

# LA POLÍTICA AGRICOLA COMUN Y SU IMPACTO REGIONAL EN ESPAÑA

El análisis del impacto de la incorporación a la CEE sobre las regiones agrarias españolas, así como la posibilidad de utilizar los instrumentos socioestructurales y regionales como elementos de compensación, constituye el núcleo central de este artículo de **José M.º Sumpsi** y **Carlos Tió**, quienes establecen como punto de partida para este trabajo el hecho de que, según ellos, el análisis de dicho impacto no puede llevarse a cabo sin tener en cuenta el proceso de crisis de la PAC, así como las propuestas orientadas hacia su reforma.

A través de este estudio, los autores llegan a la conclusión de que el impacto de la adhesión de España a la CEE puede tener efectos tanto positivos como negativos en cada una de las regiones españolas, con independencia de su nivel de desarrollo, aunque los efectos serán más fuertes cuanto mayor sea el peso del sector agrario en cada región.

## 1. INTRODUCCION

**E**L análisis del impacto de la adhesión de España a la CEE en el sector agrario, desde una perspectiva regional, no puede desarrollarse sin tener en cuenta el proceso de crisis de la PAC y las propuestas de profundas reformas de dicha política, algunas de las cuales ya están en marcha. Por utilizar un símil físico, es como estudiar la trayectoria de un cuerpo que se mueve dentro de unas coordenadas que, a su vez, están en movimiento.

Esta situación confiere al análisis una cierta complejidad y hace absolutamente imprescindible dedicar algún apartado, en concreto el 3 y el 4, a estudiar la crisis de la PAC y su reforma (estudio del movimiento de los ejes

de coordenadas, según el símil de Física).

Dado que el objetivo básico del artículo es el análisis del impacto regional para España, pero en el contexto europeo de la CEE, será necesario también conocer la estructura productiva de las regiones de la Europa comunitaria (apartado 2), así como el futuro de las regiones rurales en Europa ante la reforma de la PAC (apartado 5).

El núcleo central del artículo lo constituyen los apartados 6 y 7, en los que se analiza el impacto sobre las regiones agrarias españolas (básicamente el impacto derivado de la aplicación de las medidas de precios y mercados de la PAC sobre las principales producciones de cada región, lo que denominamos el efecto del componente mercado), y la po-

sibilidad de utilizar los instrumentos socioestructurales y regionales como elementos de compensación.

## 2. LA ESTRUCTURA PRODUCTIVA DE LA EUROPA COMUNITARIA

La Comunidad Económica Europea está formada por doce países muy heterogéneos desde el punto de vista agrario, debido a razones climatológicas, de medio físico y de tradición histórica y cultural.

La principal fractura productiva que divide a Europa es la que se produce entre países básicamente ganaderos y países más agrícolas que ganaderos. Este elemento varía de norte a sur de la actual Comunidad, con centro de gravedad en Francia. En este país las producciones agrícolas y ganaderas se dividen la producción final agraria casi al 50 por 100. Más al norte, las producciones agrícolas pierden peso relativo, y la agricultura se convierte básicamente en producción ganadera.

Realmente, lo que ocurre es que sólo en la Europa mediterránea existe variedad de producción agrícola. En los países al norte de Francia, la producción agrícola se reduce al azúcar de remolacha y a los cereales para alimentación humana, si exceptuamos el arroz. El resto de su producción agrícola es subsidiaria de la producción ganadera, para fabricar los piensos y forrajes para la alimentación animal.

Es cierto que la producción de hortalizas tiene cierta importancia en los Países Bajos y en el Reino Unido, pero no se trata de secto-

res determinantes ni característicos de su economía agraria. En definitiva, el impacto regional de estas producciones es relativamente escaso.

En la Europa mediterránea crece el papel de las producciones estrictamente agrícolas en la conformación de la vida económica regional. Además de las zonas cerealistas o remolacheras, comarcas enteras viven del vino, de las frutas, hortalizas, arroz, tabaco, girasol, algodón, del aceite de oliva...

La estructura productiva europea se refleja, como se verá posteriormente, en una política agrícola común asimétrica. La protección comercial de la agricultura europea frente al exterior es mucho más intensa en los sectores ganaderos, cerealistas y remolacheros, como exigía la realidad primitiva de una Comunidad con escasa presencia mediterránea. Las posteriores adhesiones de Grecia, Portugal y España han modificado sustancialmente este escenario.

La heterogeneidad de la estructura productiva europea tiene consecuencias inevitables en la «nacionalización» de algunas producciones. Hablar de aceite de oliva en la CEE equivale a hablar de España, Italia y Grecia. De igual modo, hay que tener en cuenta que el 80 por 100 de la leche que produce la Europa comunitaria se obtiene en sólo cuatro países: Bélgica, Francia, Alemania y el Reino Unido. Asimismo, hablar de trigo en Europa es hablar de Francia (40 por 100), el centeno es Alemania (68 por 100) y Dinamarca (24 por 100) y, en definitiva, referirse al vino es hablar de Francia, Italia y España.

### 3. LA ACTUAL CRISIS DE LA PAC

Hasta el momento presente, la política agrícola común se ha basado, fundamentalmente, en los reglamentos que regulan los mercados agrarios a corto plazo. Estas acciones están financiadas por la sección Garantía del FEOGA y absorben cantidades superiores al 95 por 100 de los gastos totales de dicho Fondo. La política de estructuras comunitarias financiada por el FEOGA-Orientación, debe conformarse con cantidades prácticamente residuales.

La PAC ha sido, hasta ahora, una política basada en la ordenación de precios y mercados, política de carácter coyuntural a corto plazo, pero además el nivel de protección ha sido muy variable en los distintos sectores productivos. La Comunidad primitiva diseñó una política férreamente proteccionista en los sectores básicos de la estructura productiva de los países miembros de la

CEE en aquellos primeros momentos: los cereales, la remolacha y las producciones ganaderas. El nivel de precios interiores en estos sectores estaba aislado del nivel del mercado mundial por diversos mecanismos de protección en frontera. Eran precios muy superiores a los del mercado internacional.

De este modo, los reglamentos del tabaco, algodón, aceite de oliva y semillas oleaginosas se basan en la concesión de elevadas primas o subvenciones directas, que han permitido el mantenimiento de la producción europea, así como el comercio tradicional de importación en la CEE. En estos sectores, el consumidor y el industrial comunitarios han disfrutado de precios similares a los del mercado internacional.

En otros sectores se han utilizado los precios mínimos a la importación, denominados precios de referencia, para mantener el nivel de renta de los productores europeos, con lo cual los precios al consumo en la CEE se han elevado considerablemente. Se trata del caso del vino y de las frutas y hortalizas frescas.

El muy distinto nivel de protección en frontera para los diversos productos agrícolas ha tenido consecuencias financieras considerables. Según han ido aumentando las producciones en sectores basados en subvenciones directas, el coste de mantenimiento por aplicación de estos reglamentos ha ido haciéndose insoportable; caso evidente es el sector de las materias grasas.

En los sectores basados en una fuerte protección en frontera, los altos precios interiores han provocado una elevada rentabilidad y, por tanto, un estímulo a la introducción de mejoras tec-

CUADRO N.º 1

#### ESTRUCTURA DE LA PRODUCCION FINAL AGRARIA (Año 1985)

PAIS	Porcentaje de la producción ganadera
Bélgica .....	66,7
Dinamarca .....	65,1
Alemania .....	66,8
Grecia .....	29,9
España .....	38,6
Francia .....	48,9
Irlanda .....	85,9
Italia .....	38,1
Luxemburgo .....	83,5
Holanda .....	65,1
Reino Unido .....	60,3

Fuente: Comisión Europea

nológicas y al aumento de la productividad, con la aparición de voluminosos excedentes.

El mantenimiento de esta política ha llevado a la Comunidad a incurrir en un gasto de 26.000 millones de ECUs en 1987, es decir, 3,77 billones de pesetas. Al mismo tiempo, se han inundado los mercados exteriores de productos excedentarios, invendibles sin costosas subvenciones, al mismo tiempo que se ha entrado en una fase de conflicto permanente con los grandes países competidores de la CEE en el mercado mundial, así como con los países en vías de desarrollo, que han visto hundirse los precios de exportación de muchas de sus producciones básicas.

Estos hechos, arrastrados en los últimos años, han provocado la necesidad de introducir cambios en profundidad en la PAC.

#### 4. LA REFORMA DE LA PAC

La reforma en curso de la política agrícola común tiene como objetivo básico domesticar la tendencia explosiva de la producción europea. Los cambios que se están introduciendo tendrán consecuencias, sin duda, en amplias regiones rurales de la Comunidad.

La heterogeneidad regional en la actual Comunidad no se reduce sólo a la localización de las producciones. También existe una gran diversidad de aptitudes para la producción, con rendimientos muy variables. Una política de precios restrictivos, o de contingentación de producciones, no puede dejar de tener profundos efectos a nivel regional.

La actual política de precios res-

trictivos debe provocar, a medio plazo, una relocalización selectiva de las producciones agrarias europeas en las zonas con evidentes ventajas comparativas. El proceso de especialización productiva es inevitable si se pretende mantener un mercado común europeo agrícola, a no ser que se esté dispuesto a mantener la actual situación de excedentes, con elevados gastos.

