobre los precios pagados a la producción en Portugal por unidad de output.

Ahora bien, en el estado actual de nuestro sector lácteo, el único mecanismo posible para incidir positivamente sobre la calidad de su output es la reforma estructural. Con la actual dimensión de las explotaciones es muy difícil asegurar la consecución de tal objetivo, puesto que:

a) El equipamiento necesario para evitar la contaminación del producto no puede ser adquirido, ni debidamente aprovechado, por unas unidades productivas con un nivel de recursos excesivamente bajo.

b) La elevación del contenido graso debe ser compatible con el mantenimiento de nuestra actual competitividad; en otros términos, el consumo actual de piensos compuestos por vaca de ordeño no puede ser aumentado. Por consiguiente, la expansión de la base territorial de la explotación lechera, cara a la producción autónoma de la alimentación del ganado, se convierte en una condición imprescindible para mejorar el contenido graso sin incidir negativamente en las actuales relaciones de precios de nuestro sector con la CEE.

El horizonte comunitario del sector carne de vacuno presenta menos dificultades que el del sector lácteo. El aspecto más negativo de la integración es la posible quiebra de parte considerable de los talleres intensivos de engorde; eventualidad que, además de no afectar a Galicia, puede constituir una plataforma para transformar radicalmente un modelo de desarrollo ganadero que ha hipotecado una buena fracción de la producción española de carne bovina al suministro por parte de los Estados Unidos de los inputs de la alimentación animal.

Los problemas que a las producciones gallegas de carne de vacuno le pueden plantear otros elementos considerados como negativos en nuestro balance —intenso tráfico intracomunitario de animales, canales y carnes del sector y concentración de la producción francesa de carne de ternera en el Sudoeste— se ven, en principio, neutralizados por la alta competitividad de las producciones en las que la ganadería bovina gallega se ha especializado a nivel español. El resto de los aspectos negativos, bajo coeficiente de fertilidad y excesivo peso de la producción de carne de ternera, están relacionados directamente con ciertas deficiencias estructurales del sector que convendría corregir al margen mismo de nuestra adhesión a la Comunidad.

El nivel de autoabastecimiento del sector comunitario, el déficit que la CEE posee en animales para cría y engorde, la incapacidad manifiesta de la ganadería bovina portuguesa para asegurar la cobertura de su consumo interior, son, por otra parte, factores que confi-

guran una situación radicalmente diferente de la del sector lácteo. En suma, puede afirmarse que, mientras en la producción de leche el planteamiento debe ser predominantemente defensivo, en la carne de vacuno cabría adoptar una estrategia netamente ofensiva. Base fundamental de la misma tendría que ser la reconversión en pastos de amplias zonas de la superficie agrícola gallega que, hoy en día, están claramente infrautilizadas. Existen en Galicia alrededor de un millón de Has. de matorrales y monte bajo, que suponen aproximadamente el 37% de la SAU, y que representan una enorme reserva para la expansión del soporte territorial del censo ganadero¹⁴.

La incapacidad de la Administración Española para movilizar productivamente esta importante franja de nuestra SAU cara a la formación de una ganadería bovina extensiva de aptitud carne ha sido patente durante la Dictadura. Movilización que, a la luz de ciertas experiencias en zonas arrasadas por los incendios forestales, no exige la inversión de grandes sumas de recursos financieros. Así, por ejemplo, el CRIDA - 01 ha logrado, con recursos muy limitados, transformar 200 Has. de monte incendiado en pastizales, en una zona del municipio de Monfero, lo que ha supuesto un considerable incremento del censo bovino, sin que se utilicen piensos en su alimentación¹⁵. Probablemente, ninguna otra región europea padezca de dosis tan altas de infrautilización productiva de su SAU como Galicia. Si a lo anterior, añadimos que la raza rubia gallega se caracteriza por una excepcional aptitud cárnica, tanto por lo que hace referencia a la calidad del producto, como por el hecho de que su rendimiento en peso por unidad de alimento es superior al de razas de prestigio mundial (Aberdeen, Hereford, Sussex, Devon...)¹⁶, resultaría meridiano que una de las funciones esenciales de la agricultura gallega en el marco de una división del trabajo agrario en la Europa de los 12 tendría que ser la producción de carne de ganado bovino.

La transformación de parte considerable de ese millón de Has. infrautilizadas debería constituir uno de los objetivos prioritarios de la

¹⁴ Véase F. SINEIRO: «Técnicas de transformación del monte en pastos», CRIDA 01, La Coruña, 1977.

¹⁵ Véase *La Voz de Galicia*, 11 agosto 1981, p. 47. El área transformada no posee, por otra parte, excepcionales condiciones naturales: suelo pedregoso y poco profundo, pendientes acusadas, 750 m. de altitud, inviernos fríos y con dos meses de sequía en verano.

¹⁶ M.A. GARCÍA DORY: «La utilización de las razas autóctonas...», art. cit., p. 146.

política agraria española ante la perspectiva comunitaria, por las siguientes razones:

a) El incremento de la superficie destinada a pastos permitiría un fuerte crecimiento del censo bovino gallego, crónicamente estabilizado en torno al millón de cabezas. Si tal incremento del censo se acompaña de medidas sanitarias tendentes a aumentar el bajo coeficiente de fertilidad, obtendríamos unas producciones anuales de carne que acabarían con la situación de subproducción característica del sector.

b) Si el crecimiento de la producción se basa en el fortalecimiento de la ganadería extensiva, el precio de la carne bovina experimentaría un fuerte descenso relativo, que incentivaría nuestro raquítrico consumo por habitante y podría abordarse la cobertura parcial del consumo portugués.

c) El aumento de la participación de la carne de vacuno dentro del consumo total de carnes en España, supondría una reducción de la fuerte dependencia actual del proceso de producción ganadero respecto a las oscilaciones de la oferta y de los precios de la soja y de los cereales piensos y, además, tendría efectos positivos sobre una balanza de pagos marcadamente deficitaria.

d) La constitución de grandes espacios destinados a pastos permitiría afrontar la recría de los animales jóvenes en territorio gallego, sin perjuicio de que, posteriormente, el proceso de engorde fuese realizado en zonas de la geografía agraria española con mayor capacidad cerealera.

Tanto en uno como en otro sector, la política agraria va a incidir decisivamente sobre el resultado final del proceso de integración de la ganadería bovina española en la CEE. A continuación, pasaremos a analizar las medidas que se han venido adoptando en los últimos años con objeto de preparar el encuadramiento del sector en el mercado común agrícola. El análisis llevado a cabo adolece de una gran provisionalidad, limitándose en su mayor parte al examen de los textos legales, sin que pueda decirse nada respecto a los medios presupuestarios puestos a disposición de la reforma estructural, como consecuencia de la contemporaneidad de las medidas adoptadas, lo que impide, por otra parte, una evaluación de sus efectos sobre las realidades agrarias que se quieren reestructurar.

Pese a los numerosos y graves problemas que plantea el horizonte comunitario a las explotaciones bovinas gallegas, la futura inserción de éstas en la Europa Verde constituye una oportunidad para realizar

una profunda reestructuración, necesaria desde hace décadas, de nuestro sector vacuno. El que tal oportunidad se aproveche va a depender, en gran medida, de la política agraria arbitrada por el gobierno. El esfuerzo de modernización exigido al campesinado tendrá que ser notable, razón por la cual debe ser complementado con los fondos públicos necesarios para asegurar la viabilidad del proyecto de remodelación de una actividad económica que absorbe una importante fracción de la población empleada en determinadas regiones españolas. En este sentido, hay que hacer constar las declaraciones que el actual titular del Ministerio de Economía y Hacienda, Miguel Boyer, realizó en la clausura de la asamblea anual de la Confederación Española de Cajas de Ahorro: «El proceso de reconversión de la agricultura española tiene una importancia mayor, desde todos los puntos de vista, que el de la industria»¹⁷. Por nuestra parte, sólo nos atrevemos a decir que reviste una gran trascendencia social y económica y a pedir que semejantes valoraciones tengan su cristalización en los Presupuestos Generales del Estado.

LA REFORMA ESTRUCTURAL DE LA GANADERIA BOVINA

El Reglamento Estructural de la Producción Lechera

El Reglamento Estructural de la Producción Lechera (R.E.P.L.) ha conocido una larga trayectoria desde que, a nivel de anteproyecto, fue enviado a las organizaciones profesionales y a las Cámaras Agrarias para su evaluación crítica por parte del principal sector afectado. El retraso en su promulgación se ha visto contrarrestado por un notable perfeccionamiento del texto inicial, que se ha concretado en la inclusión de elementos no contemplados en el anteproyecto y en una mayor adecuación a la realidad social y económica del sector lácteo en las zonas productoras por excelencia: Galicia y la Cornisa Cantábrica. Dada su relevancia, exponemos a continuación sus principales aspectos¹⁸.

¹⁷ Véase *El País*, 18 junio 1983.

¹⁸ Síntesis realizada a partir del Real Decreto 2.166/1981 de 3 de julio, B.O.E. 24 septiembre 1981, pp. 22.269-22.272, que reproduce, a veces literalmente incluso, los elementos esenciales del mismo.

a) Los *objetivos* del R.E.P.L. son:

- Promover la modernización de las explotaciones lecheras actuales, *especialmente las de carácter familiar*, con objeto de aumentar su viabilidad económica y el nivel de vida de sus titulares.
- Estimular la realización en común de actividades en los ámbitos de producción y distribución no abordables individualmente.
- Facilitar los recursos financieros necesarios para que los ganaderos puedan ampliar y mejorar la dimensión productiva de sus explotaciones.
- Conseguir una reestructuración del sector español que lo vaya situando progresivamente en planos de competitividad respecto a otros sectores nacionales.

b) Las *Granjas de Producción Lechera* (G.P.L.), unidad productiva a la que tiende la reforma estructural, cuya característica común es la *producción de leche para el mercado*, podrán ser de tres tipos:

b1. *Familiares*. Apelativo que exige el cumplimiento de tres condiciones: 1) El titular tiene que invertir más de la mitad de su tiempo de trabajo en la explotación, 2) Los ingresos procedentes de la venta de leche constituirán el medio de vida primordial de la familia y 3) En caso de empleo de fuerza de trabajo asalariada, ésta no podrá superar el 50% del total de trabajo empleado. La dimensión mínima de la G.P.L. familiar se determina por el mantenimiento de un censo superior a las diez reproductoras de dos o más años o por la obtención de un volumen anual de 30.000 litros de leche.

b2. *De empresa*. Definidas por el hecho de necesitar más del 50% de mano de obra asalariada sobre la fuerza de trabajo empleada. La dimensión mínima viene fijada por un censo superior a las 30 vacas de ordeño o por la obtención de 90.000 litros de leche al año.

b3. *De grupo*. Constituídas por la asociación de ganaderos no titulares de explotaciones calificadas como G.P.L. En las G.P.L. de grupo ninguno de los ganaderos podrá aportar más del 25% del patrimonio colectivo, elevándose tal cifra al 60% en caso de que el grupo esté formado por menos de cuatro miembros. La dimensión mínima se establece en un censo superior a las 20 vacas de ordeño o por una producción anual de 60.000 litros.

