

**REPERCUSIONES DE LA POLITICA SOCIO-ESTRUCTURAL COMU-  
NITARIA EN LA AGRICULTURA ARAGONESA**

F. RODRIGUEZ BARRERA  
SARA ZAPATERO MOLINERO

**SERVICIO DE INVESTIGACION AGRARIA  
UNIDAD DE ECONOMIA Y SOCIOLOGIA AGRARIAS**

2775



REPERCUSIONES DE LA POLITICA SOCIO-ESTRUCTURAL COMU-  
NITARIA EN LA AGRICULTURA ARAGONESA

F. RODRIGUEZ BARRERA  
SARA ZAPATERO MOLINERO

Documento de Trabajo 86/7

Unidad de Economía y Sociología Agrarias  
Servicio de Investigación Agraria  
Diputación General de Aragón  
Zaragoza

## I N D I C E



	Pág.
1. INTRODUCCION .....	3
2. DELIMITACION DE LA NOCION DE ESTRUCTURA AGRARIA .....	3
3. LA ESTRUCTURA AGRARIA EN LA NORMATIVA COMUNITARIA .....	9
4. ANALISIS DE LAS PREVISIONES SOBRE LAS ESTRUCTURAS AGRARIAS DE LA CEE EN SUS DISTINTAS FASES .....	18
4.A. Normativa de la primera fase .....	18
4.B. Normativa de la segunda fase .....	30
4.C. Normativa de la tercera fase .....	36
4.D. Normativa de la cuarta fase .....	42
4.E. Normativa de la quinta fase .....	46
4.F. Normativa de la sexta fase .....	51
4.G. Evaluación global de la normativas' .....	60
5. APLICACION DE LA POLITICA SOCIO-ESTRUCTURAL COMUNITARIA A LA RE- GION ARAGONESA .....	62

## LA POLITICA SOCIO-ESTRUCTURAL DE LA CEE

### 1. INTRODUCCION

El interés por la política de estructuras agrarias es creciente ya que, por una parte, se constata la enorme importancia de la adecuación de las explotaciones para reducir los costes de producción y, por otra, se hace imperiosa la necesidad de ver reducir los excedentes estructurales en algunas producciones mediante una orientación adecuada y una formación profesional de las personas dedicadas a la agricultura. El logro de una agricultura moderna en lo que se refiere a crear unas explotaciones de dimensiones adecuadas, dirigidas por personas con una formación profesional de auténticos empresarios, responderá a la finalidad última de conseguir una equiparación de rentas con las obtenidas en los restantes sectores de la vida económica.

A este respecto, es conveniente referirse al significado de la noción de estructura agraria, capaz de situar toda la normativa generada por la CEE para solventar los múltiples problemas que obstaculizan el logro de aquellos objetivos.

Una vez analizada la reglamentación comunitaria en esta materia será preciso referirla a la política agraria regional ya que ésta puede observar con mayor detalle y concreción los múltiples aspectos que inciden en la consecución de los objetivos propuestos.

### 2. DELIMITACION DE LA NOCION DE ESTRUCTURA AGRARIA

El término "estructura" se nos presenta altamente impreciso por lo que puede ser fuente de confusión que es conveniente desvanecer en la medida de lo posible antes de entrar de lleno en esta temática.

La noción de estructura se define en el diccionario de la Real Academia Española como "distribución y composición de las partes del cuerpo o de otra cosa". Pero esta definición es tan amplia y poco matizada que es preciso recurrir a los estudiosos para conocer el significado más profundo que contiene.

El término estructura, en el campo de las ciencias humanas, es relativamente reciente si se compara con el empleo que se ha hecho en el ámbito de las ciencias naturales.

El significado más intrínseco y general se refiere a un conjunto, a las partes de ese conjunto y a las relaciones de esas partes entre sí (BASTIDE R., 1962). Con esta primera idea se configura un instrumento de análisis científico en las ciencias sociales, concibiéndose un "modelo" en el que esquemáticamente se reflejan las partes de un conjunto en situación de conexión o relación.

Surge un acuerdo unánime en asignar una importancia fundamental al concepto de estructura y se reconoce el carácter polivalente de tal noción.

Existe una acepción organicista que considera la estructura como un sistema muy específico de relaciones o de leyes, describiendo el funcionamiento del fenómeno representado en un modelo (MARCHALL A., 1959).

Se ha intentado dar una definición única y válida como la que señala que hay estructura, en su aspecto más general, "cuando los elementos se reúnen en una totalidad que presenta cierta propiedad en cuanto totalidad y cuando la propiedad de los elementos dependen, enteramente o parcialmente, de aquellos caracteres de la totalidad " (PIAGET J., 1968).

Pero no puede darse un concepto único para todas las ciencias sociales ya que el término está asociado a otras nociones a partir de las cuales se le suele normalmente definir. Por este motivo se observa que la estructura ha quedado frecuentemente asociada con sistema, coherencia, totalidad, dependencia de las partes respecto al todo, sistema de relaciones, totalidad no reducible a la suma de sus partes, etc. (BOUDON R., 1968). Partiendo de esta asociación algunos autores han intentado dar una definición única y general del término, pero esas definiciones sólo se diferencian unas de otras por matices, pudiéndose considerar equivalentes.

Las definiciones de estructura, que proponen los economistas, sociólogos, sicólogos, pueden aportar información sobre la noción pero no pueden dar, comparando y abstrayendo sus elementos comunes, una definición de la noción de estructura unívoca y generalmente válida (SPINELLI M.L., 1975).



Por consiguiente, la palabra estructura podría definirse con mayor precisión dentro de un contexto específico o individualizado, según las características propias a que la noción haya de aplicarse.

De esta manera la ciencia económica contemporánea utiliza el término para designar a un conjunto de elementos inmediatamente observables, las relaciones cuantitativas entre los factores de producción disponibles en un determinado espacio económico, y la forma en que tales factores se combinan entre sí, para constituir un dato casi constante dentro de un período estable y suficientemente largo (SPINELLI M.L., 1975).

De acuerdo con esto la palabra estructura viene a indicar los elementos fundamentales de un sistema económico en sus relaciones internas, pudiéndose decir que en cierta manera la expresión "estructura económica" es coincidente con la de "sistema económico"; ciertamente que la palabra "estructura" incorpora otras expresiones a ella asociada (como sistema, coherencia, totalidad) pero con las cuales no debe confundirse ; con la palabra "sistema" se indica una realidad de amplias dimensiones mientras que con la palabra "estructura" se hace referencia a los elementos de tal realidad.

Particular atención han dedicado al concepto de estructura agraria los economistas agrarios pudiéndose dar una definición de la misma, ampliamente aceptada, de la doctrina italiana: "todo aquel complejo de circunstancias y de factores que determinan, con una cierta base de permanencia, la producción agrícola, el nivel de las rentas de los agricultores, su productividad (BANDINI M., 1963).

De acuerdo con esta definición, hablar de estructura agraria equivale a referirse al centro de la actividad agraria, es decir, la empresa agraria considerada en sus caracteres más estables y permanentes: tierra, trabajo, capital, producción, conjunto de las condiciones de producción y trabajo; relaciones entre esta empresa agraria y el mercado de factores productivos y de los productos de un lado y el mundo externo a dicha empresa por otro.

Pero las numerosas definiciones no utilizan siempre los mismos criterios para caracterizar la noción de estructura agraria. Para VENTURA S. (1967), - por estructura agraria se entiende "el conjunto de condiciones de producción

y de trabajo en la agricultura. Las deficiencias de la estructura vienen caracterizadas por una mala relación entre el número de personas activas en la agricultura y el potencial de la producción agrícola".

Es preciso resaltar que la realidad agraria al ser extremadamente compleja, al concurrir en ella no sólo los aspectos físicos sino también los socio-económicos y los jurídicos, viene afectada por importantes implicaciones e interdependencias en su contenido. En efecto, en el pasado se consideraba casi exclusivamente esos caracteres limitándolos a los factores de tipo físico o naturales y se intentaba identificarlos como aquellos que facilitaban u obstaculizaban el desarrollo de una agricultura racional; hoy día, manteniendo aquellos factores su importancia, se concede enorme trascendencia a todos los factores derivados de las instituciones humanas, tales como el de la propiedad rústica, el de los caracteres sociales del trabajo, el de las orientaciones de la política agraria, etc.; son nuevos aspectos que denotan el amplio fenómeno de interdependencia en el ámbito de la estructura agraria como en el de otros sectores de la economía.

El sistema agrario entraña una realidad en la cual los diversos elementos naturales, sociales, económicos, jurídicos, son interdependientes entre sí y cristalizan en disposiciones jurídicas válidas para un período determinado y suficientemente largo.

Por consiguiente, la empresa agraria está condicionada no sólo por los tradicionales factores de producción tales como la superficie del suelo, el capital, la gestión, sino también por otros numerosos factores de tipo externo. Esas condiciones externas a la empresa son muy variadas e incluyen todo el complejo de factores que determinan el "ambiente" en que la empresa ha de desenvolver su actividad.

La eficiencia técnica de una empresa dependerá principalmente de la estructura interna propiamente dicha mientras que la eficiencia económica, con referencia a aquello que produce para el mercado, está más estrechamente ligada y condicionada a la estructura externa.

En su acepción unitaria, y según se deduce de la normativa de la CEE, la estructura agraria se presenta como un complejo de estructuras interdependientes: del régimen fundiario, de la producción, de servicios, cada una de las cuales constituye parte integrante del complejo denominado "estructura agraria".

De esta manera el Comité Permanente de las Estructuras Agrícolas de la Comunidad Económica Europea (Comité Permanent des Structures Agricoles) ha dado una definición muy completa y detallada sobre la base de una distinción entre estructura interna (intra-explotaciones) y externa (inter-explotaciones).

La estructura interna estaría compuesta por los siguientes factores:

a) Producción: superficie, fraccionamiento, drenaje, riego, utilización del suelo, especulación de tierras, localización de cultivos, mano de obra, medios financieros de la empresa, sistema de tenencia, mecanización, sistemas contractuales relativos a la producción, elementos naturales, etc.

b) Comercialización: instalaciones de transformación y embalaje de los productos agrícolas, sistemas de comercialización, instalaciones de estocaje interno de la empresa, integración vertical.

Por su parte, la estructura externa vendría integrada por los siguientes elementos:

a) Producción: situación fundiaria, edificación rural, redes hidráulicas (drenajes e irrigaciones), formas de cooperación de carácter económico, diversas formas de asociación entre empresas y colaboraciones entre empresarios, utilización en común de maquinaria agrícola, integración vertical e integración horizontal.

b) Comercialización: instalaciones privadas, colectivas o cooperativas para el almacenamiento, transformación y embalaje de los productos agrícolas, formas de comercialización.

c) Servicios de carácter agrícola: enseñanza y formación profesional de los trabajadores agrícolas, crédito agrario, centros de investigación agronómica, centros para servicios de carácter agrícolas.

En definitiva, la estructura agraria es el conjunto de elementos o factores internos y externos a la empresa agraria que indican, el nivel de rentas de los agricultores, la productividad. Los factores internos y externos a la empresa intervienen con recíprocas implicaciones para formar un todo que suele denominarse "sistema organizado". Los factores internos hacen referencia a la tierra, al trabajo, al capital y a la gestión, cuya mejor combinación se denomina "explotación óptima", en cuanto permite obtener costes menores de producción y una remuneración elevada para cada uno de los factores productivos; los factores externos constituyen el ambiente o el entorno en el cual la empresa agraria va a desenvolver su actividad, influenciándola y condicionándola.

Una política de estructura agraria surge ante la constatación de diversas causas de inferioridad de los ingresos agrícolas y a la eliminación de las mismas deben dirigirse las acciones a emprender de una manera simultánea, con objeto de lograr un aumento duradero de las rentas agrarias; pero los incrementos de éstas no pueden dejarse a la política de protección aduanera o a la de sostenimiento de precios, de primas a la exportación o de concesión de desgravaciones fiscales. Es preciso romper este círculo vicioso programando toda una serie de medidas que eliminen este desequilibrio respecto a los restantes sectores económicos y que está impidiendo o atenuando un desarrollo económico y social generalizado.

### 3. LA ESTRUCTURA AGRARIA EN LA NORMATIVA COMUNITARIA

El Tratado de Roma de 25 de Marzo de 1957 por el que se constituía la Comunidad Económica Europea no contiene la definición de la política agrícola común de estructuras sino que dedica el Título II a la agricultura en donde se señalan objetivos estructurales y los medios para llevar a la práctica esta política.

La política agrícola común de estructuras se refiere a aquella que tiene como objetivos los que vienen señalados en el artículo 39, párrafo 1, apartados a) y b) del Tratado de Roma:

"La política agrícola común tiene por finalidad:

a) Acrecentar la productividad de la agricultura mediante el desarrollo del progreso técnico, asegurando el desenvolvimiento racional de la producción agrícola, así como un empleo óptimo de los factores de producción, particularmente de la mano de obra.

b) Asegurar de esta manera un nivel de vida equitativo para la población agrícola, especialmente por el aumento de la renta individual de quienes trabajan en la agricultura.

c) Estabilizar los mercados.

d) Garantizar la seguridad de los aprovisionamientos.

e) Asegurar precios razonables en las entregas a los consumidores".