A corto plazo, la política restrictiva de precios se está combinando con una política de contingentación de la producción en múltiples sectores. Las medidas que tienden a limitar la producción a través de cantidades máximas garantizadas, que implican penalización sobre los precios, o ayudas, en caso de sobrepasarse, están concebidas a nivel europeo y no implican una renacionalización de la PAC. Estas medidas llevarían a una disminución de precios en caso de que las producciones no disminuyeran, con lo cual los efectos a medio plazo son muy similares a los de la política restrictiva de precios.

Sin embargo, las consecuencias son muy distintas en el caso del establecimiento de cuotas nacionales de producción. En este caso, se produce una auténtica ruptura del mercado único europeo, una renacionalización de la producción. Al mismo tiempo, la estructura productiva queda congelada o, al menos, se dificulta el proceso de modernización y de especialización productiva.

La combinación de ambas políticas tiene efectos muy diversos, según el sector y la región de que se trate en cada caso.

Simultáneamente, la Comunidad se ha planteado la necesidad de acabar la realización del mercado único europeo en el horizonte de 1992. La realización de

la plena libertad de intercambios intracomunitarios, en una Comunidad tan heterogénea como la actual, lleva implícito el reforzamiento de la cohesión europea. Este último objetivo no puede lograrse sin un esfuerzo especial para reforzar presupuestariamente los fondos de carácter estructural: el Fondo Regional, el Fondo Social y el Fondo Estructural Agrícola. El Plan Delors intenta elevar los recursos comunitarios dedicados al conjunto de los fondos estructurales hasta un 25 por 100 del total de los gastos de la Comunidad en 1992.

Sin embargo, no va a ser suficiente con incrementar los recursos destinados a los fondos estructurales. Será preciso también introducir cambios sustanciales en el modo de distribuir dichos recursos, dirigiéndolos, de un modo cada vez más selectivo, hacia las regiones más necesitadas de la Comunidad.

Pero también va a ser necesario introducir un giro en los objetivos y programas de carácter estructural. La política agrícola de carácter socioestructural, por ejemplo, tendrá que hacerse coherente con los objetivos de la reforma de la PAC en cuanto a reducción de producciones. ¿Hasta qué punto podrá seguirse estimulando la modernización y mejora de la productividad en muchos sectores hoy día excedentarios?

La reforma de la PAC incluye, por tanto, una nueva política socioestructural más selectiva, principalmente dirigida a las zonas desfavorecidas y de montaña, con mayor dedicación a la conservación del medio ambiente, desarrollo del sector forestal y, al mismo tiempo, una política de ayuda directa a las rentas de los agricultores que van a verse afec-

tados por la reforma, ayudas que no irán ligadas al nivel de producción. Otras vías de actuación implican directamente la concesión de ayudas y subvenciones a la «extensificación» de la producción, al abandono de la actividad agrícola o a la jubilación anticipada de agricultores.

Esta nueva orientación de la política socioestructural tiene tres consecuencias fundamentales: 1) un fuerte componente espacial en sus efectos; 2) la aparición de fuertes contradicciones internas en la PAC, y 3) la renacionalización de la PAC.

1) En cuanto al primer aspecto, de indudable interés para analizar el impacto regional-agrario de nuestra incorporación a la CEE, cabe destacar que la mayor discriminación espacial de las nuevas medidas socioestructurales se produce por dos vías. Una se refiere al hecho de que la mayor parte de éstas sólo se aplican a determinadas regiones. Así, por ejemplo, el reforzamiento de las ayudas en las zonas de agricultura de montaña y desfavorecidas supone un paso más en la tendencia hacia la regionalización de las medidas estructurales; algo similar ocurre con las ayudas a la «extensificación» y reconversión de la producción, ya que, además de haber excluido al conjunto del territorio de Portugal, se ha considerado la posibilidad de que dichas ayudas no se apliquen a determinadas zonas. Así, el Reglamento CEE 187/87 establece que «A petición justificada, la Comisión podría autorizar que un Estado miembro no aplique el régimen en las regiones o zonas en las que las condiciones naturales o el riesgo de despoblación desaconsejen una reducción de la producción». Sin embargo, será la Comisión la que deberá adoptar las normas de

desarrollo, y en particular los criterios para la delimitación de las regiones o zonas que quedaran exentas de la aplicación de estas ayudas a la «extensificación».

La segunda vía, si cabe todavía más importante, es la decisión de la Comunidad de ampliar el abanico del porcentaje de financiación comunitaria, en función de la región en que se aplique la correspondiente ayuda. Así, en las ayudas a las rentas de los agricultores (reglamento que todavía está pendiente de aprobación), la cofinanciación con cargo al FEOGA varía del 10 hasta el 70 por 100, según regiones, cuando lo normal hasta la fecha era que el intervalo oscilara entre el 25 y el 50 por 100.

Para dichas ayudas a las rentas, la CEE ha clasificado las regiones de la Comunidad en cuatro categorías, en función de un indicador sintético compuesto en 3/4 por el PIB por cabeza y en 1/4 por la proporción de empleo no agrícola. En las regiones de categoría I (cuando el indicador sintético regional es inferior al 75 por 100 del valor medio de la CEE), el reembolso es del 70 por 100. En las regiones tipo II (cuando el indicador es igual o superior a 75 por 100, pero inferior al 85 por 100 del valor medio comunitario), el reembolso es del 45 por 100. En las regiones tipo III (cuando el indicador es igual o superior al 85 por 100, pero inferior al 95 por 100 del valor medio de la CEE), el reembolso es del 20 por 100 y, finalmente, en las regiones tipo IV (cuando el indicador es igual o superior al 95 por 100 del indicador comunitario), el reembolso es del 10 por 100.

2) El hecho de que se pretenda utilizar la política socioes-

tructural para paliar el grave problema de los excedentes, aparte de ser una vía de dudosa eficacia, lleva a dicha política a fuertes contradicciones internas y supone una fuerte distorsión del concepto clásico de política de estructuras.

Para empezar, que una ayuda para «extensificar» la producción agraria pueda considerarse como una medida socioestructural no deja de ser paradójico y chocante, especialmente en regiones con fuertes problemas de desempleo. Además, la incidencia en cuanto al descenso de la producción probablemente será pequeña, ya que se dejarán de cultivar, o se dedicarán a la repoblación forestal, las tierras marginales de menor producción. Distinto es el concepto de «extensificación» no como abandono del cultivo de toda o parte de la superficie de la explotación, sino como una reducción del 20 por 100 o más de los rendimientos. Esta medida podría ser de aplicación en explotaciones y zonas muy productivas y, por tanto, podría tener un fuerte impacto en la eliminación de excedentes. Sin embargo, ello dependerá de cómo se aplique y con qué intensidad, dicho tipo de «extensificación».

Otro tipo de medidas son aquellas que tratan de paliar los efectos negativos del cambio de la política de precios en las rentas agrarias. Se trata de las ayudas a las rentas de los agricultores. En este caso, el problema que se plantea es que se incurre en contradicciones que no están resueltas. Así, por ejemplo, un agricultor podría recibir a la vez una indemnización compensatoria de zona de montaña (ICM) o desfavorecida y una ayuda a la renta (régimen comunitario o nacional de ayudas a las rentas agrarias).

Otra flagrante contradicción es el hecho de que en las ayudas de las zonas de montaña y desfavorecidas (ICM) se exige que el agricultor permanezca por lo menos durante cinco años cultivando la explotación, mientras que ahora se le pueden conceder ayudas si deja de cultivar la explotación (por la vía de las ayudas a la «extensificación», o por la vía de las indemnizaciones de prejubilaciones con abandono del cultivo).

Por tanto, en las zonas desfavorecidas se pueden producir contradicciones y graves distorsiones al aplicar las medidas clásicas de estas regiones desfavorecidas y, simultáneamente, poner en marcha los nuevos tipos de ayudas (ayudas a las rentas, ayudas a la «extensificación», indemnización de prejubilación, etcétera).

Dado que España tiene un importante número y extensión de este tipo de zonas (más del 50 por 100 de la superficie agraria útil nacional), esta problemática puede complicar el diseño de nuestra política estructural.

3) Las nuevas medidas socioestructurales abren, de forma inequívoca, un camino hacia la renacionalización de la PAC. Este proceso se desarrolla a través de dos vías, que podríamos denominar blanda y dura. La fórmula blanda consiste simplemente en el hecho de que, para determinadas medidas, se deja que el estado miembro decida si se aplican o no, y en qué intensidad. Así, por ejemplo, el reglamento que define las ayudas de prejubilación (que, a su vez, tiene dos modalidades: una de prejubilación con abandono del cultivo y otra de prejubilación con reestructuración de explotaciones) establece que los estados miem-

bros pueden no aplicar, en todo o parte de su territorio, el conjunto o ciertas medidas en relación a la prejubilación, o bien diferenciar, según regiones, la aplicación de dichas medidas (con lo cual, además, se abunda en el primer aspecto mencionado de aumento de la diferenciación espacial en la aplicación de las medidas socioestructurales).