c) Además de las G.P.L., se crea la figura del *centro vecinal de*

entrega de leche, como excepción singular a aplicar en las comarcas donde la fragmentación de la propiedad impida el acceso de la mayor parte de las explotaciones al título de G.P.L. Para ello, será necesario que los ganaderos del núcleo vecinal formalicen un pacto para realizar en común las prácticas de sanidad animal, la reproducción de la cabaña y la entrega conjunta de la leche, cuyo volumen tendrá que ser superior a los 100 litros diarios.

d) Las G.P.L. tendrán que generar en la propia explotación un *mínimo de forrajes* y de productos fibrosos por vaca de ordeño, con el fin de independizar, en el mayor grado posible, la producción de leche del suministro exterior de alimentos para el ganado.

e) El *equipamiento* de las G.P.L. estará compuesto por los siguientes medios de producción:

- Establos que cumplan determinadas condiciones higiénicas y de instalación: alejamiento de establecimientos insalubres, suficiente agua potable, dispositivo para evacuación del estiércol, ventilación...
- Equipo de ordeño mecánico.
- Local con instalaciones de filtrado, refrigeración y conservación de la leche; local que podrá ser construido y utilizado por varias G.P.L.

f) Los *efectivos del ganado*, además del censo mínimo exigido en cada tipo de G.P.L., deberán satisfacer ciertos requisitos:

- Sostenimiento de un cierto número de hembras de recría sobre el censo reproductor, al objeto de asegurar su reposición; las reses de recría podrán tenerse en la propia explotación o fuera de ella cuando ésta forme parte de una agrupación (apartado g) con unidad colectiva de recría.
- El ganado de las G.P.L. deberá ser de aptitud láctea, sin perjuicio de que, una vez superado el censo mínimo, el ganadero pueda mantener en su explotación otras razas o especies animales.
- Los rendimientos por vaca de ordeño deberán alcanzar una cifra que, al igual que el mínimo forrajero autogenerado o la proporción de hembras de recría sobre el censo de reproductoras, será establecido posteriormente por el Ministerio de Agricultura.
- El ganado deberá estar sometido a control sanitario oficial de

tuberculosis, brucelosis, mamitis y de todas aquellas enfermedades que se determinen.

- El Ministerio de Agricultura promoverá la creación de lonjas de comercialización de animales de aptitud láctea para que la amortización del censo de vacas de ordeño de las G.P.L. se realice en óptimas condiciones sanitarias y productivas.

g) *El agrupamiento de granjas de producción lechera.* Su objetivo será la prestación de servicios comunes a las explotaciones asociadas que, por su naturaleza, no puedan ser abordados de forma individual. Podrán constituirse en los diferentes núcleos de población característicos de la geografía rural española, siendo necesario que agrupen un mínimo de animales, que podrá variar según las peculiaridades de las diversas zonas productoras. La prestación de servicios deberá recaer sobre alguna de las actividades siguientes:

- Inseminación artificial.
- Recría colectiva de hembras jóvenes.
- Acciones de defensa sanitaria del ganado.
- Instalación y funcionamiento de tanques comunitarios para la refrigeración de la leche.
- Aprovisionamiento de recursos alimenticios complementarios de fuera de las explotaciones.
- Otras actividades que se consideren de interés.

Las Cámaras Agrarias podrán realizar estos servicios colectivos en defecto de su prestación por las Agrupaciones de G.P.L.

h) *El Ministerio de Agricultura desarrollará un programa de seguimiento técnico e información estadística* que recaerá sobre el conjunto de explotaciones agrarias beneficiadas por el R.E.P.L. La red contable agraria nacional deberá incluir una muestra significativa en las diferentes áreas del territorio del Estado a efectos de asegurar tal seguimiento e información¹⁹.

¹⁹ A lo largo del desarrollo de nuestra investigación hemos lamentado reiteradamente la inexistencia de datos microeconómicos sobre la agricultura gallega. La actual Red contable del Ministerio de Agricultura recae sobre 1.769 explotaciones, de las cuales sólo 72 son gallegas. Todas éstas son explotaciones bovinas, pero su grado de representatividad es muy bajo, tanto en lo que se refiere a su base territorial (no hay ninguna explotación inferior a las 5 Has.), como en lo que concierne al censo que sustentan (el censo medio de las explotaciones con superficie comprendida entre 5 y 10 Has. es de 17,9 animales bovinos). Véase Ministerio de Agricultura: *Red Contable Agraria Nacional. Resultados empresariales 1976/1977*. Madrid, 1978, anejo p. 1.

i) Las *medidas de apoyo* sólo podrán recaer sobre las explotaciones actualmente existentes, quedando marginadas de las mismas las unidades productivas de creación posterior a la entrada en vigor del R.E.P.L. Todas las explotaciones en funcionamiento en el momento presente pueden solicitar su inclusión en un Registro Provisional, bien a título de alguno de las clases de G.P.L., bien a título de centro vecinal de entrega de leche. El plazo fijado para la satisfacción de los requisitos correspondientes será, como mínimo, el previsto para la vigencia del R.E.P.L., que es de 5 años, a cuyo término será revisado en función de los resultados obtenidos.

Las ayudas e incentivos contemplados podrán recaer sobre las siguientes líneas de actuación:

i1. La *mejora genética* y la expansión de los rendimientos se asegurará a través del Banco Nacional de Semen, que suministrará a las agrupaciones de G.P.L. las dosis seminales elegidas por los ganaderos, cederá gratuitamente el material necesario para la conservación, transporte y aplicación del semen e informará periódicamente a los ganaderos sobre los resultados genético-funcionales de las diferentes razas de sementales.

i2. La *mejora sanitaria* se canalizará a través de conciertos con las agrupaciones de G.P.L. y del reforzamiento de los servicios de la Administración. Los programas de saneamiento aportarán el suministro gratuito de vacunas y otros productos farmacológicos, así como indemnizaciones por los animales de obligado sacrificio según baremos de calidad. Además, a las explotaciones en proceso de saneamiento que, de forma aislada o asociada, necesiten adquirir hembras de cría de calidad se les facilitará una novilla por cada tres que adquieran a su cargo.

i3. La *cría colectiva* de hembras para reposición podrá disfrutar de las siguientes ayudas:

— Prioridad absoluta en la adjudicación de superficies de pastos preparados por el ICONA para el asentamiento de la ganadería. Las operaciones tendrán lugar en montes del mencionado Instituto, de Entidades locales y en montes vecinales en mano común, siendo financiadas por el propio ICONA. La adjudicación de las áreas acondicionadas para pastos se realizará por medio del arrendamiento, o fórmulas jurídicas similares, por períodos quinquenales renovables.

— Subvenciones para la financiación de inversiones en el estable-

cimiento de unidades colectividades de cría y créditos para capital circulante.

- Ayudas de sanidad animal y para la inseminación artificial.
- Prioridad de compra por el Ministerio de Agricultura del excedente de cupo de novillas recriadas.

i4. El *aprovisionamiento de recursos alimenticios complementarios* se estimulará a través de la formalización de convenios entre las agrupaciones de G.P.L. y las empresas que generen subproductos agroindustriales aprovechables en la alimentación del ganado bovino, proporcionando el Ministerio de Agricultura el asesoramiento técnico necesario para una correcta utilización de los mismos.

i5. La *mejora en el aprovechamiento de los recursos pastables* comprenderá no sólo la mencionada acción del ICONA, sino también las siguientes operaciones:

- Subvención a la implantación de praderas hasta el 50% del coste de las semillas y fertilizantes necesarios.
- Asesoramiento técnico y financiero para la racionalización de los procesos de recolección y conservación de las producciones forrajeras y para la lucha contra las enfermedades de las praderas.
- Prioridad de la Agencia de Desarrollo Ganadero a las explotaciones familiares afectadas por el R.E.P.L., suministrando, a través de la redacción de los proyectos de mejora pertinentes, la asistencia técnica y financiera necesaria.

i6.— La *mejora de la infraestructura* del sector se asegurará por medio del IRYDA, que atenderá con carácter prioritario los auxilios correspondientes para la construcción de caminos de uso agrario, transformación en regadío, saneamiento, electrificación y obras permanentes, que sean solicitados por las explotaciones, agrupaciones y centros vecinales incluidos en el R.E.P.L.

i7. El Gobierno regulará la celebración de *conciertos con entidades financieras* de carácter público y privado para promover mejoras de infraestructura, de estructura productiva y de equipamientos en los diferentes tipos de unidades de producción y distribución incluidas en el Registro Provisional, mediante créditos que se concederán en las condiciones de garantía, período de carencia, plazos de amortización y tipo de interés que se determinen. Con la misma finalidad, se concederán *subvenciones directas* en la cuantía que se fije por el

Ministerio de Agricultura, de acuerdo con las disponibilidades presupuestarias de dicho Departamento que se acrediten a tal objeto.

La primera característica del R.E.P.L. que resulta necesario resaltar es la de que promueve una reestructuración del sector lácteo a partir, esencialmente, de las actuales explotaciones familiares y no, tal como ocurrió con la Acción Concertada con unidades de producción de ganado vacuno de carne²⁰, por medio de la creación de un nuevo tipo de unidad productiva, totalmente independiente de las formas tradicionales de organización de la producción en la ganadería bovina española. Se trata, en suma, de un ambicioso proyecto de modernización de la pequeña propiedad campesina enclavada en el sector, con vistas a asegurar su reproducción en el marco de la CEE.

El R.E.P.L. ha introducido, por otra parte, grandes variaciones respecto al anteproyecto de Estatuto de la Leche enviado a las organizaciones profesionales a principios de 1979. En primer lugar, hay que señalar que se han atemperado considerablemente las condiciones mínimas exigidas anteriormente, y ésto es un triple sentido:

— El anteproyecto fijaba la dimensión mínima de los diferentes tipo de G.P.L. atendiendo únicamente al censo de reproductoras, sin contemplar la posibilidad de acceder a tal título por la vía de un determinado volumen de producción al año²¹.

— El censo mínimo de las G.P.L. de grupo se ha reducido de 30²² a 20 vacas de ordeño. Además, mientras el R.E.P.L. establece que la dimensión mínima de las agrupaciones se determinará posteriormente atendiendo a criterios regionales, el anteproyecto estipulaba que las agrupaciones deberían poseer 1.000 reproductoras o, al menos, estar compuestas por 50 explotaciones²³.

— La creación de la figura del centro vecinal de entrega de leche, inexistente en el texto inicial, puede solventar muchos de los problemas que acarreará la aplicación de la reestructuración del sector en las comarcas en que, dado el elevado grado de fragmentación de la propiedad, la mayor parte de las explotaciones no puedan tener acceso a alguna de las categorías de G.P.L.

²⁰ Véase la Orden de Presidencia del Gobierno de 19 de noviembre 1964. Ministerio de Agricultura: *Recopilación de Normas. Ganadería*, op. cit., tomo I, p. 25-30.

²¹ Véase Anteproyecto de Estatuto de la Leche, art. 10. Anteproyecto que nos fue cedido por la C.O.A.G.

²² *Ibid.*, art. 10.

²³ *Ibid.*, art. 33.

