

MODERNIZACION DE LA AGRICULTURA

Tras describir cómo se ha entendido hasta ahora la modernización agrícola en términos de incremento de la producción agraria hasta el límite de las posibilidades técnicas, **José Carles Genovés** presenta y explica en este artículo la nueva orientación de la modernización agraria, que implica una estrategia orientada a la preservación del espacio rural y a su adaptación a las nuevas condiciones de la economía de mercado, esto es, a la adecuación de las explotaciones agrarias tanto a las exigencias de calidad y precios competitivos de los productos agrarios como a las demandas actuales de cuidado y atención al medio ambiente.

I. HACIA UNA NUEVA ESTRATEGIA

La primera de las cuestiones que debemos plantearnos cuando hablamos de modernización de la agricultura es, precisamente, qué entendemos por este concepto. ¿Debe plantearse la modernización de la agricultura en los mismos términos que se planteaba en los años sesenta y setenta?, o por el contrario la demanda que la sociedad en su conjunto plantea al sector agroalimentario exige otras pautas de conducta de éste y, en consecuencia, un nuevo concepto de modernización.

En las últimas décadas, la modernización de la agricultura se ha planteado casi exclusivamente en términos de incrementar las producciones agrarias al límite de las posibilidades técnicas. Se trataba de superar, por una parte, las limitaciones impuestas por los recursos naturales —superficies de cultivo, naturaleza del suelo, limitaciones del clima, etc.— y, por otra, las condiciones del mercado de trabajo —incremento de salarios, descenso del número

de activos asalariados— impuestas, en gran medida, por factores exógenos en función de la evolución de los sectores industrial y de servicios.

Como consecuencia de ello, las actuaciones tradicionales puestas en juego en el proceso de modernización de la agricultura española han sido, fundamentalmente, el incremento de las superficies de regadío, la concentración parcelaria, el aumento continuado en la utilización de medios de producción mecánicos, el uso intensivo de fertilizantes químicos y de una gran diversidad de productos fitosanitarios y zoonosanitarios, la mejora del material vegetal, etc., en definitiva, un *cambio a técnicas de producción más intensivas en la utilización de recursos naturales y capital, y extensivas en trabajo*. Este proceso de intensificación en la utilización de estos factores ha sido acompañado e impulsado por la actuación de la Administración pública, y especialmente por la política de protección de la Unión Europea, instrumentada fundamentalmente mediante una política de apoyo

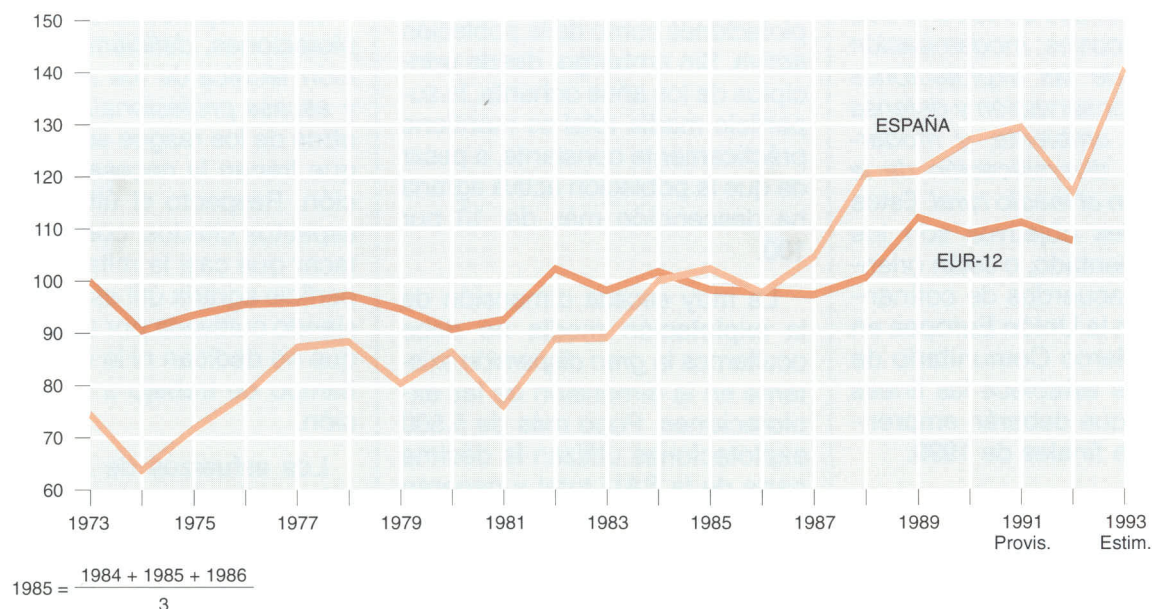
a los precios —subvenciones por unidad de producto— en los subsectores con organización común de mercado (OCM).