Dicha política contiene una normativa no sólo relativa a los productos agrarios sino también a la agricultura en general. En este sentido en la Conferencia de Stresa celebrada en julio de 1958 se especifica que entre sus objetivos se encuentra el relativo a la "reforma de las estructuras de la agricultura para que sean competitivas sin olvidar el carácter familiar de las explotaciones".

En 1960, la Comisión ejecutiva de la CEE presenta sus primeras proposiciones relativas a la elaboración y puesta en ejecución de la política agrícola común, definiendo cuatro puntos:

1. La política de estructuras agrarias.
2. La política de mercado.
3. La política comercial.
4. La política social en el ámbito de la agricultura.

La realización de estas cuatro políticas deberían permitir alcanzar los objetivos del Tratado de Roma en materia agrícola. Según la recomendación de la Comisión Europea la solución de los problemas de estructura agraria dependería de tres elementos:

- la expansión del conjunto de la economía que proporcionará empleos no agrícolas a la mano de obra excedente.
- el desarrollo regional que permitirá la creación de empleos no agrícolas en las regiones con excedentes.
- la mejora de las estructuras agrarias propiamente dichas.

La mejora de las estructuras agrarias propiamente dicha tendría por finalidad la disminución de los precios de coste, la orientación de los productores en función del mercado y la readaptación de las explotaciones que hubiesen tenido que soportar la política agrícola común. El número de los trabajadores agrícolas debían disminuir, las tarifas del transporte debían contemplar una agricultura racionalmente localizada; todo lo que aumentase la productividad debía ser favorecido; el cultivo de determinadas tierras marginales debía ser abandonado y las roturaciones y conquistas de nuevas tierras no deberían volver más delicado el equilibrio de los mercados; las disposiciones en materia de derecho de explotación o de propiedad que originaba o impedía la adaptación de las estructuras deberían ser modificadas; la explotación familiar, que ocupa a uno o dos trabajadores a tiempo completo, debía ser mantenida y mejorada; no obstante, la explotación que da trabajo a mano de obra asalariada está económica y socialmente justificada; la cooperación agrícola debe desarrollarse (A. DE LEEUW, 1965).

Pero la política de estructuras agrícolas no pasa a ocupar el primer plano de las preocupaciones comunitarias; únicamente la política de mercado y la política de precios son objeto de negociación entre los entonces seis miembros y pasan de la competencia nacional a la comunitaria. Estas negociaciones estuvieron centradas, casi exclusivamente, en organizar el mercado común agrícola instaurando los mecanismos que permitiesen la libre circulación de la casi totalidad de los productos agrícolas con una protección aduanera uniforme en las fronteras, un régimen común de precios y de garantía para los productores, instituyendo la responsabilidad financiera común. Las proposiciones en material social y estructural quedaron sin realización práctica; - ésto condujo a que se hicieran patentes las consecuencias de esta actuación exclusiva sobre mercados y precios; a medida que se avanzaba en el proceso de desarrollo económico, amplias zonas rurales y grupos de población agraria quedaban en situación de marginación.

El Tratado de Roma ha previsto formalmente una organización común de mercados pero ha encomendado a los organismos que él crea la utilización de los instrumentos y procedimientos para la realización de una política de estructuras. Sin embargo, la Comunidad tiene por misión el desarrollo armónico de las actividades económicas en el conjunto de su territorio, siendo la responsable del éxito de la política agrícola común, y el Consejo de Ministros está en el derecho de establecer las medidas adecuadas a la puesta en funcionamiento de la política agrícola común, especialmente en materia de estructuras.

La política de precios y mercados ejercida por la Comunidad en el sector agrario llevó a una mejora inicial del nivel de renta de los agricultores pero creó un grave problema de desequilibrios regionales y de excedentes de producción, no siendo válida para orientar la agricultura hacia las soluciones que el momento exigen, dejando la raíz del problema sin solucionar.

En este sentido, la mayor parte de los análisis realizados sobre el balance de la PAC coinciden en que es imprescindible realizar una política equilibrada y diversificada entre la atención prestada a los precios y mercados y la prestada a las causas que afectan al origen del estancamiento de la agricultura, faceta esta última en la que la obtención de resultados es a más largo plazo y, generalmente, poco apoyada por parte del agricultor que ve en la regulación de precios un beneficio más inmediato.

El problema de estructuras se sitúa en el plano local y regional y no puede ser resuelto más que a este nivel y en cooperación con los interesados.

También la Comisión ha propuesto que "los Gobiernos de los Estados miembros asuman la responsabilidad principal en el ámbito de las estructuras" ya que "la puesta en funcionamiento de la política de estructura les incumbe más particularmente".

En efecto, el 14 de noviembre de 1962 el Consejo de Ministros de la Comunidad establecía lo siguiente:

- Creación de un Comité Permanente de Estructuras encargado del estudio de las políticas de estructura así como de las medidas y programas previstos por los Estados miembros.



- Emisión de un informe anual sobre "Estructuras" bajo la dirección de la Comisión.

- - Comunicación a la Comisión Europea de los proyectos de los Estados miembros de disposiciones legislativas y reglamentarias, así como planes plurianuales y planes regionales; la Comisión tiene la posibilidad de expresar una opinión a este respecto.

- Fijación, por el Consejo de Ministros, sobre proposición de la Comisión Europea, de medidas tendentes a coordinar las políticas de estructuras agrarias de los Estados miembros.

Por Decisión del Consejo del 4 de Diciembre de 1962 (J.O. nº 136 de 17 de Diciembre), la Comunidad está simplemente encargada de coordinar las políticas nacionales de estructuras. Así pues, a diferencia de otras actuaciones en materia de política agraria comunitaria, la política de estructuras en la CEE puede estimarse más indicativa que otras ya que su realización debe ser desarrollada a través de disposiciones promulgadas por los Estados miembros de acuerdo con sus particulares condiciones socio-económicas, dejándose a la Comunidad la armonización de estas políticas.

La Comisión está facultada para expresar una opinión a este propósito, después de la consulta del Comité. Aquella publicará, por otra parte, un informe sobre la evolución de las estructuras agrícolas. Por último, el Consejo de Ministros puede, sobre la proposición de la Comisión, establecer las medidas necesarias para la coordinación de las políticas nacionales.

La legislación de la PAC en materia socio-estructural ha estado mayoritariamente articulada en base a directivas que se definen como normas que "obligan a todo Estado miembro en cuanto al resultado a alcanzar pero dejando siempre a las instancias nacionales la competencia en cuanto a la forma y a los medios".

Pero la Comisión Europea advertía que estas medidas no serían suficientes para estimular y orientar la mejora de las estructuras, especialmente las que tienen un interés comunitario, si la Comunidad no contribuía financieramente y se encargaba de las inversiones en capitales que requerían dichas previsiones.

Por Decisión del Consejo de Ministros de la CEE del 14 de enero de 1962 (J.O. nº 30 de abril de 1962) se creó el Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA), estableciéndose una responsabilidad financiera común y uniendo la política agrícola de los Estados integrantes.

Las acciones del Fondo se refieren al conjunto de los problemas de estructura. Cuatro categorías de ayudas puede distinguirse:

- Adaptación y mejora de las condiciones de producción en la agricultura.
- Adaptación y orientación de la producción agrícola.
- Adaptación y mejora de la comercialización de productos agrícolas.
- Desarrollo de los mercados de productos agrícolas.

El 5 de febrero de 1964 el Consejo de Ministros de la CEE adopta dos reglamentos de aplicación:

- uno, relativo a las condiciones de concurrencia al Fondo (J.O. nº 34, de 27 de febrero de 1964).
- otro, regulador de los aspectos financieros del Fondo (J.O. nº 34, de 27 de febrero de 1964).

El primer Reglamento divide el Fondo en dos secciones: Garantía y Orientación; esta última sección es la que particularmente nos afecta, si bien el Fondo hace referencia al conjunto de los problemas de estructura. En el primer Reglamento se determina lo que se interpreta como política de estructura agraria refiriéndose, en la consideración séptima, a "las medidas elegibles para la dotación de fondos con vistas a la mejora de las condiciones de producción en la agricultura, la adaptación y orientación de la producción agrícola, la adaptación y mejora de la comercialización de los productos agrícolas así como del desarrollo de las ventas de los productos agrícolas".

Además de este reconocimiento de las condiciones de producción y de comercialización de los productos agrícolas como problemas fundamentales de las estructuras agrarias, el artículo 12 de este mismo Reglamento especificaba los elementos integrantes de la misma:

1. Por adaptación y mejora de las condiciones de producción, se entiende la promoción de actuaciones que se enmarcan en el interior de las explotaciones agrícolas o en el marco de varias explotaciones agrícolas o fuera de ellas, la combinación eficaz de factores de producción en agricultura, con el fin de hacer posible su empleo óptimo en el ámbito de la economía general.

2. Por adaptación orientación de la producción, se entiende:

- a) La adaptación cuantitativa de la producción a las ventas.
- b) La mejora cualitativa de los productos.

3. Por adaptación y mejora de la comercialización de los productos agrícolas, se entiende el equipamiento para la comercialización en el interior de las explotaciones agrícolas o fuera de ellas en los sectores siguientes:

- a) La mejora del almacenamiento y de la conservación.
- b) La valorización de los productos agrícolas.
- c) La mejora de los circuitos de comercialización.
- d) Un mejor conocimiento de los datos relativos para la información de precios en los mercados de productos agrícolas.

4. Por desarrollo de las ventas de productos agrícolas, se entiende las acciones comunitarias para el incremento del consumo de determinados productos agrícolas en el marco de la política agrícola común conforme al artículo 41, apartado b) del Tratado de Roma.

En este Reglamento se prevé también que para beneficiarse de la dotación del Fondo, los proyectos debían inscribirse en el marco de los programas comunitarios establecidos por el Consejo, sobre la proposición de la Comisión Europea, especificando los objetivos a alcanzar, las regiones en donde deberá recaer el esfuerzo principal y la importancia relativa de la participación del Fondo; además debe contemplarse una adaptación o una orientación de la agricultura estimada como necesaria por la política agrícola común. Por otra parte, para las actuaciones de mejora de las condiciones de producción y de orientación de las producciones, los proyectos sometidos al Fondo deberán contemplar la vuelta o el mantenimiento de la viabilidad económica de las explotaciones, prever una atención suficiente a los problemas de vulgarización y de formación profesional agrícola, contribuir a la mejora de la situación social de los agricultores; se establece una prioridad para aquellos proyec-



tos que prevén un desarrollo para la región en donde van a realizarse; se fija la participación en el Fondo mediante una subvención en capital que no puede pasar del 25 p.100 del coste total. Estos programas comunitarios tenían una importancia enorme ya que en gran medida definían la política de estructuras agrarias, pero los diez programas que se propusieron no fueron cumplidos ya que la Comunidad renunció a intervenir directamente en las estructuras prefiriendo la actividad de coordinación de las políticas nacionales.

El segundo Reglamento se ocupa de la dotación del Fondo, integrándolo en el presupuesto de la Comunidad bajo dos capítulos de gastos: la sección de "Garantía" y la sección de "Orientación".

Aunque la CEE tuvo efectos positivos en el desarrollo de la agricultura de los Estados miembros se mostraba impotente para acometer el conjunto de los problemas agrícolas y alcanzar los objetivos fijados en el Tratado de Roma. Ante esta situación la Comisión Europea emitió el 18 de diciembre de 1968 un memorandum sobre la reforma de la agricultura; consideraba que la política agrícola común no podía ser sana y equilibrada si no quedaba constituida como un todo coherente, siendo necesario acometer una política socio-estructural comunitaria; los criterios establecidos en esta materia fueron expuestos en el famoso Plan Mansholt.

A la vista de esta situación, el Consejo de Ministros comunitario estableció el 25 de marzo de 1971 una resolución en la que se determinaba emprender una acción común en los Estados miembros para la reforma de las estructuras de la agricultura (J.O. nº C 52 de 27 de mayo de 1971).

No sólo se establece un plan global de medidas sobre los precios agrícolas y sobre las mejoras estructurales necesarias para la modernización de la agricultura sino que liga la reforma de la agricultura al desarrollo de otras políticas de la Comunidad, especialmente con la económica y monetaria, con la social y la regional.

Esta preocupación tardía por el tema de estructuras agrarias puede deberse, entre otras razones, a las siguientes:

a) El componente político, a nivel nacional, que conlleva cualquier tipo de medidas estructurales.

b) La confianza puesta en la adaptación de la estructura de comercialización.

c) El convencimiento de que la política de precios era suficiente para alcanzar un incremento de rentas en la población agraria.

Pero la realidad se encargaría de ir demostrando que tales presupuestos eran erróneos ya que se formaban "excedentes estructurales" (no coyunturales) muy cuantiosos y algunos Estados miembros se veían cada vez más imposibilitados de mantener su contribución financiera a la "sección Garantía" del FEOGA; esta constatación la pone en evidencia pública el memorandum que eleva la Comisión de Agricultura al Consejo de las Comunidades el 10 de diciembre de 1968 y el anteriormente citado informe Mansholt. Las líneas maestras de este informe están basadas en la necesidad de dar un carácter de empresa moderna a las unidades agrarias de producción, poniendo el énfasis en la reducción de la mano de obra empleada para incrementar la productividad y en la urgencia de integrar la sociedad rural en una sociedad fundamentalmente urbanizada. - Para ello se prevén dos tipos de explotaciones:

- Unidades de producción, integradas por asociación de pequeñas explotaciones.