La fórmula dura consiste en que la CEE permitirá, en un futuro próximo, que los estados miembros establezcan sistemas de ayudas nacionales (totalmente financiados por los presupuestos del estado miembro correspondiente). Lo único que exige la CEE es que dichos sistemas nacionales de ayudas cumplan una serie de requisitos, lo que se denomina régimen de encuadramiento de las ayudas nacionales. Esta fórmula es la salida que la CEE pretende dar al problema de la existencia de agricultores marginales, y con escasas posibilidades de llegar algún día a ser viables, cuya supervivencia está amenazada frente al endurecimiento de la política de precios. El hundimiento de este tipo de agricultores crearía graves problemas sociales, ya que la crisis económica dificulta que puedan encontrar empleos alternativos. La CEE no quiere gastar fondos para ayudas directas a estos agricultores, ya que sus ayudas van dirigidas a los agricultores viables o con posibilidades de serlo, y plantea actuar contra este problema a través de la política regional y social (FEDER y FSE).

Pero, no obstante, ante la presión de países con fuertes recursos financieros, ha optado por permitir que los estados miembros concedan ayudas a este tipo de agricultores de dudosa viabilidad, siempre que cumplan determinados requisitos. Esta me-

didada favorecerá a los países con economías más saneadas, y en cambio no servirá para nada, o incluso perjudicará, a los países con situación económica más precaria.

## 5. EL FUTURO DE LAS REGIONES RURALES EN EUROPA ANTE LA REFORMA DE LA PAC

Las regiones rurales tienen una significación especial en la sociedad europea. Por historia y cultura, el mundo rural europeo tiene un peso social y político tal vez superior al peso relativo en sus economías. Además, la sociedad europea se basa en una población dispersa, de densidad muy elevada. El desarrollo industrial ha llegado a provocar serios problemas de conservación del medio ambiente, la intensificación de la agricultura misma ha supuesto un nuevo elemento de contaminación o degradación del medio. Al mismo tiempo, las necesidades de ocio y esparcimiento de la población concentrada en grandes centros urbanos ha generado una nueva demanda de espacio libre y reencuentro con el mundo rural.

Todos estos elementos pueden encontrarse, con distinta intensidad, en todos los países de la actual Comunidad. Son, además, circunstancias que tenderán a desarrollarse de un modo creciente en los próximos años, y que es preciso considerar en la estrategia política de futuro.

La actual reforma de la PAC debe tener en cuenta que aproximadamente la mitad de las superficies hoy día destinadas a la

agricultura se encuentran en zonas caracterizadas como de montaña o desfavorecidas, según los actuales criterios comunitarios. Por otra parte, cerca del 75 por 100 del total de explotaciones sólo producen un 25 por 100 de la producción final agraria.

Estos datos indican hasta qué punto una disminución pequeña de la producción agrícola europea podría tener efectos devastadores a nivel regional, dada la actual estructura y el hecho evidente de ser las explotaciones más pequeñas, y situadas en zonas marginales, las inicialmente más sensibles a un cambio brusco en la actual política agrícola.

Las notables diferencias regionales en Europa pueden apreciarse por el muy distinto papel de la agricultura en cada una de ellas. Las regiones más fuertemente industrializadas no alcanzan el 1 por 100 de población activa agraria. Es el caso de L'Ile de France y las regiones de Hamburgo, Bremen o Berlín Oeste. En el extremo opuesto, hay regiones en Grecia que superan el 50 por 100 de población activa agraria. La media comunitaria es del 9 por 100.

Según la Comisión Europea, son veintisiete las regiones europeas que tienen una población activa agrícola superior al doble de la media europea, es decir 18 por 100. Entre estas regiones, se encuentran ocho de las nueve regiones de Grecia, nueve de las diecisiete españolas, Portugal entero, seis regiones italianas y tres francesas.

En el caso español, tienen más del 18 por 100 de población activa agraria: Galicia, Asturias, Cantabria, Castilla y León, Extremadura, Castilla-La Mancha, Andalucía, Aragón y Murcia. La media nacional española era, en el año de referencia empleado

por la Comisión (1984), de 18,1 por 100, con un nivel máximo de 44,9 por 100 y mínimo de 1,8 por 100.

También hay que considerar que el nivel de la población dedicada a la agricultura no es suficiente para identificar el papel que este sector juega en la vida regional. Hay multitud de actividades productivas y de servicios que están dirigidas al mundo agrícola: la industria de transformación agroalimentaria, el comercio en las zonas de producción, la industria suministradora de *inputs* para la agricultura, determinados servicios públicos, etcétera, constituyen un entramado de intereses vinculados a la producción agraria, y que constituyen, en buena medida, el tejido económico de las zonas rurales. Desde esta perspectiva, la crisis de la agricultura de una región podría verse incrementada por un factor multiplicador, tanto más elevado cuanto menor sea la diversificación económica de una región.

En resumen, parece evidente que la necesaria reforma de la PAC se ve frenada y condicionada por el impacto regional que podría derivarse de un cambio brusco, cuyos efectos no podrían ser soportados en muchos de los países miembros de la Comunidad actual. Pero, al mismo tiempo, la política de restricción de la producción no puede retrasarse. Si la situación en la mayor parte de los mercados agrarios es ya insoportable, la evolución de la tecnología y su difusión cada día mayor agravarán aún más el problema de los desequilibrios. Esta es, en definitiva, la actual contradicción en que se encuentra la agricultura europea en el momento en que se ha incorporado nuestro país.

## 6. LA SITUACION ESPAÑOLA: LAS REGIONES AGRARIAS EN ESPAÑA

La reciente adhesión de España a la Comunidad viene a complicar las previsiones respecto al futuro de las regiones rurales en nuestro país. En este caso, será preciso valorar y superponer los efectos de la propia adhesión y de la aplicación de la PAC en España junto a los efectos derivados de la reforma hoy en curso. Todo ello introduce un cierto grado de incertidumbre en el análisis que se va a desarrollar, ya que se conoce la dirección en que va a modificarse la PAC, pero no así el ritmo que se le va a imprimir.

Los desequilibrios regionales en España son, desde antiguo, muy acusados. No es nuestra tarea hacer un análisis de estas diferencias, sino estudiar cómo pueden influir en ellas la política agrícola común y su actual proceso de reforma. Es más, habría que recordar que la agricultura es sólo uno de los sectores productivos, que puede tener mucha importancia en algunas regiones, pero que en la evolución futura de los desequilibrios regionales puede verse modificada, sustancialmente, por la evolución económica que experimenten otros sectores productivos a nivel regional.

Se ha dicho, y es cierto, que la diversidad regional en España es intensa. Desde el punto de vista agrario, se confirma esta idea, mensurable a través del peso relativo de los distintos aprovechamientos agropecuarios en la estructura de la producción final agraria de cada región.

La localización de cultivos y producciones viene condicionada por razones ligadas al medio físico y a las condiciones climáticas de cada zona. Pero existen otros factores de tipo estructural que caracterizan el tipo de agricultura existente en cada región, así como sus posibilidades de desarrollo futuro. Nos estamos refiriendo a la estructura de la propiedad y de las explotaciones, al nivel de capitalización, al grado de implantación del asociacionismo de todo tipo, al nivel de formación del empresario, etc... Algunos de estos factores son más difícilmente cuantificables.

A pesar de estas dificultades, es posible efectuar una aproximación a una tipología de regiones agrarias en España (1), pudiendo diferenciarse seis grandes zonas: la España húmeda, la meseta norte, la región mediterránea, La Mancha, las zonas oliveras y el Valle del Guadalquivir.

Esta clasificación no se corresponde con la división administrativa del Estado, aunque sí es posible incluir casi todo el país en dichas regiones, excepto en el caso de las zonas de transición, que comparten lógicamente características mixtas, o las zonas próximas a los grandes centros de consumo, cuya agricultura suele gozar de gran diversidad, como corresponde al estímulo de una demanda próxima y potente.

Dentro de la España húmeda se incluyen Galicia, Asturias, Cantabria, País Vasco, el norte de León y, en cierto modo, la provincia de Gerona, aunque esta última, así como Alava, pueden considerarse como zonas de transición, con características muy similares a las de la región mediterránea.

La meseta norte incluye todas

las provincias de Castilla la Vieja, centro y sur de León y, con características muy similares, desde esta perspectiva agraria, buena parte de los secanos aragoneses y de Extremadura, principalmente la provincia de Cáceres.

En la España mediterránea quedan incluidas todas las provincias del litoral mediterráneo, así como La Rioja, Navarra y Baleares. Por las características de su agricultura, también podría extenderse el análisis a los regadíos aragoneses. En el caso del sur de Extremadura, los rasgos de su agricultura permitirían incluir la provincia de Badajoz en la región mediterránea o en el Valle del Guadalquivir.

Téngase en cuenta que el concepto de región mediterránea puede adoptarse de modo amplio o en un sentido más restringido (2). Aplicando estrictamente los criterios utilizados por la CEE (3), toda La Mancha, Extremadura y buena parte del Valle del Guadalquivir, pueden considerarse como regiones de agricultura mediterránea. Sin embargo, nosotros hemos preferido descomponer dicha región, con objeto de que pueda apreciarse mejor el impacto de la aplicación de la PAC.

