POSIBILIDADES DE ACTUACION DE ESPAÑA EN EL MARCO DE LA PAC

E. Diez Patier

Agencia para el aceite de oliva
Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación

POSIBILIDADES DE ACTUACION DE ESPAÑA EN EL MARCO DE LA POLITICA AGRARIA COMUN

Eduardo DIEZ PATIER[1].

1. Introducción.

La política agraria común (PAC) de la Unión Europea (UE) se encuentra, tras cerca de cuarenta años de funcionamiento en los que no han faltado éxitos ni tampoco problemas, crisis y reformas, de nuevo en proceso de cambio. La experiencia comunitaria muestra que las reformas se suelen emprender cuando lo exigen tanto razones internas como externas y, habitualmente, solo concluyen en el último momento útil. Este puede ser también el caso de la PAC en el comienzo del nuevo siglo, objeto de estas Jornadas.

Entre los factores externos para una nueva reforma de la PAC se pueden citar, en primer lugar, los desarrollos del mercado mundial de productos agrarios, que se esperan favorables a medio y largo plazo, y que los productores comunitarios deben ponerse en medida de aprovechar; en segundo lugar, la tendencia hacia una mayor liberalización del comercio mundial, que también afectará a los productos agroalimentarios, en las negociaciones que empezarán en la Organización Mundial de Comercio (OMC) a partir del año 2000; en tercer lugar, el desafío de la ampliación de la UE a los países del Centro y Este de Europa (PECO), en las que la agricultura constituirá sin duda un capítulo determinante.

En cuanto a los factores internos hay que destacar, primero, el riesgo de desequilibrio de mercado en algunos sectores, como cereales y vacuno y, en menor medida, aceite de oliva, vino y leche, que se prevé sino se corrigen las políticas actuales; en segundo lugar, el cambio de actitud de la sociedad hacia la agricultura, con una creciente preocupación medio ambiental y por la seguridad alimentaria, junto con una mayor presión para reducir los costes agrarios; tercero, la Unión económica y monetaria (UEM), que contribuirá a aumentar la transparencia y la competitividad en los mercados de productos agrarios y de factores de producción.

La Agenda 2000, presentada el 15 de julio de 1997 (COMISIÓN EUROPEA, 1997), intenta responder a estos elementos y analiza las perspectivas de desarrollo de la Unión y sus políticas, incluida la PAC, así como las cuestiones ligadas a la ampliación a los PECO y el futuro marco financiero más allá del año 2000. En base a ella la Comisión ha aprobado propuestas concretas de reglamentos agrarios el pasado 18 de marzo (COMISIÓN EUROPEA 1998) sobre las que se realizará el debate en el seno de las Instituciones de la UE para la adopción de las decisiones correspondientes.

Ante los cambios que se avecinan, en particular en relación a la PAC, tiene sentido preguntarse por las posibilidades de actuación de España. Pero para intentar responder adecuadamente conviene tener muy presente la situación actual de la agricultura en la Unión Europea, caracterizada por la integración, y hacer también un breve repaso de algunos

[1]Agencia para el Aceite de Oliva. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. C/ Don Pedro, 10, 28005 - Madrid. Las opiniones contenidas en esta ponencia corresponden únicamente al autor y no comprometen a la Institución a la que pertenece.

antecedentes especialmente relevantes para España, como la creación de la PAC y su evolución posterior, la política agraria española antes del ingreso en la Comunidad, la agricultura en las negociaciones de adhesión y los desarrollos internos en relación al Estado de las Autonomías.

2. La integración de la agricultura en la Unión Europea y el caso de España

La Unión Europea es uno de los primeros ejemplos en el mundo de inclusión de la agricultura en un proceso de integración de mercados nacionales. El Tratado de Roma, de marzo de 1957, por el que se creó la Comunidad Económica Europea (CEE), dedicó a la agricultura un conjunto de disposiciones especiales al decidirse su inclusión en el Mercado Común y el establecimiento de una política agraria común que acompañase su desarrollo y funcionamiento para los productos agrarios.

Pero la agricultura, a diferencia de otros sectores económicos, no puede integrarse simplemente suprimiendo aranceles y otras barreras a la importación sino que exige, además, un ajuste de las políticas nacionales y, por tanto, reduce su autonomía. La integración del sector agrario, en cualquier caso, jugó desde el principio un papel prominente en el contexto de la construcción europea, siendo una de las primeras áreas de política donde los Estados miembros cedieron parte de su soberanía nacional en beneficio de la Comunidad, con la consecuencia de contribuir a divergencias en sus intereses nacionales, sólo susceptibles de resolverse con la puesta en práctica de un esquema institucional apropiado, como así se hizo.

La integración de la agricultura en una política común, y la necesidad de un sistema de funcionamiento institucional que lleva consigo, constituye el primer elemento fundamental que determina la posibilidad de actuación de un país en el marco de la misma.

En el análisis del proceso de integración de la agricultura europea no hay que olvidar que, en el período posterior a la II Guerra Mundial, hubo en Europa durante años déficits importantes en casi todos los principales productos agrarios. Ello, junto con la situación de "guerra fría" en las relaciones Este-Oeste, hizo que el aspecto estratégico de la política agraria jugase un papel muy importante.

Las dificultades con las que se enfrentaba la agricultura europea en la época de la preparación del Tratado de Roma eran más graves que el desequilibrio a corto plazo entre oferta y demanda. Ya en el siglo pasado el progreso del transporte y los niveles de producción alcanzados por algunos países fuera de Europa habían mostrado que determinadas producciones europeas no eran competitivas. A pesar de ello, los países europeos, excepto el Reino Unido, prefirieron mantenerlas, garantizando a sus agricultores la venta de sus producciones a precios superiores a los mercado mundial. Estas políticas, aunque criticadas, impidieron de hecho que desapareciese una parte importante de su agricultura.

Por tanto, ya antes de la firma del Tratado de Roma los seis Estados que formaron inicialmente la CEE (Francia, Alemania, Italia, Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo) habían desarrollado sus propias políticas nacionales que, en general, garantizaban a los agricultores la venta de sus productos a precios superiores a los del mercado mundial, básicamente a través del cierre de los mercados nacionales y la intervención. Las producciones clasificadas como continentales tenían un mayor peso en los países fundadores, excepto en Italia, y ello redundaría en su mayor protección.

España, dadas sus condiciones políticas en aquellos momentos, no pudo participar en la creación de la CEE ni, por tanto, en el diseño y elaboración de su política agraria común. Sólo se integró en 1986, casi treinta años después de la firma del Tratado de Roma, en el

momento y en las condiciones ofrecidas por la Comunidad, formada ya por diez estados miembros tras las adhesiones del Reino Unido, Irlanda y Dinamarca en 1973 y de Grecia en 1981.

Esta ausencia de España durante un período tan largo y tan decisivo para la construcción europea y, en particular, para la creación y desarrollo de la PAC., constituyó un handicap muy importante que se haría notar más adelante.

Aunque España presentó formalmente su solicitud de adhesión a la Comunidad en julio de 1977, inmediatamente después de las primeras elecciones, y las negociaciones comenzaron formalmente en febrero de 1979, en la práctica no se entró a fondo en ellas hasta cinco años más tarde. La Comunidad aprovechó este período para modificar su legislación en algunos sectores, como frutas y hortalizas y vino, y para aprobar programas integrados mediterráneos, preparándose frente a la competencia de España.

El propio proceso de negociación para la adhesión constituyó una gran dificultad ya que España debió enfrentarse a diez estados miembros, concertados con la Comisión, que elaboraban sus ofertas sumando las exigencias de cada uno de ellos. Ello llevó a unos resultados finales que no pueden considerarse totalmente satisfactorios, al menos en el capítulo agrario, donde se mezclaron aspectos muy técnicos y planteamientos políticos, y en el que España fue tratada con gran dureza, en particular en algunos sectores. Las negociaciones concluyeron en junio de 1985. La entrada de España, que se produjo el 1 de enero de 1986, contribuyó de manera muy importante a la irreversibilidad del proceso de cambio democrático.

Esta adhesión tardía de España y las duras condiciones que hubo que aceptar para conseguirla, en particular en lo que se refiere al sector agrario, constituyen asimismo un hecho relevante para su actuación ulterior.