Algunos de los resultados más relevantes de este proceso y de estas políticas fueron, por una parte, la puesta en valor de importantes superficies agrarias y, por otra, la elevación de la productividad de las explotaciones tanto en términos relativos a la superficie como al factor trabajo, con el consiguiente aumento de la renta de las explotaciones.

Pero, al mismo tiempo que las producciones agrarias se han elevado considerablemente, ha comenzado a generarse un conjunto de nuevos problemas derivados precisamente de la misma intensificación productiva. Entre los nuevos problemas —no deseados— de este proceso de intensificación de los recursos, deberíamos destacar los siguientes:

- La generación de excedentes difícilmente absorbibles por el mercado interior o por la exportación.
- El elevado coste financiero de las políticas de apoyo practicadas por la Unión Europea.
- Transferencias de renta de los consumidores a los productores agrarios, vía impuestos-subvención, discutibles en muchos casos, cuya importancia absoluta y relativa creció especialmente desde nuestra integración en la Unión Europea, como refleja el gráfico 1.
- Un amplio conjunto de efectos negativos sobre el medio ambiente; sobre terrenos cultivables, medidos en pérdida de fertilidad del suelo, y sobre las aguas, en pérdida de salubridad, sobreexplotación de acuíferos, etcétera.

GRAFICO 1
EVOLUCION DE LA RENTA AGRARIA REAL POR UTA
(Indices 1985 = 100)



La actual tendencia a la universalización de los mercados agrarios y las crecientes exigencias de distintos grupos sociales en la compatibilidad del crecimiento económico con la preservación del medio natural ha significado la puesta en cuestión del modelo de crecimiento en vigor en las últimas décadas y, en consecuencia, de las políticas de apoyo tradicionales de la Unión Europea, que deben afrontar el reto de compatibilizar el necesario incremento de la competitividad —tanto en el interior de la Comunidad como en las relaciones con terceros países— con las mayores exigencias de la sociedad en la preservación del medio natural.

De este proceso, evidentemente se desprenden nuevos reque-

rimientos, que necesariamente tienen que abordarse en un próximo futuro:

- La adaptación de las producciones agrarias a los gustos del consumidor, del mercado, y, consecuentemente, la búsqueda de la eficiencia en la distribución y la diferenciación por la calidad.
- La adaptación de las explotaciones agrarias a la previsible presencia de otros agricultores concurrentes y, consecuentemente, la búsqueda de la máxima eficiencia productiva.
- La adaptación a las nuevas formas de relación entre la sociedad rural y la urbana, que se derivan de las actuales exigencias de atención medioambiental y de valorización del entorno rural como bien de consumo.

En estas condiciones, la perspectiva actual de la modernización agraria implica, inevitablemente, una estrategia que incida, a medio plazo, en la preservación y acondicionamiento del espacio rural a las nuevas condiciones de la economía de mercado, tanto en lo que se refiere a las demandas actuales de preservación del medio ambiente como en la adecuación de las explotaciones agrarias a las exigencias de calidad y precios competitivos de los productos agrarios. Las nuevas políticas deberán establecer procedimientos de apoyo a las explotaciones agrarias en condiciones de adaptación a las exigencias del mercado agrario que se viene configurando a partir de los recientes acuerdos derivados de la Ronda Uruguay, particular-

mente en lo referente a la simplificación y reducción de los apoyos institucionales.

La estrategia de modernización agraria del Ministerio de Agricultura se establece en torno a tres objetivos globales: *modernización y mejora de las explotaciones agrarias, conservación y defensa del medio ambiente, y modernización y diversificación de la actividad en el medio rural*. Estos tres grandes objetivos son los que han orientado, o están orientando, los acuerdos de cofinanciación con la Unión Europea en el nuevo Marco Comunitario de Apoyo, que establece las líneas de acción que deberán emprenderse hasta finales de 1999.

II. MODERNIZACIÓN DE LAS EXPLOTACIONES

No resulta complicado llegar a un acuerdo sobre cuáles son los desajustes estructurales más sobresalientes que caracterizan a las explotaciones agrarias españolas. Junto con unas limitaciones naturales relacionadas con las duras condiciones climáticas de gran parte de nuestro territorio, que configuran en muchas regiones una agricultura de bajo potencial productivo, conviene subrayar aquellos otros rasgos que son consecuencia de la evolución de las condiciones económicas y sociales que han gravitado sobre la agricultura.