- Empresas agrícolas, constituidas por el aumento de tamaño de las explotaciones individuales o por fusión de empresas no especializadas.

Ese tipo de explotaciones deberían tener entre 80 y 120 hectáreas y unas exigencias de cualificación profesional para el jefe de explotación. Ciertamente, para España este tipo puede considerarse como empresa de gran dimensión.

Después de la publicación del Plan Mansholt y de muchas discusiones, fueron aprobadas algunas propuestas de la Comisión comunitaria por el Consejo, apareciendo tres directivas el año 1972: la relativa a la modernización de las explotaciones agrarias (nº 159), la relativa a incentivar el cese de la actividad agrícola (nº 160) y la relativa a la información y cualificación profesional de los agricultores (nº 161).

Estas directivas están inspiradas en la filosofía del Plan Mansholt y se orientan a actuar, básicamente, sobre las unidades de producción sin considerar el contexto socio-económico en el que se encuadran; tienen como objetivo el incremento de la productividad de las explotaciones a través del abandono de la actividad agraria de cierto número de agricultores, liberando así, parte de su superficie cultivada en beneficio del aumento de la dimensión física de otras explotaciones y reconvirtiendo profesionalmente al excedente de la mano de obra agraria. En consecuencia, la idea era conservar en actividad las explotaciones grandes y medianas consideradas capaces de adoptar una tecnología avanzada en función de las exigencias del mercado comunitario, a la vez - que una mejor utilización de los medios de producción, creándose unidades de producción rentables que no necesitasen el apoyo financiero público.

Sin embargo, y aún reconociendo la validez de esta política dictada en un momento de expansión económica, la crisis de 1973 no permitió obtener los resultados esperados, presentando graves dificultades a la hora de lograr el - trasvase de la mano de obra excedente y ocasionando problemas de aplicación - en ciertas regiones, al no haber tenido en cuenta las distintas características específicas de producción a nivel espacial.

Estas ayudas indiscriminadas a las unidades de producción originaban también un distanciamiento cada vez mayor de las zonas desfavorecidas respecto - de las favorecidas, siendo las explotaciones más beneficiadas por las ayudas a la modernización las que se encontraban en regiones más desarrolladas y en mejores condiciones de producción y de comercialización.

Ante las dificultades de aplicar las directivas a las mencionadas regiones se hizo necesario cambiar esta primera orientación, incorporándose actuaciones de política común a las particularidades propias de cada región; se inicia una nueva etapa legislativa concretándose en la directiva sobre agricultura de montaña y zonas desfavorecidas, aparecida en 1975.

Una tercera etapa quedó centrada en la importancia atribuida a la transformación y comercialización en el sector agrario, publicándose, en 1977 y 1978, directivas sobre la mejora de las estructuras de transformación y comercialización.

Finalmente, puede configurarse una nueva orientación basada en múltiples aspectos, no sólo los agrarios, que afectan negativamente a áreas enteras. Se van a prever un conjunto de medidas específicas para regiones determinadas, - particularmente para el área mediterránea. Dentro de esta orientación aparece en 1978 el primer paquete de reglamentos consistente en actuaciones puntuales dentro de programas-marco de desarrollo agrario específicos para ciertas regiones mediterráneas (Mezzogiorno italiano, Sur de Francia y el Oeste de Irlanda). Dichos programas están elaborados por los respectivos Estados miembros y tienen como objetivo mejorar las rentas de la población y favorecer su desarrollo económico. Asimismo, la CEE adoptó en 1981 un nuevo paquete de medidas que tratan de mejorar la situación económica de las zonas desfavorecidas a través de programas de desarrollo integral. Esto significa tener en consideración no sólo las dificultades estructurales de la agricultura sino también otros aspectos, tales como la infra-estructura, el turismo, la industria y la artesanía y cualquier actividad económica, con el fin de posibilitar el desarrollo global de las zonas.

Se promulgan reglamentos que exceden el ámbito puramente agrario dentro de la problemática de las disparidades regionales, englobando, además, otras acciones que impulsan las actividades económicas en su conjunto.

A pesar de toda esta normativa generada puede comprobarse que no se han alcanzado satisfactoriamente los objetivos generales que se habían fijado, en el sentido de disminuir las diferencias de rentas agrarias y resolver el problema de los excedentes de producción.

#### 4. ANALISIS DE LAS PREVISIONES SOBRE LAS ESTRUCTURAS AGRARIAS DE LA CEE EN SUS DISTINTAS FASES

##### 4.A. Normativa de la primera fase

Las tres directivas de esta primera fase aparecen en 1972 y recogen el espíritu del "memorandum sobre la agricultura 1980", presentado en 1968 por M. MANSCHOLT. La idea que subyace en dicho informe puede expresarse esquemáticamente en que las dificultades de la PAC (excedentes, disparidades de rentas, etc.) obedecen a insuficiencias estructurales que son originadas por una mala combinación de los factores de producción en el interior de las explotaciones lo que conduce, necesariamente, a los malos resultados económicos



de las explotaciones que deben ser soportados por la CEE mediante el sostenimiento de las rentas de los agricultores; la superación de estas dificultades estará basada en la creación de unidades de producción rentables, de elevada productividad, que no necesiten el sostén público.

Por consiguiente, las directivas de 1972 se complementan entre sí y persiguen un objetivo común: "creación y desarrollo de explotaciones dotadas de estructuras y dimensiones que permitan el funcionamiento racional de los factores de producción y su adaptación al desarrollo económico futuro, garantizando a las personas que allí se ocupan, una renta adecuada así como unas condiciones de trabajo satisfactorias".

Cada una de estas directivas vendrá a especificar los instrumentos y ayudas que se ponen a disposición de los Estados miembros, quedando éstos con la flexibilidad suficiente para arbitrar las medidas legislativas concretas, que deberán ser aprobadas por la Comisión, para adecuarse a los objetivos propuestos y a las ayudas económicas que pueden obtenerse por tal motivo.

Se plantea, por consiguiente, el que cada país miembro adecúe su normativa no sólo a nivel nacional sino sobre todo a nivel regional para el logro de la máxima concreción. A este respecto, la experiencia de los países de la CEE enseña que no se introdujo muy rápidamente la necesaria complementación legislativa en esta materia para aprovechar los beneficios otorgados por estas previsiones comunitarias; Italia, en el año 1979, aún no había adecuado su normativa a la directiva 159/72, y Luxemburgo acababa de hacerlo; Dinamarca aún no había aplicada en ese año la directiva 160/72.

Es preciso advertir que la vigencia de estas Directivas ha sido limitada por el Reglamento 797/85 de 12 de marzo, que posteriormente comentaremos, al 30 de septiembre de 1985, por lo que a partir de esta fecha desaparece su aplicación. No obstante, la filosofía y el espíritu de estas Directivas como es, entre otros, el de estimular la modernización de las explotaciones, el garantizar una renta justa y condiciones de vida equitativas en las explotaciones agrícolas similares a las de otros sectores productivos, el concentrar ayudas sobre aquellas inversiones que permitan reducir los costes de producción, el impulsar a que se lleve la contabilidad en las explotaciones, la adaptación de la formación profesional a una agricultura moderna, son recogidos

dos nuevamente en el Reglamento 797/85. Debido a esta permanencia de principios puede resultar de interés realizar brevemente el comentario de estas Directivas:

- A) La referida a la modernización de la explotación agraria (Directiva 72/159/CEE del 17 de abril de 1972, publicada en el J.O. nº L 96 del 23 de abril).

Esta directiva constituía el fundamento de esta fase primera de la política socio-estructural, siendo las otras dos, complementarias de ésta. El objetivo global consistía en que los agricultores alcanzasen una renta de trabajo equivalente al salario bruto medio de los trabajadores no agrarios de la región. Para hacer esto posible se distinguía entre explotaciones rentables, explotaciones no rentables pero con posibilidad de llegar a serlo y explotaciones inviables; las ayudas se reservaban a la segunda categoría, es decir, a aquellas explotaciones que obtienen unas rentas brutas medias por Unidad de Trabajo Hombre (UTH)\* inferiores a las que se obtienen en otras actividades no agrícolas de la región y se comprometen en un plazo máximo de seis años, ampliable a nueve en ciertas regiones por el Estado miembro, a obtener dicha equiparación mediante un plan de desarrollo que debía ser aprobado por el respectivo país. Para las explotaciones de la tercera categoría se autorizaba a los Estados miembros a concederles ayudas transitorias que no podrían superar los 18.135 ECU, no pudiendo establecerse unas condiciones más favorables que las previstas en la directiva. En el caso de las explotaciones de la primera categoría, aunque no se prohibían las ayudas, quedaban limitadas a obtener créditos menos favorables en el tipo de interés en relación a la segunda categoría.

Se requiere, en cualquier caso, que el empresario agrícola tenga como actividad principal la agraria, definiendo como tal la que le proporciona, como mínimo, el 50 % de su renta global y se ocupa de ella en más de la mitad de su tiempo total de trabajo. Asimismo, el empresario debe poseer una capacidad profesional suficiente y debe comprometerse a llevar una contabilidad de su explotación de conformidad a normas comunitarias. Estos requisitos

---

\* El tiempo anual de trabajo no debe sobre pasar, en ningún caso, las 2.200 - horas por UTH.

han pasado íntegramente al Reglamento 797/85 en el art. 2 párrafos 1º y 5º para tener derecho a percibir las ayudas a la inversión. En realidad, el art. 2 del Reglamento 797/85 recoge criterios similares a los de esta directiva.

Las ayudas concedidas gozaban de prioridad cuando iban dirigidas a desarrollar planes que reorientaban las producciones y, consiguientemente, el equilibrio de los mercados agrarios. También, el plan de desarrollo propuesto es previsible incluya el aumento de la superficie de la explotación, para lo cual estaba prevista la directiva que seguidamente comentaremos y en la que se contemplaba que se dejaran liberadas superficies agrícolas útiles; la ayuda a este respecto consistía en la prioridad en el acceso a estas tierras liberadas por aplicación de la aludida directiva; se favorecía de esta manera, el aumento de la Superficie Agraria Útil (SAU) de las explotaciones no rentables a las que se dirigía, principalmente, esta normativa, si bien se recomendaba que el aumento de la SAU se realizara bajo cualquier forma de tenencia distinta de la dominial (arrendamiento o aparcería a largo plazo) ya que se estimaba que se inmovilizaría en la adquisición de la propiedad importantes recursos financieros.

Otras ayudas se contemplaban bajo la forma de bonificaciones de los tipos de interés y de garantía a los créditos suscritos. La bonificación máxima de los tipos de interés se fijaba en 8 puntos sobre la totalidad del préstamo contratado para realizar las inversiones previstas en el plan y la duración máxima de la misma era de diez años; como excepción, Italia gozaba de una reducción de 9 puntos e Irlanda de 10 puntos; existía otro límite consistente en que la bonificación en los intereses no podía extenderse a créditos con importe superior a 72.538 ECU por UTH y a 217.612 ECU por explotación.

En base al objetivo de reorientar la producción y lograr un equilibrio en los mercados se establecían también limitaciones en las ayudas para determinadas producciones.

Se descartaban las ayudas para la compra de cerdos, aves y ternera para carnes, si bien no quedaban excluidas las inversiones para estas producciones aunque se establecen restricciones.



En el sector porcino las ayudas se limitaban a los planes que preveía, en su situación final, un mínimo de 550 plazas por explotación y un nivel de autoabastecimiento en alimentos de un mínimo del 35 p.100 del total consumido. En el sector lechero las ayudas quedaban limitadas a la inversión necesaria para conseguir una renta equiparable a otros sectores no agrarios de la región, correspondiente a un máximo de 1,5 UTH por explotación y siempre que no fuesen necesarias más de 40 vacas lecheras por UTH al final del plan; las explotaciones con más de 1,5 UTH podían aumentar en un máximo del 15 p.100 el número de vacas lecheras.

En la compra de animales bovinos y ovinos, las ayudas sólo se contemplaban cuando en la situación final del plan de desarrollo estas producciones representaban más del 60 p.100 del valor de todas las ventas de la explotación. Se buscaba con ello dirigir las ayudas a explotaciones especializadas en la producción de leche; no obstante, se contemplaban primas especiales cuando el bovino u ovino se orientaba a la producción de carne y al final del plan se preveía un valor de las ventas superior al 50 p.100 de las totales de la explotación; estas primas especiales, que se añadían a las anteriormente contempladas, eran de 58,9 ECU/ha con un límite de 5.888 ECU por explotación para el primer año, 39,9 ECU/ha y límite de 3.990 para el segundo año y 20,3 ECU/ha y 2.031 para el tercer año.

Se preveían ayudas especiales para agricultores jóvenes, de menos de 40 años, que llevasen cinco años instalados y reuniesen las condiciones para tener acceso a las ayudas generales; la cuantía de la ayuda era del 10 p.100 de la inversión prevista en el plan aprobado, con un límite máximo de 7.254 ECU por joven y de 10.881 ECU si se trataba de dos o más.

Se concedía una subvención de 751 ECU a todos los empresarios que introdujesen la contabilidad, importe que se distribuía entre los cuatro primeros años. Asimismo, se otorgaba una subvención para las asociaciones constituidas para explotar en común la tierra o la maquinaria o para ayudarse mutuamente en sus labores por una cuantía que oscilaba entre 3.290 y 9.867 ECU en función del número de participantes y la actividad en común.