Junto con la integración de España en la CEE, que implicó la transferencia de una parte muy significativa de sus competencias nacionales en agricultura a la Comunidad, la política agraria española se ha visto afectada en los últimos años por otro hecho relevante, que ha incidido asimismo en su diseño y aplicación y ha conducido a un modelo complejo. Se trata de la transformación del modelo de Estado, iniciada a partir de la Constitución de 1978, que se ha traducido en la existencia en la actualidad de diecisiete Comunidades Autónomas, todas ellas con competencias en el sector agrario.

Este proceso de descentralización a través del cual las Comunidades Autónomas ejercen las competencias en el sector agrario, de acuerdo con la ordenación general de la economía (competencia exclusiva del Estado y prácticamente la única limitación), les ha llevado en la práctica a la asunción plena de las competencias fijadas en la Constitución. Sin embargo, el esquema institucional de relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas y el procedimiento interno de toma de decisiones, que serían absolutamente necesarios en el sector agrario debido a la cesión de competencias nacionales a la UE, no se definieron de manera precisa. Ello puede conducir a distorsiones en las relaciones entre la Comunidad y el Estado miembro, y también a divergencias de intereses entre regiones españolas que dificulten el consenso necesario para conseguir un frente interno unido. Una coordinación interna inadecuada se traduce generalmente en pérdidas de oportunidades en la PAC, donde España ya partió con limitaciones.

En cualquier caso, desde la adhesión, el marco de negociación cambió y España se convirtió en Estado miembro, con voz y voto en los problemas comunes y también en los problemas específicos de los demás, pudiendo participar desde entonces en el desarrollo y

aplicación de la PAC. Se abrió también, en la práctica, la posibilidad de renegociar desde dentro algunos aspectos concretos de las condiciones establecidas e, incluso, problemas que no tuvieron solución satisfactoria en las negociaciones de adhesión, lográndose cambios en algunas de las condiciones previstas en el Tratado antes de concluir el periodo transitorio.

Evidentemente, los acontecimientos comunitarios ocurridos entre 1986 y 1995, como la firma del Acta Única Europea en 1986, la reforma de los Fondos Estructurales en 1988, la reforma de la PAC en 1992, el establecimiento del Mercado Interior a partir de 1993 (que trajo consigo la desaparición de las fronteras interiores de la Comunidad, intensificando los efectos de la integración de la agricultura y reduciendo aún más el alcance de las medidas autónomas de política agraria), el fin de las negociaciones de la Ronda Uruguay en 1993 y la firma del Acuerdo de Marrakech en 1994 o la ampliación de la U.E. a Suecia, Austria y Finlandia desde 1995, y en los que España pudo participar plenamente, supusieron oportunidades importantes para la negociación y la solución de algunos problemas. En este período España encontró un lugar relevante en el proceso de toma de decisiones y los problemas existentes se afrontaron desde la perspectiva comunitaria. A pesar de ello, en el sector agrario español siguen subsistiendo problemas importantes, tanto estructurales como de producciones y mercados, y no se han resuelto algunas discriminaciones, como las existentes entre las organizaciones comunes de mercados (OCM) de productos mediterráneos y continentales.

Estos antecedentes son relevantes para analizar las posibilidades actuales y futuras de actuación de España en el marco de la PAC. Así, en primer lugar, hay que tener en cuenta que la competencia en la materia no es nacional sino común y se ejerce en el seno de las Instituciones comunitarias a través de reglas de procedimiento propias y muy claras, que es preciso dominar. Segundo, España no pudo participar desde el principio en la creación de la Comunidad y de la PAC, que encontró hechas por otros. Tercero, la adhesión de España se produjo tarde y supuso además aceptar duras condiciones en el sector agrario. Cuarto, la transformación del modelo de Estado ha llevado a la transferencia a las Comunidades Autónomas de las competencias en el sector agrario, en paralelo con la cesión de competencias nacionales a la Comunidad Europea, sin que se haya instaurado al mismo tiempo un marco interno y riguroso de toma de decisiones. Quinto, la participación de España desde su adhesión en la continuación y profundización del proceso de construcción europea, en el marco del procedimiento de toma de decisiones en cooperación con los otros Estado miembros y las Instituciones comunitarias, le ha permitido obtener algunos resultados relativamente favorables.

La PAC, sin embargo, deja también ciertos grados de libertad a los Estados miembros, por ejemplo en lo que se refiere a determinados aspectos de las políticas de estructuras, desarrollo rural e industrialización agroalimentaria o en las relativas a la incorporación de tecnologia, investigación y formación. Queda, pues, margen de política agraria nacional.

3. El contenido inicial de la Política Agraria Común y su evolución hasta la adhesión de España.

Cuando se firmó el Tratado de Roma, que dedicó a la agricultura un conjunto de disposiciones especiales, las políticas agrarias de los seis países fundadores presentaban diferencias y su armonización era prácticamente imposible, por lo que se decidió, bajo la presión política de los países de agricultura fuerte y susceptible de desarrollo, como Francia y los Países Bajos, su inclusión en el Mercado Común. El Tratado se limitó a definir en los artículos 38 al 47 los objetivos y procedimientos de la nueva política agraria, común al conjunto de los Estados miembros, dejando su creación a las Instituciones.

La Conferencia de Stresa, que reunió del 3 al 12 de julio de 1958 a los signatarios del Tratado, definió las líneas básicas de la PAC. Partiendo de los objetivos previstos en el artículo 39 del Tratado (incrementar la productividad agraria, garantizar un nivel de renta equitativo a la producción agraria, estabilizar los mercados, garantizar los aprovisionamientos y asegurar precios razonables a los consumidores) sentó las bases sobre las que la Comisión elaboró los primeros proyectos de la PAC. El Consejo llegó a una decisión sobre las propuestas de la Comisión, presentadas en julio de 1960, en diciembre del mismo año, a partir de la cual se empezó a desarrollar la PAC. El 4 de abril de 1962 se adoptó el primer grupo de reglamentos de organización común de mercados, tratando de regular uno a uno los diferentes sectores agrarios. Hacia finales de los sesenta más del 90% de la producción agraria en la Comunidad se gestionaba ya en el marco de OCM y los niveles de precios de los seis estaban básicamente armonizados.

En lo que se refiere al contenido inicial de la PAC, los tres componentes principales fueron los precios y mercados, las estructuras y las relaciones exteriores.

La organización común de mercados se apoyaba en tres principios, que se han convertido en clásicos, la unidad de mercado, la preferencia comunitaria y la solidaridad financiera, y se componía de un sistema de precios, un sistema de intervención y un régimen de intercambios con el exterior.

El sistema de precios diferenciaba unas OCM de otras según el nivel de garantía ofrecida fuese total, parcial o sustituida por primas u otros mecanismos de ayuda. El sistema de intervención impedía fluctuaciones no deseables de los precios y adoptaba diversas medidas según el tipo de garantía ofrecida: compra por los organismos de intervención, ayudas al almacenamiento privado, subvenciones al consumo o a utilizaciones alternativas, ayudas para la eliminación de excedentes o simples medidas de ordenación de la producción.

El régimen de intercambios con países terceros complementaba los anteriores con objeto de que los productos procedentes de países terceros, con precios inferiores a los comunitarios, no produjesen distorsiones (a través de "prélèvements", derechos compensatorios variables, aranceles u otros sistemas, además de la cláusula de salvaguardia) y de que los excedentes comunitarios pudiesen tener salida al mercado mundial, de precios más bajos (restituciones a la exportación).

Esta política de precios y mercados trató de manera muy favorable sobre todo a los productos continentales, predominantes en la mayoría de los Estados miembros fundadores.

Una PAC proteccionista y de precios altos, aplicada en condiciones de expansión tecnológica y en una época de medios de producción baratos, condujo ya a finales de los sesenta a excedentes en algunos sectores, que la primera ampliación de la Comunidad con la adhesión del Reino Unido, Dinamarca e Irlanda en 1973 agravó, al tiempo que introducía nuevos desequilibrios a favor de la agricultura continental.

En lo que se refiere a la política de estructuras, el memorándum Mansholt propuso ya en 1968 incentivar el abandono de la agricultura por parte de cinco millones de agricultores y reducir la superficie cultivada en cinco millones de hectáreas con objeto de frenar los excedentes y lograr una mayor eficiencia productiva. De estas propuestas surgieron en 1972 las directivas 159/72 sobre modernización de explotaciones, 160/72 sobre incentivos al cese en la actividad agraria y 161/72 sobre información socioeconómica y cualificación profesional de los agricultores. La nueva situación de la economía a partir de la crisis petrolífera de 1973 aconsejó, sin embargo, mantener la actividad en el sector agrario a efectos de abastecimiento y ocupación, aprobándose en 1975 la directiva 268/75 sobre la agricultura de montaña y zonas desfavorecidas.