La segunda característica diferencial del Reglamento promulgado es la de que posee un carácter mucho más abierto que el anterior. Importantes variables, desde los rendimientos²⁴ al mínimo forrajero producido por vaca de ordeño²⁵, quedan sin determinar en el texto actual. Ello ofrece la ventaja de que se podrán estipular, de forma más ajustada a la realidad, en base a las características de las explotaciones inscritas en el Registro Provisional. Sin embargo, existen algunas indeterminaciones que no se deberían haber producido. Nos referimos, concretamente, a ciertas vaguedades del R.E.P.L. en relación a los centros vecinales de entrega de leche, puesto que sólo se fijan condiciones en la esfera de la distribución, no quedando claro ni el equipamiento que deben tener, ni si pueden formar parte de una agrupación, ni el tipo de ayudas, salvo a nivel de infraestructura, que pueden recibir. Lo mismo sucede con los créditos y subvenciones a conceder a las explotaciones para afrontar su modernización productiva; aspecto éste en el que el anteproyecto era mucho más concreto, estableciendo, por ejemplo, el acceso por parte de las G.P.L. al crédito oficial, hasta un máximo del 80% de la inversión, con plazo de 12 años de amortización y 3 de carencia²⁶.

El perfeccionamiento experimentado por el R.E.P.L. hay que centrarlo, básicamente, en la inclusión de dos importantes elementos de la reforma estructural totalmente olvidados por el texto inicial: la ampliación de la superficie destinada a pastos y la mejora de la infraestructura del sector. El encargo que se hace al ICONA para que, con carácter prioritario, proceda a la reconversión en pastos de las áreas de montaña infrautilizadas puede suponer una notable expansión de la base territorial destinada a la alimentación del ganado; si este Instituto posee los recursos financieros con los que contó en los últimos años para la implantación de pinos y eucalyptus en los montes gallegos y si, en la tarea de establecimiento de pastos, pone la misma eficacia que en la de repoblación forestal, no cabe duda de que, a medio plazo, el paisaje agrario gallego puede registrar sustanciales variaciones.

²⁴ El anteproyecto, en su artículo 18, fijaba un rendimiento mínimo de 3.000 litros anuales por vaca de ordeño.

²⁵ El anteproyecto exigía, art. 10, una producción de 2.000 unidades forrajeras por reproductora.

²⁶ *Ibid.*, art. 41.

La importancia de la mejora de la infraestructura de la agricultura gallega es más que evidente para la puesta en práctica de la reforma estructural. De poco sirve, por ejemplo, que las explotaciones posean equipos de ordeño mecánico y de refrigeración de la leche sin una adecuada red de electrificación rural. El hecho escandaloso de una región exportadora de energía eléctrica con numerosos núcleos de población carentes de ella o, si la poseen, en condiciones tales que imposibilitan el aprovechamiento correcto de los medios de producción exigidos por el R.E.P.L., tiene que acabar, y es de esperar que el IRYDA cuente en esta labor con los recursos financieros necesarios.

Otro de los aspectos positivos de la reforma propiciada por el Ministerio es la fijación de un mínimo de forrajes generados en la explotación por vaca de ordeño. Condicionante que, aunque el Reglamento promulgado no haya cuantificado, es crucial para: 1) localizar la producción en las zonas con mayor capacidad forrajera, 2) aprovechar productivamente un factor, la tierra, marginado por la política agraria instaurada en España desde mediados de los sesenta, 3) operar con unos costes de producción que permitan al sector ser competitivo en el marco de la Europa Verde y 4) desacelerar las importaciones de cereales pienso y productos proteicos destinados a la alimentación del ganado. La indeterminación del R.E.P.L. a este respecto, debe ser prontamente superada y huelga decir que, teniendo en cuenta la relevancia múltiple de la composición de la ración ganadera, el mínimo auto-generado de unidades forrajeras debe tender progresivamente hacia la configuración de una dieta alimenticia en la que los piensos compuestos constituyan un simple complemento adicional para la obtención de una leche con un contenido graso y proteínico similar al de las ganaderías bovinas comunitarias.

Asimismo, cabe destacar que, respecto al anteproyecto de Estatuto de la Leche, ha habido un sensible fortalecimiento de las agrupaciones de G.P.L. En efecto, como se desprende de la síntesis que hemos efectuado, el R.E.P.L. las convierte en los principales interlocutores de la Administración en la reestructuración del sector, puesto que la mayor parte de las medidas de asistencia técnica y financiera a los ganaderos serán canalizadas a través de las agrupaciones. En Galicia, es previsible que su creación se vea facilitada por el papel que los montes vecinales en mano común desempeñarán en el aumento de los recursos pastables; tanto la reconversión como el aprovechamiento de las áreas actualmente infrautilizadas exigirán el acuerdo de los

vecinos integrantes de la parroquia, en virtud de lo cual es presumible que los propietarios de las G.P.L., familiares o de grupo, constituyan agrupaciones para la explotación colectiva de los pastos creados y para la recepción de las medidas de apoyo de la Administración.

Por último, señalemos que la incidencia del R.E.P.L. sobre la variable que, con anterioridad, hemos estimado como crucial en la reforma estructural del sector lácteo ante su integración en la CEE, la calidad de la leche, es notoria. Las medidas de perfeccionamiento genético de la cabaña, de sanidad animal y la exigencia de adecuados medios de producción —establos, ordeñadoras y equipos de filtrado, conservación y refrigeración de la leche— ocupan un puesto relevante en el R.E.P.L., lo que permitirá, si se aplican convenientemente, una notable reducción del contenido bacteriológico de la leche producida por nuestras explotaciones bovinas. El incremento del contenido graso exigirá, como ya hemos señalado, una mejora de la alimentación del ganado, recurriendo primordialmente, dado el alto consumo actual de piensos por vaca de ordeño, a forrajes (hierba, maíz...) generados en la propia explotación o en zonas comunales de pastoreo.

Estamos, por lo tanto, en presencia de un Real Decreto que, desde el punto de vista de su contenido literal, solamente puede ser calificado como muy ajustado a la problemática que al sector lácteo español le plantea el horizonte comunitario. El único y fundamental punto que queda por despejar es el de los recursos financieros que se destinarán para concretar en la realidad las medidas que integran el R.E.P.L. En julio de 1981, el Director General de la Producción Agraria calculó el coste de su aplicación en 150.000 millones de pesetas²⁷ a lo largo del período de vigencia del R.E.P.L., es decir, 30.000 millones por año. La suma global del coste con cargo a la administración se compone de 20.000 millones destinados a las subvenciones de la Administración, más de 10.000 millones a las aportaciones al sector a través de créditos y otros 20.000 millones corresponderán a los programas que el Ministerio de Agricultura tiene ya elaborados para la realización de diversos aspectos del R.E.P.L. El mayor esfuerzo financiero corresponderá, por consiguiente, a los propios ganaderos, por lo que es de esperar que los créditos se suministren en condiciones tales que permitan a las explotaciones con posibilidades de modernización el acceso a los mismos.

²⁷ Véase *La Voz de Galicia*, 18 de julio 1981.

Hay que señalar, sin embargo, que una de las causas explicativas del retraso registrado en la promulgación del Real Decreto obedeció a los conflictos surgidos en el seno del Consejo de Ministros, bajo la presidencia del Sr. Calvo Sotelo, entre el Ministerio de Agricultura y el de Hacienda, como consecuencia de las dificultades que el primero estaba encontrando para la financiación del R.E.P.L.²⁸, razón por la cual cabe suponer que las cifras adelantadas por el Director General de la Producción Agraria en julio de 1981 no son todavía definitivas, mucho más si se tiene en cuenta la asunción de las funciones gubernamentales por parte del P.S.O.E. en diciembre de 1982.

Dada la validez general del R.E.P.L. y las dificultades financieras que, al menos en un primer momento, encontró el Ministerio de Agricultura para su aplicación, la variable presupuestaria, que en el propio texto legal constituye una incógnita, será el elemento determinante de la reforma estructural del sector lácteo. En este sentido, y considerando la trascendencia que el R.E.P.L. tiene para Galicia, no estará de más indicar que tanto las Diputaciones Provinciales, sobre todo a nivel de infraestructura rural, como la Xunta de Galicia, deberían considerar, con carácter prioritario, la conveniencia de promover acuerdos con el IRYDA, el ICONA y la Agencia de Desarrollo Ganadero, en los que uno de sus principales puntos tendría que ser la aportación de fondos a estos organismos, al objeto de facilitar su labor en la realización de la reestructuración del sector. El destino que la Xunta le de a los recursos financieros que correspondan a Galicia por la aplicación del canon energético y por la instauración del Fondo de Compensación Interterritorial constituirá un buen test para evaluar la actitud de las autoridades gallegas en relación a una de las cuestiones básicas del futuro económico de Galicia.

¿Cuál es el grado de adaptabilidad de las explotaciones bovinas gallegas a las exigencias del R.E.P.L.? Antes de intentar responder a este interrogante, resulta imprescindible aclarar que la reforma estructural tiene que ser selectiva; es imposible, entremos o no en el mercado común agrícola, reproducir el conjunto de las 136.418 explotaciones inventariadas en 1980 por la Encuesta sobre la Estructura de la Producción de Leche de vaca en España (cuadro 10.2), que, como ya hemos señalado, representan el 8.1% de las explotaciones lecheras con-

²⁸ Véase CÉSAR LUMBRERAS: «Dificultades financieras para poner en marcha el Estatuto de la Producción Lechera», *El País*, 8 agosto 1981.

tabilizadas en la CEE en 1979 (cuadro 8.1). En el cuadro 10.2 queda perfectamente reflejada la vital importancia que el R.E.P.L. tiene para Galicia, puesto que, en 1980, el 44,2% de las explotaciones lecheras españolas estaban enclavadas en territorio gallego. Frente a tan elevado porcentaje, la participación de Galicia en la producción nacional de leche fresca se situaba en un 24,7%, descendiendo a un 23,9% respecto a la recogida industrial del sector español de transformación.

La ganadería bovina gallega de aptitud láctea presenta, por otra parte, una marcada diferenciación provincial. Orense, con el 16,6% de las explotaciones lecheras gallegas, sólo aporta el 4,0% de la recogida industrial; las entregas anuales de leche al sector transformador por explotación se limitan a 1.714 litros, razón por la cual cabe preguntarse por el futuro de las 20.465 explotaciones orensanas que poseen un censo inferior a las 5 vacas de ordeño, al margen mismo de su integración en el mercado común agrícola. En el otro extremo, se encuentra Lugo, con unas estructuras productivas relativamente similares a las del conjunto español, con un grado de absorción agro-industrial superior, puesto que sus entregas al sector transformador se sitúan en un 76,1% de la producción provincial de leche, y con una cifra media de recogida industrial por explotación de 13.222 litros, prácticamente igual a la cifra media española. La creciente polarización de la producción gallega de leche en la provincia de Lugo que, en 1980, absorbió el 47,9% de la recogida industrial gallega, no deja de ser un hecho tan lógico como alentador.

Dada la creciente subida de los costes de transporte, la recogida industrial por explotación constituye una variable determinante del futuro de buena parte de las unidades productivas del sector. Aunque no todas las explotaciones lecheras realicen entregas al sector transformador —hecho que queda patente en la provincia de Orense— tal variable mide razonablemente bien la capacidad de la oferta microeconómica para satisfacer las necesidades del capital aval. En la CEE, la recogida industrial por explotación alcanzaba, en 1981, los siguientes valores²⁹:

Alemania	=	53.439 kg.
Francia	=	54.692 kg.
R. Unido	=	260.915 kg.

²⁹ Cálculos propios en base al *Rapport*. 1982, pp. 298 y 384. Las cifras de Irlanda y de la EUR (9) corresponden a 1979.