En el caso de La Mancha, se incluye entera la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha.

La zona olivarera incorpora la gran zona de monocultivo de Andalucía Oriental, aunque las comarcas costeras de las provincias andaluzas deben considerarse de rasgos mediterráneos. Por último, en el Valle del Guadalquivir se incluirá Andalucía Occidental y, con características muy similares, las comarcas de regadío de Badajoz y de Andalucía Oriental.

Como puede apreciarse, no se trata de efectuar una clasificación estricta, sino de delimitar grandes regiones de agricultura homogénea y que, por tanto, puedan recibir un mismo impacto debido a la aplicación de la PAC. En este sentido, carece de interés considerar el caso canario, al no ser de aplicación la PAC en las Islas Canarias.

## Las Islas Canarias

Sí es, sin embargo, de sumo interés analizar la repercusión de la entrada de España en la CEE sobre la agricultura canaria. En este sentido, no cabe duda de que se trata del sector sacrificado de la economía de las Islas. La producción de exportación canaria, con un *handicap* natural debido a la distancia de los mercados consumidores europeos, queda en situación de inferioridad frente a las producciones más precoces de Andalucía o las producciones hortofrutícolas de los países terceros mediterráneos que gozan de acuerdos preferenciales.

Por estas razones, el caso de la agricultura canaria será preciso renegociarlo permanentemente, como de hecho ya está ocurriendo, para garantizar al menos un trato arancelario igual al de los países terceros más favorecidos, y que no signifique un retroceso respecto a la situación existente antes de la adhesión.

En el caso de la agricultura, cabe aún mencionar la necesidad de mantener el estatuto especial del mercado peninsular español para la producción de plátano y de cigarrillos canarios. Se trata de problemas complejos y delicados, que pueden verse influidos por aspectos de la política

comercial exterior comunitaria, como es el caso del Acuerdo de Lomé, que privilegia las importaciones libres de plátanos en la CEE, incluida la España peninsular, que sí está incluida en la Unión Aduanera Comunitaria. Este problema está resuelto transitoriamente hasta 1996, pero será preciso volver a replantearlo entonces.

### **La España húmeda**

Se trata, como ya hemos visto, de una región extensa que se caracteriza por una pluviometría de más de 700 mm. al año de precipitación, rara en nuestro país. En esta región tiene una importancia básica la economía del ganado vacuno, carne y leche. También se han desarrollado otras producciones ganaderas intensivas, avícolas y porcinas, así como cultivos hortícolas característicos de la región. Es una región bastante montañosa, con explotaciones más bien pequeñas, intensivas, que a veces alcanzan un nivel de parcelación y atomización excesivo.

Desde la perspectiva de los mercados agrarios, la actual estructura productiva de la España húmeda no es favorable, una vez integrados en la CEE. El peso que la producción lechera alcanza en esta región y la situación de grandes excedentes lácteos comunitarios puede provocar una profunda crisis en el sector agropecuario de la España húmeda.

En esta región hay, sin embargo, una pluviometría de carácter europeo. Las deficiencias estructurales pueden corregirse a largo plazo y no cabe duda de que es una región con vocación ganadera.

El carácter predominantemen-

te montañoso le puede permitir acogerse plenamente a las ayudas socioestructurales que la Comunidad tiene previstas para este tipo de regiones, a las que posteriormente nos referiremos.

Es, en definitiva, una región que va a sufrir un fuerte impacto por la competencia exacerbada de las producciones ganaderas comunitarias, pero que, tras una profunda reforma de carácter estructural, debería ser capaz de competir con sus producciones tradicionales, así como con otras que pudieran introducirse en el futuro. No obstante, no debe depreciarse la crisis social y regional que podría requerir la reforma estructural a la que nos referimos.

La situación excedentaria de la CEE en las producciones de ganadería vacuna ha superado todo límite de irracionalidad económica. Como se sabe, el sector lácteo absorbe un 30 por 100 del presupuesto total del FEOGA-Garantía. Si a los 6.000 millones de ECUs presupuestados normalmente para este sector se añaden los 3.200 millones de ECUs que han sido precisos en 1987 para exportar o dar alguna salida a los excedentes acumulados del pasado, se alcanza la fantástica cifra de 1 billón 350.000 millones de pesetas gastados en el sector lechero comunitario en 1987.

Esta insoportable situación ha obligado a introducir cambios en la normativa comunitaria. Inicialmente, se introdujo una restricción cuantitativa a la producción, la cuota lechera, pero posteriormente ha sido preciso recortar las cantidades inicialmente asignadas a cada país, con programas de retirada voluntaria de la actividad o de suspensión temporal.

La necesaria adaptación de

nuestras zonas lecheras a la competencia comunitaria va a exigir un proceso de modernización que implica aumentos de la productividad. Como es lógico comprender, este proceso se ve obstaculizado por la actual política restrictiva comunitaria, siendo éste uno de los principales problemas agrarios que tiene pendiente nuestro país tras su incorporación a la CEE.

En el caso de la carne de vacuno, el desequilibrio oferta-demanda ha obligado a la CEE a exportar más de un millón de toneladas en 1986. Si tenemos en cuenta que toda la producción española supera ligeramente las 400.000 toneladas, tenemos un índice del nivel que ha alcanzado, también en este sector, el desequilibrio del mercado comunitario.

La política, en este caso, también ha de ser forzosamente muy restrictiva en el futuro, con las evidentes consecuencias para un sector como el español, con deficiencias estructurales notables.

Nuestra opinión, como consecuencia, no puede ser optimista. La economía ganadera de la España húmeda va a sufrir, a corto plazo, un impacto negativo que obligará a reestructurar en profundidad buena parte de sus explotaciones de vacuno. Más a largo plazo, es preciso considerar que se trata de una región con clara vocación para este tipo de producciones. Es, por tanto, lógico pensar que, tras la crisis predecible, la economía del vacuno se asiente en el norte y el noroeste peninsular.

### **La meseta norte**

Se trata de una altiplanicie interior situada a cerca de 900 m.

de altitud, con rigurosos inviernos y algunas comarcas donde apenas hay tres o cuatro meses al año libres de heladas.

Esta región se caracteriza agrícolamente por el cultivo de cereales-leguminosas, con zonas remolacheras, ganado vacuno y ovino, y algunas comarcas donde ha cobrado importancia el cultivo del girasol. Parte de esta región puede considerarse también muy montañosa, por la presencia del Sistema Central y del Sistema Ibérico en su borde sur, ya que, como se dijo anteriormente, incluimos en esta región las zonas de secano aragonesas.

En este caso, el futuro tampoco se presenta optimista. Es más, se trata de la región agraria española con menores posibilidades de resolver la crisis que puede provocar la adhesión a la CEE.

Las producciones básicas en esta región son, todas ellas, excedentarias en la CEE. Los cereales, la remolacha, la leche de vaca, la carne de vacuno, la patata tardía... son productos con grandes problemas en los mercados europeos y mundiales. A este hecho habría que añadir los bajos rendimientos medios de la región, especialmente en cereales. Un caso particular es el de la zona óptima remolachera del Duero, donde las características de la producción de azúcar son muy favorables.

Lo más preocupante en esta región es el futuro de la producción cerealista, de tanta importancia en la meseta norte. La evolución del mercado mundial y europeo de cereales está obligando a un endurecimiento progresivo de las políticas cerealistas. No se trata sólo de la disminución de los precios, también hay

que considerar la elevación de los *standards* técnicos de calidad, de la limitación de las medidas de intervención, e incluso de la aplicación de una tasa de corresponsabilidad sobre la producción de cereales.

En estas condiciones, la producción cerealista de los tradicionales secanos españoles va a encontrar grandes obstáculos en el futuro. Este es un dato preocupante por la extensión de territorio español que puede verse afectada.

La Comisión Europea teme que los excedentes de cereales que pueden acumularse de aquí a 1993 alcancen los 100 millones de toneladas. La evolución tecnológica ha elevado la potencialidad productiva de los cultivos cerealistas hasta límites fantásticos. La Comisión se plantea que los rendimientos en el caso del trigo blando pueden alcanzar, en algunos casos, los 20.000 Kg/Ha. Los rendimientos de trigo en Castilla-León son, como promedio, de 2.300 Kg/Ha. en secano y de apenas 3.500 Kg/Ha. en regadío. El actual promedio comunitario es de 5.600 Kg. de trigo/Ha.

En el caso de la meseta, las causas de las diferencias productivas son de índole permanente. Los regadíos, las mejoras tecnológicas y de estructuras pueden acortar distancias, pero no cabe duda de que, en el contexto de la Europa comunitaria, se trata de una región con notables *handicaps* naturales.

### **La España mediterránea**

Se trata de una amplia región con agricultura muy diversificada, pero con notable orientación hortofrutícola. Como bien se sabe,

la España mediterránea tiene escasez de agua, pero cuando este factor limitante no falta, la agricultura mediterránea española disfruta de evidentes ventajas comparativas.