Además de estas medidas, referidas a las estructuras de producción, se adoptaron posteriormente los reglamentos 335/77 relativo a la mejora de las condiciones de transformación y comercialización de productos agrarios y 1.360/78 sobre agrupaciones de productores y sus uniones, dirigidos a las estructuras de comercialización e industrialización agrarias.

Más tarde, ante las perspectivas de ampliación de la Comunidad a los países del sur, se plantearon acciones específicas para determinadas regiones y sectores que consideraban que se verían afectados; así, entre 1978 y 1980 se aprobó un paquete de acciones especiales para el Mezzogiorno italiano, el suroeste de Irlanda, Córcega y ciertas zonas viticolas de Francia.

Tras la adhesión de Grecia en 1981 se aprobaron asimismo los reglamentos 389/82 sobre agrupaciones de productores y sus uniones en el sector del algodón, 1975/82 sobre aceleración del desarrollo agrario en ciertas regiones de Grecia y 2966/83 sobre acciones comunes para el desarrollo de la divulgación agraria en Grecia.

Por último, en 1985 se adoptó el reglamento 797/85 relativo a la mejora de la eficacia de las estructuras agrarias, en sustitución de las directivas de 1972, que estableció un sistema de ayudas para la mejora de las estructuras de producción y fijó un marco para las ayudas nacionales a las explotaciones, estableciendo restricciones sectoriales y límites cuantitativos.

En cualquier caso, la política comunitaria de estructuras agrarias no es un tema del que los responsables de la PAC a lo largo de su historia puedan sentirse satisfechos. Se puede considerar incluso que una de las causas de la crisis de la PAC clásica fue la diferencia de velocidades que, desde un principio, han mantenido las políticas de mercado y de estructuras. La distribución de recursos convenida en la Conferencia de Stresa de dos tercios para los mercados y un tercio para las estructuras nunca se respetó y, hasta la modificación de los Fondos Estructurales en 1988, el reparto del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícolas (FEOGA) era, aproximadamente, del 95 % para la Sección-Garantía y 5 % para la Sección- Orientación.

Pero no solamente era una cuestión de velocidades. El que las políticas estructurales iniciales se basasen, a diferencia de las de mercado, en directivas y no en reglamentos, en reembolsos y no en anticipos y, sobre todo, la exigencia de una cofinanciación nacional, constituyeron un freno para la modernización de las explotaciones agrarias en los Estados miembros con mayores dificultades económicas. La PAC estuvo desde sus inicios subordinada a la política de mercados, dejando los temas estructurales a las políticas nacionales y limitándose la Comunidad a la cofinanciación de determinados proyectos (DIEZ PATIER y TRUEBA, 1997).

Finalmente, en cuanto a las relaciones exteriores en el sector agrario, hay que tener en cuenta que los Estados miembros ya habían concluido acuerdos bilaterales con determinados países terceros y se habían integrado en organizaciones internacionales (GATT, OCDE, FAO) cuyo objetivo fundamental era facilitar los intercambios. Así el artículo 110 del Tratado de Roma incluyó disposiciones generales sobre el desarrollo del comercio mundial, aplicadas también al comercio de productos agrarios.

La Comunidad firmó una serie de acuerdos bilaterales con los países de la Asociación Europea de libre Cambio (AELC o EFTA) y de la cuenca mediterránea; estos últimos supusieron una liberalización importante para los intercambios de productos agrarios, evidentemente de tipo mediterráneo. La Convención de Lomé, por su parte, estableció

también regímenes especiales para numerosos productos agrarios procedentes de los países de Africa, Caribe y Pacífico (ACP), antiguas colonias francesas, extendida posteriormente también a las británicas.

A principios de los ochenta la existencia de excedentes estructurales importantes ocasionaba ya un aumento rápido de los gastos comunitarios que, junto con la multiplicación de contenciosos comerciales y el progresivo acercamiento del porcentaje de participación del impuesto sobre el valor añadido (IVA) en los gastos de la Comunidad a su límite máximo del 18 %, presionaban para una reforma de la PAC.

En este sentido el Consejo adoptó el 30 de mayo de 1980, junto al establecimiento de un mecanismo corrector de la contribución del Reino Unido al presupuesto comunitario, la decisión de dar un mandato a la Comisión para elaborar propuestas de modificación de las políticas comunes, y en especial la PAC, así como para la reforma de la estructura del presupuesto comunitario. La situación favorable de los precios mundiales, sobre todo en 1981 y 1982, aplazó las decisiones difíciles y hubo que esperar hasta marzo de 1984 para que el Consejo, enfrentado definitivamente a las restricciones presupuestarias, adoptase una primera reforma de la PAC. Alrededor de un tercio del valor de la producción agraria y el sesenta por ciento de los gastos del FEOGA-Garantía se sometieron al principio de los techos de garantía, por encima de los cuales se limitaba la garantía ofrecida. El caso más drástico fue el del sector lácteo, organizado a partir de entonces mediante un sistema de cuotas.

Las decisiones sobre los productos mediterráneos, por su parte, se habían tomado en mayo de 1982 para los cítricos, en julio del mismo año para el vino y en octubre de 1983 para las frutas y hortalizas, quedando pendiente la reforma en el sector del aceite de oliva. Las decisiones sobre el vino fueron, sin embargo, consideradas insuficientes y el Consejo Europeo de Dublín adoptó en diciembre de 1984 las grandes líneas de una nueva reforma destinada a frenar la producción en la perspectiva de la ampliación a España y Portugal, y más en línea con las decisiones tomadas en marzo de 1984.

4. La evolución de la política agraria española hasta la adhesión

Muchas situaciones tienen a veces su explicación en acciones y circunstancias que se remontan muy atrás, por lo que un breve repaso histórico, al menos desde comienzos del siglo XX, cuando se puede considerar configurada la agricultura española tras las sucesivas desamortizaciones del siglo XIX, es conveniente para el análisis de la política agraria española (véase BOTELLA BOTELLA y DIEZ PATIER, 1979).

La sociedad española se encontraba a principios del siglo XX en una situación de depresión sicológica, tras la pérdida de las últimas colonias en 1898, replegada en si misma, al margen del proceso de revolución industrial europeo del siglo XIX. La economía española, en general, y la agricultura, en particular, estaban muy protegidas del exterior. Hasta el inicio de la guerra civil (1936-39) la agricultura española era predominantemente tradicional y subdesarrollada, con altos niveles de autoconsumo y reempleo, si bien en los últimos años de este periodo hubo algunos intentos de mejora.

Tras la guerra civil se impuso un modelo paternalista de organización del sector agrario, de gran rigidez productiva, comercial y de consumo. La política agroalimentaria de la década de los cuarenta fue de racionamiento y autarquía, con un control estricto de la producción y comercio de alimentos, mediante la creación del Servicio Nacional del Trigo y de la Comisaría de Abastecimientos y Transportes, y algunas realizaciones técnicas, con la

creación del Instituto Nacional de Colonización. Paralelamente la agricultura europea, tanto de los países vencedores como de los vencidos en la II Guerra Mundial, inició su revolución verde, con grandes mejoras de la productividad, de la que la agricultura española quedó excluida.

Con la salida del aislamiento español en los años cincuenta la política agraria inició una época centrada en la construcción de presas, la realización de nuevos regadíos y la repoblación forestal. Mejoraron también los suministros de factores de producción y se introdujeron nuevas técnicas, especialmente con la acción del Servicio de Extensión Agraria (SEA), creado en este período; se produjo un aumento de rendimientos y la agricultura tuvo una cierta expansión, si bien quedaron prácticamente intactas las deficientes infraestructura rural y estructuras de las explotaciones, a pesar de la iniciación de la Concentración Parcelaria en 1954. Por su parte el comercio, tanto interior como exterior, seguía viciado.