CUADRO 10.2.— NUMERO DE EXPLOTACIONES SEGUN EL CENSO I

	De 1 a 4 vacas			De 5 a 9 vacas		
	Explotaciones			Explotaciones		
	Nº	% total	Vacas/ Explotac.	Nº	% total	Vacas/ Explotac.
La Coruña	35.506	67,9	2,55	14.961	28,6	6,55
Lugo	17.539	49,6	2,92	13.672	38,7	6,37
Orense	20.465	90,2	2,46	2.079	9,2	5,85
Pontevedra	18.109	69,4	2,45	6.262	24,0	6,29
Galicia	91.619	67,2	2,58	36.974	27,1	6,28
España	167.867	54,4	2,58	93.471	30,3	6,47

Fuente.— Elaboración propia a partir del A.E.A. de 1980 y del B.M.E.A. 8

Italia	=	16.763 kg.
Holanda	=	176.388 kg.
Bélgica	=	57.019 kg.
Dinamarca	=	120.925 kg.
Irlanda	=	43.500 kg.
Luxemburgo	=	84.643 kg.
Grecia	=	5.106 kg.
EUR (9)	=	55.227 kg.

Estando, pues, muy lejos de la mayor parte de los países comunitarios, las cifras medias de España y Lugo se sitúan en torno al 80% de la correspondiente a Italia. No sucede lo mismo con el valor medio gallego, 7.372 kg., extraordinariamente bajo, equivaliendo al 146,6% del rendimiento medio de 1 vaca de ordeño holandesa en ese mismo año³⁰.

Por todo ello, la reforma estructural del sector lácteo gallego reviste una extraordinaria importancia. El que una notable fracción de explotaciones lecheras se encuadren en alguno de los tipos de unidad productiva contemplada en el R.E.P.L. adquiere una decisiva trascendencia socio-económica para Galicia, puesto que, sólo bajo esas con-

³⁰ 5.030 kg/vaca-año. Ibid., p. 383.

Más de 9			Total			Recogida industrial		
Explotaciones			Explotaciones					
Nº	% total	Vacas/ Explotac.	Nº	% total	Vacas/ Explotac.	Millones litros	% produc.	Litros por explotac.
1.825	3,5	12,29	52.292	100	3,95	295,8	65,5	5.657
4.139	11,7	14,11	35.350	100	5,56	467,4	76,1	13.222
156	0,7	20,45	22.700	100	2,89	38,9	41,4	1.714
1.705	6,5	13,35	26.076	100	4,09	174,2	59,5	6.680
7.825	5,7	13,64	136.418	100	4,22	976,3	67,2	7.157
17.183	15,3	17,00	308.521	100	5,96	4.092,6	69,7	13.265

82.

diciones, estarán en condiciones de generar un producto de calidad homologable con el de las explotaciones comunitarias. Otra cosa muy diferente es que las explotaciones que no tengan cabida en el R.E.P.L. vayan a desaparecer inevitablemente, puesto que, como hemos venido reiterando, las explotaciones con menos de 5 vacas de ordeño representan el 34,8% del total de la CEE, alcanzando en Italia un porcentaje muy similar al gallego: 66,5% (cuadro 8.1). Aunque, como ya hemos señalado, su reproducción no constituye ningún consuelo; a lo que se debe tender es al establecimiento de un tipo de unidad productiva en el que la máxima eficiencia económica posible vaya acompañada por la obtención de un digno nivel de ingresos familiares.

El grupo de unidades productivas con más de 9 vacas de ordeño sólo supone el 5,7% del total, aunque su participación en el censo lechero gallego se sitúe en un 18,5%. En consecuencia, el porcentaje de explotaciones que están en condiciones de ser calificadas, sin grandes problemas, como G.P.L. familiares³¹ es francamente exiguo. Ga-

³¹ El número de explotaciones lecheras donde sólo trabajan asalariados fijos es 18, el 0,23% del total del grupo, elevándose a 612, el 7,8%, las que combinan el trabajo familiar con el de los asalariados fijos. Véase *B.M.E.A.* 8/9, 1982, p. 83. Cabe suponer que las explotaciones que emplean asalariados fijos posean más de 9 vacas de ordeño.

licia, que posee el 44,2% de las explotaciones lecheras españolas, ve, en este grupo reducir su participación al 16,6%.

Las explotaciones con un censo comprendido entre las 5 y las 9 vacas lecheras, constituyan el 27,1% del total de unidades productivas y, absorbiendo el 43,6% de la cabaña de ordeño, poseen una media de 6,28 vacas. El encuadramiento de este grupo en el R.E.P.L. resulta totalmente imprescindible, ya sea por la vía de la formación de G.P.L. familiares o por la de G.P.L. de grupo. Si fuese de otra manera, el objetivo de la reestructuración del sector lácteo gallego se convertiría, probablemente, en un instrumento de marginación de las unidades productivas que lo componen. El éxito o fracaso de la operación radica, esencialmente, desde nuestro punto de vista, en la fortaleza o debilidad de la política de aumento y mejora de los recursos pastables contemplada en el R.E.P.L. Política que debe afectar tanto a la S.A.U. de las propias explotaciones, como a la de los montes vecinales en mano común.

Las explotaciones marginales, con menos de 5 vacas de ordeño, suponen los 2/3 del total y, de los tres estratos contemplados en el cuadro 10.2, es, con un 41,5%, el que posee una mayor participación en el censo gallego de vacas lecheras. Dada la cifra media de vacas de ordeño, 2,58, el encuadramiento de tales explotaciones en el R.E.P.L. se plantea como hartó espinoso, aunque una exigua minoría podrá formar G.P.L. de grupo y, quizás en mayor medida, centros vecinales de recogida de leche.

Por consiguiente, puede afirmarse que: a) sólo un sector minoritario de los ganaderos gallegos, que posee, sin embargo, una notable participación en la cabaña de ordeño, podrá acceder a la calificación de sus explotaciones como G.P.L. familiares; b) otro fragmento podrá formar G.P.L. de grupo, lo cual va a depender fundamentalmente de los incentivos y del asesoramiento que la administración preste al campesinado gallego; c) buena parte de las explotaciones tendrán que recurrir a la constitución de centros vecinales de recogida de leche. El número de explotaciones que no podrán acogerse a ninguna de las categorías contempladas por el R.E.P.L. representa una incógnita, pero, dado el grado de envejecimiento de la población activa agraria gallega y el elevado número de explotaciones de reducida dimensión territorial³², es previsible que sea muy elevado.

³² El B.M.E.A. 8/9, 1982, no proporciona más que un avance de la Encuesta de la Producción de Leche de Vaca y no suministra datos respecto a la S.A.U. de los dife-

Por otra parte, hay que tener en cuenta que el condicionante del censo, siendo importante, no es el único de los planteados por el R.E.P.L. Establos instalados en las condiciones higiénicas exigidas, ordeñadoras mecánicas y equipos de filtrado y refrigeración de la leche, no son medios de producción que abunden en el agro gallego. A título ilustrativo, señalaremos que, en 1980, el número de ordeñadoras mecánicas censadas en la provincia de Pontevedra, 1.292³³, era sensiblemente inferior a las 1.705 explotaciones que, en esta provincia, tenían más de 9 vacas de ordeño.

Si a los medios de producción necesarios, añadimos el condicionante territorial de un mínimo de unidades forrajeras generadas en la propia explotación, quedará claro que las posibilidades de reconversión autónoma de las explotaciones viables son muy escasas, por lo que su equiparación a alguno de los tipos de G.P.L. dependerá, en gran parte, de la energía de la política socio-estructural del Ministerio de Agricultura que, a su vez, está muy vinculado a los medios de financiación que el Gobierno ponga a su disposición.

¿Qué hacer con las explotaciones que no estén en condiciones de, ni tan siquiera, formar parte de un centro vecinal de entrega de leche? Desde nuestra perspectiva, es ésta una cuestión que, más que por la política agraria, debe ser respondida por la política social: ¿Qué número de ganaderos con explotaciones marginales están cobrando las pensiones de la seguridad social? ¿Qué número de ganaderos que no las cobren estarían dispuestos a acogerse a un plan de jubilaciones anticipadas? Si la variable de la seguridad social agraria se combina con la agricultura a tiempo parcial, nos encontraremos con un panorama excesivamente complejo para que, en el estado actual de nuestros conocimientos, pretendiésemos esclarecer las consecuencias económicas y sociales de la marginalidad de un gran número de explotaciones lecheras gallegas.

Ahora bien, teniendo en cuenta que, en 1972, el 63,1% de los titulares de explotaciones agrarias poseían, en Galicia, una edad superior a los 55 años³⁴, es de prever que un plan de jubilaciones anticipadas, doblado con indemnizaciones por hectárea de S.A.U. liberada, podría permitir no sólo la subsistencia de los campesinos propietarios

rentes grupos de explotaciones, suministrando tan sólo la S.A.U. de las ganaderías bovinas de aptitud láctea en cada provincia, que el lector podrá encontrar en el cuadro 8.2.

³³ Véase *B.M.E.A.*, 6/1982, p. 59.

³⁴ Véase texto correspondiente a la nota 9 del capítulo 5.

de explotaciones residuales, sino también la obtención de una masa de tierras que, a través de diferentes mecanismos³⁵, podrían pasar a engrosar la S.A.U. de las unidades productivas con posibilidades de modernización. En suma, lo que pensamos es que, siendo el R.E.P.L. un buen texto legal, ya es hora de que en este país, se articule una política socio-estructural, en la que las medidas demográficas y territoriales adquieran un peso decisivo; el que les corresponde ante una problemática agraria, cuya superación pasa ineludiblemente por el rejuvenecimiento de la población activa y por la expansión de la base territorial de las explotaciones. A este respecto, debemos señalar que, cualesquiera que sean las bondades de la Ley del Estatuto de la Explotación Familiar y de los Jóvenes Agricultores³⁶, pocas cosas cambiarán mientras se mantengan los actuales medios financieros para la instalación o incorporación de jóvenes agricultores. En 1981, las concesiones de créditos con este objetivo por parte del Banco de Crédito Agrícola se limitaron a 2.048 millones, el 3,7% del total de préstamos realizados por tal entidad³⁷.

Además del problema de las explotaciones marginales, la aplicación del R.E.P.L. plantea la cuestión del equilibrio entre oferta y demanda en el sector lácteo español. En efecto, en 1978, nuestro nivel de autoabastecimiento global fue de un 85,5%, lo que implicó un déficit equivalente a los 980 millones de litros (cuadro 8.9). A tenor de la evolución posterior del grado de autoabastecimiento en los productos lácteos derivados más deficitarios en 1978 —mantequilla, queso y, sobre todo, leche en polvo (cuadro 8.8)— lo más probable es que el nivel de autoabastecimiento global haya registrado un significativo aumento en los últimos años. Si, además, consideramos que la reforma estructural promoverá: a) Un sector lácteo compuesto por explotaciones modernizadas, G.P.L. familiares y de grupo, y por un resto, más o menos amplio, de explotaciones integradas en centros vecinales de entrega de leche que, pese a sus deficiencias estructurales, seguirán

³⁵ A este respecto, resulta ejemplar la experiencia de las S.A.F.E.R. en Francia, entidades de carácter público cuya función es la movilización productiva de las tierras abandonadas o infrautilizadas.

³⁶ Véase VV.AA: *Explotaciones familiares agrarias y agricultores jóvenes*, Ministerio de Agricultura, Madrid, 1982. Publicación que, junto al texto de la ley, recoge la opinión de numerosos expertos sobre la misma.