La España mediterránea es el contrapunto de lo dicho en el caso de la meseta. En especial, las frutas, las hortalizas, el vino y productos del sector vitivinícola son las producciones con más futuro en nuestro país. Con esto no pretendemos aplicar una óptica triunfalista basada en el simplismo de considerar las ventajas comparativas de índole natural como único factor económico determinante. Sin embargo, no cabe duda de que las ventajas comparativas, o los condicionamientos de carácter natural en otros casos, son factores de gran trascendencia.

Los sectores mediterráneos españoles deben mejorar su estructura organizativa y comercial, deben adaptarse a los requerimientos de la demanda en cuanto a variedades, tipos de productos, calibres, etc. Deben mantener su estructura de costes favorable. Es decir, es mucho lo que hay que hacer en el futuro, pero, no obstante, el sector hortofrutícola español tiene unas condiciones óptimas para imponerse en los mercados europeos. De hecho, ya lo viene haciendo desde antiguo, y las perspectivas permiten pensar en una expansión aún mayor, una vez desaparecidas las trabas al comercio y realizado el mercado europeo único.

Se trata, por otra parte, de un sector donde la normativa comunitaria no ofrece garantías tan intensas como en el caso de otros sectores amparados por la PAC. Pero en el caso del sector de frutas y hortalizas, en el marco comunitario, a España le favorece

que no existan garantías de compra, siempre y cuando el comercio libre quede garantizado.

En el caso del vino, que será más ampliamente tratado al hablar de la región manchega, existen muchas posibilidades de mejorar los vinos aragoneses y levantinos, adaptándolos a los hábitos del consumidor europeo. En este sentido, es destacable la labor efectuada con muchos de los vinos catalanes.

## La Mancha

La región manchega es una zona perfectamente diferenciada. Desde el punto de vista agrícola, La Mancha es la viña y los cereales, con ganado ovino y girasol. El olivar manchego puede considerarse, en la mayoría de los casos, como marginal, debido a limitaciones de carácter principalmente climatológico.

Las características comunes que la meseta sur pudiera tener con la meseta norte se ven suavizadas en este caso por la influencia meridional y mediterránea.

Las limitaciones para el cultivo cerealista son, sin embargo, más acusadas aún que en la meseta norte. Los rendimientos medios del trigo en La Mancha son de 1.500 Kg/Ha. en secano y de 3.000 Kg/Ha. en regadío.

El futuro agrícola de La Mancha, dentro del contexto europeo, está principalmente en el sector vitivinícola. Un vino barato, de mejor calidad que el actual, puede tener un lugar muy importante en el consumo europeo del futuro. Hoy en día, el vino de la región manchega tiene deficiencias importantes, a pesar de que se viene trabajando seriamente por

cooperativas y bodegas en los cambios de cepas y en la mejora de la elaboración de los caldos. Si se persevera en esta vía, el futuro de La Mancha agrícola está principalmente en el vino, aunque otras producciones como la ganadería ovina, los quesos, el girasol y otros nuevos cultivos que puedan introducirse, garantizan un sector agrario suficientemente potente como para mantener el pulso económico de esta región.

En el caso del vino, la diferencia de precios entre el mercado comunitario y el español es muy notable. También desde el punto de vista de los precios institucionales, son grandes las diferencias entre los precios mínimos pagados por el vino que se destina a la destilación obligatoria, que en España, antes de la adhesión, eran de 120 pesetas/Hgdo., y en la CEE, en 1987-1988, oscilan entre 225 ptas. para los vinos blancos y 242 ptas. para los vinos tintos. Dichos precios se alcanzarán en España al final del período de transición, en 1992.

No cabe duda de la irracionalidad que supone pagar esos precios por un vino destinado a ser destilado para la producción de alcohol, producto que sólo puede tener salida a precios muy bajos y que implica enormes pérdidas. Pero, tal y como se aplica hoy día la política agrícola común, ésta es una irracionalidad entre tantas, que en este caso nos beneficia más a los españoles que a otros países comunitarios. En cualquier caso, el futuro de la producción de vino debe contemplarse como destinada a un mercado de consumo, en el que podemos y debemos ser competitivos. El recurso a la destilación sólo debería ser contemplado en circunstancias excepcionales, para corregir desequilibrios coyunturales.

Por lo que respecta al girasol, se trata de un producto bien adaptado a las condiciones de la región manchega, aún deficitario en la CEE, que con la actual política de grasas comunitarias recibe una importante ayuda a la transformación. Los precios pagados al agricultor comunitario son superiores a los percibidos como mínimos por el agricultor español. Durante los cinco primeros años del período de transición, hasta 1991, el mercado español de aceites y grasas se mantiene prácticamente cerrado frente a las importaciones, por lo que la aproximación de precios y de ayudas en este sector, así como las posibilidades de exportar, están sometidas a modalidades muy peculiares.

No obstante, existen elementos negativos que condicionan la evolución futura de la agricultura en la región manchega. La escasez de agua es el principal de ellos. No puede olvidarse que el agua es un factor clave de la producción agropecuaria y, a pesar del ahorro y buen aprovechamiento que se hace en nuestro país de un factor tan escaso, la limitación de agua es el mayor condicionamiento para la expansión de la agricultura en muchas zonas de nuestro país, entre las cuales está la región manchega.

## La zona olivarera

Nos referimos con esta denominación a la gran zona olivarera de Andalucía Oriental que, en algunas comarcas, llega a ser una región de acusado monocultivo olivarero, que le confiere una individualidad muy acusada.

El olivar ha estado presente a lo largo de nuestra historia en una zona muy amplia del país.

En la actualidad, y sobre todo de cara al futuro, es lógico pensar que el área de cultivo se centre en la zona óptima de Andalucía Oriental, con centro de gravedad en la provincia de Jaén.

El aceite de oliva tiene problemas de mercado. Es un aceite caro frente a otros aceites sustitutos, es un producto que cuesta mucho dinero a los presupuestos públicos, sean éstos nacionales o comunitarios. Ahora bien, no es previsible que decaiga el apoyo público a este sector. Las circunstancias sociales y regionales que caracterizan la producción de aceite de oliva en Grecia, en Italia y en España hacen inviable cualquier otra alternativa que no implique el sostenimiento de esta producción con apoyo público.

Partiendo de esta premisa, el futuro de la producción olivarera en España, y, por tanto, de la región olivarera, es muy favorable tras la adhesión de España a la CEE. Nuestros precios son mucho más bajos que los comunitarios, las ayudas en España son muy inferiores y, por tanto, tendrán que crecer en el futuro, hasta convertir este cultivo, paradójicamente, junto con el viñedo, en el más rentable de toda la agricultura española.

Un mínimo de prudencia aconsejaría disminuir los precios de sostenimiento y las ayudas a la producción, puesto que las actuales en la CEE son elevadísimas. En España, ello no tendría apenas consecuencias, sería perfectamente soportable. Pero va a ser muy difícil que Italia tolere una menor protección a su sector olivarero. Ello y las exigencias ligadas a la unicidad del mercado europeo implican una inyección anual de miles de millones de pesetas hacia esta región española

que, por otra parte, está bien necesitada de ello.

Para el año 1987, la cantidad que se espera recibir España, en concepto de ayuda a la producción de aceite de oliva, asciende ya a 21.000 millones de pesetas, a pesar de que la aproximación del valor de la ayuda se hará en un plazo de diez años. Al final del período de transición, la cantidad que percibirá España puede superar los 60.000 millones de pesetas.

La ayuda a la producción de aceite de oliva ha sido considerada siempre como el elemento clave de la captación de recursos financieros del FEOGA-Garantía por nuestro país. Así como en sectores ganaderos o en cereales nuestra capacidad de captar recursos financieros es muy escasa, sin embargo en el caso del vino y del aceite de oliva la situación es muy distinta, dando al gobierno español una gran capacidad de negociación a la hora de plantear los cambios y una mayor racionalidad económica de la PAC.

Si no se producen cambios en la política comunitaria de grasas, el coste de sostenimiento del sector completo, incluyendo aceite de oliva, girasol, colza y soja, está estimado por la Comisión en 6.000 millones de ECUs para 1996. Es decir, al final del período de transición, este sector le costará al FEOGA-Garantía una cantidad similar a la del sector lechero. Estos cálculos parecen incluso moderados si se tiene en cuenta que, ya en 1987, frente a una estimación presupuestaria de 3.100 millones de ECUs, ha sido necesario efectuar una estimación al alza, a mitad de año, calculándose en la actualidad en 4.000 millones de ECUs el coste del sector de materias grasas para el FEOGA-Garantía.

En el caso del aceite de oliva, cabe hacer consideraciones similares a las hechas en el caso del vino. El futuro del sector está en mantener la preferencia del consumidor frente a otras grasas, y no en aprovecharse de las ayudas comunitarias para entregar el producto a la intervención, olvidándose de buscar las adecuadas salidas en el mercado. A largo plazo, un producto no puede vivir de las ayudas públicas, aunque, como ya se ha dicho, en este caso son las producciones italianas las que más precisan de tan elevado nivel de ayudas para sobrevivir.