Entre ellas, deberíamos destacar, en primer lugar, *la insuficiente dimensión de las explotaciones, tanto física como económica*. La explotación media española tiene 19 Ha de superficie total y poco menos de 14 Ha de superficie agrícola útil, ocupa un trabajo equivalente a 0,6 unidades de trabajo agrario y proporciona un margen bruto de poco menos de

un millón de pesetas. El tamaño medio de la explotación se incrementó en un 35 por 100 entre 1962 y 1982, incremento que se produjo junto con acusados descensos tanto del número de explotaciones como de la población activa. Sin embargo, desde principios de los años ochenta, la superficie media total se mantiene prácticamente constante, a pesar de que la población activa agraria ha descendido más del 13 por 100.

La muy escasa dimensión de la explotación media no debe ocultarnos la *gran dispersión* existente en la dimensión de las explotaciones. Poco más de 5.500 explotaciones utilizan la décima parte de la SAU total y generan el 12 por 100 del margen bruto total; mientras que más de 900.000 explotaciones utilizan el 11,1 por 100 de la SAU total y generan el 8,5 por 100 del margen bruto total. Conviene señalar, además, que *casi las tres cuartas partes de las explotaciones españolas generan un margen bruto inferior a las 760.000 pesetas*. La insuficiente dimensión de un gran número de las explotaciones, las limitaciones naturales y la escasa capitalización implican una *baja eficiencia productiva*, que se traduce en una reducida productividad por hectárea y por unidad de trabajo, muy inferior a las de nuestros homólogos comunitarios.

Otro indicador del desequilibrio estructural lo constituye el *excesivo envejecimiento de la población activa agraria*, que, por una parte, pone de manifiesto la dificultad de acceso de la población joven a la titularidad de las explotaciones y, por otra, constituye un factor de freno al dinamismo preciso para conseguir la necesaria adaptación de las explotaciones a las nuevas condi-

ciones del mercado. Basta decir que tan sólo el 17 por 100 de los titulares de explotaciones son menores de 45 años para subrayar la magnitud del problema.

Excesiva parcelación de las explotaciones, *deficiente cualificación técnica* de los agricultores y *escasa profesionalización* son otros de los rasgos estructurales que frenan la necesaria adaptación. Respecto al último de los aspectos citados, conviene destacar que casi la mitad de la superficie agraria útil española está siendo cultivada por agricultores que no dedican ni la mitad de su tiempo de trabajo a su explotación.

Los esfuerzos de modernización realizados y los resultados obtenidos hasta la fecha han sido importantes, pero requieren su intensificación para lograr un sistema agrario dominado por explotaciones en condiciones de producir con costes y calidades ajustadas a las exigencias de los mercados, y que generen rentas suficientes para constituir la base permanente de la economía de sus titulares.

El conjunto de medidas que constituye el programa del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación está reflejado, en buena medida, en el Acuerdo Marco para la Modernización de la Agricultura y el Desarrollo Rural, suscrito con las organizaciones profesionales agrarias como un compromiso estable a medio plazo. Este acuerdo introduce un elemento de corresponsabilidad, de amplia tradición europea, de las organizaciones profesionales en el diseño de la política de modernización estructural, que sin duda resulta esencial para garantizar la necesaria comunicación y correspondencia de los objetivos y aspiraciones entre las administraciones públicas y los

agricultores. Un capítulo importante del Acuerdo se dedica a la modernización y reforma estructural, y plantea la introducción o refuerzo de normas e iniciativas que permitan la adaptación del sector agrario español a las nuevas condiciones del mercado, comunitario e internacional, especialmente por lo que respecta a la mejora de la productividad y rentabilidad de las explotaciones.

En el ámbito de este acuerdo, el gobierno ha remitido al Congreso el Proyecto de Ley de Modernización de las Explotaciones Agrarias como elemento normativo de uno de los objetivos estratégicos de la política de modernización de la agricultura: la constitución y mantenimiento de explotaciones agrarias de dimensiones suficientes para asegurar su viabilidad y cuyos titulares sean profesionales de la agricultura.

La instrumentación de este objetivo exige pasar de los conceptos abstractos de «*dimensión adecuada*» y «*profesional de la agricultura*», presentes en la legislación vigente, a categorías concretas. Para ello, la Ley establece determinados modelos de explotaciones, las denominadas *explotaciones prioritarias*, bien sean familiares o asociativas, sobre las que deberán concentrarse —si bien de forma no excluyente— la mayor parte de las acciones de las administraciones públicas orientadas a la modernización de explotaciones. Al objeto de favorecer la constitución y mantenimiento de cualquiera de estos modelos de explotaciones prioritarias, se establece una serie de medidas en favor de las mismas, que podríamos resumir en las siguientes: *un sistema de prioridades* de las actuaciones de las administraciones públicas; *un sistema de ayudas destinadas a*

planes de mejora de las explotaciones; medidas tendentes a *aumentar la movilidad del suelo* y, por último, un *sistema de apoyos especiales para la promoción de los agricultores jóvenes* a la titularidad de las explotaciones.