Los Estados miembros eran subvencionados con el 25 p.100 de los gastos que se les originaba por la aplicación de esta directiva; asimismo, para los gastos de las operaciones de concentración parcelaria y puesta en regadío percibían un límite máximo de 150 y de 250 ECU/ha, respectivamente; la

participación de la CEE en estos gastos se producía cuando previamente se constataba la adecuación de la normativa nacional a los objetivos de la directiva.

La experiencia (Cuadro 1) que se ha tenido en la CEE por la aplicación de esta directiva no ha sido satisfactoria. Después de un período de puesta en ejecución relativamente largo, caracterizado por importantes diferencias entre los Estados miembros, la directiva comenzó a aplicarse plenamente a partir de 1977. Ello explica que entre 1976 y 1982 sólo se presentasen 153.303 planes de desarrollo de entre las 5.900.000 explotaciones totales existentes en la CEE en 1982, lo que representa una incidencia del 2,6 p.100; ello supone, además, que sólo el 20 p.100 de las explotaciones corresponden a zonas desfavorecidas. El 85 p.100 de las explotaciones beneficiadas ocupaban de 1 a 3 UTH y sólo el 15 p.100 empleaban una cantidad superior. La renta agrícola, en el momento de aprobarse el plan, era inferior a la no agrícola -- en más del 95 p.100 de las explotaciones<sup>(1)</sup>.

Cuadro 1.- Número de Planes de Desarrollo aprobados por año. (Directiva 72/159/CEE sobre modernización de explotaciones, 1976-1982).

Países miembros	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	Totales
Alemania	6.237	6.514	5.820	5.290	4.791	2.686	2.539	33.877
Francia	578	2.597	4.457	5.566	6.425	6.845	5.340	31.808
Italia	--	--	--	105	376	1.241	1.020	2.742
Holanda	2.204	2.860	3.036	3.432	1.605	29	38	13.204
Bélgica	1.477	1.652	1.985	2.133	2.241	1.862	1.495	12.845
Luxemburgo	--	--	--	15	12	17	59	103
Reino Unido	1.952	7.145	7.631	5.147	3.474	1.910	1.962	29.221
Irlanda	2.994	2.921	4.197	3.697	2.249	2.180	2.735	20.973
Dinamarca	2.326	1.313	2.120	1.848	521	156	246	8.530
EUR-9	17.768	25.002	29.246	27.233	21.694	16.926	15.434	153.303

Fuente: Rapport CEE 1978, 1979, 1980, 1981, 1982, 1983, 1984.

(1) "La situation de l'agriculture dans la Communauté". Rapport 1984. Commission des Communautés Européennes. Bruxelles, 1985. pp. 84-85 y 308.

Por otra parte, se constata, según observamos en el cuadro anterior una gran disparidad en la aplicación de esta directiva por los países miembros (Países Bajos, Bélgica y Dinamarca el 20 p.100 de todas sus explotaciones, Reino Unido e Irlanda un 15 p.100, Francia un 4 p.100 e Italia un 1 p.100) que puede obedecer a varias razones, pero que, muy probablemente, se encuentra, según el Rapport 1984 de la Comunidad, en la lenta puesta en marcha en Francia e Italia de esta directiva y en cierta debilidad administrativa en el sector agrario así como en la propia naturaleza de las estructuras agrícolas.

La proporción de planes de desarrollo orientados al aumento de la superficie de la explotación fue inferior al 15 p.100 en la mayor parte de los Estados miembros, aunque esta tasa se elevó al 40 p.100 y 30 p.100 en Alemania y en Francia, respectivamente.

Aunque la puesta en ejecución de la directiva fue muy lenta, el número de planes aprobados cada año no cesó, pasando de 11.300 en 1974 a 29.246 en 1978; sin embargo, a partir de 1980, con 21.694 planes aprobados, se observa una disminución muy importante ya que el número de planes aprobados en 1981 fue de 16.926 y en 1982 de 15.434. Esta tendencia a la baja desde 1979 se explica fundamentalmente por la situación menos favorable de las rentas agrarias, estando los empresarios menos interesados en realizar inversiones importantes en sus explotaciones, a los altos tipos de interés de los créditos y a las inversiones mayores que se requieren para alcanzar una renta equiparable a la de otros sectores.

Independientemente del hecho de que algunos países hayan tardado en poner en ejecución esta directiva, parece comprobado que las posibilidades de inversión son mucho mayores en las regiones en donde las estructuras de las explotaciones son mejores y en donde la infraestructura agrícola es más adecuada (disponibilidades técnicas, eficacia en la transformación y comercialización, etc.); ésto contribuye al aumento progresivo de las disparidades regionales.

Por otra parte, en el período 1980 a 1982, el 47 p.100 de los planes de modernización de explotaciones aprobados en el conjunto de países de la Europa de los nueve concernían a explotaciones de 20 a 50 has; este porcentaje fue del 19 p.100 para las explotaciones inferiores a 20 has y del 27 p.100 para las de más de 50 has. Es decir, el 74 p.100 de las

explotaciones que accedieron a las ayudas tenían más de 20 has de SAU y el 91 p.100 tenían más de 10. Sólo el 9 p.100 del total de explotaciones a las que se le aprobó el plan, tenían menos de 10 has (Rapport 1984 de la CEE).

Por consiguiente, podemos deducir que la incidencia mayor de la aplicación de esta directiva se ha situado en explotaciones de dimensión media, quedando con pocas posibilidades de acceso las de pequeño tamaño.

En España, de conformidad a los datos del Censo Agrario de 1972 las explotaciones de 20 a 50 has representan más del 9 p.100 del total; las de más de 20 has el 15,5 p.100 y las de más de 10 has el 29,5 p.100. Por el contrario, más del 70 p.100 de las explotaciones tenían menos de 10 has.

Cabe deducir que la proporción de explotaciones que se podían beneficiar en España por esta directiva no iba a constituir una excepción respecto a los restantes países.

- B) La referida a los estímulos al cese de la actividad agrícola y afectación de la superficie agrícola liberada a los fines de mejora de las estructuras (Directiva 72/160/CEE del 17 de Abril de 1972, J.O. L96 del 23 de Abril).

Esta directiva es complementaria de la anterior ya que se proponía favorecer las estructuras de producción mediante el incentivo al abandono de la agricultura de aquellos agricultores comprendidos entre 55 y 65 años que lo desearan.

Los beneficiarios de estas ayudas debían comprometerse al abandono de la actividad agraria para que sus tierras fuesen destinadas en, al menos, el 85 p.100 de su superficie, a uno de los siguientes fines:

- a) Prioritariamente, a las explotaciones con planes de desarrollo aprobados (ventas en enfiteusis o arrendamiento por un mínimo de 12 años); en defecto de esta:

b) Otras explotaciones agrícolas para aumentar su dimensión.

c) A fines no agrícolas (bosques, salud pública, etc.).

El beneficiario podía conservar el 15 p.100, como máximo, de sus tierras, siempre que no comercializase sus productos.

Los incentivos consistían en una prima variable en proporción a la superficie liberada y, además, una indemnización anual al jefe de la explotación de edad comprendida entre los 55 y 65 años, siendo su ocupación principal la agraria. Además, se preveían ayudas a los asalariados y familiares, comprendidos en el mismo estrado de edad, que hayan trabajado en la explotación con dedicación principal y carácter permanente durante los dos últimos años.

Para la indemnización anual no se fijaban criterios para su determinación y únicamente se establecía un límite máximo de participación de la CEE en la misma que sería del 25 p.100 sobre el máximo fijado que era de 900 UC por año y jefe de explotación casado y 600 UC por año y jefe de explotación sin nadie a su cargo; esta última cifra se aplicaba también para el conjunto de los asalariados y familiares en la explotación. La CEE no participaba en los gastos de la prima.

Por consiguiente, el FEOGA-Orientación reembolsaba al Estado miembro un máximo de 375 UC anuales, es decir, el 25 p.100 sobre el máximo posible de 1.500 pts. por explotación liberada para fines de mejora estructural. En las regiones desfavorecidas el porcentaje se elevaba al 65 p.100.

Esta directiva tenía, al igual que ocurre con la mayor parte de la normativa socio-estructural, unos efectos a medio y largo plazo, a la vez que se puede señalar en ella un doble carácter. Por una parte, su componente estructural, al permitir la liberalización de tierras que facilitaban la modernización de la agricultura y, por otra parte, su componente social, al ofrecer una indemnización anual a aquellos agricultores de edad avanzada que no tenían posibilidad para cambiar de actividad a la vez que permitía rejuvenecer al colectivo de población activa agraria posibilitando la creación de un grupo profesional más cualificado y con mayor espíritu innovador que desarrollase y tecnificase la agricultura.

Pero los resultados prácticos de la aplicación de esta normativa tampoco han sido importantes, ya que la movilidad de la tierra, objetivo principal de la directiva, ha sido considerablemente reducida.

En efecto, en el período 1976-1982 el número total de beneficiarios alcanzó los 89.193, dejando liberadas 1.219.042 ha que fueron adjudicadas a 170.327 explotaciones; de esa superficie total liberada sólo el 14,7 p.100 fue destinada a planes de desarrollo (Cuadro 2).

Cuadro 2.- Resultados de la directiva 72/160/CEE concerniente a la cesión de la actividad agraria (1975-1982).

Países	Nº beneficiarios	Superficie liberada (ha)
Alemania	32.974	325.731
Francia	50.081	799.752
Holanda	1.948	9.310
Bélgica	1.849	14.800
Luxemburgo	293	3.379
Reino Unido	1.443	55.746
Irlanda	605	10.324
EUROPA 9	89.193	1.219.042

Fuente: Rapport 1984. CEE.

Por otra parte, hasta finales de 1982, del total de tierras liberadas en la Comunidad, el 66 p.100 se encontraban en Francia, el 27 p.100 en Alemania, y el 5 p.100 en Reino Unido, lo que significa que fueron estos países donde la directiva ha aportado una contribución mayor a la mejora de estructuras. Sin embargo, la trascendencia de esta mejora tampoco es considerable si observamos que el número de empresarios que toman tierras liberadas (170.327) son casi el doble de los empresarios que las entregan (89.193).

Asimismo, será, precisamente, en los países que disponen de mejores estructuras agrarias los que vuelven a beneficiarse en mayor medida de los auxilios otorgados por la normativa socio-estructural.

El contenido de esta directiva ha desaparecido íntegramente en el Reglamento 797/85 ya que, con objeto de incrementar la dimensión de las explotaciones, se prevén planes de mejora con vistas a la fusión de explotaciones individuales o varias explotaciones asociadas (art. 6 del Reglamento).

- C) La relativa a la información socio-económica y la cualificación profesional de las personas que trabajan en la agricultura (Directiva 72/161/CEE del 17 de Abril de 1972, J.O. L 96 del 23 de de Abril).

Puesto que la evolución de la estructura está basada sobre el hombre que debe decidir sobre si permanecer en la agricultura mejorando la estructura de su explotación o marcharse para encontrar una actividad adecuada a sus cualidades y vocación, se facilita una acción sobre la cualificación y la información profesional que daría estímulo decisivo sobre la mejora en la agricultura y les permitiría orientar sus explotaciones hacia actividades cada vez más rentables y adaptadas a las exigencias técnico-económicas del momento.

Contiene tres objetivos:

- Cualificación profesional de los trabajadores agrarios.
- Reconversión profesional de la mano de obra excedente de la agricultura
- Información socio-económica de los agricultores.

Por lo que respecta a la cualificación profesional, se establecía la creación de Centros de formación y perfeccionamiento profesional de carácter público o privado, pero bajo la tutela estatal; los programas, los cursos y duración se fijaban por los estados miembros e iban dirigidos a los agricultores y a la formación de consejeros económicos que actuaban en el medio rural. Los agricultores obtendrían una prima o indemnización en base a la frecuencia de asistencia a los cursos programados.

Se preveía la formación de dirigentes y gerentes de cooperativas con vistas a la creación de agrupaciones de productores y sus uniones con fines de producción o de transformación y comercialización de los productos.

La información socio-económica se realizaba por servicios de información socio-económica creados al efecto o mediante secciones especiales de los servicios ya existentes.

El FEOGA-Orientación reembolsaba a los Estados miembros:

- El 25 p.100 de los gastos reales de formación de los consejeros socio-económicos, hasta un máximo de 5.441 ECUs por consejero formado o perfeccionado. Además, entregaría a los Estados miembros 2.167 ECUs por consejero nuevo que entre en funciones.

- El 25 p.100 de los gastos realmente efectuados en la creación de centros de formación y perfeccionamiento profesional así como en los de concesión de primas o indemnizaciones de asistencia a los agricultores, hasta un máximo global de 2.902 ECUs por agricultor que hubiese seguido un ciclo completo de cursos que permita la formación profesional.

- El 25 p.100 de los gastos realmente efectuados en los programas especiales de formación de dirigentes y gerentes de cooperativas, hasta un máximo global de 2.902 ECUs por persona que haya seguido un ciclo completo de cursos de perfeccionamiento.

Para Italia e Irlanda las tasas de reembolso eran del 50 p.100 en lugar del 25.