La diversificación de producciones sería conveniente en esta región, pero, como se comprenderá, a partir de ahora se hace más difícil, si cabe, al ser sin duda el olivar uno de los cultivos más rentables, dada la política comunitaria.

## **El Valle del Guadalquivir**

Dentro de esta región agraria podemos distinguir cinco tipos de agricultura: los secanos de las campiñas, el regadío del valle, las dehesas en las zonas de sierra, la zona arroceras de las marismas del Guadalquivir y las zonas olivareras. Estas últimas ya se han analizado al comentar la situación de la gran región olivarera española y, por tanto, no se insistirá en ello.

La agricultura de la campiña, basada en el cultivo del cereal, girasol y leguminosas (también existe algo de remolacha en los secanos de mejor calidad), puede mantener su nivel de rentabilidad, e incluso mejorarlo, como consecuencia de la nueva situación de incorporación a la CEE, ya que la política de grasas comu-

nitaria protege con fuertes ayudas los cultivos oleaginosos como el girasol; y en cuanto a los cereales, ésta es de las pocas zonas cerealistas de nuestro país que pueden soportar la competencia europea, debido a la buena estructura de las explotaciones, los rendimientos aceptables, en torno a los 4.000 Kg/Ha. (relativamente próximos a la media europea), y por las variedades de calidad, especialmente en la posibilidad de desarrollar los trigos duros.

En cuanto a la agricultura de regadío, también puede concluirse que las perspectivas han mejorado notablemente como consecuencia de nuestra incorporación europea. Los cultivos tradicionales de cereales (especialmente maíz) pueden verse beneficiados, sobre todo si se solucionan a medio plazo los problemas derivados del enfrentamiento comercial CEE-USA.

Cultivos de gran interés, como «proteaginosas», algodón y tabaco, también se verán claramente beneficiados por la política de ayudas a los cultivadores que practica la CEE. Finalmente, cabe destacar las importantes perspectivas para la hortofruticultura extensiva en esta zona, con costes de producción muy bajos y con una gran competitividad en los mercados europeos.

En cuanto a la zona arrocera de las marismas del Guadalquivir (una de las principales zonas productoras españolas), los beneficios de la adhesión a la CEE serán considerables. En efecto, se trata de una zona con una estructura productiva excelente y unos rendimientos mucho más elevados que los de nuestros competidores italianos (los rendimientos de arroz de estas marismas pueden considerarse co-

mo de los más altos a nivel mundial). La posibilidad de que en esta zona puedan cultivarse las variedades de arroz índico (muy consumidas en los países del norte de la CEE), que la Comunidad importaba hasta ahora ya que Italia no puede producirlas, completa el paquete de ventajas y beneficios que esta zona puede alcanzar en los próximos años, puesto que la CEE ha establecido, a partir de la próxima campaña, importantes ayudas por hectárea cultivada de este tipo de variedades.

Finalmente, en las zonas de sierra las perspectivas son más inciertas, ya que sus posibilidades se basan en la ganadería, en especial ovino, caprino y cerdo ibérico. El futuro de los dos primeros depende de que se introduzcan cambios sustanciales en la reglamentación comunitaria, aunque no podría confiarse en que, a medio plazo, estos sectores, como mínimo, no se vean perjudicados. En cuanto al cerdo ibérico, la gran incógnita es la erradicación de la peste porcina africana. Si se logra el saneamiento del censo ganadero, cabe esperar un claro relanzamiento económico de las zonas de dehesas. En este sentido, las expectativas son optimistas, ya que la CEE está aportando importantes recursos financieros para intensificar las medidas de saneamiento. Los resultados, hasta el momento, están siendo muy positivos, y algunos expertos consideran que, en tres o cuatro años, pueden esperarse avances espectaculares, e incluso superar el problema.

## **7. FACTORES COMPENSADORES DEL IMPACTO REGIONAL**

El análisis realizado en el apartado anterior sobre el impacto regional de la aplicación en España de la PAC se ha centrado en lo que podríamos denominar componentes de mercado, es decir, la repercusión en los distintos sectores productivos de cada región agraria española de la implantación del nivel de precios y demás medidas de política de regulación de los mercados practicadas por la CEE.

Es indudable que el componente de mercado es esencial y, en definitiva, es el que tendrá una mayor influencia en las rentas agrarias, y en general en las posibilidades de desarrollo agrario de cada región. Sin embargo, como la propia CEE ha admitido, en muchas zonas el desarrollo agrario se ve influenciado no sólo por los problemas de precios y renta agrarios, sino por las limitaciones de infraestructura rural, así como por las deficiencias estructurales (pequeño tamaño de las explotaciones, excesiva parcelación, etcétera).

Por ello, la CEE inició en 1975, con su directiva sobre zonas de montaña y desfavorecidas, una clara tendencia de regionalización de su política socioestructural, que con el tiempo ha ido acentuándose, no sólo ya con medidas específicas como las de agricultura de montaña o los programas de desarrollo agrario para determinadas zonas, sino impregnando todas las directivas y reglamentos socioestructurales.

Todas estas medidas, por lo general, no han implicado una compensación directa para las

CUADRO N.º 2

## PARTICIPACION EN LA FINANCIACION DE LA INVERSION SUSCEPTIBLE DE RECIBIR AYUDA

	Situación normal (%)	Zona A (%)	Zona B (%)
Subvención de la CEE (FEOGA-O) hasta un máximo de .....	25	35	50
Subvención del estado miembro, un mínimo de (1) .....	8	12	16
Beneficiario. Participación mínima en la inversión de .....	50	35	25

(1) Legalmente, el estado miembro sólo está obligado a un mínimo del 5 por 100, pero la norma que se aplica es que si el estado no alcanza los mínimos que aparecen en el cuadro para cada situación, entonces la contribución de la CEE es sólo 2,5 veces la del estado miembro.

rentas de los agricultores, sino que, más bien, se ha tratado de acciones cuyo objetivo era desbloquear los obstáculos estructurales que se oponían al desarrollo agrario y que, por tanto, influía de modo indirecto en las rentas agrarias. Históricamente, la única excepción han sido las indemnizaciones compensatorias en las zonas de agricultura de montaña y zonas desfavorecidas, que sí representaban una ayuda directa a las rentas de los agricultores, y cuyo significado era compensar a dichos agricultores por encontrarse en zonas con un medio natural poco apto.

Sin embargo, en el último paquete de medidas estructurales se consolida el carácter compensatorio de estas ayudas. Este giro se debe a la necesidad de implantar un conjunto de subvenciones para suavizar, e incluso neutralizar, los efectos negativos del endurecimiento de la política de precios. Todas estas nuevas ayudas se aplican en determinadas zonas de cada país, siendo el estado miembro correspondiente el que propone a la CEE el territorio objeto de aplicación. Por tanto, este nuevo enfoque de la política socioestructural permite disponer a cada estado miembro de un instrumento compensatorio discrecional.

Podemos, pues, clasificar los

instrumentos compensatorios en manos de la Administración española, en el momento presente, en cuatro grupos: 1) Instrumentos de compensación indirecta en zonas establecidas por la CEE. 2) Instrumentos de compensación directa en zonas establecidas por la CEE. 3) Instrumentos de compensación indirecta en zonas opcionales fijadas por el estado miembro. 4) Instrumentos de compensación directa en zonas opcionales fijadas por el estado miembro.

Dentro del primer grupo, tendríamos, a su vez, cuatro tipos de políticas:

a) *Zonas de agricultura de montaña y zonas desfavorecidas*

En este caso, el elemento de compensación consiste en que las ayudas para las inversiones en planes de mejora de las explotaciones pueden ser más elevadas que en las otras zonas, y en la posibilidad de ayudas para inversiones colectivas. La relación de zonas de montaña y desfavorecidas fue aprobada y publicada por la CEE en la Directiva 86/466. El territorio bajo este tipo de medidas es muy amplio (corresponde aproximadamente al 60 por 100 de la superficie agraria nacional útil), dándose el caso

de regiones, como Galicia y la cornisa cantábrica, en las que prácticamente todo el territorio está catalogado como de montaña o desfavorecido.