Los principales nuevos aspectos que podemos destacar de la Ley son los siguientes:

a) *Define al agricultor profesional* con la voluntad de adecuar los criterios de profesionalidad a la realidad estructural española, al sustituir las exigencias que comporta la definición de agricultor a título principal por otras más flexibles. Menores exigencias en la parte de sus rentas que obtenga de su explotación, y consideración de las rentas de actividades complementarias en el mismo plano que las estrictamente agrarias. Con ello se amplía la tipología de agricultores en una dirección compatible con la base social de la agricultura española contemporánea.

b) *Establece diversos modelos de explotaciones prioritarias* como sujeto y objeto principal de la política estructural agraria, con lo que se intenta constituir y/o consolidar un conjunto de explotaciones, tanto individuales como asociativas, adaptadas a las condiciones cambiantes del mercado. Se considera este tipo de explotaciones el objetivo central de la política de ayudas, y se facilitan los mecanismos de reorganización y redimensionamiento de las explotaciones para lograr su viabilidad y estabilidad futura.

c) *Concreta la concepción de prioridad* para dichas explotaciones prioritarias, destacando en este sentido:

- La preferencia en la adjudicación de superficies agrarias

para su constitución o consolidación.

- El tratamiento especial en los contratos de seguros agrarios subvencionados.

- La preferencia en la concesión de ayudas de programas de ordenación de producciones o de actuaciones territoriales específicas.

- La prioridad en la asignación de cuotas o derechos en las reservas nacionales de producción.

- La preferencia en las ayudas de cualquier índole para la mejora de las explotaciones agrarias, incluyendo, entre otras, las dirigidas a las inversiones individuales o colectivas, la indemnización por zona desfavorecida, la cualificación profesional de los agricultores, la introducción de la contabilidad y las agrupaciones de servicios agrarios, etcétera.

d) Se favorece la creación y estabilidad de las explotaciones prioritarias por medio de importantes *incentivos y exenciones fiscales* que faciliten la transmisión íntegra de las mismas en los procesos sucesorios o sustitutivos en la titularidad de la explotación. Consecuentemente, se fomenta la inscripción registral de las fincas rústicas, dificultando su fraccionamiento. Estos beneficios fiscales, que afectan principalmente al impuesto de transmisiones patrimoniales y al gravamen de actos jurídicos documentados, oscilan entre el 50 y el 100 por 100 de reducción de la base imponible correspondiente.

e) *Se facilita la concentración parcelaria privada*, por medio de permutas múltiples entre particulares, así como por el apoyo a explotaciones que concentren parcelas voluntariamente.

f) *Se fomenta el asociacionismo* en la producción agraria,

tanto para la calificación de explotaciones prioritarias asociativas como para la actuación conjunta de éstas en proyectos de servicios agrarios y utilización de medios de producción en común. Además del régimen general de ayudas y preferencias como explotaciones prioritarias, se contemplan, a su vez, incentivos fiscales específicos, como libertad de amortización de inversiones en el impuesto de sociedades y, en determinados casos, reducción de la base imponible del citado impuesto.

g) Se introducen *modificaciones en la Ley de Arrendamientos Rústicos* para restringirla al entorno de los agricultores profesionales, y flexibilizar la duración del arrendamiento, reduciendo el período mínimo y eliminando las prórrogas forzosas que quedan a la iniciativa de las partes contratantes. El propósito principal de las modificaciones introducidas consiste en facilitar la fluidez del mercado de suelo agrario, sometido en la actualidad a excesivas rigideces, que restan movilidad de la tierra y, consecuentemente, dificultan el redimensionamiento de las explotaciones. Obviamente, estas modificaciones se efectuarán sin perjuicio de las relaciones contractuales existentes en este momento, que serán íntegramente respetadas.

h) Se contempla la *determinación del concepto de unidad mínima de cultivo* como la superficie de cada finca o parcela para que puedan aplicarse las labores fundamentales de cultivo con suficiente criterio de racionalidad técnica y económica. Su cuantificación corresponderá a cada comunidad autónoma en función de las características agrarias específicas de la comarca o zona. Con ello, se impide el fraccionamiento de fincas

o parcelas por debajo de dicho límite.