Esta directiva comenzó a aplicarse, y sólo en algunos Estados, a partir de 1975 (Cuadro 3).

Hasta el año 1977 no se aplicó esta directiva y se hizo de una forma muy reducida. En 1978, Italia e Irlanda, todavía no la habían aplicado. La formación de consejeros socio-económicos no ha tenido relevancia más que en Alemania. En Francia se centraron los esfuerzos en la formación profesional de los agricultores. En cuanto a la organización de los cursos (de base, de perfeccionamiento y de especialización) diferían considerablemente de un Estado a otro; Francia, por ejemplo, daba prioridad a los cursos de base, - Alemania a los de perfeccionamiento y Bélgica a los especializados.

La esencia del contenido de esta directiva ha pasado a los artículos 21 y 22 del Reglamento 797/85 al introducir un régimen de ayuda especial para mejorar la cualificación profesional agrícola que se concreta básicamente en cursos de formación y perfeccionamiento para agricultores y gerentes de agrupaciones o cooperativas.

Cuadro 3.- Resultados de la directiva 72/161/CEE concerniente a la información socio-económica y cualificación profesional de las personas que trabajan en la agricultura (1975-1982)

Países	Nº de consejeros	Nº de agricultores que han seguido cursos
Alemania	2.447	29.338
Francia	97	254.071
Bélgica	434	44.612
Reino Unido	61	694
Italia	95	6.011
Irlanda	116	7.956
Dinamarca	20	3.058
TOTALES	3.270	345.740

Fuente: Rapport 1979, 1980, 1982, 1984.

#### 4.B. Normativa de la segunda fase

Las directivas de la anterior fase estaban concebidas para las circunstancias de los años sesenta, en las que se pretendía la sustitución de la mano de obra por el factor capital, desplazando la fuerza laboral a otros sectores no agrarios que la absorbiesen. Pero la crisis económica iniciada en 1973 redujo extraordinariamente la movilidad de las tierras y de la mano de obra que debían propiciar las mejoras estructurales. Los altos tipos de interés y la inflación en los costes de producción y en las rentas no agrarias introdujeron crecientes dificultades para conseguir el objetivo de "rentas comparables" y para la acogida de los planes de desarrollo por las explotaciones agrarias. Los planes de desarrollo aprobados han ido decreciendo como hemos observado y sólo un 20 p.100 de ellos se han aplicado en las regiones menos desarrolladas. Las posibilidades de inversión agraria son más grandes - en las zonas con estructuras favorables y servicios desarrollados en transformación y comercialización, no habiendo sido suficiente la normativa de la primera etapa para corregir ese desequilibrio e iniciar el cambio de la tendencia, sino todo lo contrario. Los resultados de las directivas de 1972 muestran que las ayudas eran más accesibles, o aprovechables, para las explotaciones más prósperas, por lo que se hacía necesario remover los obstáculos existentes en las regiones menos favorecidas, relacionados, especialmente, con las deficiencias estructurales y con la falta de oportunidades de empleo.

Se concibe, ya en 1975, que la política agraria necesita una visión regional, promulgándose la Directiva 75/268 de 25 de Abril sobre agricultura de montaña y zonas desfavorecidas (J.O. nº L 128 del 19 de Mayo) que introduce una nueva orientación y servirá para adaptar y complementar las directivas de 1972 a las condiciones especiales de las zonas desfavorecidas. Se introduce el concepto de discriminación entre regiones y, por tanto, entre productores dentro de la PAC.

Se reconocen las desventajas relativas de las zonas donde las dificultades del suelo, clima, terreno o infraestructura colectiva (comunicaciones, electrificación, agua potable, etc), imponen especiales y permanentes obstáculos a las explotaciones.

La Directiva 75/268 no concede tanta importancia a la mejora de la productividad tal como lo hacían las Directivas de 1972; aunque su objetivo sea coincidente con la directiva sobre modernización de explotaciones, es decir, crear explotaciones rentables para obtener rentas comparables a otros sectores, el régimen de ayudas atiende a consideraciones distintas en función de las características específicas de los problemas y se introduce una indemnización anual directa a la renta de los agricultores. La regulación de esta ayuda se ha modificado por los artículos 13, 14, 15 y 16 del reglamento 797/-85, que derogan a los artículos 4 al 17 de esta directiva, los cuales analizaremos posteriormente al estudiar dicho Reglamento.

Asimismo, con el fin de frenar el proceso de desertización de estas zonas y asegurar la conservación del espacio rural, la directiva contempla, - además del aumento de la cuantía de las ayudas a la inversión previstas en la directiva sobre modernización de 1972, la extensión de dichas ayudas a la inversión en sectores no agrarios (turismo, actividades artesanales, etc.).

La directiva insta a los Estados miembros a crear la infraestructura colectiva mínima (carreteras, electrificación, agua potable, comunicaciones, etc.) en dichas zonas (art. 3, apartado 2º, aún vigente) como requisito previo para la aplicación de la misma.

La directiva tiene en consideración tres tipos de zonas:

- zonas de montaña
- zonas amenazadas de despoblación
- zonas con desventajas específicas: se limitan al 4 p.100 (antes era el 2,5 %) de la superficie total de cada Estado (art. 3, apartado 5º, modificado por el art. 33, apartado 3 del Reglamento 797 /85).

Los criterios concretos para la delimitación de estas zonas los fija cada Estado miembro, determinando, de acuerdo con ellos, las zonas desfavorecidas (art. 3, apartados 3, 4 y 5, vigentes de la directiva); estas zonas son propuestas al Consejo que, previa consulta al Parlamento Europeo, decide su inclusión o no en la lista comunitaria de zonas desfavorecidas que serán las beneficiarias de las ayudas previstas.

Sin embargo, esta directiva, en su artículo 3º, señala las características generales que debe reunir una zona para que pueda ser calificada como desfavorecida. Dichas características, resumidamente, serían las siguientes:

- a) Zonas de montaña
  - Elevada altitud y condiciones climáticas difíciles
  - Fuertes pendientes
  - Combinación de los factores anteriores
- b) Zonas amenazadas de despoblación
  - Baja productividad del suelo, siendo utilizable para la ganadería extensiva.
  - Resultados económicos sensiblemente inferiores a la media nacional.
  - Baja densidad de población, dependiente principalmente de la agricultura

c) Zonas con desventajas específicas son aquellas de extensión reducida que pueden asimilarse a las desfavorecidas por razón de obstáculos es-

pecíficos y su superficie total en cada Estado miembro no puede sobrepasar el 4 p.100 de su territorio<sup>(2)</sup>.

Los criterios aplicados por los diferentes Estados miembros para la delimitación de sus zonas desfavorecidas y admitidos por la CEE, vienen recogidos en las siguientes directivas:

- Bélgica : Dir. 75/269/CEE (J.O. nº L 128/8 de 19 de mayo)
- Francia : Dir. 75/271/CEE (J.O. nº L 128/33 modificada por Dir. 76/631/CCE, Dir. 76/401/CEE y Dir. 77/178/CEE)
- Irlanda : Dir. 75/272/CEE (J.O. nº L 128/68 de 19 de mayo)
- Italia : Dir. 75/268/CEE (J.O. nº L 128/72 de 19 de mayo)
- Luxemburgo : Dir. 75/274/CEE (J.O. nº L 128/226 de 19 de mayo)
- Holanda : Dir. 75/275/CEE (J.O. nº L 128/231 de 19 de mayo)
- Reino Unido: Dir. 75/276/CEE (J.O. nº L 128/231 de 19 de mayo)
- Grecia : Dir. 81/645/CEE (J.O. nº L 238 del 24 de Agosto de 1981).
- Dinamarca : No ha mostrado interés en la aplicación de esta normativa a su territorio, no presentando zonas para ser incluidas en la lista comunitaria.

Las ayudas previstas para los agricultores de las zonas calificadas como desfavorecidas son las siguientes:

a) Indemnización compensatoria anual. Constituye una ayuda directa a la renta de los jefes de explotación que exploten un mínimo de 3 has de SAU (2 has en el Mezzogiorno y en los departamentos de ultramar) y se comprometan a continuar en su explotación, conforme a los objetivos de la directiva, un mínimo de 5 años. Quedan exentos de este compromiso aquellos que perciban una pensión de jubilación; también se condiciona esta indemnización a observar ciertas restricciones en los cultivos a realizar en la explotación. La cuantía de esta indemnización se fijará por el Estado miembro en función de la gravedad de los obstáculos permanentes, debiendo observar las siguientes limi

<sup>(2)</sup> Este porcentaje anteriormente era del 2,4 p.100, habiendo sido modificado por el art. 33, apartado 3º del Reglamento 797/85.

mitaciones en su cuantía: no será inferior a 20,3 ECU por unidad de ganado mayor (U.G.M.) y año<sup>(3)</sup> o por ha en zonas de montaña, ni superior a 101 ECU por ha de superficie forrajera total de la explotación; las vacas lecheras no entrarán en el cálculo de las U.G.M. más que en las zonas de montaña o en el caso de que la producción lechera constituya una parte importante de la producción final de la explotación; aún en este caso, el número de vacas lecheras que entrarán en el cómputo de la U.G.M. no será superior a 20 y la indemnización por vaca no será superior al 80 p.100 de la indemnización por U.G.M. de las otras especies. Esta delimitación afecta a todos los Estados miembros, excepto a las zonas de colina de Italia<sup>(4)</sup>.

En las zonas de montaña, además de las indemnizaciones por U.G.M., se conceden también para las producciones vegetales; éstas se calculan en función de la superficie explotada, de la que se deduce la destinada a alimentación del ganado, que se utiliza para producción de trigo y para las plantaciones de manzanas, peras y melocotoneros que superan las 0,5 has por explotación; la indemnización no será superior a 101 ECU por ha de superficie que resta, tras realizar la deducción apuntada (art. 21, apartado 3, b).

La participación de la CEE en la indemnización compensatoria es del 25 p.100, reembolsando al Estado miembro con arreglo a los criterios y limitaciones que acabamos de señalar. En Grecia, Irlanda, Italia y Departamentos franceses de ultramar el porcentaje se eleva al 50 p 1.00. En cualquier caso queda excluidas del reembolso las indemnizaciones concedidas a los jefes de explotación que perciban una pensión de jubilación.

b) Ayudas a las explotaciones con posibilidad de ser rentables. Se trata de las explotaciones que tengan posibilidad de obtener una renta del trabajo comparable a la de otros sectores no agrarios mediante la presenta-

(3) La conversión del ganado menor a ganado mayor es la siguiente:

Toros, vacas y otros bovinos de más de 2 años .....	1	UGM por cabeza
Bovinos de 6 meses a 2 años .....	0,6	UGM por cabeza
Ovejas y cabras .....	0,15	UGM por cabeza

(4) Los arts. 13, 14 y 15 del Reglamento 797/85 han modificado la Directiva - 75/268 en las ayudas que preveía.

ción de un plan de desarrollo; en dicha renta de trabajo se puede incluir la indemnización percibida y las obtenidas en otras actividades no agrarias, no debiendo superar ambas fuentes el 50 p.100 (30 p.100 en las zonas de montaña) de la renta total.

Las ayudas se entienden a inversiones realizadas en la explotación con fines no agrícolas, tales como el turismo o la artesanía, la cantidad máxima de la inversión en estas actividades para el que se prevén ayudas, no superará los 40.000 ECUs por explotación (art. 16 del Reglamento 797/85).

La directiva aumenta la bonificación del tipo de interés que será del 10 p.100 (en la directiva sobre modernización de 1972 era del 8 p.100) y reduce el mínimo a cargo del beneficiario que será del 2 p.100 (en la de modernización era el 3 p.100). En Italia e Irlanda esta bonificación se eleva a 12 puntos.

c) Ayudas a las inversiones colectivas. Debe tratarse de inversiones efectuadas de forma colectiva con objeto de mantener y mejorar las producciones de pastos y forrajes y de optimizar su explotación (recogida, transformación y ensilaje de los forrajes, pequeños regadíos, caminos de acceso, etc.). El FEOGA participa en las ayudas a la inversión colectiva hasta un máximo de 100.000 ECUs, 500 ECUs por ha de pastos mejorada o equipada y 5.000 ECUs por ha irrigada (art. 17 del Reglamento 797/85).

En la mayoría de los Estados miembros, a excepción de Dinamarca, esta directiva se ha mostrado eficaz para reducir las disparidades regionales en el sector agrario. Por otra parte, la utilización de esta directiva ha sido frecuente. En 1982, 683.105 explotaciones se beneficiaban de la indemnización compensatoria, lo que representa el 35 p.100 de la totalidad de las explotaciones situadas en las zonas desfavorecidas; el montante medio por explotación se elevaba a 745 ECUs. En 1984 el Consejo ha aprobado una modificación y una extensión de la lista comunitaria de las zonas desfavorecidas para el Reino Unido, Países Bajos e Italia, representando la superficie de las regiones desfavorecidas el 43,3 p.100 de la SAU de la Comunidad.

Esta directiva puede constituir para España un instrumento muy adecuado para disminuir disparidades de rentas agrícolas entre regiones.