³⁷ Véase Ministerio de Agricultura: *La agricultura y la pesca española en 1981*, Madrid, 1982, p. 48.

teniendo un relevante peso en la producción; es decir, un sector lácteo que, en términos generales, será similar al existente en el conjunto de la CEE³⁸; b) Un aumento y un mejor aprovechamiento de la superficie destinada a la producción de forrajes; c) La elevación de los rendimientos por vaca de ordeño, a través de una mayor especialización láctea del censo y de un fortalecimiento de la política de sanidad animal; parece evidente que uno de los peligros que se ciernen sobre la reforma estructural es el de la sobreproducción. Sería necesario, en consecuencia, arbitrar, a lo largo del período de vigencia del reglamento, medidas correctoras tendentes a hacer compatibles la modernización del sector con la no generación de excedentes productivos. Compaginación que será de difícil solución y que exige, como condicionante previo, el establecimiento de una política de fomento de la ganadería de aptitud carne, con estímulos semejantes a los proporcionados por el R.E.P.L.

El fomento de la ganadería extensiva

Hemos indicado anteriormente que una de las más graves deficiencias de la política agraria española ha sido la ausencia de medidas de regulación y potenciación de la ganadería extensiva en nuestro país. Ausencia que ha facilitado que, aproximadamente, un millón de Ha. de la S.A.U. gallega estén infrautilizadas. Desde 1979, se ha venido intentando cubrir ese vacío a través de la promulgación de diferentes medidas de apoyo a la ganadería extensiva. A diferencia del sector lácteo, en el que la nueva política agraria se ha concentrado en el R.E.P.L., en la carne de vacuno puede hablarse de un auténtico paquete de disposiciones gubernamentales que, a continuación, pasaremos a analizar.

*El Real Decreto 464/1979, de 2 de febrero, sobre fomento de la ganadería extensiva y en zonas de montaña, que fija las acciones primordiales, de esta nueva política ganadera*³⁹:

- Consolidación de las explotaciones potencialmente viables que necesiten mejorar su productividad mediante una aplicación

³⁸ Recordemos que, en 1979, el 54,9% de las explotaciones lecheras de la CEE sustentaban un censo inferior a las 10 vacas de ordeño (cuadro 8.1).

³⁹ Real Decreto 464/1979, preámbulo, B.O.E. 16 marzo 1979, p. 6.566.

eficiente de los factores que intervienen en su proceso productivo.

- Fomento de la incorporación de la producción animal en explotaciones agrarias de diversa naturaleza, con los fines de aumentar la renta familiar, dispersar ciertas ramas ganaderas, cuya concentración en los últimos años está dañando el entorno ecológico y sanitario, y contribuir a la fertilización natural de la tierra.
- Movilización de recursos ociosos en comarcas subutilizadas y deprimidas con tradicional orientación de sus explotaciones agrarias hacia las producciones animales.

El objetivo básico de tales acciones es el aprovechamiento integral de los recursos naturales de la superficie agrícola española en orden a reducir el desequilibrio de la balanza comercial⁴⁰. Los aspectos fundamentales de este Real Decreto son los siguientes:

a) La política de fomento de la ganadería extensiva se desarrollará por medio de programas territoriales específicos, en los que se prestará especial atención al asentamiento de explotaciones ganaderas extensivas en áreas de montaña y en zonas de pastoreo infrautilizadas⁴¹.

b) A tal fin, el Ministerio de Agricultura, de acuerdo con los recursos financieros asignados a la Dirección General de la Producción Agraria (D.G.P.A.), concederá ayudas y estímulos a los ganaderos titulares de explotaciones con posibilidades de alcanzar la dimensión productiva adecuada al programa de producción promocionado, que incluirá: b1) la utilización de las agrupaciones raciales que interese fomentar en cada área, b2) el aprovechamiento máximo de los recursos de la explotación para la alimentación del ganado y b3) la tecnología correspondiente al sistema de manejo que mejor armonice con las características comarcales⁴².

c) Además de estas ayudas, los ganaderos podrán beneficiarse del acceso al crédito oficial, para lo que será necesario que los proyectos de mejora sean realizados por la Agencia de Desarrollo Ganadero o por otros organismos públicos que desempeñen actividades de fomento pecuario, y de las acciones de infraestructura, tendentes al asentamiento

⁴⁰ Ibid., p. 6.566.

⁴¹ Ibid., art. 1º, p. 6.566.

⁴² Ibid., art. 3º, p. 6.566.

de las explotaciones ligadas a la tierra, por parte del IRYDA y del ICONA⁴³.

La *Orden de 31 de enero de 1979 sobre fomento de razas ganaderas autóctonas*, cuyo principal objetivo es contrarrestar la tendencia regresiva de la ganadería en amplias zonas de la geografía española, mediante una decidida acción incentivadora de la ganadería ligada a la tierra⁴⁴. El elemento central de esta Orden es la elaboración de programas de recuperación y recría de hembras con destino a reproducción que se ajustarán a los siguiente términos:

a) Localización en comarcas caracterizadas por el sostenimiento del ganado en régimen de pastoreo, por medio de explotaciones que proyecten la implantación o el aumento de los rebaños reproductores de las razas promocionables. Para ello, será necesario que tales unidades productivas posean una base territorial que permita cubrir, en régimen de pastoreo, al menos el 70% de las necesidades alimenticias del censo reproductor y de sus crías. También podrán acogerse a estos programas las explotaciones de recría que se establezcan para suministrar reproductoras a las ganaderías que de ellas dependan⁴⁵ y las unidades productivas asentadas en dehesas o predios comunales cuyo programa de manejo del ganado responda a planteamientos similares a los de la presente Orden⁴⁶.

b) Podrán encuadrarse en este programa las agrupaciones raciales que se determinen por la D.G.P.A., la cual fijará, asimismo, la dimensión mínima del censo de reproductoras por explotación⁴⁷. Una *Resolución del 30 de abril de 1979 de la Dirección General de la Producción Agraria* establecía las razas autóctonas promocionables en cada especie animal (bovino, ovino, caprino y porcino), que, en el caso concreto del ganado bovino, incluía la rubia gallega y la morena del Noroeste, fijando, por otra parte, el censo mínimo por explotación en 30 vacas reproductoras⁴⁸.

c) Las explotaciones beneficiadas deberán estar controladas sanitariamente y deberán —tal como estipula el Real Decreto 464/1979—

⁴³ *Ibid.*, art. 4º, p. 6.566.

⁴⁴ Orden de 31 de enero de 1979 (7.662), preámbulo, B.O.E. 16 marzo 1979, p. 6.566.

⁴⁵ *Ibid.*, art. 1º, p. 6.566.

⁴⁶ *Ibid.*, art. 3º, p. 6.566.

⁴⁷ *Ibid.*, art. 2º, p. 6.566.

⁴⁸ B.O.E. 7 mayo 1979, p. 10.268.

haber realizado la adecuación de sus recursos e instalaciones al fin de la Orden, por mediación de la Agencia de Desarrollo Ganadero, de la Acción Concertada, del ICONA, del IRYDA...⁴⁹.

d) Las explotaciones incorporadas recibirán del Ministerio un ejemplar de ganado de recría por cada tres que adquieran por su propia cuenta⁵⁰. A tales efectos se contabilizarán como adquiridas por propia cuenta las reses de recría que sobrepasen el índice de reposición normal que, en el ganado bovino, se ha establecido en un 13% sobre el censo de reproductoras⁵¹. En las explotaciones de nuevo establecimiento o en las afectadas por un proceso de saneamiento, se computarán la totalidad de las crías hembras de nueva implantación o de reposición de las bajas por saneamiento⁵².

Los programas ligados a la presente Orden se han empezado a aplicar a mediados de 1979, mereciendo ser destacada «la labor realizada en la aplicación de novillas de primer y segundo parto. En los cinco meses que ha estado vigente durante 1979 esta prima se aplicó a 103.750 novillas por un importe de 415.000.000 ptas.»⁵³.

La Orden de 31 de enero de 1979 sobre concesión de estímulos y ayudas para orientación y mejoras de las producciones animales y aumento de la productividad que afecta a las explotaciones bovinas, ovinas, caprinas y porcinas (cerdo ibérico) que utilizan la tierra como factor esencial de la producción ganadera. Por lo que hace referencia al sector bovino, la Orden tiene como objetivos frenar la especialización láctea del censo reproductor y aumentar la productividad, a través de la racionalización del manejo del ganado y de la introducción de las tecnologías adecuadas (reproducción y cría del ganado, empleo de recursos pastables y de las materias primas complementarias, sanidad animal...)⁵⁴. Los aspectos más relevantes de esta Orden son los siguientes:

a) Los programas de ayudas y estímulos se realizarán a través de convenios entre las explotaciones ganaderas y la D.G.P.A. Las explo-

⁴⁹ Orden de 31 de enero de 1979 (7.662), B.O.E. 16 marzo 1979, art. 3º, p. 6.566.

⁵⁰ Ibid., art. 5º, p. 6.567.

⁵¹ Resolución del 30 de abril de 1979 de la D.G.P.A., B.O.E. 7 mayo 1979, p. 10.269.

⁵² Orden de 31 de enero de 1979 (7.662), B.O.E. 16 marzo 1979, art. 4º, p. 6.567.

⁵³ MINISTERIO DE AGRICULTURA: *La agricultura española en 1979*, op. cit., p. 179.

⁵⁴ Orden de 31 de enero de 1979 (7.664), B.O.E. 16 marzo 1979, preámbulo y art. 1º, pp. 6.567-6.568.

taciones podrán ser de titularidad privada o colectiva y su número total, en las diferentes esferas ganaderas, no podrá ser superior a 2.500⁵⁵.

b) Las comarcas de actuación y el número de explotaciones colaboradoras por cada una de ellas serán fijadas por la D.G.P.A. Las Divisiones Regionales del Ministerio de Agricultura formularán las propuestas correspondientes, considerando que la dimensión mínima inicial del censo será de 30 vacas, 250 ovejas, 150 cabras y 20 cerdas de cría⁵⁶.

c) El programa se desarrollará a lo largo del período 1979-1983, durante el cual las explotaciones acogidas prestarán al Ministerio de Agricultura la cooperación necesaria en todos aquellos órdenes susceptibles de propiciar un aumento de la productividad⁵⁷.

d) Podrán subvencionarse las actividades de explotaciones concertadas consistentes en el mantenimiento de las razas de interés, en el aumento de la recría sobre la tasa normal de reposición, en la instalación de utillaje mecanizado para mejor manejo de la explotación, en el mayor aprovechamiento de los recursos disponibles para la alimentación del ganado... La cuantía total de la ayuda por explotación no podrá ser superior a las 500.000 ptas. anuales, estando limitado el montante global de subvenciones por la consignación prevista para este programa en los presupuestos anuales de la D.G.P.A.⁵⁸.

La *Orden de 28 de julio de 1980 por la que se actualiza el Plan de ayudas e incentivos para el fomento de la ganadería extensiva y en zonas de montaña*, que desarrolla el Real Decreto 464/1979 y que modifica algunas de las disposiciones contenidas en las dos Ordenes de 31 de enero de 1979. Su objetivo es doble⁵⁹:

— La definición de las áreas de aplicación de las medidas de fomento de la ganadería extensiva, a las que se califica de zonas desfavorecidas para la explotación animal extensiva.

— El establecimiento de las líneas de ayudas al desenvolvimiento de las explotaciones ganaderas de reproducción de tales zonas.