1. Planes de mejora de explotaciones

Algunos de los principales instrumentos de aplicación de la Ley tienen como precedentes el Real Decreto 1887/1991, así como numerosos reales decretos que desarrollan aspectos importantes que han sido recogidos, adaptados y ampliados por la Ley, y que pueden agruparse en los tipos de medidas siguientes.

La Ley contempla un amplio cuadro de medidas de apoyo a las explotaciones prioritarias cuyos titulares aborden un plan de mejora que incluya proyectos específicos para la modernización de la explotación en uno o varios de los aspectos siguientes: reducción de costes de producción; incorporación de nuevas tecnologías; ahorro de energía o agua; reconversión de cultivos; mejora cualitativa de la producción agraria, o diversificación productiva.

Los objetivos de estas actuaciones incorporadas a un plan de mejora son claros: se trata de elevar la eficiencia productiva de las explotaciones reduciendo los costes económicos y eliminando los posibles efectos negativos medioambientales que comporta la actividad agraria, sin afectar a la capacidad productiva de la explotación. Debe destacarse el carácter dinámico que se asigna en la Ley a estos planes, que pueden ser considerados tanto la consecuencia de la actividad racional de la explotación como la causa misma de la viabilidad; esto último ocurrirá cuando una explotación alcance el umbral de dimensión económica que permite su calificación como prioritaria, precisamente a través de la aplicación del Plan.

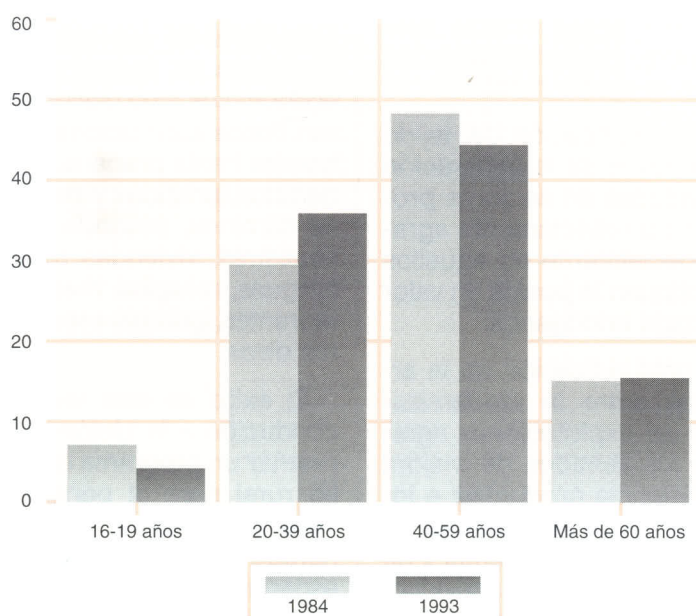
Dentro de este esquema de modernización de las explotaciones agrarias, se considera preciso estimular la constitución de asociaciones de servicios que simplifiquen la realización de tareas necesarias u obligaciones empresariales, evitando la externalización de la actividad y la transferencia de valor añadido. Entre estas asociaciones de servicios en común, pueden destacarse las agrupaciones de gestión empresarial, las asociaciones de uso en común del equipo mecánico, de titularidad individual o colectiva, y las asociaciones de servicios para la sustitución en el trabajo de la explotación tanto en régimen de ayuda mutua como con personal asalariado.

Entre los objetivos de las inversiones que se pueden incluir en los planes de mejora, están los proyectos orientados a la protección y mejora del suelo, de la cubierta vegetal y del medio ambiente, toda vez que el recurso básico del sector agrario es, sin duda, el suelo o, con más generalidad, el medio ambiente, ya que este último puede asumir un doble papel, de soporte de las actividades económicas y de recurso económico.

2. Instalación de jóvenes y rejuvenecimiento del sector

Nuestro sector agrario, a pesar de constatarse en estos últimos años un cierto rejuvenecimiento, como muestra el gráfico 2, adolece aún de un grado de envejecimiento muy acusado, de forma que prácticamente el 40 por 100 de la población activa agraria tiene más de 50 años, frente al casi 20 y 19 por 100 de la población activa en la industria y en los servicios, respectivamente, que superan dicha edad. Por otra parte, casi el 60 por 100 de los

GRAFICO 2
DISTRIBUCION DE LA POBLACION ACTIVA
AGRARIA POR EDADES
(Porcentaje por tramos de edad)



pletar bajo una sola linde la totalidad de la explotación, y sobre el gravamen de actos jurídicos documentados en las escrituras de préstamos hipotecarios.

- Especial mención requiere la reducción del 25 por 100 del rendimiento neto agrario en el impuesto sobre la renta de las personas físicas durante los cinco años siguientes a la primera instalación de los jóvenes como titulares de explotaciones prioritarias.