b) *Zonas de máximas ayudas para las inversiones en industrias agroalimentarias*

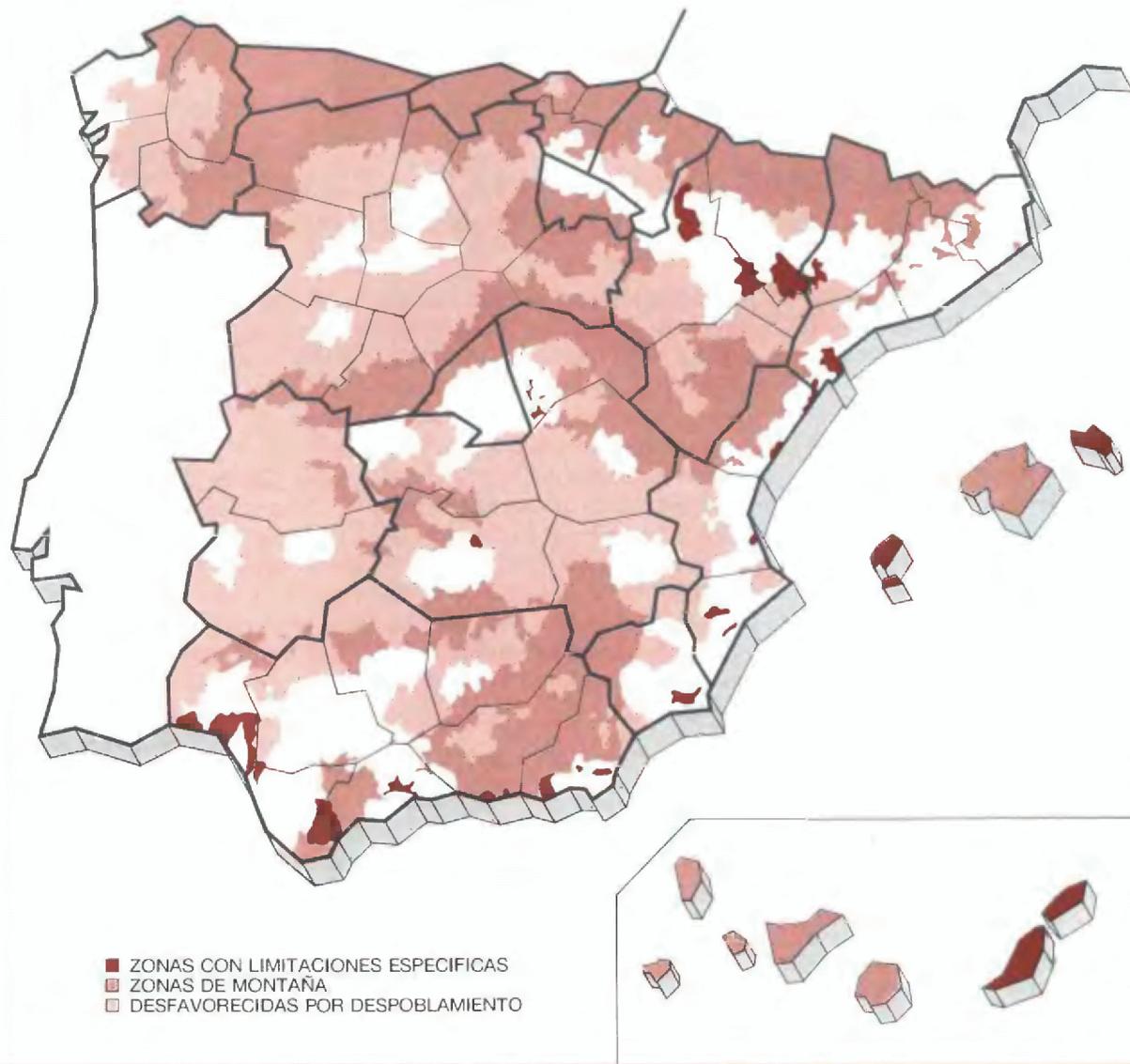
La compensación se concede mediante un incremento en el porcentaje de ayuda sobre la inversión en industrias agroalimentarias o en centros de comercialización, para determinadas zonas con problemas estructurales. El tipo de subvenciones, la cuantía y las mejoras compensatorias, según las zonas de que se trate, se exponen en el cuadro n.º 2.

La relación de zonas A y B aprobada por el Reglamento 2224/86, de 14 de julio de 1986, es la siguiente:

*Zonas A*

Comunidades autónomas del Principado de Asturias, de Cantabria, del País Vasco (excepto la provincia de Vizcaya), Comunidad Foral de Navarra, Comunidad Autónoma de La Rioja, provincia de Zaragoza, Comunidad Autónoma de Cataluña (excepto la provincia de Barcelona), Co-

MAPA 1  
DELIMITACION DE LAS ZONAS DESFAVORECIDAS



Comunidad Valenciana, Comunidad Autónoma de Murcia, Comunidad Autónoma de Andalucía (excepto las provincias de Granada y Huelva) y Comunidad Autónoma de las Islas Baleares.

*Zonas B*

Comunidades autónomas de Galicia, Castilla y León, Castilla-

La Mancha, Extremadura, provincias de Granada y Huelva de la Comunidad Autónoma de Andalucía, provincias de Huesca y Teruel de la Comunidad Autónoma de Aragón, y Comunidad Autónoma de Canarias.

c) *Zonas asistidas para aplicar las ayudas del FEDER a proyectos de inversión en infraestructura rural*

En las regiones asistidas pueden presentarse proyectos de infraestructura rural (camino rurales, electrificación rural, obras de saneamiento, etc.) para recibir

ayudas del FEDER de hasta un 55 por 100. Las regiones asistidas son Galicia, Castilla y León, Extremadura, Castilla-La Mancha, Andalucía y Canarias.

d) *Zonas de aplicación de las medidas específicas regionales para el desarrollo agrario (art. 18 del Reglamento CEE 797/85)*

Para determinadas zonas, la CEE puede aprobar un paquete de medidas estructurales (concentración parcelaria, mejora de regadíos, infraestructura, conservación de la naturaleza y actuaciones forestales, drenajes, etcétera) que son cofinanciadas por el FEOGA-O en un porcentaje que suele oscilar entre 30 y 50 por 100. La aplicación en España de este tipo de medidas todavía está en estudio por parte de la Comisión, pero la propuesta existente en estos momentos supone que el programa de medidas específicas se aplique al conjunto de las zonas de montaña y desfavorecidas.

En el segundo grupo sólo existe un tipo de medidas, las indemnizaciones compensatorias de montaña, que se aplican a todos los agricultores ubicados en las zonas de montaña y desfavorecidas (con un mínimo de 2 Ha.) y que suponen una ayuda directa a las rentas de los agricultores. Estas ayudas anuales pueden llegar hasta 250.000 ptas. por explotación, y la ayuda media está en unas 60.000 ptas. por explotación aproximadamente.

En el tercer grupo hay un tipo de medida, todavía en estudio, que consiste en las ayudas para la prejubilación combinadas con ayudas complementarias en dos modalidades, según que la superficie liberada se destine a la

reestructuración de explotaciones o bien a usos no agrarios (no cultivo, repoblación forestal, usos industriales, etcétera).

El proyecto de reglamento, todavía pendiente de aprobación, establece que serán los estados miembros correspondientes los que deberán definir en qué regiones se aplica y qué modalidad se sigue, dentro de las dos que ha definido el reglamento comunitario. Por ello, consideramos que este instrumento es opcional para cada país y, por tanto, puede utilizarse discrecionalmente para objetivos puramente estructurales, o también como elemento de compensación en aquellas regiones que se vean más afectadas por los drásticos cambios en la política de precios y mercados que está emprendiendo la CEE.

En cuanto al último grupo, integrado por medidas de compensación directa (apoyo a las rentas de los agricultores) que se aplican a las zonas que defina el estado miembro correspondiente, cabe decir que se trata de medidas que persiguen únicamente compensar al agricultor de ciertas zonas de las pérdidas de renta ocasionadas por el descenso de los precios de regulación y por la restricción en el acceso a las compras de intervención. Por consiguiente, este tipo de medidas constituye el instrumento compensador por excelencia.

Dentro de las ayudas a las rentas agrarias, el reglamento comunitario en estudio propone un sistema de ayuda comunitario (con importantes reembolsos de la CEE), y un sistema nacional en el que la financiación de las ayudas es realizada al 100 por 100 por el estado miembro. Las condiciones para conceder las ayudas son más exigentes en el sis-

tema comunitario, pero en ambos casos es el estado miembro el que debe decir en qué zonas se aplica cada uno de estos sistemas de ayudas.

Por consiguiente, los estados miembros dispondrán, en el futuro, de instrumentos muy importantes para compensar las pérdidas de rentas, vía mercado, de las regiones más afectadas por los cambios de la PAC.

¿Cómo se utilizarán en España dichos instrumentos? Es todavía una incógnita, ya que hay un factor limitante que es la disponibilidad financiera para implantar este tipo de medidas. Si se utiliza básicamente el sistema comunitario, se pueden conseguir reembolsos de la CEE entre un 45 y un 70 por 100. Pero este tipo de ayudas sólo pueden emplearse para agricultores que estén en la frontera de la viabilidad económica, y se trata de ayudas transitorias para adaptarse a los cambios de la PAC. En cambio, en el sistema nacional no hay reembolsos, pero las ayudas pueden destinarse a agricultores marginales sin perspectivas de viabilidad. La elección de la combinación óptima entre ambos sistemas, y su amplitud territorial, será una delicada decisión de política económica que tendrá que adoptar el gobierno español.

En cualquier caso, no cabe duda de que para algunas regiones, como Castilla y León, donde el impacto de la nueva política de cereales de la CEE puede ser extremadamente negativo, este tipo de ayudas puede significar un importante elemento de compensación para la renta agraria, evitando así los indeseables efectos regionales de despoblamiento y deterioro del medio natural que la crisis agraria resultante podría provocar.