⁵⁵ Ibid., art. 2º, p. 6.568.

⁵⁶ Ibid., art. 3º, p. 6.568. Censos mínimos que coinciden con los establecidos por la Resolución del 30 de abril de 1979 de la D.G.P.A.

⁵⁷ Ibid., art. 4º, p. 6.568.

⁵⁸ Ibid., art. 6º, p. 6.568.

⁵⁹ Orden de 28 de julio de 1980, B.O.E. 7 agosto 1980, preámbulo, pp. 17.797-17.798.

La calificación de zona desfavorecida se fundamentará en lo siguiente⁶⁰:

- Disminución global del censo de ganado reproductor actual respecto del de 1970.
- Reducción del censo reproductor de las razas ganaderas autóctonas actual respecto del de 1970.
- Reducción de la población rural.
- Decrecimiento de las producciones agrícolas y ganaderas actuales respecto del promedio de 1970-1971.

Las medidas de apoyo a la ganadería extensiva se regirán por los siguientes puntos:

a) La concesión de las ayudas y estímulos previstos en la Orden de 31 de enero (7.664) sólo se podrán aplicar a las explotaciones que, suscribiendo el oportuno programa de mejora con algún organismo del Ministerio, radiquen en zonas desfavorecidas⁶¹.

b) El programa de fomento de explotaciones ganaderas de reproducción en áreas de montaña y en zonas de pastoreo infrautilizadas, contemplado en el Real Decreto 464/1979, se restringirá a las zonas desfavorecidas y podrá consistir en una o varias de las siguientes medidas de apoyo⁶²:

- Subvención por cada Unidad de Ganado Mayor (UGM) reproductora que se mantenga en la explotación, que se aplicará hasta un máximo de 50 UGM⁶³.
- Adjudicación, tal como se dispone en la Orden de 31 de enero (7.662) sobre fomento de razas ganaderas autóctonas, de crías hembras para aumento del rebaño reproductor.
- Adjudicación de sementales selectos, o de dosis seminales, acorde con el programa de mejora que se apruebe.
- Ayudas para la mejora sanitaria de la explotación.

c) Estas medidas de apoyo sólo podrán beneficiar a las explotacio-

⁶⁰ Ibid., art. 2º, p. 17.798.

⁶¹ Ibid., art. 4º, p. 17.798.

⁶² Ibid., art. 5º, p. 17.798.

⁶³ 1 UGM = 1 vaca con ternera hasta el destete = 10 ovejas de cría = 6 cabras reproductoras = 3 cerdas de cría. Ibid., art. 6º, p. 17.798. Durante 1981, el importe total de las subvenciones se elevó a 1.381 millones de ptas. Véase MINISTERIO DE AGRICULTURA: *La agricultura y la pesca españoles en 1981*, op. cit., p. 167.

CUADRO 10.3. — DISTRIBUCIÓN DE LA SUPERFICIE AGRÍCOLA GALLEGA

	1974			1981		
	Miles has.	% S.A. gallega	%/España	Miles has.	% S.A. gallega	%/España
Tierras de cultivo . . .	565,4	20,1	2,7	554,5	19,8	2,7
Prados naturales . . .	201,6	7,2	13,3	202,7	7,2	13,9
Pastizales	163,6	5,8	2,8	121,5	4,3	2,3
Monte maderable . . .	885,4	31,5	14,2	878,9	31,4	13,0
Monte abierto	162,9	5,8	4,2	197,8	7,1	4,9
Monte leñoso	774,5	27,6	16,7	792,7	28,3	16,5
Otros aprovechamientos	16,6	0,6	0,4	12,7	0,5	0,3
Terreno improductivo	41,0	1,5	3,2	40,8	1,5	3,2
Superficie agrícola . . .	2.811,0	100	5,8	2.801,6	100	5,8

Prado natural: Terreno con cubierta herbácea natural cuyo aprovechamiento no finaliza al recolectarse o ser aprovechado por el ganado. Requiere humedad y admite la posibilidad de un aprovechamiento por siega.

Pastizal: Se da en climas más secos, no siendo susceptible de un aprovechamiento por siega.

Monte abierto: Terreno con arbolado adulto cuyas copas cubren del 5 al 20% de la superficie y que se utiliza principalmente para pastoreo.

Monte leñoso: Matorral formado por especies inferiores que cubren más del 20% de la superficie y cuyo aprovechamiento es para leña o pastoreo.

Otros aprovechamientos: Eriales a pastos (terrenos rasos con pastos accidentales) y espartizales.

Fuente. — Elaboración propia a partir del A.E.A. de 1974 y del A.E.A. de 1981.

nes que, además de estar localizadas en una zona desfavorecida, cumplan los siguientes requisitos⁶⁴:

- Poseer hembras reproductoras pertenecientes a las razas autóctonas reseñadas en el *Catálogo Oficial de Razas de Ganado de España*⁶⁵.
- Realizar la reproducción sin practicar ningún tipo de cruzamiento.
- Disponer de superficie territorial propia, arrendada, o de adjudicación plurianual de terreno pastable, en cuantía suficiente para contar con los recursos necesarios para la alimentación del ganado.

d) La cuantía de las subvenciones no podrá ser superior a las 3.000 ptas. por UGM⁶⁶.

e) La concreción de las disponibilidades presupuestarias deberá tener en cuenta que el número de explotaciones acogidas al programa contenido en la Orden de 31 de enero (7.664) no podrá ser superior a 500, destinándose el resto de los recursos a la aplicación de las otras medidas de apoyo previstas en la presente Orden⁶⁷.

El conjunto de disposiciones de fomento de la ganadería extensiva no goza, pues, de una excesiva cohesión interna, lo cual resulta patente si consideramos que las dos Ordenes del 31 de enero de 1979 fueron promulgadas con anterioridad al Real Decreto 464/1979 y que el desarrollo de éste se ha asegurado por una Orden de 28 de julio de 1980 que, habiendo sido publicada en el B.O.E. 17 meses después, posee un contenido que, en muchos aspectos, entra en contradicción con las disposiciones anteriores del mismo rango⁶⁸.

Por último, se ha puesto en vigor una *Ley de agricultura de montaña*⁶⁹, cuyo objeto es el establecimiento de un régimen jurídico especial para las zonas de agricultura de montaña, con el fin de posibilitar su desarrollo social y económico, especialmente en sus aspectos

⁶⁴ Orden de 28 julio 1980 (nota 59), art. 7º, p. 17.798.

⁶⁵ Véase Orden de 30 de julio de 1979, B.O.E. 9 agosto 1979, pp. 18.725-18.726.

⁶⁶ Orden de 28 de julio de 1980, B.O.E. 7 agosto 1980, art. 9º, p. 17.798.

⁶⁷ Ibid., art. 12º, p. 17.798. Nótese que la Orden de 31 de enero (7.664) establecía un límite superior de 2.500 explotaciones colaboradoras. (Véase texto correspondiente a la nota 55).

⁶⁸ Razón por la cual esta última Orden se ve obligada a derogar los artículos de las anteriores que se opongan a su contenido. Ibid., art. 13º, p. 17.798.

⁶⁹ Ley 25/1982 de 30 de junio, B.O.E. 10 de julio de 1982, pp. 18.820-823.

agrarios, manteniendo un nivel demográfico adecuado y atendiendo a la conservación y restauración de los recursos naturales de tales áreas de la geografía española⁷⁰. Esta necesaria ley es muy similar, tanto en sus objetivos como en su contenido, a la *Directriz n.º 75/268/CEE sobre la agricultura de montaña y de ciertas zonas desfavorecidas*⁷¹. Por el momento, lo único que se puede decir de la misma es que se trata de un coherente catálogo de buenas intenciones, cuya concreción o no en hechos dependerá, como siempre, de las partidas presupuestarias que las diferentes esferas de las Administraciones Públicas destinen para su financiación.

La ley aborda la promoción de todo tipo de actividades económicas en las zonas de montaña y, en relación al fomento de la ganadería extensiva, se enumeran las siguientes:

- Fomento y selección de la ganadería ligada a la tierra.
- Fomento y protección de cooperativas agro-pecuarias y de las diversas formas de agricultura de grupo y de las comunidades vecinales tradicionales.
- Creación y regeneración de pastizales, cuando la ganadería de la zona, considerada preferentemente en régimen extensivo, lo precise.

La política de fomento de la ganadería extensiva, tal como ha quedado configurada en el paquete anteriormente analizado, siendo mucho mejor que la nada del período anterior, está muy lejos del R.E.P.L. en lo que concierne a su estructuración, a la respuesta que se da a la problemática y posibilidades de desarrollo del sector y a la movilización previsible de recursos financieros, técnicos y administrativos. Las medidas de fomento a la ganadería extensiva son, en relación a las medidas de apoyo a la reestructuración del sector lácteo, tan débiles que la eventualidad señalada de que aparezcan, auténticas situaciones excedentarias en esta última esfera productiva es más que probable que se materialice a medio plazo.

La política agraria española se encuentra ante una difícil encrucijada. Por una parte, debe incentivarse la reforma estructural de las explotaciones lecheras actuales cara a su inserción en el mercado común agrícola, pero tal incentivación debe inscribirse en una política

⁷⁰ Ibid, art. 1º, pp. 18.820.

⁷¹ Véase Journal Officiel des Communautés Européennes, nº L 128 del Consejo, 19 de abril 1975.

equilibrada para la ganadería bovina en su conjunto, con objeto de evitar crecientes desajustes entre la oferta y la demanda en sus dos ramas productivas. A este respecto, será conveniente recordar que: a) El mercado español de carne de vacuno se caracteriza por una crónica subproducción, mucho mayor que la que se deriva de una simple contemplación de nuestro grado de autoabastecimiento, mientras que el de productos lácteos tiene agotadas las posibilidades de crecimiento del consumo en alguno de sus capítulos primordiales y b) Las explotaciones campesinas tienen una fuerte tendencia a sustituir razas bovinas de aptitud cárnica por razas de especialización láctea, con objeto de combinar la producción de carne con la de leche, lo que les permite maximizar y regularizar, al ser el ciclo de rotación del capital más corto en la producción láctea, sus ingresos a lo largo del año.

Así pues, lo deseable sería que la reforma estructural del sector lácteo permitiese una elevación de la calidad de la leche, sin que la oferta interior registre una excesiva expansión. Los incentivos de maximización de la producción deberían, más bien, orientarse hacia el sector carne de vacuno; maximización que tendría que compaginarse con un notable descenso en su precio relativo, lo cual sólo será posible por medio de una profunda transformación del modelo de desarrollo ganadero adoptado en el sector en los últimos quince años. La consecución conjunta de tales objetivos no es tarea fácil, pero puede afirmarse que, con la descompensación existente entre el R.E.P.L. y el paquete de fomento de la ganadería extensiva, se está lejos de haber emprendido la vía adecuada.

Desde nuestra perspectiva, tal consecución pasa necesariamente por la articulación de una política global y equilibrada para la ganadería bovina española, cuya base esencial de partida debe ser la movilización de la tierra como medio de producción. En relación a esta importante variable, es evidente el desequilibrio existente entre el R.E.P.L., que contempla abundantes medidas de apoyo al aumento de los recursos pastables, y el paquete de ganadería extensiva que, tal como está planteado, constituye un conjunto de medidas tendentes a la conservación del censo de reproductoras autóctonas, sin que las medidas de política territorial gocen de la relevancia que deberían tener. En otros términos, si, a nuestro juicio, cabe adoptar una estrategia netamente ofensiva en el sector carne de vacuno ante su integración en el mercado común agrícola, tanto el conjunto de disposiciones de promoción de la ganadería extensiva como la Ley de agricultura de mon-

taña, están lejos de conceder una prioridad primordial a la movilización de los actuales recursos infrautilizados por el sector ganadero español, que, en Galicia, ocupa un importante fragmento de nuestra S.A.U.: «...las aproximadamente 1.350.000 Ha. de la meseta interior gallega constituyen actualmente el mayor potencial productivo que existe en nuestro país para la producción de carne y leche en base a pastos»⁷².