Encontrado en la reestructuración de las explotaciones, pero con un efecto rejuvenecedor fácilmente previsible, cabe mencionar el cese anticipado en la actividad agraria de los titulares de explotaciones con edades comprendidas entre los 60 y 65 años que transmitan su explotación a otro titular, incluidos los hijos, en régimen de propiedad o arrendamiento, de tal modo que la nueva empresa alcance una dimensión que pueda garantizar su viabilidad. En el caso en que el cesionario que se hace cargo de la explotación sea un joven en primera instalación, la Ley establece que las ayudas experimenten un incremento del 25 por 100.

Estos conjuntos de medidas se enfocan en la Ley con una perspectiva integral, según la cual la mejora de la eficiencia productiva exige, simultáneamente, una acción intensa de apoyo a los planes de mejora, de rejuvenecimiento del sector agrario, de profesionalización de los titulares de explotación y de generación de actividades para-agrarias o de servicio a la agricultura, como procedimiento de diversificación de las fuentes de renta en el medio rural.

titulares de explotaciones superan los 55 años de edad, mientras que los menores de 45 años apenas suponen el 17 por 100 del total de titulares.

La resolución, o al menos la reducción, de las dificultades existentes hasta ahora para asegurar un proceso normal de rejuvenecimiento del sector agrario, y en especial de la edad media de los titulares de las explotaciones prioritarias, constituye, sin duda, uno de los centros de atención de la Ley de Modernización, que dedica un capítulo a la formulación de varios mecanismos de apoyo a los agricultores jóvenes instalados, o que vayan a instalarse, en una explotación prioritaria.

Entre ellos destacan:

- La declaración de un régimen de preferencias en las ayu-

das que pueden percibir como beneficiarios de los préstamos o de las subvenciones y primas de instalación, además del reconocimiento de preferencia en los derechos de cuotas o primas de producción.

- La introducción de la figura de cotitular de la explotación, como escalón más sólido de vinculación del agricultor joven a la explotación que el, hasta ahora, existente de colaborador.

- El establecimiento de beneficios fiscales especiales, elevando los porcentajes de reducción de la base imponible en los casos generales antes señalados, alcanzando incluso la exención total en los impuestos sobre transmisión íntegra de la explotación o de fincas rústicas, sobre permutas voluntarias o para com-

III. LA MODERNIZACION Y DIVERSIFICACION EN EL MEDIO RURAL

El mundo rural no es el resultado de ninguna política sectorial y, por tanto, la modernización de la sociedad rural es algo diferente a la modernización agraria que se ha expuesto; es, igualmente, cierto que todo desarrollo rural deberá ser también un desarrollo agrario. Dicho de otro modo: todo lo rural no es agrario, pero, desde luego, todo lo agrario afecta de modo esencial a lo rural.

A diferencia de las transformaciones de la agricultura de los años sesenta, en la actualidad, el correlato de la modernización agraria no puede ser el despoilamiento rural, sino la diversificación de la población activa rural y la especialización de los agricultores, puesto que no cabe pensar en que los crecimientos de la eficiencia productiva agraria sean compensados por los mecanismos de desplazamiento de la población a un sistema industrial, igualmente, sometido a un proceso de ajuste y reestructuración.

El sistema rural debe orientarse a la generación de sus propios recursos, aprovechando la actual tendencia a los procesos de descentralización económica, mediante la expansión de los recursos endógenos, entre los que se encuentra el espacio agrario y el medio ambiente, base de toda actividad económica y recursos para la diversificación de la oferta rural agraria y no agraria.

Los objetivos que pueden observarse en los programas de desarrollo rural bajo esta perspectiva pueden contemplarse complementariamente a las ac-

tuaciones propias de los programas de desarrollo regional, y deberían girar en torno a los siguientes puntos:

- El mantenimiento de un volumen de población rural que garantice una «masa crítica» suficiente para mantener el tejido social en el medio rural.
- La diversificación del tejido social a través de la generación de actividades en sectores productivos no estrictamente agrarios, especialmente en aquellos que impliquen la puesta en valor de recursos endógenos.
- La profundización en la articulación entre la modernización de las explotaciones agrarias, en los sentidos de mejora de la eficiencia productiva e incardinación con las políticas de protección medioambiental y de la diversificación de la actividad, de tal forma que representen fuentes de renta complementarias a la producción agraria en la explotación.