Tras el saneamiento iniciado en 1959 por el Plan de Estabilización, siguió una tímida apertura exterior, cuyo éxito económico configuró el período 1959-63, etapa previa del período de desarrollo planificado que vivió la sociedad española en la década de los sesenta. En lo que se refiere a la agricultura los grupos de presión agraristas, dominantes hasta entonces, quedaron desplazados; se impuso un modelo de crecimiento capitalista, industrial y urbano, que extrajo del sector agrario buena parte de sus recursos humanos, ciertamente excedentarios, junto con recursos financieros y físicos, especialmente agua y suelo. En este período se inició, por otra parte, una política de ordenación de producciones que desembocó en la creación del Fondo de Ordenación y Regulación de Producciones y Precios Agrarios (FORPPA) en 1968. Paralelamente la agricultura española quedaba marginada de los dos grandes procesos de integración europea, la CEE y la EFTA.

La política agraria, con contradicciones internas entre sus diferentes líneas y cierta descoordinación entre los diferentes organismos encargados de llevarla a cabo, se vio superada por los hechos técnicos, económicos y sociales, que ocurrían en el sector. El resultado para la agricultura española fue un estado de depresión socioeconómica con altos costes sociales en los núcleos urbanos e industriales. Los aspectos positivos de esta década en la producción agraria incluyen el auge de las producciones ganaderas (la avicultura y el porcino y la leche), el mayor énfasis de la política cerealista hacia la producción de cereales pienso y la expansión y mejora cualitativa en azúcar, frutas y hortalizas y vino. Entre los aspectos negativos, la contribución del desajuste y retraso de la oferta para satisfacer una demanda cambiante en el espacio, el tiempo y la calidad, a la elevada tasa de inflación y, sobre todo, el efecto nocivo en el comercio exterior del modelo de producción ganadera adoptado, basado en la utilización de maíz y soja importados.

En los primeros años setenta la política agraria fue poniendo cada vez más énfasis en la política de precios, aunque se avanzó en materia de estructuras, pasando de las realizaciones de regadíos y la concentración parcelaria a un planteamiento global de ordenación y modernización de explotaciones, fincas manifiestamente mejorables y grandes zonas de riego. Se concentró la mayor parte del esfuerzo socioestructural en el Instituto de Reforma y Desarrollo Agrario (IRYDA), aunque no se consiguió resolver los problemas endémicos de estructuras agrarias, industriales y comerciales. La investigación agraria recibió un gran impulso con la creación en 1972 del Instituto Nacional de Investigaciones Agrarias (INIA), que unió los anteriores Institutos de Investigación Agrícola, Forestal y de Biología Animal. La divulgación agraria y la formación profesional se orientaron fundamentalmente a los agricultores jóvenes.

La promulgación de disposiciones importantes en materia de Seguridad Social y su financiación cubrieron una gran laguna existente. Se potenciaron asimismo los mercados en origen, creándose la empresa nacional de Mercados en Origen (MERCORSA), y se incentivó

la creación de Agrupaciones de Productores. En el comercio exterior se autodisciplinó algo la actividad exportadora. Sin embargo, a pesar de la gran mejora del sector agrario en esta década no se consiguió superar su retraso respecto al resto de los sectores económicos.

Con la crisis de 1973, de materias primas, monetaria y energética, el sector agrario español sufrió un impacto negativo que fue ignorado durante bastante tiempo, hasta que el cambio político, que trajo consigo además la perspectiva de la adhesión de España a la CEE, y la situación socioeconómica existente, confluyeron en la necesidad de cambio en la agricultura y en la política agraria española, abordado a partir de 1979.

El cambio político supuso un escenario democrático también para la agricultura; este escenario "organiza España en Comunidades autonómicas, formula el principio de libertad de empresa, subordinándose, en todo caso, al interés general; expresa la necesidad de que los poderes públicos atiendan a la modernización y desarrollo de la agricultura y la ganadería; exige un tratamiento especial para las zonas de montaña y reconoce que los sindicatos de trabajadores y las organizaciones empresariales gozan de libertades de acción para la defensa de los intereses económicos y sociales que le son propios" (LAMO DE ESPINOSA, 1979).

La situación socioeconómica, por su parte, se caracterizaba por la inflación y un paro y urbanización crecientes. Desde la crisis de 1973 los precios de los carburantes, fertilizantes, pesticidas y otros productos de la industria petroquímica crecieron ininterrumpidamente, obligando a buscar fuentes alternativas y cultivos y sistemas de producción nuevos. Al mismo tiempo, en un contexto de inflación elevada, la política agraria debía contribuir a evitar tensiones en productos básicos como los alimentos. El grado de urbanización creciente implicaba que los sectores secundario y terciario continuasen extrayendo recursos de la agricultura, con la que competían ventajosamente.

La perspectiva de la adhesión de España a la CEE proporcionó una nueva oportunidad de cambio de la agricultura española, condicionando fuertemente su futuro. La preparación para la adhesión constituyó la primera preocupación de la política agraria española entre 1982 y 1985, partiendo de la constatación de que era la única opción de futuro para el sector agroalimentario español, que seguía sufriendo un retraso institucional y productivo que requería una renovación profunda. Además, la situación económica seguía siendo de crisis, con tasas de inflación elevadas y, en este período, empezó la trasferencia masiva de competencias a la Comunidades Autónomas, lo que constituyó una dificultad adicional (AREVALO, 1993). Se produjo, en efecto, una cierta desorganización inicial de los servicios públicos agrarios transferidos.

5. La agricultura en la adhesión de España a la C.E.E.

Las negociaciones de adhesión de España a la C.E.E. se realizaron en paralelo con las de Portugal, aunque se llevaron de manera separada. Si bien por motivos geoestratégicos había una decisión previa de que ambos países ingresaran conjuntamente, los problemas planteados por uno y otro eran muy diferentes. En efecto, Portugal presentaba problemas importantes de convergencia estructural, pero que podrían ser fácilmente resueltos en atención a su menor peso económico. España, por el contrario, suscitaba no sólo reservas políticas en algunos estados miembros sino que, al mismo tiempo, los problemas económicos que planteaba, especialmente en los sectores de la agricultura y de la pesca, parecían difíciles de resolver, dada su envergadura. Por ello, las negociaciones con España fueron las que marcaron realmente el ritmo.

Conviene recordar que España había solicitado formalmente en 1962 su asociación a la Comunidad con vistas a una futura adhesión. Aunque el objetivo último era la adhesión, las condiciones políticas del momento no lo permitían, al no disponer España de un régimen democrático homologado con los de los restantes estados miembros. Este intento, sin embargo, desembocó en la firma de un Acuerdo Comercial Preferencial el 29 de junio de 1970.

Tan pronto España culminó su proceso de transición democrática presentó formalmente la solicitud de adhesión, el 28 de julio de 1977. El ingreso en la Comunidad era el objetivo de todas las fuerzas democráticas del país.

Las negociaciones comenzaron formalmente en febrero de 1979, aunque no se entró a fondo en las mismas hasta febrero de 1984, cuando la Comisión presentó su propuesta sobre el capítulo agrario, verdadero escollo de la negociación. Una reserva, que Francia hizo explícita a raíz de la intervención pública de su Presidente el 5 de junio de 1980, impuso, de hecho, un parón en la negociación. El desbloqueo se produjo cuando el Consejo comunitario dió un impulso político en octubre de 1983, que luego continuaría en la Cumbre de Fontainebleau en junio de 1984, y fue posible a partir de la constitución de paquetes con otros temas comunitarios, como la financiación de los recursos propios o el reembolso del "cheque" británico.

Durante estos cinco años se negociaron, e incluso cerraron, algunos capítulos menores de la negociación pero sobre todo, la Comunidad aprovechó para modificar, en una actitud defensiva respecto a la competencia que esperaba de España, la OCM de frutas y hortalizas, y para aprobar sus programas integrados mediterráneos, actitud que continuaría posteriormente en relación a la OCM del sector vitivinícola.

El mandato negociador agrario de 21 de febrero de 1984, tras un primer documento de la Comisión de junio de 1983 con orientaciones muy generales, que supuso el inicio real de la negociación en este sector estaba todavía influido por los temores comunitarios al potencial agrario español y no abordaba sectores tan importantes como el vino y las materias grasas, que se dejaron para el final.