#### 4.C. Normativa de la tercera fase

Otro medio que contribuye al incremento de la productividad de la agricultura está constituido por la mejora de las condiciones de transformación y comercialización de productos agrícolas, procurando una mejor y más homogéneas calidades y presentación, adaptándose a las exigencias del consumidor moderno. El Reglamento nº 17/64 ya preveía la financiación de medidas o proyectos estructurales que contemplasen las condiciones de producción y de comercialización de productos agrícolas. Sin embargo, con la promulgación del Reglamento nº 355/77 (J.O. nº L 51 de 23 de febrero de 1977) sobre acción común para la mejora de las condiciones de transformación y de comercialización de productos agrícolas se terminará por organizar más concretamente estos aspectos, considerándose que no basta con mejorar la estructura del proceso de producción.

Por otra parte, se reconoce en la normativa de manera más expresa que la oferta de productos agrícolas se caracteriza por una gran atomización y diversidad, produciéndose una frecuente y considerable divergencia entre los productos ofrecidos y los demandados. Se necesita concentrar y homogeneizar la oferta a la demanda, facilitando su adaptación a las exigencias del mercado para obtener una mayor estabilidad de los mercados y un mayor beneficio para los agricultores y consumidores. La Comisión de la CEE ha considerado que las asociaciones de productores agrarios y de sus uniones podrían conseguir estos objetivos, por lo que aparece el Reglamento CEE nº 1.360/78 (J.O. nº L 166 de 23 de junio de 1978) sobre la asociación de productores y sus uniones.

Puede observarse que estas disposiciones adoptan la forma jurídica de Reglamento que tienen el carácter de ley comunitaria, siendo su aplicación obligatoria para todos los Estados miembros. La mayor parte de la normativa comunitaria sobre estructuras agrarias, de 1977, va a presentarse como Reglamentos ya que el sistema de Directivas presentaba la ventaja de descentralizar la aplicación de las medidas pero existía el inconveniente de exigir la adaptación de la legislación nacional al contenido de la Directiva produciéndose por este motivo un gran retraso en la aplicación de las medidas previstas.

Por lo que respecta al Reglamento 355/77 se pretende "una acción común destinada a permitir el desarrollo o la racionalización de empresas que se ocupan del tratamiento, de la transformación o de la comercialización de productos agrícolas" (art. 1).

Las ayudas van dirigidas a los proyectos de inversión en industrias de transformación y/o comercialización de los productos agrícolas que figuran en el Anexo II del Tratado de Roma (art. 7). La concesión de las ayudas está supeditada a que se logre una "participación adecuada y duradera de los productores del productos agrícola de base en las ventajas económicas que se deriven" de la inversión (art. 9); una de las formas de beneficiarse sería mediante la firma de "contratos de aprovisionamiento a largo plazo con los productores de los productos agrícolas de base, en condiciones de equidad para estos" (art. 9). Los auxilios se concederán prioritariamente, además de lo establecido en el art. 9, a los proyectos de inversión que contribuyan a orientar la producción según la política agrícola común, a dar nuevas salidas a la producción agrícola mediante la introducción de nuevos productos en el mercado, a descargar los mecanismos de intervención comunitarios, a situar en regiones con particulares dificultades de adaptación a las condiciones y a las consecuencias económicas de la política agrícola común, a contribuir al acortamiento o mejora de los circuitos comerciales, a la racionalización del proceso de transformación de los productos agrícolas y a la mejora de la calidad, presentación o acondicionamiento del producto o al mejor empleo de los subproductos (art. 11).

Los proyectos de inversión, que pueden ser públicos, semipúblicos o privados, deben inscribirse en el marco de programas sectoriales específicos de desarrollo de las industrias de transformación y/o comercialización que conciernen a uno o varios productos agrícolas (art. 2). Estos programas son elaborados por los Estados miembros y contendrán información sobre la delimitación del área geográfica y del sector referido por el programa, objetivos, importancia económica y medios para alcanzar los objetivos, etc. (art. 3), en base a lo cual la Comisión decide sobre su aprobación.

Los proyectos de inversión contendrán, en todo o en parte, previsiones sobre equipos destinados, principalmente, a la racionalización o desarrollo del estocaje, acondicionamiento, conservación, tratamiento o transformación de productos agrícolas, mejora de los circuitos de comercialización y

mejor conocimiento de los datos relativos a los precios y a su formación en el mercado; las ayudas no se aplican a las inversiones en el nivel de comercio al detalle (art. 6).

Los proyectos ofrecerán garantías suficientes sobre su rentabilidad y contribución al efecto económico duradero de la mejora de estructura (art. 10); llevarán el informe favorable del Estado miembro y serán aprobados por la Comisión (art. 13).

Los beneficiarios de las ayudas son las personas físicas o jurídicas que soporten, en último término, la carga financiera de la realización del proyecto, pudiendo decidir la Comisión la suspensión, reducción o supresión de dichas ayudas en base a los controles que puede efectuar (art. 19).

La CEE participa con una subvención que no será superior al 25 p. 100 de la inversión total si bien para el Mezzogiorno puede elevarse hasta el 50 p. 100 y para los realizados en Languedoc-Roussillon así como para los relativos al vino en los departamentos de Vaucluse, Bouches-du-Rhône, Var, l'Ardèche y la Drôme, hasta el 35 p. 100; la subvención se elevará hasta un máximo del 30 p. 100 de la inversión si ésta se realiza en regiones que experimentan dificultades particulares de adaptación a las condiciones y a las consecuencias económicas de la política agrícola común. El coste total para la CEE (art. 16, 3º) se limitaba para el período 1 de enero de 1978 al 31 de diciembre de 1982 a 122 millones de U.C. por año, aumentándose posteriormente por Reglamento 3509/80 (J.O. nº L 367 de diciembre de 1980) y, últimamente, para el período de 1 de enero de 1985 al 31 de diciembre de 1989, la cantidad total será de 1.343 millones de ECUs según dispone el Reglamento nº 871/85 (J.O. L 95 de 2 de abril de 1985).

La participación financiera del beneficiario debe ser de, al menos, el 50 p. 100 y la del Estado miembro sobre cuyo territorio se realice el proyecto de, al menos, el 5 p. 100; en el Mezzogiorno, el beneficiario debe aportar, como mínimo, un 25 p. 100 y en las regiones francesas antes citadas el 35 p. 100 (arts. 17 y 17 bis).

El grado de aplicación de este Reglamento hasta finales de 1982 se reduce a 158 programas presentados, de los cuales 138 fueron aprobados por la Comisión. Casi el 45 p. 100 de las inversiones previstas en estos programas se referían, por orden de importancia, a frutas y legumbres, vino, carne y le-

che. Por consiguiente, es evidente que este Reglamento presenta una especial importancia para el desarrollo del sector agroalimentario aunque las ayudas sólo cubren una parte muy limitada de las necesidades de inversión en este sector; en efecto, la ayuda total concedida por el FEOGA-Orientación hasta finales de 1983 a los proyectos aprobados ascendió a 1.064 millones de ECUs mientras que las previsiones totales de los programas aprobados por la Comisión se elevaban a 8.449 millones de ECUs, lo que denota que la dotación del Reglamento es insuficiente.

Pasamos, ahora, al comentario del Reglamento 1.360/78 sobre las asociaciones de productores sus uniones. Se estima por la CEE que las asociaciones de productores constituyen un instrumento de sumo interés en la mejora de las estructuras de los mercados agrarios y de enorme transcendencia en la corrección de sus equilibrios; la atomización y dispersión de la oferta en pequeños productores, insuficientemente organizados, dificulta el progreso técnico y la racionalización de la producción; ello constituye un obstáculo al incremento de la productividad y, en consecuencia, a la mejora del nivel de vida de los agricultores. La atomización de la oferta hace difícil su adecuación a la demanda, causando desequilibrios en el mercado y afectando al nivel de precios de los productos.

Se hace preciso apoyar a las asociaciones de productores agrarios con objeto de que concentren la oferta y la adapten a las exigencias del mercado, logrando una mayor estabilidad de los mercados con el consiguiente beneficio para consumidores y productores.

Pero la aplicación de este Reglamento no se extiende de manera global a todo el territorio comunitario sino que se limita a las regiones y sectores en los que las deficiencias de estructura se consideran como más graves. Así pues, su ámbito de aplicación comprende la totalidad de los territorios de Italia, Grecia y Bélgica, y las regiones francesas constituidas por el Languedoc-Roussillon, Provenza-Costa Azul, Midi-Pyrénées, Córcega y los departamentos de Drôme y de l'Ardèche, así como a los de Ultramar (arts. 2 y 3).

Para Italia y Grecia, la aplicación de este Reglamento abarca todos los productos del suelo y la ganadería, a excepción de aquellos productos para los que ya existe una normativa específica en materia de asociación de productores (frutas y legumbres, lúpulo y gusanos de seda). En cuanto a Bél-

gica, la aplicación del Reglamento se restringe a los siguientes sectores: - cereales, bovinos para vida, cochinitos y alfalfa. En Francia se limita a los siguientes sectores: vinos de mesa y mostos (Languedoc-Roussillon, Provenza-Costa Azul, Midi Pyrénées y Córcega), plantas aromáticas y lavanda (Provenza-Costa Azul y departamentos de la Drôme y de l'Ardèche), aceitunas de mesa (Languedoc-Roussillon, Provenza-Costa Azul, Córcega y el departamento de la Drôme), frutas tropicales, bovinos para vida y carne de bovino en canal (Departamentos de Ultramar) y aceite de oliva (todas las regiones citadas excepto las de Ultramar).

El reconocimiento de las agrupaciones de agricultores y de sus uniones por los Estados miembros da derecho a las ayudas previstas. Para ser reconocidas, al menos las dos terceras partes de los miembros de la asociación deben explotar tierras en las regiones mencionadas y la mitad de la producción comercializada debe proceder de dichas regiones (art. 4).

Los miembros de las asociaciones deben ser jefes de explotaciones situadas en el territorio donde se producen aquellos productos a los que es aplicable el reglamento (art. 5). Todo miembro que lo desee podrá abandonar la asociación después de haber participado en ella un mínimo de tres años.

La producción y comercialización de los productos debe realizarse según reglas de la asociación, ofertando la totalidad de la producción de aquellos productos para los que se han asociado y siguiendo los criterios establecidos por la Comisión. Las asociaciones deben alcanzar además un volumen mínimo de producción anual o cifra de negocio, así como un número mínimo de productores, lo que viene establecido en el Reglamento nº 2.083/80 (J.O. nº L 203 del 5 de agosto de 1980), para poder ser reconocidos por los Estados miembros; las anteriores dimensiones se fijan en función del tipo de producto. Para el Mezzogiorno el límite mínimo correspondiente al volumen de producción se reduce en un 30 p.100; además para las regiones italianas en las que la producción media de los tres años anteriores a la entrada en vigor de este reglamento, sobrepase 20 veces o más el volumen mínimo establecido para cada sector, para ser reconocidas las asociaciones en esas regiones deberán representar, como mínimo, el 5 p.100 de la producción regional (art. 2).

Las uniones se componen de asociaciones que persiguen, a un nivel más amplio, los mismos objetivos que estas últimas. Las uniones deben tener una dimensión mínima y equivalente a tres veces el volumen de producción o

cifra de ventas de las establecidas para las asociaciones de la región en que se encuentre ubicada la sede social de la unión, y nunca inferior al 5 p.100 de la producción nacional.

Las ayudas se concederán por los Estados miembros para incentivar la constitución de las asociaciones y de sus uniones y para facilitar su funcionamiento administrativo. La cuantía no será superior al 3 p.100, 2 p.100 y 1 p.100 del valor de las producciones comercializadas durante el primero, segundo y tercer año, respectivamente. En ningún caso, la cantidad total de la ayuda superará el 60 p.100, 40 p.100 y 20 p.100 de los gastos reales de constitución y de funcionamiento administrativo en los indicados tres primeros años, respectivamente. El Reglamento nº 2084/80 (J.O. nº L 203 del 5 de agosto de 1980) especifica las partidas concretas que entran en los gastos mencionados. Las ayudas para las mismas serán como máximo o igual al 60 p.100, 40 p.100 y 20 p.100 de los gastos reales de constitución y funcionamiento de los tres primeros años, respectivamente; en cualquier caso no podrán superar las 50.000 UC por unión.

La CEE reembolsa, a través del FEOGA-Orientación, el 25 p.100 de los gastos efectuados por los Estados miembros, siempre que éstos se ajusten a los objetivos y criterios del reglamento. El anterior porcentaje puede al canzar el 50 p.100 en el supuesto de que, al menos, las dos terceras partes de los miembros exploten tierras situadas en regiones que experimentan dificultades particulares de adaptación a las condiciones y a las consecuencias económicas de la política agrícola común, así como a las uniones en las que al menos dos tercios de los miembros se encuentren en idénticas condiciones. Sin embargo, se mantienen los límites máximos de ayudas establecidos para el montante total (art. 14).

En cuanto a la aplicación de este reglamento en la CEE puede estimarse todavía muy modesta. Por una parte, los reglamentos de aplicación indicados fueron aprobados por la Comisión el 5 de agosto de 1980, por lo que el período transcurrido para conocer sus efectos no es suficientemente extenso; otra parte, no disponemos de datos concretos sobre las ayudas otorgadas por el FEOGA-Orientación para este propósito.