Sólo unas notas para referirme a los resultados de los programas de relación entre actividades de desarrollo de la economía rural (LEADER), que implican a 52 zonas de España, cuya primera fase, que ha ocupado desde 1991 a 1993, ha tenido un desarrollo de considerable éxito, superando las previsiones de la Administración: la inversión total prevista al principio del programa se cifró en 40.000 millones de pesetas, y se ha alcanzado la cifra de 73.000 millones, principalmente por causa de la expansión de los proyectos empresariales de particulares. En la dirección mencionada antes, el desarrollo rural tiene que apoyarse en la generación de una densidad social suficiente para garantizar un desarrollo sostenido y sostenible.

En cuanto a las iniciativas promovidas, puede destacarse el enorme empuje que tiene para todos los LEADER la introducción de proyectos de turismo rural, que alcanza al 40 por 100 de las 5.800 acciones de desarrollo. Naturalmente que hablamos de iniciativas de turismo de pesos económicos muy desiguales, que van desde acondicionamiento de hoteles hasta preparación de itinerarios turísticos y reutilización de caminos, pasando por rutas ecuestres, viviendas rurales, albergues, refugios, mesones-restaurantes, granjas-escuela y tantos otros.

El éxito de esta iniciativa ha conducido a la Unión Europea a diseñar un programa de desarrollo rural para el período 1995-1999 (LEADER II) que ha generado grandes expectativas y esperanzas en el medio rural. Consciente de la importancia de estas actuaciones y en coherencia con la estrategia diseñada, el MAPA está actualmente elaborando un nuevo *Programa de modernización y diversificación del medio rural* complementario al de la iniciativa comunitaria LEADER II, que permitirá ampliar considerablemente el ámbito de actuación.

IV. CONSERVACION Y DEFENSA DEL MEDIO AMBIENTE

Por otra parte, se debe tomar en consideración el conjunto de medidas dirigidas a la protección y mejora de la cubierta vegetal y del medio ambiente, como un frente de actividad simultáneo a los esfuerzos de modernización de las explotaciones y de rejuvenecimiento del sector, constituyendo instrumentos básicos para lograr el desarrollo equilibrado y

sostenible del mundo rural y su modernización integral.

En el momento actual, el MAPA, y al objeto de integrar todos los esfuerzos del Estado y las comunidades autónomas, está diseñando una *estrategia nacional para la conservación del medio natural*, consistente en un conjunto programado de actuaciones encaminadas a potenciar la conservación del medio natural mediante un desarrollo equilibrado y dinámico de las zonas rurales españolas en el que se conjuguen las funciones productiva, social y ecológica. Las líneas de actuación en las que se enmarcan los diversos programas a implementar en el futuro las podemos resumir en las siguientes: *actuaciones encaminadas al control de la erosión y desertificación; forestación, mantenimiento de la biodiversidad, y defensa contra la degradación del medio rural producida por la actividad agraria y pesquera.*

Quizás, en este contexto, se deban resaltar especialmente tres programas, tanto por su incidencia directa en la actividad agraria, como por la inmediatez de su implantación:

- *Forestación de tierras agrarias.*

El programa de forestación de tierras agrarias se enmarca en el paquete de medidas de acompañamiento de la nueva política agraria comunitaria (PAC) y, por tanto, su objetivo se relaciona directamente con los problemas derivados del exceso de superficies que alcanzaron usos agrarios en las épocas de expansión del productivismo, en los que el criterio dominante era el crecimiento de las cantidades producidas. En la actualidad, se trata de orientar la utilización de las tierras agrarias menos productivas hacia el

aprovechamiento forestal, como fuente alternativa de rentas a la producción agroalimentaria; adicionalmente, esta acción comporta un importante efecto restaurador del medio ambiente. Como tierras agrarias susceptibles de reforestación se consideran, además de las destinadas a cultivos excedentarios de bajo rendimiento, los pastos y barbechos.

- *Promoción de métodos de producción agraria compatibles con el medio ambiente.*

El Reglamento (CEE) 2078/92, del Consejo, establece un régimen comunitario de ayudas a la aplicación de métodos de producción agraria compatibles con las crecientes exigencias de protección del medio ambiente y conservación del espacio natural; medida con la que se sistematizan las propuestas de reglamentos anteriores sobre la extensificación de la producción agraria y las ayudas a las zonas sensibles.

De hecho, el objetivo de desarrollo rural y las nuevas exigencias de protección del entorno rural y su paisaje se pueden integrar fácilmente en el análisis cuando se considera que las reducciones de las rentas producidas por las limitaciones a la producción son compensadas, considerando que los agricultores efectúan, realmente, un servicio a la sociedad global introduciendo métodos de producción respetuosos con los recursos naturales y el paisaje.