CUADRO N.º 3

COMUNIDAD AUTÓNOMA	Conjunto	Zonas de montaña y desfavorecidas (1)	Ayudas para comercialización y transf. (2)	Ayudas regionales para infraestructura rural. FEDER (3)	Medidas regionales específicas para el desarrollo agrario (4)
Madrid .....	—	—	X	—	—
Navarra .....	X	XX	XX	—	X
País Vasco .....	XX	XX	XX	—	X
Cataluña .....	X	X	X	—	X
Aragón .....	XX	X	XXX	—	X
Cantabria .....	XX	XXX	XX	—	XX
La Rioja .....	X	—	XX	—	—
Asturias .....	XX	XX	XX	—	XXX
Comunidad Valenciana .....	X	X	XX	—	X
Castilla y León .....	XXX	XXX	XXX	XXX	XXX
Baleares .....	X	X	XX	—	X
Murcia .....	X	—	XX	—	—
Canarias .....	XXX	XXX	XXX	XXX	XXX
Galicia .....	XXX	XXX	XXX	XXX	XXX
Castilla-La Mancha .....	XX	XX	XXX	XXX	XX
Extremadura .....	XXX	XXX	XXX	XXX	XXX
Andalucía .....	XXX	XXX	XX	XXX	XXX

El número de cruces indica la intensidad con que se puede beneficiar de los instrumentos compensatorios.

(1) Zonas de montaña y desfavorecidas.

(2) Ayudas para la comercialización y transformación de productos agrarios. Reglamento 355/77.

(3) Ayudas regionales para infraestructura rural. Zonas asistidas FEDER.

(4) Medidas regionales específicas para el desarrollo agrario. Art. 18 Reglamento 797/85.

Para terminar este apartado, sería interesante conocer qué regiones son las que pueden verse beneficiadas por la utilización de los instrumentos compensadores. Sin embargo, este análisis sólo se puede realizar para aquellas medidas que se aplican en territorios ya definidos, pero no para las que son opcionales para cada estado miembro.

En el cuadro n.º 3 se trata de sintetizar el posible impacto de las medidas aplicadas en zonas ya definidas, sobre cada comunidad autónoma.

La conclusión que puede deducirse del análisis de dicho cuadro es optimista, en el sentido de que los elementos compensadores tienen más entidad en las comunidades autónomas más afectadas por los efectos negativos de lo que hemos denominado el componente de mercado y con problemas graves en cuanto

a la estructura económica y social del sector agrario.

Así, se aprecia que comunidades autónomas como Galicia y Castilla y León, con un fuerte impacto negativo económico y social como consecuencia de la adhesión a la CEE y de los cambios que se están operando en la PAC, pueden utilizar intensamente una amplia gama de instrumentos compensadores, tanto en lo que se refiere a las rentas de los agricultores como a las condiciones de la estructura agraria.

En comunidades autónomas donde los efectos del componente mercado no son tan negativos, pero donde se pueden plantear graves problemas sociales, como Extremadura y Canarias, también se alcanzan las posibilidades máximas de utilizar los instrumentos de compensación.

En el otro extremo están las comunidades autónomas que se

verán beneficiadas por el componente mercado, y en las que no existen graves problemas sociales, como es el caso de Navarra, Cataluña, La Rioja, Comunidad Valenciana, Baleares y Murcia. Coherentemente con su situación, se observa, según el cuadro n.º 3, que son comunidades autónomas con pocas posibilidades de utilizar los instrumentos compensatorios.

A nivel intermedio de dichas posibilidades se sitúan comunidades autónomas con problemas en cuanto al impacto sobre las producciones agrícolas o ganaderas de los cambios de la PAC, pero en las que el sector agrario no es dominante, caso de Asturias, Cantabria y País Vasco, o bien comunidades autónomas con fuertes problemas económicos y sociales, pero en las que el efecto mercado de la adhesión es claramente positivo, como es

CUADRO N.º 4

	Nivel de vida	Desarrollo	Impacto (1)	Posibilidades (2)
Madrid	1,71	1,65	0	0
Navarra	1,40	1,21	+	×
País Vasco	1,23	1,42	---	XX
Cataluña	0,71	0,85	+	×
Aragón	0,70	0,53	-	XX
Cantabria	0,49	0,42	---	XX
La Rioja	0,41	0,47	+++	×
Asturias	0,24	0,33	---	XX
Comunidad Valenciana	0,13	0,24	+++	×
Castilla y León	-0,11	-0,32	---	XXX
Baleares	-0,14	0,05	+	×
Murcia	-0,55	-0,64	+++	×
Canarias	-0,70	-0,74	-	XXX
Galicia	-0,96	-0,98	---	XXX
Andalucía	-1,2	-1,17	++	XX
Castilla-La Mancha	-1,4	-1,34	+	XX
Extremadura	-1,9	-1,8	-	XXX

El nivel C expresa la media nacional.

(1) Impacto (componente mercado).

(2) Posibilidades de utilización de elementos compensatorios socioestructurales.

Fuente: INE, Anuario del Ministerio de Agricultura y elaboración propia.

el caso de Castilla-La Mancha o, más claramente, Andalucía.

Finalmente, restan dos comunidades autónomas, Madrid y Aragón. En la primera, hay poca agricultura y, consecuentemente, no hay apenas posibilidades de utilizar las medidas socioestructurales aludidas. En cuanto a la Comunidad Autónoma de Aragón, se sitúa en un nivel intermedio, lo cual también es razonable, puesto que sus problemas socioestructurales y el impacto en sus producciones derivado de la aplicación de la PAC, son de intensidad media.

## 8. CONCLUSIONES

El impacto regional agrario derivado de la implantación de la PAC en España debe considerarse dentro del contexto del desarrollo regional en España, al objeto de analizar hasta qué punto dicha implantación agravará los

desequilibrios regionales en nuestro país.

En base a nuestra evaluación del impacto sobre el sector agrario de cada región, y a los datos recientemente presentados en una publicación del INE sobre los desequilibrios regionales (4), hemos elaborado el cuadro n.º 4, que permite obtener interesantes conclusiones. Existe un grupo de regiones en las que el impacto agrario puede tener una clara influencia negativa y agravar la situación de subdesarrollo que ya existe actualmente; se trata de Extremadura, Galicia y Castilla y León. Además, en estas regiones el peso del sector agrario es muy considerable, con lo cual el impacto puede ser fuerte. En sentido contrario, el impacto agrario puede ser positivo y puede ayudar a salir de la situación de subdesarrollo en Castilla-La Mancha y, sobre todo, en Andalucía, donde además el peso del sector agrario es muy elevado, lo cual refuerza nuestra tesis.

Esta conclusión también es válida para la Comunidad Autónoma de Murcia, y, en menor medida, para Baleares (ambas están por debajo de los niveles medios nacionales de desarrollo).

En cuanto a las comunidades autónomas con niveles de desarrollo superiores a la media nacional, podemos distinguir dos situaciones. La primera es la que corresponde a comunidades autónomas como la Valenciana, La Rioja y, en menor medida, Cataluña y Navarra, en las que el impacto agrario favorecerá su proceso de desarrollo. Sin embargo, el impacto no será muy fuerte en dichas comunidades, ya que, en general, el peso del sector agrario es poco importante.

En otro caso están aquellas comunidades autónomas, como Asturias, Cantabria y País Vasco, y, en menor medida, Aragón, en las que el impacto agrario puede acelerar el proceso de crisis y contribuir a disminuir el nivel de

desarrollo. Aunque en alguna de estas regiones el sector agrario tiene poco peso, no debe depreciarse lo que significa que la crisis agraria se suma a la grave crisis industrial, como es el caso del País Vasco y, sobre todo, de Asturias, pudiéndose crear en los próximos años una situación crítica si no se aplican medidas urgentes.

Resta el caso de Canarias, que es muy especial, puesto que no está dentro de la PAC, aunque se están consiguiendo ciertas ayudas y contrapartidas que pueden contribuir a mejorar su nivel de desarrollo.

Finalmente, y para terminar este apartado de conclusiones, es necesario desarrollar una cierta reflexión en torno a la importancia del tema regional dentro de la dinámica de la construcción europea, y en particular de la modificación de la PAC. Cada vez más, la tendencia es a considerar no los países beneficiados o perjudicados por la PAC, sino las regiones beneficiadas o perjudicadas por la política agraria de la CEE y sus cambios. Frente a la Europa de los países, se está imponiendo, a la hora de analizar los pros y contras de las nuevas medidas agrarias, la Europa de las regiones. Las conclusiones de nuestro análisis, para el caso español, del impacto agrario regional de la aplicación de la PAC y de sus cambios confirman que esta tendencia es acertada y está totalmente justificada.

#### NOTAS

(1) Aquí vamos a utilizar la establecida por BARDAJÍ, CAMILLERI, SUMPSI, TÍO y otros en el estudio *La Agricultura Española y el Mercado Común Agrícola*, Instituto de Estudios Económicos.

(2) Véase «Delimitación del área de agricultura mediterránea en España», SUMPSI y otros, *Agricultura y Sociedad*, n.º 4, 1977.

(3) Véase el Informe Pizzutti, Comisión Europea, 1977.

(4) *Disparidades económico-sociales de las provincias españolas*, INE, 1987.