#### 4.D. Normativa de la cuarta fase

La orientación regional iniciada en el año 1975 con la directiva sobre agricultura de montaña y zonas desfavorecidas, va a experimentar, a partir de 1978, una profundización importante, especialmente en las regiones mediterráneas y en otras periféricas, mediante acciones concretas y directas en caminadas a resolver los problemas agrarios de la región; unas veces, se arbitran actuaciones para eliminar o disminuir obstáculos físicos o de infraestructura que impiden la modernización de la agricultura, otras veces, mediante programas de desarrollo agrícola que potencien las aptitudes más sobresalientes de la región. Se trata siempre de medidas específicas para regiones - particularmente desfavorecidas.

En cuanto a dichas medidas estructurales específicas, el Consejo adoptó una serie de disposiciones para determinadas regiones mediterráneas y del Oeste de Irlanda, con objeto de mejorar las rentas de estas poblaciones, en su mayoría agrícolas, de forma duradera. Dichas medidas específicas, articuladas en su mayoría como reglamento, se llevarían a cabo en el contexto de programas-marcos de desarrollo elaborados por el Estado miembro de la región en cuestión y aprobados por la Comisión; el programa-marco delimitará las zonas sobre las que se aplicarán las medidas y orientará la producción de las explotaciones de forma óptima, habida cuenta de las condiciones naturales de producción y de las exigencias del mercado.

El primer conjunto de disposiciones aparecieron en 1978, denominándose "primer paquete mediterráneo", el cual comprende, resumidamente, las siguientes previsiones:

- Reglamento nº 1362/78 (J.O. nº 166 del 23-6-1978) referido al Mezzogiorno italiano para crear una red de regadíos como eje central de toda una serie de medidas para modernizar sus explotaciones. Medidas complementarias son la instalación de agentes de vulgarización para optimar el uso de las instalaciones de riego. La CEE reembolsa a Italia el 50 p.100 de los gastos de puesta en riego hasta un máximo de 200.000 ha de superficie regada y un coste máximo de 3.000 UC por ha; asimismo, reembolsa el 50 p.100 de los gastos de instalación y retribución a los agentes de vulgarización, limitando el gasto a 12.000 UC por agente. El coste previsto a cargo del FEOGA se eleva a 260 millones de UC para un plazo de realización del reglamento de 5 años.

- Reglamento nº 1760/78 (J.O. nº L 204 de 28-7-1978)<sup>(5)</sup>, cuyo objetivo es la mejora de las condiciones de trabajo y producción de la agricultura en el Mezzogiorno italiano y otras zonas desfavorecidas italianas y francesas; las medidas se dirigen a suprimir o disminuir deficiencias de infraestructura tales como electrificación, conducciones de agua potable, caminos rurales y comunicaciones. Los proyectos públicos, semipúblicos o privados, que se inscriban en el programa-marco elaborado por el Estado miembro correspondiente, obtendrán una subvención del FEOGA del 40 p.100 de la inversión realizada; el beneficiario deberá aportar como mínimo el 10 p.100 y el Estado el 20 p.100. El plazo para la realización fue inicialmente de 5 años, habiendo sido prorrogado hasta el 31 de diciembre de 1985 por el Reglamento 762/85 con cediéndose para esta prorroga 170 millones de ECUs.

- Directiva 78/627/CEE (J.O. nº L 206 de 29-7-1978) encaminada a contribuir al aumento de las rentas de los agricultores del Languedoc-Rousillon, departamentos de l'Ardèche, Bouches-du-Rhône, del Var y Vaucluse, en Francia. Para ello se prevé una mejora cualitativa de parte de la producción vitícola de estas zonas y la reconversión de otra parte de las zonas vitícolas a otros cultivos para lo cual se prevé la creación de regadíos. La CEE contribuye con el 35 p.100 a los gastos efectuados en obras de reestructuración y reconversión, con unos máximos de 2.600 UC por ha y 66.000 ha de superficie total para el caso de la reestructuración, y, 2.000 UC por ha y 33.000 ha totales para la reconversión. Para incentivar la reconverssón del viñedo a otros cultivos, la CEE reembolsa a Francia el 50 p.100 de los gastos de las primas, siempre que dicha prima no supere las 2.000 UC por ha reconvertida, y que será reducida cada año, a partir del tercero, en un mínimo del 10 p.100. El coste total para el FEOGA se prevé en 105 millones de UC y la duración para su realización es de 5 años.

- Directiva 78/628/CEE (J.O. nº L 206 de 29-7-1978, modificada por Reglamento nº 2195/81, J.O. nº L 214 de 1-8-1981) prevé la mejora de las condiciones de producción en ciertas zonas desfavorecidas del Oeste de Irlanda -

<sup>(5)</sup> Modificado por el Reglamento 2003/83 (J.O. nº L 198 del 21-7-1983) y Reglamento 762/85 (J.O. nº L 86 de 27-3-1985)

mediante las obras de drenaje para eliminar problemas de encharcamiento. La CEE reembolsa el 50 p.100 de los gastos efectuados, teniéndose en cuenta que el drenaje a nivel de parcela no podrá superar las 50.000 ha afectadas ni 425 ECUs por ha; la cuantía máxima de participación en el drenaje principal es de 30 millones de ECUs.

En el año 1979, el Consejo completa el primer paquete mediterráneo con otra serie de medidas dirigidas a las regiones mediterráneas, las cuales fueron las siguientes:

- Directiva 79/173/CEE (J.O. nº L 38 de 14-2-1979) pretende aumentar la renta de los agricultores de Córcega mediante una red de regadío, lo que permitirá la modernización de las explotaciones en el sentido de las directivas de 1972.

- Directiva 79/174/CEE (J.O. nº L 38 de 14-2-1979) pretende corregir las inundaciones que sufre el valle de l'Hérault francés, mediante construcción de presas y diques, al considerarse como causas que impiden la modernización de las explotaciones.

- Reglamento nº 269/79 (J.O. nº L 38 de 14-2-1979) para creación y mejora de zonas forestales como medio para conservar y mejorar el suelo y el régimen de aguas de las regiones secas de Francia e Italia a que se refiere.

- Reglamento nº 270/79 (J.O. nº L 38 de 14-2-1979) orientado a la formación de agentes de vulgarización y a la especialización de los existentes con el fin de que en toda Italia, particularmente para el Mezzogiorno, - los agricultores obtengan orientación que les permita modernizar sus explotaciones y mejorar sus rentas. La formación de los agentes correrá a cargo de un organismo interregional creado al efecto, compuesto de centros interregionales de formación, dotado de profesores permanentes. El coste para el FEOGA es de 66 millones de UC para un período de 12 años.

- Directiva 79/359/CEE (J.O. nº L 85 de 5-4-1979) orientada a la re conversión de viñas de baja calidad a otros cultivos en los departamentos franceses de Charente et Charente Maritime.

Todas estas acciones buscaban complementar las directivas de 1972, -removiendo obstáculos específicos con objeto de que las explotaciones de esas regiones estuviesen en condiciones favorables para acceder a las ayudas previstas en las mencionadas directivas. Pero será a partir de 1980, cuando las medidas dejan de ser puntuales para convertirse en programas específicos de desarrollo agrícola. Estos programas fueron previstos en la siguiente normativa:

- Reglamento nº 1820/80 (J.O. nº L 180 de 14-7-1980) para las zonas de montaña y desfavorecidas del Oeste de Irlanda que comprende acciones sobre la infraestructura rural (electrificación, agua potable para explotaciones y pueblos, creación y mejora de caminos rurales, etc.), acciones sobre mejoras del suelo, formación de consejeros agrícolas y de agricultores, mejora del material de las industrias de transformación y de los canales comerciales. La CEE participa con un montante global de 224 millones de UC distribuidos para los 10 años de duración del programa.

- Reglamento nº 1821/80 (J.O. nº L 180 de 14-7-1980) que prevé el desarrollo de la principal actividad agrícola de la zona del sur de Dinamarca, el ganado ovino. El programa comprende la extensión y mejora de pastos y forrajes, infraestructura que permita el acceso a los pastos, construcción de embarcaderos, mataderos y mejora de los servicios de vulgarización, etc. La CEE reembolsa el 50 p.100 de todos los gastos, excepto para la infraestructura y embarcaderos que lo hará en el 40 p.100. La participación máxima se limita a 8,2 millones de UC y el plazo para la realización es de 10 años.

- Reglamento nº 1942/81 (J.O. nº L 197 de 20-7-1981) para el desarrollo agrícola de las zonas desfavorecidas de Irlanda del Norte incluidas en la lista comunitaria. Sus objetivos son la mejora de las explotaciones potenciando su orientación productiva hacia la carne bovina y ovina y mejorando su infraestructura (caminos rurales, drenaje, etc.). La contribución de la CEE es de 48 millones distribuidos en 10 años.

- Reglamento nº 1943/81 (J.O. nº L 197 de 20-7-1981) para la mejora de la transformación y comercialización del sector de alimentos para el ganado en Irlanda del Norte. La CEE aporta 6 millones de ECUs para los cuatro años que dura el programa.



#### 4.E. Normativa de la quinta fase

En 1981 la CEE adopta un nuevo tipo de actuaciones basado en una visión más global y profunda de los problemas agrarios de las regiones más desfavorecidas. Estas medidas se agrupan bajo la denominación de "programas de desarrollo integral", en las que se contemplan no sólo acciones sobre las estructuras de producción, transformación y comercialización de la agricultura sino también sobre el turismo, artesanía, industria u otras actividades complementarias para mejorar la situación socio-económica general de esas zonas. Estos programas implican la coordinación de diferentes organizaciones en diversos sectores de la economía con objeto de garantizar la eficacia del programa y el logro de la mayor utilidad de los gastos públicos y privados.

Se adoptan tres reglamentos, dirigidos al desarrollo integrado de las islas occidentales de Escocia (Reglamento 1939/81), del departamento de la Lozère en Francia (Reglamento 1940/81) y del suroeste de Bélgica (Reglamento 1941/81)<sup>(6)</sup>. La elaboración de estos programas corresponde a los Estados miembros, participando la CEE, previa aprobación, con el 40 p.100 de los gastos en Escocia y en Lozère, y con el 35 p.100 en Bélgica.

Es preciso añadir aquí que la financiación de la política socio-estructural de la CEE no sólo queda reducida al FEOGA-Orientación<sup>(7)</sup> sino también pueden participar los organismos siguientes:

- Fondo Social Europeo, creado en 1962, cuyo objetivo es aumentar las posibilidades de empleo, sobre todo en las regiones y sectores más afectados por la crisis económica, mejorando la formación profesional de los trabajadores e interviniendo cuando se produce un desequilibrio entre oferta y demanda de empleo. El Fondo participa en el 50 p.100 de los proyectos públicos y privados que contribuyen a la creación de empleo para las personas desempleadas (especialmente para jóvenes de menos de 25 años y mujeres de 25 -

<sup>(6)</sup> Estos Reglamentos aparecen en el J.O. nº L 197 de 20-7-1981 y han sido modificados en algunos detalles por el artículo 34, apartado 2, 3 y 4 del Reglamento 797/85 del 12 de marzo de 1985.

<sup>(7)</sup> La financiación de la política agrícola común se establece en el Reglamento nº 729/70 (J.O. nº L 94 de 28-4-1970)

años o más) y para adaptar la cualificación del trabajador a otras profesiones; en la agricultura, interviene especialmente para las personas que abandonan la actividad agraria, sobre todo para las que se encuentran en zonas desfavorecidas de montaña.

- Fondo Europeo de Desarrollo Regional, creado en 1975, destinado a contribuir al desarrollo de las regiones más desfavorecidas de la Comunidad, mediante una participación en las inversiones industriales, de servicios o de infraestructura que se produzcan en dichas regiones, siempre que las inversiones se realicen en el marco de programas de desarrollo regional elaborados por los Estados afectados; en esas regiones desfavorecidas las ayudas del Fondo deben destinarse a la creación de empleos productivos que contribuyan a paliar el problema del paro estructural que padecen; cada Estado tiene asignado una cuota máxima de participación en dichos fondos si bien el Fondo no interviene más que en aquellas regiones en las que lo hace simultáneamente el Estado miembro en cuestión.

- Banco Europeo de Inversiones, creado en 1958, para financiar proyectos de inversión en todos los sectores de la economía que contribuyan al desarrollo de las regiones más desfavorecidas o a la modernización y reconversión de empresas u otros proyectos de interés común; la cuantía del crédito concedido no supera generalmente el 50 p.100 de la inversión y el tipo de interés se calcula de forma que cubra los gastos y permita constituir un fondo de reserva, sin ánimo de lucro.

En agosto de 1983 se iniciaba un nuevo giro en la política socioestructural al reconocerse que en las regiones mediterráneas se encuentran las zonas menos desarrolladas de la Comunidad; el sector agrícola ocupa en estas regiones un lugar predominante, presentando graves deficiencias en cuanto a condiciones naturales y en cuanto al retraso estructural de medios de producción, transformación y comercialización; además, existe, en las zonas de montaña y colinas de estas regiones, un alto grado de envejecimiento y de despoblación que producen un progresivo deterioro de la situación socio-económica; en las zonas costeras y de llanura la agricultura representa una fuente importante de ingresos pero tienen dificultades cada vez mayores para la salida de sus productos característicos en tanto no dispongan de los medios necesarios para asegurar un proceso de reconversión y de reorientación de las produccio-

nes<sup>(8)</sup>. En base a ésto, la Comisión desarrolló una nueva iniciativa proponiendo programas mediterráneos integrados, en un intento de lograr coherencia - entre las políticas comunitarias. Estos programas iban destinados a regiones caracterizadas, para el sector agrícola, por una tasa de dependencia elevada en cuanto a las producciones típicamente mediterráneas y cuya situación económica general es netamente menos favorable que la media comunitaria. Se excluía a las grandes aglomeraciones urbanas y a las zonas costeras con urbanización continuada y actividad turística permanente. En base a estos criterios se señalaron por la Comisión las regiones siguientes: en Francia, Languedoc-Roussillon, Provence-Alpes-Costa Azul, Córcega, Aquitania y Midi-Pyrénées; en Grecia, la totalidad de su territorio; y en Italia, Mezzogiorno y las regiones del Latium, Toscana, Umbria, Marche y Liguria.