Los problemas de negociación en el sector agrario eran, sobre todo, de mercado y sólo se plantearon problemas presupuestarios en relación al sector del aceite de oliva y de las grasas vegetales. El proceso de negociación, en el que la delegación española tuvo que negociar frente a las de los diez Estados miembros concertadas con la Comisión mediante un proceso de acumulación, por el que pretendían resolver la totalidad de los problemas y, al mismo tiempo, obtener determinadas ventajas para ellos, llevó regularmente a situaciones de bloqueo, que sólo se pudieron ir resolviendo mediante impulsos políticos en el marco de paquetes con otros temas internos.

La adhesión implicó por parte de España la asunción de la totalidad de los Tratados y del derecho comunitario existente. Evidentemente, fueron necesarias modificaciones concretas del acervo comunitario para reflejar la realidad de la ampliación, tanto en el derecho primario (por ejemplo, en la ponderación de las votaciones), como en el derecho derivado, con objeto de reflejar la nueva situación de la Comunidad ampliada.

El núcleo central de la negociación consistió en definir las modalidades de la incorporación y el período transitorio en el que se realizaría la adaptación de España al acervo comunitario. Los elementos fundamentales fueron la aproximación de precios y ayudas, el establecimiento de determinadas excepciones temporales a la aplicación de la legislación comunitaria y la definición de determinados productos sensibles, en uno u otro sentido, para los que se previeron excepciones a la libre circulación con objeto de facilitar una integración armoniosa y evitar desequilibrios hasta la integración total al final del período transitorio.

El esquema general de la transición fue el que se conoce como "clásico", con aproximación gradual de precios y ayudas y aplicación desde el principio de los elementos fundamentales de las OCM. Para la mayor parte de los productos agrarios se estableció un período transitorio general de siete años, aunque se fijaron diez para las materias grasas. Durante el período transitorio las diferencias de precios institucionales existentes se corregían, en los intercambios, mediante la aplicación de montantes compensatorios de adhesión (MCA); en el sector de vinos el mecanismo de compensación de las diferencias de precios en los intercambios fue el montante regulador, calculado como diferencia de los precios de orientación pero susceptible de modulación según los tipos de vinos y los precios de mercado.

En el sector de materias grasas se estableció, para el aceite de oliva, que la aproximación de los precios de intervención se realizaría a lo largo de diez años, a razón de 1/20 de la diferencia hasta que se procediese a una reforma de la OCM (lo que se constató a partir de la campaña 1987/88) y a un ritmo normal en el resto del período. En cuanto a las oleaginosas, el sistema nacional de control de precios y cantidades producidas en España se mantuvo durante un período de cinco años (stand-still); hay que recordar que en España no existían ayudas para estos productos y el precio de las semillas y aceites de oleaginosas era más alto que el de la Comunidad, temiéndose que su abaratamiento en España tras la adhesión se tradujese en un hundimiento del consumo de aceite de oliva, que se pretendía evitar.

Para los pocos productos con precios españoles superiores a los comunitarios (azúcar y leche) se previó la congelación de los precios españoles hasta que les alcanzasen los comunitarios, por las subidas anuales que se esperaban de éstos. Estaba prevista la aproximación a la baja en los últimos años del período transitorio si fuese necesario, lo que sucedió realmente puesto que, prácticamente, con el ingreso de España y Portugal se acabó la etapa de aumentos anuales de precios agrarios que caracterizó los primeros años de la PAC.

Para el sector porcino se previeron rígidas limitaciones a los envíos españoles a la Comunidad, hasta la erradicación de la peste porcina africana existente entonces en España.

En el sector de frutas y hortalizas se aplicó, como excepción, una transición específica en dos fases, con una duración total de diez años. La primera fase de cuatro años, denominada de "verificación de la convergencia", debía asegurar la adaptación del sector español a la normativa comunitaria, mientras que en la segunda se realizaría la aproximación de precios y ayudas y se mitigarían las duras condiciones al comercio establecidas durante el período transitorio. Este modelo fue realmente una imposición política por parte de la Comunidad, ya que España hubiese podido adaptarse en muy poco tiempo a la normativa comunitaria y en el marco de un período transitorio clásico. La decisión adoptada supuso que, desde el punto de vista comercial, para varios productos de este sector España quedase, de hecho, en peores condiciones que determinados países terceros mediterráneos que habían firmado acuerdos preferenciales con la Comunidad.

Como parte integrante del régimen de transición se decidió también un sistema de vigilancia de las importaciones para productos sensibles para una y otra parte, aplicable durante diez años y denominado mecanismo complementario de los intercambios (MCI). Para la Comunidad a diez se trató de vigilar las exportaciones españolas de frutas y hortalizas, vino y patata temprana y para España las de algunos productos continentales (lácteos, vacuno y trigo blando panificable) y también de frutas hortalizas y vino.

Finalmente, un elemento clave de la negociación en los diferentes sectores fue la atribución a España de cuotas y de cantidades máximas garantizadas en los productos para los que ya existían en la Comunidad. Fue un tema complejo, en el que se mezclaron aspectos muy técnicos con planteamientos políticos y en los que España fue tratada con extrema dureza, especialmente en lo que se refiere a las cuotas de leche e isoglucosa.

Las negociaciones de adhesión de España y Portugal concluyeron en junio de 1985, previéndose un período de seis meses para la ratificación del Tratado de Adhesión por todos los estados firmantes. Aunque la adhesión definitiva tuvo lugar el 1 de enero de 1986, en el sector agrario una buena parte de las reglamentaciones de mercado entraron en vigor el 1 de marzo. La política comunitaria de estructuras agrarias, por su parte, se aplicó desde el primer momento.

La valoración de los resultados de estas negociaciones debe ir forzosamente más allá de la suma de las ventajas e inconvenientes en cada uno de los sectores. En el caso de España un objetivo muy importante era, sin duda, la contribución de la adhesión a la irreversibilidad del proceso de cambio democrático, con independencia de que los resultados técnicos de la negociación fuesen mas o menos favorables, y evidentemente no lo fueron del todo en el sector agrario. En cualquier caso, incluso desde posiciones críticas a las condiciones finales del capítulo agrario de la negociación de adhesión, se reconoce que "había que entrar en la CE y no existía otra opción de política nacional, internacional, económica o agraria" (LAMO DE ESPINOSA, 1997). Es lo que se hizo, aprovechando las condiciones, las oportunidades y el momento ofrecidos por los socios comunitarios, hasta llegar a la firma del Tratado de Adhesión, que fue ratificado por unanimidad en el Parlamento español.

Para la agricultura española que desde la autarquía impuesta al final de la guerra civil de 1936-39 apenas se había abierto a los mercados, la integración en la Comunidad supuso la oportunidad de modernizar las explotaciones, producir para los mercados, asumir la necesidad de llegar a ser competitiva ante las importaciones y, en definitiva, integrarse en la economía general del país. Los efectos de la adhesión van obviamente más allá de los flujos financieros recibidos para el sostenimiento del sector, 26.900 millones de ecus del FEOGA-Garantía y 3.100 del FEOGA-Orientación en el período 1986-1995, o del crecimiento de las corrientes exportadoras de productos agrarios.

En los diez primeros años de la integración española, 1986-1995, que corresponden al periodo transitorio, la renta agraria medida por el valor añadido neto al coste de los factores aumentó en un 50%; la renta agraria por ocupado, en pesetas constantes, creció a un ritmo equivalente al 4,7% anual acumulativo, lo que permitió reducir en siete puntos porcentuales la diferencia respecto al conjunto de las fuerzas del trabajo, todo ello con un buen comportamiento respecto a la tasa de inflación, puesto que el componente alimentario creció en el decenio considerado menos que el índice general.

Análisis más críticos, basados fundamentalmente en las macromagnitudes agrarias oficiales (cuyos aspectos metodológicos y un análisis de su evolución en el período 1980-95 se pueden encontrar en DIEZ PATIER y SANCHEZ RODRIGUEZ, 1996), que subrayan aspectos menos favorables, reconocen que la producción final agraria ha crecido en pesetas corrientes, aunque resaltando que decrece en pesetas constantes; destacan la influencia de la reducción del número de ocupados en el incremento de la renta agraria per cápita; subrayan la importancia de las subvenciones comunitarias en la renta agraria, aunque resaltan la reducción del potencial productivo que llevan consigo; matizan el importante crecimiento de las exportaciones españolas al mercado europeo argumentando que las de los estados miembros hacia España también crecen y, en algunos casos, a mayor ritmo (LAMO DE ESPINOSA, 1997).