En efecto, tal como queda reflejado en el cuadro 10.3, 990.500 Has. de superficie gallega están ocupadas por terrenos, monte abierto y monte leñoso, en los que tanto el aprovechamiento forestal como el ganadero es muy bajo; terrenos que equivalen al 35,4% de nuestra superficie agrícola en 1981, frente a un 33,4% en 1974, con el agravante adicional de que, en Galicia, el monte leñoso, de menor utilización productiva que el monte abierto, representa el 28,3% de la superficie agrícola mientras que, en España, tal cifra desciende a tan sólo un 10,0%. Si a esas 990.500 Has., añadimos buena parte de los pastizales, formados en una notable cuantía por pastos de escasísimo aprovechamiento⁷³, y del monte maderable que, debido a la brutalidad de la política de repoblación forestal arbitrada durante el franquismo, es susceptible de utilizaciones productivas más rentables que las plantaciones de pinos y eucalyptus, no cabe duda de que, en relación a la agricultura gallega, el objetivo prioritario de la política agraria debe ser la instauración de una racional ordenación de cultivos, que permita en nuestras zonas de montaña delimitar claramente las áreas de aprovechamiento forestal y las de aprovechamiento ganadero, al mismo tiempo que potencie la utilización agraria del millón de Has. de monte que, hoy en día, están prácticamente abandonadas.

La movilización productiva de esta fracción de la SAU gallega no constituye una utopía. Desde hace años, las experiencias de distintos organismos del Ministerio de Agricultura en zonas limitadas, pero perfectamente representativas del potencial productivo de nuestra superficie de montaña, han mostrado que la constitución de amplias áreas de pasto en terrenos de monte leñoso y abierto es no sólo viable sino

⁷² CARLOS DE BLAS y otros: *Producción extensiva de vacuno*, Ed. Mundi-Prensa, Madrid, 1983. Reciente y excelente libro que aborda en profundidad un aspecto de la cuestión agraria española que, pese al trabajo ejemplar de investigadores como F. Sineiro, ha permanecido excesivamente olvidado.

⁷³ FRANCISCO SINEIRO: «Técnicas de transformación...», art. cit., p. 1.

también rentable⁷⁴. El coste de transformación del brezal en pradera era, en 1979, de 52.793 ptas./Ha., de las cuales 33.000 ptas. correspondían a la roturación y encalado del terreno y 19.793 ptas. a la creación de pradera⁷⁵. Carlos de Blas proporciona, por otra parte, un coste global de 120.000 ptas./Ha., en el que se incluye no sólo la creación del pasto, sino también el capital ganadero, la maquinaria y las instalaciones⁷⁶. La cifra es elevada, pero alcanzable si la reconversión del monte en pradera se realiza de forma gradual. Supongamos que, en una primera fase, se aborda la transformación de 50.000 Has. de monte bajo y leñoso; el coste total de la operación se situaría en 6.000 millones de ptas., que no es tan inasequible como para que el Ministerio de Agricultura y la Xunta de Galicia se dejen de plantear, con carácter inmediato, la concesión de subvenciones y estímulos para que el campesinado gallego pueda acometer, a corto plazo, el coste de la operación.

El valor estratégico de la praderización es inestimable, puesto que la base territorial de nuestra ganadería experimentaría un sustancial incremento en una región que, pese a su tradicional vocación ganadera, sólo posee un 7,2% de su superficie agrícola ocupada por prados naturales. La densidad de ganado que sería capaz de sustentar la zona creada de pastos variaría sensiblemente de una comarca a otra, pero es incontestable que permitiría una notable expansión de nuestra cabaña bovina, tanto mayor cuanto mayor fuese el peso de las razas autóctonas, es decir, cuanto mayor fuese la orientación cárnica del crecimiento del censo.

Ahora bien, para que el aumento de los recursos pastables sea posible hay que aclarar definitivamente la cuestión de la titularidad jurídica y de la posesión efectiva de una parte considerable de los montes gallegos: los montes vecinales en mano común (m.v.m.c.). En el cuadro 10.4, puede apreciarse que los montes investigados eran, en diciembre de 1979, 3.684, con una superficie total de 865.700 Has. Aclaremos que, con la Ley 52/1968 de 27 de julio que, en relación a la anterior legislación, poseía, al menos, el aspecto positivo de reco-

⁷⁴ Véase, por ejemplo, la labor de reconversión en pastos de zonas de monte en A Terra Chá descrita en O. FERNÁNDEZ LAVANDERA y A. PIZARRO CHECA: «La transformación del brezal a la pradera en Galicia», *Revista de Estudios Agro-Sociales*, nº 110, 1980.

⁷⁵ *Ibid.*, p. 67. Datos del IRYDA recogidos por los dos autores citados.

nocer el histórico derecho de propiedad de las comunidades parroquiales⁷⁶, se constituyeron los Jurados Provinciales de Montes Vecinales en Mano Común, cuya función consiste en la investigación de la propiedad de los montes sobre los que, a juicio del propio Jurado o a instancia de las comunidades parroquiales, de Ayuntamientos y otros órganos institucionales, existan indicios de que hayan sido m.v.m.c. Pues bien, en diciembre de 1979, once años después de la promulgación de la Ley de montes de 1968, aún quedaban por clasificar 1.576 montes investigados con una superficie global de 309.800 Has. No puede decirse, por consiguiente, que la Administración se haya planteado la devolución de los montes a sus legítimos propietarios históricos con la celeridad que sería deseable, mucho más si tenemos en cuenta que aún existen numerosos montes pendientes de investigación⁷⁷.

CUADRO 10.4.— IMPORTANCIA DE LOS MONTES VECINALES EN MANO COMUN. Galicia, diciembre 1979

	N.º	Miles Has.
• Montes investigados	3.684	865,7
• Clasificados positivamente	1.837	491,0
• Clasificados negativamente	240	67,7
• Pendientes de clasificación	1.576	309,8

Fuente: A. Díaz Fuentes: «Os montes veciñais en man común como base física pra unha agricultura de grupo». *Revista Galega de Estudos Agrarios*, n.º 4, 1981.

Hay que considerar, por otra parte, que el retraso de los Jurados Provinciales en su labor de investigación y clasificación⁷⁸ se ve agravado por el hecho adicional de que, con excesiva frecuencia, la comunidad parroquial que ha recuperado la titularidad jurídica del monte

⁷⁶ Véase GERÓNIMO ESCARIZ: «Crítica da lexislación vixente», en C.I.E.S.: *O monte é noso*, Ed. Galaxia, Vigo, 1979, p. 33.

⁷⁷ A. DÍAZ FUENTES: «Os montes veciñais...» art. cit., p. 284. GERÓNIMO ESCARIZ: art. cit., p. 35, estima en 1.020.000 hectáreas la superficie ocupada por los m.v.m.c. en Galicia.

⁷⁸ Los intereses de clase determinantes de tal retraso están perfectamente desvelados en GERÓNIMO ESCARIZ: art. cit., pp. 34-37.

se ve despojada de su posesión efectiva, como consecuencia de que las entidades locales (Ayuntamientos y Diputaciones) habían establecido con anterioridad consorcios con el ICONA y, dado que tanto la Ley de 1968 como su Reglamento de 1970 no estipulan claramente el procedimiento a adoptar en estos casos, este organismo se niega a renunciar al control y a los beneficios derivados de la explotación del m.v.m.c., bajo la excusa de que el concorsio todavía no ha caducado. Por último, uno de los rasgos más característicos de la Ley de 1968 era la de promover una fuerte intervención tutelar de los Ayuntamientos en la redacción de las ordenanzas de las comunidades parroquiales y en los planes de aprovechamiento del m.v.m.c. elaborados por éstas⁷⁹.

Las deficiencias de la Ley de montes de 1968 y la no concreción de algunos de sus aspectos positivos, hacían necesario la promulgación de una nueva ley, *Ley 55/1980, de 11 de noviembre, de montes vecinales en mano común*⁸⁰, que solventase ambos inconvenientes. El nuevo ordenamiento de los m.v.m.c. es, indudablemente, más correcto que el derivado de la Ley de 1968, por las razones siguientes:

a) Desde un punto de vista técnico, la regulación se aproxima mucho más a las peculiaridades socio-económicas de la realidad que se pretende ordenar jurídicamente⁸¹.

b) La Ley de 1980 obliga al Ministerio de Agricultura a que realice, en un plazo máximo de 3 años, la oportuna investigación de los montes no investigados, debiendo remitir, además, los expedientes de investigación a los Jurados Provinciales en un período inferior a los tres meses desde su finalización, quienes deberán iniciar el expediente de calificación de cada monte dentro del plazo de tres meses a partir de tal recepción⁸². Aunque la nueva Ley no establece un límite para el período de clasificación, debe entenderse que sigue vigente el art. 26 del Reglamento de Montes Vecinales en Mano Común de 1970: «El expediente para la clasificación de montes vecinales en mano común deberá estar terminado en el plazo máximo de un

⁷⁹ Ibid., p. 36.

⁸⁰ B.O.E. 21 noviembre 1980, pp. 26.001-26.004.

⁸¹ Véase A. DÍAZ FUENTES: «Unha nova lei de montes vecinais en man común, as súas orientacións e propósitos». *Revista Galega de Estudos Agrarios* nº 3, 1981, pp. 57-71.

⁸² Ley 55/1980, de 11 de noviembre, B.O.E. 21 noviembre 1980, art. 11º, p. 26.003.

año a contar desde su iniciación»⁸³, ya que la Ley 55/1980, si bien deroga la Ley de 1968, afirma que «será de aplicación el Reglamento de 26 de febrero de 1970 en todo lo que no esté en contradicción con esta ley»⁸⁴. Por consiguiente, en virtud de los dispositivos legales anteriores, los montes investigados, pendientes de clasificación a finales de 1980, tendrán que ser calificados antes de junio de 1984.

c) A pesar de que existan aspectos criticables, como la exigencia que se hace a la comunidad parroquial de reintegrar al Estado las inversiones no amortizadas en caso de que decida resolver el posible consorcio anterior con la Administración Forestal, el nuevo ordenamiento determina claramente, al menos, las normas a las que se someterán los negocios jurídicos realizados sin intervención de la comunidad titular del monte antes de su entrada en vigor⁸⁵.

d) La Ley de 1980 establece que «la administración, disfrute y disposición de los montes vecinales en mano común corresponden exclusivamente a la respectiva comunidad propietaria, que tendrá plena capacidad jurídica para el cumplimiento de sus fines»⁸⁶, para lo cual aquélla «regulará, por medio de Estatutos, el ejercicio de los derechos de los partícipes, los órganos de representación, de administración o de gestión, sus facultades, la responsabilidad de los componentes y la impugnación de sus actos»⁸⁷. La capacidad tutelar otorgada a los Ayuntamientos por la Ley de 1968 desaparece totalmente y se reconoce claramente la propiedad real de las comunidades parroquiales sobre los m.c.m.v.