- *Racionalización y ahorro en el uso del agua.*

La disponibilidad de agua dulce ha venido a condicionar en el mundo desarrollado cualquier actividad económica. En España, donde el riego tradicional es de 3.150.000 Ha y el riego localizado

sólo de 250.000 Ha, la necesidad de modernizar los regadíos, con el doble objeto de ahorrar agua y mejorar las condiciones de trabajo de nuestros regantes, es imperiosa. El regadío consume el 80 por 100 de la demanda de agua total. El MAPA ha iniciado ya la mejora de los regadíos tradicionales mediante la aplicación del Real Decreto 678/93, de 7 de mayo, concediendo ayudas de hasta el 40 por 100 de la inversión a las comunidades de regantes que quieran afrontar esta problemática.

Por otra parte, el Plan Agrario de Regadíos, que acompañará al Plan Hidrológico Nacional, fija el ahorro del agua como la gran prioridad de los regadíos españoles. En el horizonte de veinte años, proponemos la mejora de más de 1,2 millones de Ha, con un ahorro no inferior a los 600 Hm³/año.

La modernización de los sistemas de riego tiene, por otra parte, una gran incidencia en la competitividad de nuestra agricultura, así como una mayor facilidad para la incorporación de jóvenes al sector agrario.

V. INSTRUMENTOS FINANCIEROS

La materialización de la estrategia diseñada exige multitud de esfuerzos tanto de la iniciativa privada como de las administraciones públicas implicadas, y tales esfuerzos lo son en un doble plano: financieros y de coordinación entre las administraciones, y entre éstas y el sector.

Los instrumentos financieros que pueden movilizarse para la ejecución de esta estrategia son múltiples, y tan sólo vamos a destacar los más relevantes. En el

momento actual, están negociándose los programas operativos de desarrollo rural de las comunidades autónomas y las medidas horizontales aplicables a todo el territorio nacional en el marco comunitario de apoyo (fondos estructurales) aplicable hasta finales de 1999. La inversión total prevista financiable por el FEOGA-Orientación en todo el territorio español, en el ámbito del desarrollo rural, está próxima a los 758.000 millones de pesetas, con una cuota de participación de la Unión Europea que oscila entre el 50 por 100 en las regiones de objetivo 5b, hasta un máximo del 75 por 100 en algunas regiones de objetivo 1.

Las acciones elegibles en el marco de desarrollo rural son múltiples: mejora de la eficacia de las explotaciones, transformación y comercialización de productos agrarios, mejora de las condiciones de producción, reconversión y mejora de la producción, desarrollo y diversificación de la actividad en el medio rural, protección ambiental y conservación de recursos naturales. Por otra parte, las acciones de desarrollo rural de iniciativa comunitaria en el marco de la iniciativa LEADER II para el período 1995-1999 pueden producir una inversión —siempre en términos de previsiones— en torno a los 150.000 millones de pesetas, en su mayor parte adicionales a las consignadas con anterioridad.

Con independencia de los fondos estructurales, se ha previsto la disposición de otros instrumentos financieros para la ejecución de la estrategia de desarrollo rural y, en especial, para la financiación de la conservación del medio natural y del mantenimiento de prácticas agrarias compatibles con el medio ambiente.

En el marco de la reforma de la PAC, se prevé la financiación por el FEOGA-Garantía de tres importantes medidas de acompañamiento de aquélla: cese anticipado de la actividad agraria, reforestación de tierras agrarias y establecimiento de prácticas agrarias compatibles con el medio ambiente. La financiación acordada —en algunos extremos, todavía en negociación— por parte de la Unión Europea para el conjunto de estas acciones es del orden de 180.000 millones de pesetas hasta 1998, lo que supone una inversión pública del orden de 250.000 millones de pesetas a la disposición de estas acciones.

Por último, es importante resaltar la voluntad del gobierno de destinar una parte de los fondos de cohesión a inversiones en materia de conservación del medio natural, lo que debe suponer una inversión adicional en torno a 175.000 millones de pesetas destinadas a programas de protección de la cubierta vegetal.

La movilización de los recursos financieros citados exige esfuerzos de coordinación entre las administraciones implicadas, y acuerdos políticos y sociales que permitan suponer la permanencia de los principios básicos que definen la estrategia: la Ley de Modernización, de las explotaciones como ley básica; los acuerdos existentes en el Marco Comunitario de Apoyo para los próximos años; el Acuerdo Marco para la modernización de la agricultura y el desarrollo rural, suscrito con las organizaciones profesionales agrarias, y el deseable acuerdo con las comunidades autónomas en la definición de las estrategias de conservación del medio natural deben constituir el punto de partida en la materialización del proceso de modernización.