6. La agricultura y el Estado de las Autonomías.

Todos los Estatutos de Autonomía que se fueron aprobando en cada una de las diecisiete Comunidades Autónomas y que entraron en vigor durante los primeros años ochenta incluyen competencias exclusivas en el sector agrario, en base al artículo 148 de la Constitución que señala que las Comunidades Autónomas podrán asumir, entre otras, competencias en "agricultura y ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía". El artículo 149 define, por su parte, entre las competencias exclusivas del Estado, "las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica".

En consecuencia, durante los años ochenta y noventa la Administración Central ha ido transfiriendo la mayor parte de sus funciones, fondos y funcionarios relacionados con el sector agrario a las Comunidades Autónomas. Así "desde 1979 hasta 1995 se traspasaron 34.200 funcionarios y 116.400 millones de pesetas actualizadas" (LOPEZ SANCHEZ-CANTALEJO, 1996). Ha concluido, por tanto, una época en que el Estado desarrollaba la política agraria, con el objetivo fundamental de reducir el déficit alimentario, principalmente desde el Ministerio de Agricultura cuya organización y funcionarios estaban dirigidos a realizar las funciones relacionadas con los precios y mercados (FORPPA y SENPA), la ordenación de las producciones (Dirección General de la Producción Agraria) y las mejoras técnicas y estructurales del sector (INIA, IRYDA, SEA). Los problemas estaban, en general, identificados y las iniciativas políticas y las soluciones técnicas correspondían al Estado; de alguna manera puede pensarse que las cosas eran más sencillas que ahora.

El proceso no ha sido siempre fácil y no han faltado los conflictos debidos a interpretaciones diferentes sobre "la ordenación general de la economía", competencia de la Administración Central, y las funciones exclusivas de la Comunidades Autónomas. Los conflictos planteados impugnando disposiciones, tanto por parte del Estado como de las Comunidades Autónomas, ante la jurisdicción contencioso-administrativa fueron constantes y numerosos; todavía entre 1993 y 1997 se concluyeron más de cuarenta conflictos relacionados con el sector agrario propiamente dicho, quedando pendientes más de veinte, algunos de ellos relativos a normas que fueron publicadas en 1987 y 1988.

En cualquier caso, es normal tratar de evitar o resolver las discrepancias sobre competencias mediante negociación. Las Conferencias Sectoriales, previstas en la Constitución, son el foro oficial de discusión. La Conferencia Sectorial de Agricultura, presidida por el Ministro de Agricultura y con la participación de los Consejeros con competencia en la materia de las Comunidades Autónomas, trata los temas más importantes en el sector agrario, relacionados habitualmente con la PAC. Se trata de un foro básicamente informativo, y a veces también reivindicativo, más que de un órgano de toma de decisiones. También existen grupos de trabajo permanentes, como por ejemplo la Comisión Coordinadora de Investigación Agraria, o específicos, que permiten discutir temas técnicos.

Este proceso de descentralización ya iniciado en el momento de la adhesión de España a la CEE, a través del cual las Comunidades Autónomas pasaron a gestionar un número significativo de ayudas de la PAC (ayudas por superficie a los cultivos herbáceos, ayuda a la producción de aceite de oliva, primas ganaderas, etc.), ha culminado en la práctica en la asunción plena de las competencias fijadas en la Constitución.

Un aspecto especialmente relevante es la inclusión entre estas competencias, a partir de 1996, del pago de la ayudas del FEOGA-Garantia, tema altamente conflictivo sobre el cual tuvo que pronunciarse el Tribunal Constitucional en mayo de 1992. En este sentido, la adopción de los Reales Decretos 2205 y 2206/95 coincide prácticamente con la finalización del proceso de transferencias en el sector agrario. En virtud de ellos el Fondo Español de

Garantía Agraria (FEGA), en el que se han refundido el Servicio Nacional de Productos Agrarios (SENPA) y el FORPPA, pasó a realizar las funciones de organismo de coordinación y las de información a la Comisión Europea en el marco del Reglamento (CEE) 729/70 sobre financiación de la PAC (modificado mediante el Reglamento (CEE) 1287/95 del Consejo, desarrollado a su vez por el Reglamento (CEE) 1663/95 de la Comisión). Se puso en marcha, además, un organismo pagador por Comunidad Autónoma.

En este marco de descentralización administrativa las Comunidades Autónomas tienen, por tanto, unas competencias muy amplias sin que la Administración Central pueda trasladarles íntegramente un esquema de presión similar al que aplica la Comisión, y en concreto el FEOGA, a los estados miembros. No se ha llegado a que, como contrapartida a las responsabilidades que asumen, las Comunidades Autónomas se responsabilicen también plenamente en términos financieros de las posibles consecuencias frente a la UE derivadas de su actuación (SAENZ GARCIA-BAQUERO, 1996).

En efecto, actualmente los Presupuestos Generales del Estado integran todos los flujos financieros de la UE con las organizaciones públicas. Así, en el presupuesto del FEGA se registran las transferencias del FEOGA-Garantia para acciones de financiación exclusivamente. En caso de llegarse a correcciones financieras, el FEOGA deduce automáticamente los importes correspondientes de los reembolsos mensuales de fondos destinados a compensar los gastos efectuados con prefinanciación nacional y, por tanto, las consecuencias inmediatas de cualquier denegación de gasto las soporta inicialmente el Tesoro Público, que proporciona al FEGA los fondos precisos para atender a los organismos pagadores, y no las Comunidades Autónomas.

7. El ejercicio de la competencia común en política agraria y la negociación permanente

La transferencia de una parte muy significativa de las competencias nacionales sobre política agraria a la UE, consecuencia de la adhesión, confiere un interés especial al dominio del proceso comunitario de toma de decisiones, que tiene características propias dadas las competencias de las diferentes Instituciones, fundamentalmente el Consejo y la Comisión y, en menor medida, el Parlamento.

El proceso de toma de decisiones en relación a la PAC (descrito en DIEZ PATIER, 1989) se basa, esquemáticamente, en la iniciativa de la Comisión, con competencia exclusiva para proponer los actos comunitarios de carácter obligatorio que deban adoptarse, el papel básicamente consultivo del Parlamento Europeo y la adopción final de las decisiones por parte del Consejo.

La facultad de iniciativa de la Comisión condiciona, en gran medida, la actuación del Consejo, que no puede decidir sin propuesta previa de la Comisión. El Consejo toma sus decisiones relativas a la PAC en base a la propuesta de la Comisión, por mayoría cualificada, y visto el dictamen del Parlamento Europeo, que no tiene la obligación de seguir. Únicamente puede modificar la propuesta de la Comisión por unanimidad, necesitando el acuerdo de la propia Comisión para adoptar, por mayoría cualificada, una propuesta diferente de la suya.

Una vez que el Consejo ha adoptado una decisión la competencia sobre su desarrollo y medidas de aplicación la ejerce también la Comisión, en relación estrecha con los estados miembros, a través de los Comités de Gestión, uno por cada producto sujeto a OCM. Finalmente, la aplicación concreta de las medidas adoptadas corresponde a las Administraciones nacionales de los estados miembros, en España básicamente las Comunidades Autónomas.

La Comisión asegura, además, la ejecución de los Tratados y de las disposiciones adoptadas para su aplicación y representa a la Comunidad en las negociaciones internacionales en los sectores de competencia comunitaria, como es el caso en la agricultura y el comercio.

Las limitaciones que impone a la UE su naturaleza política hacen que las decisiones importantes tengan que negociarse entre los estados miembros y la Comisión. Las sucesivas ampliaciones han hecho más complejo el proceso de toma de decisiones, diluyendo la capacidad de influencia de los gobiernos individuales por sí mismos y haciendo cada vez más importantes las alianzas y la cooperación entre estados miembros en base a intereses comunes, encuadrados en una lógica comunitaria y no exclusivamente nacional.

Las delegaciones españolas en el seno tanto del Consejo como de los Comités de Gestión fueron, desde la adhesión, encontrando un sitio relevante en el proceso comunitario de toma de decisiones y alcanzaron una posición relativamente satisfactoria, que empezó a verse afectada negativamente a partir de la adhesión de Suecia, Austria y Finlandia el 1 de enero de 1995 (cuyos resultados, en lo que se refiere al sector agrario, han sido descritos por DIEZ PATIER, 1994).