Con todo, el elemento más positivo de la Ley 55/1980 es el de establecer determinadas funciones de la Administración en relación a los m.v.m.c.⁸⁸:

- Proceder al deslinde y amojonamiento del monte.
- Velar por su conservación e integridad.
- Prestar a las comunidades titulares los servicios de divulgación que se consideren necesarios y el asesoramiento y auxilio técnico que los interesados le soliciten.

⁸³ Decreto 569/1970 de 26 de febrero, recogido en C.I.E.S.: *O monte é noso*, op. cit., p. 136.

⁸⁴ Ley 55/1980, B.O.E. 11 noviembre, Disposición transitoria 5ª, p. 26.003.

⁸⁵ Ibid., Disposición final 3ª, pp. 26.003-26.004.

⁸⁶ Ibid., art. 5º-1, p. 26.002.

⁸⁷ Ibid., art. 4º-1, p. 26.002.

⁸⁸ Ibid., art. 14º, p. 26.003.

- Redactar, a petición de la comunidad y en un plazo de dos años, un programa de transformación del monte con su respectivo plan de inversiones.
- Aplicar con carácter absolutamente preferencial, a instancia de los titulares, las acciones de promoción agrícola, ganadera o forestal que la Administración tenga establecidas de forma general, siempre que sean técnicamente y económicamente aplicables a las características del monte.
- Confeccionar en el plazo de 4 años un *Plan General de Aprovechamiento de Montes Vecinales en Mano Común*, con las dotaciones técnica, financiera y presupuestaria necesarias, fijación de etapas de ejecución y sistemas de actuación para llevarlo a cabo con la conformidad de las correspondientes comunidades.

Si tales compromisos, sobre todo el que hace referencia al Plan General de Aprovechamiento, se cumplen, no hay duda de que el panorama de la agricultura gallega puede variar radicalmente. En efecto, a través del cuadro 10.4 puede verificarse que: a) La dimensión media de los montes investigados alcanza las 273,3 Has. y b) Aplicando la misma proporción de clasificación positiva que la resultante hasta diciembre de 1979, obtendríamos, respecto a los montes investigados en esta fecha, una cifra de 760.949 Has. de monte, 27,1% de la superficie agrícola, devueltas a las comunidades parroquiales, sin considerar los montes que todavía no están investigados. Dada la dimensión media de los m.v.m.c., es evidente que las medidas de transformación estructural no se encontrarían con las espinosas dificultades que deben afrontar en zonas en las que se superponen el minifundismo y la parcelación. Teniendo en cuenta, además, la superficie ocupada por los m.v.m.c., se comprenderá fácilmente la gran relevancia económica y social de su fortalecimiento como medio de producción agropecuario. La Ley 55/1980 proporciona, por medio del reconocimiento de la propiedad real de las comunidades parroquiales y de los compromisos adquiridos por el Estado en relación a la puesta en producción de los m.v.m.c., la posibilidad de terminar con la situación de infrutilización de una amplia área de la S.A.U. de Galicia.

Hay que aclarar, sin embargo, que la nueva ordenación jurídica de los m.v.m.c. no ha despejado totalmente los obstáculos que se interponen a la concesión de la posesión efectiva a la comunidad titular

del monte, ya que el reconocimiento formal de la propiedad real de la comunidad vecinal queda ensombrecido por:

a) La Ley 55/1980 caracteriza a los m.v.m.c. como bienes indivisibles, inalienables, imprescriptibles e inembargables⁸⁹; caracterización que, adecuándose a la naturaleza del medio de producción que se pretende regular, no facilita su movilización, puesto que impide, por ejemplo, la concesión de créditos en base a la garantía del propio m.v.m.c., por efecto de su carácter de bien inembargable e inalienable. El texto aprobado por las Cortes Generales Españolas pretende superar las limitaciones impuestas por la naturaleza de los m.v.m.c. a través del establecimiento del *derecho de superficie*, que supone la cesión del uso del monte al superficiario a cambio de una contraprestación que podrá revestir diferentes modalidades; cesión que no deberá ser superior a los 30 años, a cuyo término la comunidad parroquial adquirirá la propiedad, sin indemnización, de todo lo edificado, plantado o instalado⁹⁰. La regulación del derecho de superficie parece, pues, correcta, pero lo criticable de la Ley 55/1980 radica en el hecho de que, simultáneamente, no se han arbitrado fórmulas que permitan combinar la naturaleza del m.v.m.c. con la posibilidad de que la comunidad titular pueda disponer de los recursos financieros necesarios para explotar el monte por su propia cuenta.

b) La Ley exige el acuerdo favorable de las tres cuartas partes de los miembros de la comunidad titular para la elaboración de sus Estatutos, para el otorgamiento del derecho de superficie y, en general, para todos los actos de disposición⁹¹. Por el contrario, la regulación del disfrute, uso o cesión de aprovechamientos y, en general, los actos de administración requerirán el acuerdo de la mayoría de los partícipes, salvo que los Estatutos establezcan un «quorum» más elevado⁹². Estos requisitos pueden parecer correctos pero, dada la situación del agro gallego (envejecimiento del campesinado, agricultura a tiempo parcial, emigración «golondrina» a países europeos, trabajos de temporada en alta mar...), puede suceder que buena parte de los vecinos de la parroquia se vean imposibilitados, o desinteresados, para asistir a las reuniones decisorias sobre actos de disposición, de tal manera

⁸⁹ B.O.E. 11 noviembre 1980, art. 2º, p. 26.001.

⁹⁰ Ibid., art. 3º, pp. 26.001-26.002

⁹¹ Ibid., art. 5º-2, p. 26.002.

⁹² Ibid., art. 5º-3, p. 26.002.

que el acuerdo favorable del 75 % de los partícipes sea prácticamente imposible de concretarse. Lo cual no constituye una simple hipótesis, ya que se han dado casos de negación, por parte de las Delegaciones Provinciales del Ministerio de Agricultura, del registro público a Estatutos que, por ejemplo, habían sido aprobados, con unanimidad, por el 74 % de los titulares del m.v.m.c.⁹³.

Estos dos elementos son los más negativos de la Ley 55/1980, y el Primer Parlamento Gallego⁹⁴, deberá mejorarlos con objeto de hacer viable la explotación de los m.v.m.c. por cuenta de las comunidades titulares, a través de la introducción de fórmulas jurídicas que permitan, por una parte, que los vecinos puedan recurrir al crédito pese al carácter inembargable del monte⁹⁵ y, por otra, que, respetando el derecho de propiedad del conjunto de los partícipes, el m.v.m.c. pueda ser susceptible de la utilización productiva más idónea. Respecto a este último punto, creemos que el poder de disposición debería radicar en los miembros de la comunidad vecinal que viven mayormente del trabajo agrario. Téngase en cuenta que la estructura socioeconómica del medio rural gallego ha cambiado radicalmente en las últimas décadas y que, en la actualidad, numerosos miembros de las comunidades parroquiales obtienen la mayor parte de sus ingresos de actividades extra-agrarias. Esta fracción de la comunidad vecinal puede estar más interesada en el aprovechamiento forestal, por exigir una mínima inversión de fuerza de trabajo, que en la explotación ganadera, por muy alta que sea la potencialidad pecuaria del monte. El que la propiedad sea colectiva, no debe implicar que el destino del monte se determine en función de los intereses de los titulares que, hoy en día, poco tienen que ver con la actividad agraria.

El reforzamiento de la posesión efectiva del grupo campesino constituye un factor esencial para que un considerable fragmento de la superficie ocupada por los m.v.m.c. pase a aumentar las disponibilidades forrajeras de la ganadería gallega, ya que, a pesar de las nuevas

⁹³ Véase LUIS AMOR: «Un atentado a la propiedad vecinal y un claro desprecio a las instituciones gallegas», *Moa*, n.º 20, 1981, pp. 6-7.

⁹⁴ El Estatuto de Autonomía de Galicia, en su artículo 27, apartado 11, otorga a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva sobre el régimen jurídico de los m.v.m.c. Véase *Boletín Oficial da Xunta de Galicia*, n.º extraordinario, marzo 1980, p. 9.

⁹⁵ F. SINEIRO: «A alternativa gandeira», en C.I.E.S.: *O monte é noso*, op. cit., ha propuesto que el crédito pueda cubrirse con el aval de la producción del monte en las campañas que siguen a su concesión.

orientaciones de la política ganadera, la tradición de la política repobladora del ICONA y la influencia de las industrias que utilizan como materia prima la madera, provocan una fuerte tendencia a considerar el monte como un medio de producción exclusivamente forestal.

El Plan General de Aprovechamiento de Montes Vecinales en Mano Común debería, por otra parte, dar respuesta a los anteriores problemas y, junto a la Ley de agricultura de montaña, tendría que servir de base para una reglamentación que permita una utilización pluri-dimensional de los mismos, a través, fundamentalmente, de una mayor incentivación de la tierra como factor de la producción ganadera que la que se deriva del actual paquete de fomento de la ganadería extensiva. Desde la perspectiva de la inserción de la agricultura en la Europa Verde, lo deseable sería que, aparte del tradicional empleo forestal del monte gallego, la base territorial restituída al campesinado gallego se dirigiese hacia los siguientes destinos:

a) La complementación del potencial forrajero de un sector de las actuales explotaciones lecheras, a efectos de asegurar su encuadramiento como G.P.L. familiares o de grupo.

b) La configuración de una ganadería bovina de orientación cárnica en base a la creación de explotaciones comunitarias que, por su dimensión, por la calidad del capital ganadero, por la situación del mercado portugués y español de carne de vacuno y otras razones ya señaladas, podrían gozar de un espléndido porvenir en el marco de la CEE.

c) La potenciación de la ganadería ovina y caprina. Esferas productivas sobre las que, aunque no formen parte del objetivo central de nuestro análisis, cabe señalar los siguientes puntos:

— La repoblación forestal y la potenciación de la ganadería sin tierras han provocado un continuo descenso de estas dos especies animales, pasando el censo ovino gallego de 741.290 cabezas en 1933 a 253.584 en 1981, y el censo caprino, en esos mismos años, de 315.386 reses a 73.852⁹⁶.

— Al igual que las razas bovinas de aptitud cárnica, las especies ovina y caprina basan su alimentación en los recursos pastables de la

⁹⁶ Véase M.L. PÉREZ IGLESIAS: *La reserva ganadera de Galicia*, C.S.I.C., Santiago de Compostela, 1979, p. 218, y *A.E.A. de 1981*, pp. 405 y 408.

S.A.Ú. nacional, sin crear los graves problemas que, a nivel de balanza de pagos, provoca el sustento de la ganadería sin tierra.

— El nivel de autoabastecimiento de la CEE en carne ovina y caprina fue de un 74,0% en 1980 y de un 76,0% en 1981, alcanzando las importaciones comunitarias, sin contabilizar los animales vivos, las 227.000 Tm. peso canal en 1980 y las 200.000 Tm. en 1981⁹⁷.

— Un correcto aprovechamiento de los recursos pastables en zonas de montaña, debido a la estacionalidad de las producciones forrajeras, requiere la constitución de un rebaño mixto, formado por ganado bovino y ovino⁹⁸.

⁹⁷ *Rapport 1982*, p. 418.

⁹⁸ F. SINEIRO: «A alternativa gandeira», art. cit., p. 81.