Ocasiones para la negociación se presentan en múltiples momentos en el día a día de la actividad comunitaria. Así, cada semana tienen lugar en la Comisión cerca de diez reuniones de Comités de Gestión o Grupos de Expertos agrarios, donde los funcionarios nacionales pueden explicar directamente, y a través de contactos personales con motivo de las propias reuniones, los problemas de su país que necesitan una solución.

En lo que se refiere a las decisiones del Consejo de Ministros de Agricultura, que se reune habitualmente una vez al mes, se apoyan en el trabajo del Comité Especial de Agricultura, que mantiene reuniones semanales y que dispone de informes de Grupos de Trabajo técnicos. Todo el sistema se basa en contactos e intercambios de información entre los expertos de los estados miembros y de la Comisión, en estos tres niveles.

Una buena ocasión para resolver problemas es el ejercicio anual de fijación de precios agrarios y medidas conexas, en el que tradicionalmente las delegaciones tratan de incluir una "shopping list" de problemas concretos nacionales. También lo son la adopción de paquetes de medidas relacionadas con la PAC, que se está convirtiendo en un modo de toma de decisiones al final de cada Presidencia semestral, o los procesos para modificaciones importantes de las OCM o de las orientaciones generales de la PAC. Estas negociaciones requieren tiempo y el compromiso es inevitable, por lo que suelen resolverse en base a paquetes aceptables para todos.

Pero los temas agrarios importantes no solamente pueden negociarse en el marco sectorial de los Consejos de Agricultura sino que, al ser la PAC un elemento clave en la construcción europea, suelen plantearse también en el marco de las grandes negociaciones internas comunitarias del Consejo de Asuntos Generales o de los Consejos Europeos, o en las relacionadas con negociaciones internacionales, como los acuerdos bilaterales de la Unión Europea con determinados países o áreas geográficas o las negociaciones comerciales multilaterales en el seno de la Organización Mundial de Comercio.

En cualquier caso, el ejercicio de negociación permanente que caracteriza a la UE requiere también, para una buena defensa de los intereses agrarios nacionales, desarrollar una adecuada capacidad de influencia, que sólo debe ejercerse de manera indirecta, ya desde el inicio del proceso de concepción y preparación de las propuestas de política comunitaria, competencia de la Comisión, y ello tanto a nivel político como técnico. Desde luego, como se ha dicho, es fundamental el papel de las delegaciones nacionales en los Consejos de Ministros de Agricultura y en los órganos preparatorios que analizan las propuestas de la Comisión,

donde es imprescindible una estrategia correcta, con una toma de posición rigurosa y clara, mantenida en todos los niveles de la discusión (Grupo de Trabajo, Comité Especial de Agricultura y Consejo). La actuación de la Comisión y de sus Servicios durante la fase de discusión en el seno del Consejo reviste también una importancia fundamental y merece una gran atención y dedicación.

En este proceso es precisa una buena coordinación interna de las Administraciones nacionales, con una amplia política de consenso, tanto en la elaboración de la toma de posición como en su defensa posterior. Políticos, funcionarios, organizaciones profesionales, sectores productivos e industriales y opinión pública domésticos deben trabajar en la misma dirección hasta conseguir un frente interno unido, y no romperlo.

Hay que establecer también una amplia red de información mutua y de complicidades y alianzas con la Comisión y sus Servicios, así como con las delegaciones de los otros estados miembros, tanto con los que comparten las mismas posiciones como con los demás, aportando siempre soluciones para los problemas de todos y tratando de facilitar la búsqueda y conformación de posiciones mayoritarias, cuando no unánimes, en base a compromisos amplios; se debe intentar que las discrepancias, cuando se produzcan, no afecten la cooperación necesaria.

De esta manera es como mejor se defienden también las revindicaciones nacionales, limitando en lo posible, aunque sin renunciar a ello cuando sea necesario, las situaciones excepcionales que exijan un comportamiento muy firme, a pesar del coste futuro que suelen llevar consigo.

En la experiencia concreta de España tras la adhesión este ejercicio dió una serie de resultados que cambiaron algunas de las condiciones previstas en el Tratado antes de concluir el período transitorio. Así, se consiguió el reconocimiento de la precocidad de los cultivos del sur de la Comunidad a efectos de los períodos de apertura de la intervención en cereales y oleaginosas; un mecanismo de ayudas para los frutos secos típicamente mediterráneos (almendras, avellanas y garrofas); la incorporación de las satsumas y clementinas al régimen de intervención de las mandarinas; un régimen de ayudas por hectárea para las leguminosas grano de consumo humano (garbanzos, lentejas y vicias); un régimen específico para el desarrollo del arroz Indica en la Comunidad o el inicio de un conjunto de medidas en el sector forestal (BARREIRO, 1995).

Pero la experiencia fue más allá de incorporar la problemática específica española al acervo comunitario y se pudieron también ir eliminando gradualmente algunas de las barreras establecidas en la negociación de adhesión, a pesar de requerir decisiones por unanimidad. Así se consiguió acelerar el ritmo de aproximación de precios y ayudas en los sectores de cereales, frutas y hortalizas y aceite de oliva, entre otros, y acortar la duración de las medidas prevista para los productos sensibles. Se cambió el modelo previsto en el tan conflictivo sector de materias grasas y, en el sector de frutas y hortalizas, la aplicación del MCI fue más suave y limitada que lo que se había previsto en el Tratado de Adhesión.

Además se ha podido participar desde dentro de la Comunidad en la sucesión de acontecimientos que han marcado la evolución de la PAC en estos últimos años y que han relativizado mucho algunas de las condiciones establecidas en el Tratado de Adhesión.

La entrada en vigor del Mercado Interior hizo que quedaran superados los elementos de transición que, por basarse en controles en frontera, suprimidos a partir del 1 de enero de 1993, resultaban incompatibles y anticiparon así el final del período transitorio; en concreto, se eliminaron los derechos de aduana residuales y se igualaron con los precios comunitarios todos los precios españoles que aun no lo estaban (MILÁN, 1993).

Desde la entrada de España se han producido también otros cambios que han tenido una gran incidencia en la agricultura europea, como la modificación de los Fondos Estructurales y las medidas de acompañamiento de la prerreforma de los estabilizadores agropresupuestarios, que supusieron la introducción de criterios medioambientales en la agricultura; el establecimiento de una fuerte disciplina presupuestaria (directriz); la introducción de las ayudas por hectárea en los cultivos herbáceos y de las primas ganaderas de la reforma de la PAC y el debilitamiento del principio de preferencia comunitaria.

8. La política agraria en España y el futuro de la PAC

El proceso de construcción europea emprendido hace más de cuatro décadas puede considerarse irreversible, a pesar de las dudas que todavía pueda suscitar el desarrollo político incipiente de la Unión, y la participación de España en el mismo es definitiva.

La PAC, ha sido sin duda uno de los primeros motores de la unidad europea, aunque ha ido perdiendo peso político en paralelo a la pérdida de peso económico relativo de la agricultura en la UE. Hoy es muy distinta a la inicial y tambien a la que España encontró tras su adhesión, y deberá todavía seguir cambiando. Las políticas de ayudas directas, que están sustituyendo a las políticas agrarias tradicionales basadas en el apoyo a los precios, tendrán que definir mejor sus objetivos, incrementar su eficiencia en relación al coste, desligarse cada vez más de la producción y tener en cuenta la multifuncionalidad de la actividad agraria.

En los próximos meses se van a debatir propuestas de reglamentos relativos a la reforma de la PAC que afectan a productos agrarios importantes para España (COMISIÓN EUROPEA, 1998). Cultivos herbáceos, carne de vacuno, leche y productos mediterráneos como el aceite de oliva, tabaco y vino, van a ser objeto de discusiones que pueden dar lugar a nuevas medidas menos favorables para el sector que las actuales, al menos en relación a las ayudas. Hay que tener en cuenta que el peso de las subvenciones comunitarias en la renta agraria en España ha llegado a ser del 30 %, aunque repartidas muy desigualmente por regiones y productos (GARCIA FERNANDEZ, 1996). Las subvenciones han llegado a suponer cerca de un billón de pesetas anuales.

La integración de la agricultura española en la de la UE es incuestionable y hoy no tiene mucho sentido discutir sobre las condiciones en que se produjo, ni lamentar que no hubiera sucedido mucho antes para haber podido así participar en la creación de la PAC. De la misma manera el proceso autonómico y las transferencias de competencias sobre agricultura a las Comunidades Autónomas son también irreversibles.

Tras este doble proceso de cesión de competencias a la UE y a las Comunidades Autónomas, la posición del estado en relación a la política agraria es menos nítida y menos activa. Ello ha contribuído a cierta descoordinación institucional, una menor articulación entre política y técnica, alejamiento de la realidad del sector, burocratización excesiva y, en definitiva, ha ocasionado carencias básicas en lo que se refiere a una auténtica política agraria nacional, no necesariamente residual.

Para aprovechar la oportunidad actual de cambio que supone la nueva reforma de la PAC y enfrentarse con éxito al futuro la política agraria española tiene que actuar decisivamente en tres áreas: las propias decisiones que se van a adoptar sobre la PAC, su aplicación y gestión por la administración nacional competente, y la utilización de los grados de libertad que va a seguir dejando a los estados miembros.

En primer lugar, en relación al nuevo proceso de reforma de la PAC, es fundamental que España consiga una estrategia negociadora útil y mejore su participación en

las discusiones según las reglas del juego comunitario. En los tres últimos años el papel de las delegaciones españolas en los diferentes ámbitos de decisión en el sector agrario, que había llegado sin duda a ser más influyente del que hubiera correspondido simplemente a la ponderación de votos, se ha visto devaluado. Han influído los nuevos equilibrios tras la ampliación de la UE en 1995; también, al menos en lo que se refiere a la agricultura, la percepción del balance de la segunda Presidencia española, en el segundo semestre de ese año, como muy inferior al de la primera, en el primer semestre de 1989, así como la nueva actitud tras el cambio de gobierno en España en 1996, que trasladó a las Instituciones de la UE y a los estados miembros un mensaje de ruptura con el pasado reciente, coincidente precisamente con la pertenencia de España a la Comunidad.

Es urgente recuperar el capital político acumulado por España desde la adhesión, que sirvió para conseguir resultados favorables, algunos de los cuales ahora se pueden poner en cuestión, para poder conseguir mejoras en la posición del sector agrario español en la PAC.

En segundo lugar, en lo que se refiere a las relaciones entre la Administración Central y la Autonómica en materia de política agraria es indispensable, dada la situación de cesión de competencias, el establecimiento de un esquema de funcionamiento institucional y de adopción de decisiones claro y preciso, quizá en el marco de un pacto agrario. Podría buscarse inspiración en la propia UE, donde las Instituciones comunitarias y los estados miembros disponen de un marco bien definido, incluidas las modalidades de votación, que habría que trasladar de alguna manera a las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

La Conferencia Sectorial de Agricultura podría quizá evolucionar y convertirse en el órgano de decisión en temas relativos al diseño, planificación y realización de actuaciones conjuntas. El Estado, responsable de las relaciones con la UE, dirigiría el proceso de conformación de posiciones nacionales relativas a la PAC y ejercería la coordinación y el arbitraje de las políticas autonómicas la aplicación y gestión de las medidas de la PAC corresponderían a las Comunidades Autónomas aunque sin perder de vista la necesaria coordinación así como la implantación de una autentica responsabilidad financiera. Todos los temas podrían discutirse previamente a nivel técnico.

En tercer lugar, es preciso definir una política agraria nacional que compatibilice los intereses de las diferentes agriculturas españolas, que necesitan ser cada vez más eficientes y competitivas técnicamente, con la satisfacción de las demandas crecientes del consumidor en relación a la calidad y seguridad alimentarias y la atención a las consideraciones medioambientales, que revisten cada vez más importancia y requieren decisiones.

El Estado puede, en base al principio de organización general de la economía, definir y financiar políticas dirigidas a conseguir objetivos nacionales sin más limitación que el Mercado Único y las reglas de competencia. El margen de maniobra es todavía amplio y permitiría una política nacional que vaya más allá de la representación y participación en la UE y en otras Organizaciones internacionales, o del papel de fuente de financiación. Ello abunda en la necesidad de perfeccionar la delimitación del espacio de competencias entre Gobierno Central y Comunidades Autónomas y ejercerlas en un marco de cohabitación, no sólo para evitar conflictos sino por razones de eficacia, y la definición de tareas comunes susceptibles de abordarse en un marco de cooperación entre ambos. Existen suficientes posibilidades en lo que se refiere, entre otras, a las políticas estructurales, de desarrollo rural y medioambientales; la investigación, incorporación de tecnología, formación y capacitación agrarias y todas las políticas relativas a la "caja verde"; el asociacionismo, o la política fiscal.

Es cierto que la pertenencia a la UE implica, como se ha venido repitiendo, una pérdida de soberanía pero quedan también posibilidades de actuación. En un intento de cuantificar estas posibilidades, Deniau cifró "la cuota de poder que queda a disposición real de un gobierno democrático: 5 % de los datos de la vida de un país", que bautizó como "ley

Palme-Deniau". A la pregunta de si este 5 % es poco se respondía que no es negligible y "puede cambiar la vida, en bien o en mal, o al menos la percepción que se tiene de ella" (DENIAU, 1992). Cifras aparte, lo mismo ocurre con las limitadas, pero ciertas, posibilidades de actuación de España en el marco de la PAC, que exigirán un gran compromiso, exento de ambigüedad, por parte de los responsables del sector.

REFERENCIAS

AREVALO ARIAS, J. 1993. "Diez años de política agraria". El Boletín, 4: 48-55. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAPA). Madrid.

BARREIRO SEOANE, J. 1995. "La adhesión de España a la Unión Europea en el sector agrario: un proceso de renegociación permanente". El Boletín, 25: 44-51. MAPA. Madrid.

BOTELLA BOTELLA, F. y DIEZ PATIER, E. 1979. La politique agricole espagnole. Programme de la Cooperation dans le domaine de la Planification. II ème Colloque Franco-Espagnol. Secretariat General du Plan. Paris, 17-19 Décembre 1979.

COMISIÓN EUROPEA. 1997 Agenda 2.000. Por una Unión más fuerte y amplia. COM (97) 2.000 final de 15 de julio de 1997. Comisión Europea. Bruselas.

COMISIÓN EUROPEA. 1998. Propuestas de reglamentos del Consejo relativos a la reforma de la Política Agrícola Común. COM (98) 158 final de 18 de marzo de 1998. Comisión Europea. Bruselas.

DENIAU, J.F. 1992. Ce que je crois. Bernard Grasset.

DIEZ PATIER, E. 1989. "El proceso comunitario de toma de decisiones en el sector agrario". Noticias CEE, 48: 101-110. C.I.S.S. Madrid.

DIEZ PATIER, E. 1994. "La agricultura en las negociaciones para la ampliación de la Unión Europea" El Boletín, 16: 14-21. MAPA. Madrid.

DIEZ PATIER, E. y SANCHEZ RODRIGUEZ, E. 1996. "Macromagnitudes agrarias: indices de su evolución" El Boletín, 34: 46-61. MAPA. Madrid

DIEZ PATIER, E. y TRUEBA HERRANZ, D. 1997. " The support to livestock production in less-favoured areas under the Common Agricultural Policy of the European Union". En Laker, J. y Milne, J. Editores. Livestock Systems in European Rural Development. LSRID network. Macaulay Land Use Research Institute. Aberdeen. Pp. 95-99.

GARCÍA FERNANDEZ, G. 1996. "Territorialización de las rentas y subvenciones agrarias". El Boletín, 28: 25-30. MAPA. Madrid.

LAMO DE ESPINOSA, J. 1979. Politica de cambio para la agricultura. Intervención en el Debate sobre Política Agraria en el Congreso de los Diputados, junio de 1979. Servicio de Publicaciones Agrarias. Ministerio de Agricultura. Madrid.

LAMO DE ESPINOSA, J. 1997. La década perdida. 1986-96. La agricultura española en Europa. Ediciones Mundi Prensa. Madrid.

LOPEZ SANCHEZ-CANTALEJO, J. 1996. "1983-1995: Trece años de mudanza en la agricultura española". El Boletín, 31: 34-42.MAPA. Madrid.

MILAN DIEZ, R. 1993. "La agricultura española y el mercado único: finalización del período transitorio". El Boletín, 1: 16-21. MAPA. Madrid.

SAENZ GARCIA-BAQUERO, J.L. 1996. "La corresponsabilidad financiera en la gestión de ayudas del FEOGA-Garantía". El Boletín, 40: 32-39. MAPA. Madrid.