Los programas contemplaban dos objetivos básicos: el incremento de las rentas en el medio rural y la mejora del nivel del empleo. Y dada la importancia de la agricultura en la economía de estas regiones, los programas preveían la mejora de las estructuras agrarias de producción, de su transformación y comercialización, así como una mayor adaptación de las producciones agrícolas a las necesidades del mercado; se adoptaban también medidas conexas respecto a la pesca. Todo ello estaba encaminado al desarrollo de otras actividades económicas con el fin de aumentar empleos alternativos y de mejorar las condiciones socio-económicas de las zonas rurales. Son medidas que hacían referencia al sector de pequeñas y medianas empresas, artesanía rural, energías renovables, infraestructura, formación y asistencia técnica. Las primeras proposiciones de la Comisión preveían una duración de los programas de 6 años y una cuantía a cargo de la Comunidad del orden de los 6.500 millones de ECUs, destinándose un 60 p.100 de la misma para el sector agrícola.

Un cierto número de acciones preparatorias para la realización de esta orientación se decidió el 21 de diciembre de 1983 (J.O. L 44 del 15-2-1984), aprobándose 5,8 millones de ECUs. Se trata de acciones encaminadas a establecer los mecanismos que deberán ser aplicados en los programas mediterráneos integrados. La puesta en práctica de estas acciones pilotos tienen una duración de dos años y se han centrado en las regiones siguientes: En - -

(8) "La situation de l'agriculture dans la Communauté". Rapport 1983. Bruxelles, pg. 78

Francia, "zonas internas"<sup>(9)</sup> de Córcega y Languedoc-Roussillon; en Italia, - Ogliastra (Cerdaña), zonas interiores de Viterbe (Latium) y dos zonas rurales de los Abruzzes; en Grecia, las islas de Lesbos y Lemnos, una zona de Ioanina y la región de Prespa.

En octubre de 1983, la Comisión presentó también al Consejo un conjunto de proposiciones que introducían nuevas medidas en favor de la transformación y de la comercialización de productos agrícolas. La nueva consideración se base en el hecho de que la situación de los mercados agrícolas no permiten una mejora de las rentas agrícolas a través del aumento de la producción, por lo que se tiene muy presente los actuales momentos de recesión, inflación y paro. Por tanto, la situación es totalmente distinta a la que presidió el contexto socio-económico de la política agrícola común de 1972. En definitiva, se plantea ahora la necesidad de una urgente respuesta a los problemas de desequilibrio del mercado, mediante una política de inversiones agrícolas, reducción de costes y ejecución de una política prudente de precios agrícolas. De acuerdo con ésto, no sólo se preveía el favorecer a las explotaciones y a las regiones desfavorecidas mediante planes de desarrollo sino también, y sobre todo, el reforzar las acciones existentes en el ámbito de la transformación y comercialización. Asimismo, se subrayaba muy especialmente la formación profesional de todos los agricultores y de desarrollo de la selvicultura en la medida que puede contribuir a resolver el problema de las estructuras agrícolas.

Por lo que se refiere a la transformación y comercialización de productos agrícolas, el objetivo consiste en desarrollar todas las posibilidades que la nueva tecnología puede ofrecer para incrementar el valor neto de la producción agrícola y el desarrollo de las actividades industriales conexas.

En el contexto de esta nueva perspectiva se promulgó el Reglamento nº 1932/84 del Consejo (J.O. L 180 del 7-7-1984) que modifica los Reglamentos 355/77 sobre transformación y comercialización de productos agrarios y 1820/-80 sobre las regiones desfavorecidas del Oeste de Irlanda; el nuevo reglamen-

---

(9) Zonas clasificadas de acuerdo con el art. 3 de la Directiva 75/268.

to amplía y mejora el contenido de los dos que modifica, posibilitando la adquisición de ciertos equipos de recolección de productos básicos, atendiendo a proyectos que prevén tecnologías nuevas o nuevos productos y subproductos que contemplan ahorros de energía y reciclajes de residuos, proveyendo a salvar las dificultades financieras que se presentan a los realizadores de proyectos por el hecho de la inflación, por las tasas elevadas de interés o por las repercusiones desfavorables de la ampliación de la Comunidad.

Complementando esta línea ya había aparecido el 12 de diciembre de 1983 una Decisión del Consejo (J.O. L 358 de 22-12-1983) que preveía programas de coordinación de la investigación agrícola para el período 1984-1988, - con una dotación de 30 millones de ECUs, centrado en el análisis de los problemas estructurales cada vez más graves en materia de disparidades regionales, especialmente en las mediterráneas, en la conservación y utilización de recursos naturales y humanos relativos a la energía en la agricultura y en la mejora de productividad animal y vegetal. Por otra parte, se está estudiando por la Comisión un programa de investigación sobre la reducción de excedentes agrícolas.

Por lo que respecta al sector forestal se considera debe ser potenciado no sólo por el desequilibrio comercial que produce en la Comunidad sino también por su papel en los equilibrios biológicos; el sector forestal ocupa el tercer puesto en el déficit de la balanza comercial después de la energía y los productos agro-alimentarios. La actuación forestal se contempla en el ámbito de los esfuerzos por el desarrollo regional y por la lucha contra el paro. Desde 1965, el FEOGA tomó a su cargo realizaciones forestales ligadas al desarrollo de la agricultura (Reglamento 17/64 y 355/77); 227 proyectos fueron financiados mediante 60 millones de ECUs. El Reglamento nº 269/79 (J. O. nº L 38 de 14-2-1979) insta una acción común forestal en determinadas zonas mediterráneas y amplía su plazo de aplicación hasta el 31 de diciembre de 1984; este reglamento fue modificado por el nº 2119/83 (J.O. L 205 de 29-7-1983) pero acaba de aparecer el Reglamento nº 763/85 (J.O. nº L 86 de 27-3-85) por el que se prolonga aquel plazo de aplicación hasta el 31 de diciembre de 1985 y se conceden fondos para esta prolongación por importe de 276 millones de ECUs, elevándose la participación de los Fondos hasta el 50 p.100 - de los costes de realización de los trabajos forestales (art. 2) con los límites máximos que se establecen para cada una de las actividades (replantación 2.000 UC por ha y máximo de 132.000 ha; mejora de bosques degradados y conservación de suelos y aguas, 1.700 UC por ha y máximo de 144.000 ha; trabajos

conexos como aterrazamiento y otras intervenciones de sujeción del suelo, 900 UC por ha y máximo de 120.000 ha; protección contra el fuego, 100 UC por ha y máximo de 300.000 ha; caminos forestales, 12.000 UC por km y máximo de 3.600 km; trabajos preparatorios, 9 millones de ECUs para los seis años y un límite no superior al 5 p.100 del coste de cada programa.

Los objetivos previstos en esta acción común han sido tenidos en cuenta en las proposiciones de los programas mediterráneos integrados. Y así, el contexto de la aceleración del desarrollo agrícola de determinadas regiones de Grecia (Reglamento nº 1975/82) se destinaron 51,5 millones de ECUs al desarrollo de la silvicultura de estas regiones, comenzando los trabajos en 1983. Los programas integrados mediterráneos propuestos en 1983 por la Comisión prevían importantes acciones forestales (420 millones de ECUs para 6 años); medidas de desarrollo forestal han sido también incluidas en las proposiciones referidas a la nueva política de estructuras agrarias.

Pero para asegurar la continuidad indispensable de esta actuación, la Comisión ha propuesto que esta acción sea continuada por un año suplementario, a la espera de la decisión del Consejo referente a los programas integrados mediterráneos. Por otra parte, la necesidad de reforzar la coordinación interna en esta materia, ha conducido a la incorporación al Comité permanente de la investigación agrícola de un grupo "ad hoc" compuesto por directores de la investigación forestal. Por tanto, el año 1982 constituyó la fase de reflexión, 1983 la de proposición, 1984 una etapa transitoria para preparar las decisiones del Consejo y 1985 deberá ser el año de las decisiones y el principio de su aplicación.

#### 4.F. Normativa de la sexta fase

En esta última etapa aparece el ya mencionado Reglamento nº 797/85 del 12 de marzo (J.O. L 93 del 30-3-1985) que se dirige a la mejora de la eficacia de las estructuras agrarias a través de ayudas dirigidas a las inversiones en las explotaciones agrícolas y a la instalación de jóvenes agricultores, a la introducción de la contabilidad, a la agricultura de montaña y zonas desfavorecidas, al sector forestal y a la formación profesional; este régimen de ayudas será presentado por cada Estado miembro, participando económicamente el FEOGA-Orientación. Finalmente, se ha publicado el Reglamento 2088/85 que comentaremos posteriormente.

El Reglamento 797/85 establece, en primer lugar, un régimen de ayudas a las inversiones en explotaciones agrícolas, siguiendo la línea marcada por la Directiva 72/159, para quienes realicen inversiones en explotaciones agrícolas; los requisitos que deben cumplir dichos agricultores para solicitar las ayudas son los ya recogidos en la Directiva 72/159, o sea:

1º) Ejercer la actividad agrícola como principal: para las personas físicas, por lo menos, la renta procedente de la explotación agrícola será igual o superior al 50 p.100 de la renta total del agricultor y el tiempo de trabajo dedicado a "actividades no relacionadas con la explotación" sea inferior a la mitad del tiempo de trabajo total del agricultor. Para las personas no físicas los Estados miembros lo definirán teniendo en cuenta estos criterios.

2º) Poseer una capacitación profesional suficiente: los Estados miembros deberán establecer los criterios para evaluar dicha capacidad, teniendo en cuenta el nivel de formación agrícola y/o período mínimo de experiencia.

3º) Presentar un plan de mejora de la explotación que demuestre que la realización de inversiones supondrán una mejora duradera y sustancial de la situación económica de la explotación y, en particular, de la renta de trabajo por unidad de trabajador-hombre (UTH) empleada en la explotación.

4º) Comprometerse a llevar una contabilidad simplificada: ingresos y gastos de la explotación y un balance anual.

5º) Las ayudas se limitarán a explotaciones en las que las rentas de trabajo por UTH sea inferior a la "renta de referencia", es decir, aquella que fija el Estado miembro en una cuantía que no sobrepasará el salario bruto medio de los trabajadores no agrícolas en la región. El plan de mejora no preverá una renta de trabajo superior al 120 p.100 de dicha renta de referencia.

6º) Las inversiones previstas podrán referirse a la mejora cualitativa y reconversión de la producción, a la adaptación de las explotaciones para reducir costes de producción, a la mejora de las condiciones de vida y trabajo, al ahorro de energía, a la protección y mejora del medio ambiente. - La ayuda se podrá denegar cuando la inversión tenga por efecto incrementar la

producción en explotaciones que carezcan de salidas normales al mercado; estas producciones serán explicitadas por el Consejo, a propuesta de la Comisión.

De entrada, se establecen limitaciones de ayudas para las inversiones en el sector lechero (art. 3, apartado 3º) y sector porcino (art. 3, apartado 4º) y se excluye cualquier tipo de ayuda para las inversiones en el sector huevos y las aves (art. 3, apartado 5º). También se descarta cualquier auxilio económico para la adquisición de tierras.

Las ayudas que se conceden adoptarán la forma de subvenciones al capital o su equivalente en bonificaciones a los intereses, amortizaciones diferidas o una combinación de estas formas. También pueden consistir en garantías para los préstamos contraídos y sus intereses cuando ello fuese necesario.

La subvención al capital puede alcanzar los 60.000 ECUs (unos siete millones y medio de pesetas) por UTH y de 120.00 ECUs (unos 15 millones de pesetas) por explotación, aunque el Estado miembro puede fijar límites inferiores a dichos importes. El FEOGA participará con una ayuda máxima del 35 p.100 de la cuantía de la inversión y en el caso de zonas de montaña y desfavorecidas según la Directiva 75/268 será del 45 p.100 para los casos de inversiones en bienes inmuebles; para las inversiones que no consistan en bienes inmuebles las ayudas serán del 20 y 30 p.100, respectivamente. Para Grecia, Irlanda e Italia se establece un incremento de las ayudas en el 10 p.100 de las inversiones, durante un período de 30 meses contados a partir de la entrada en vigor de este Reglamento, es decir, desde el 1º de abril de 1985.

Las ayudas podrán extenderse también a los planes de mejora presentados por explotaciones asociadas siempre que todos los agricultores miembros reúnan los requisitos anteriormente expuestos para hacerse acreedor de las ayudas; en ese caso, el importe de la cuantía de la ayuda se podrá multiplicar por el número de explotaciones englobadas en la asociación. La Comisión podrá autorizar a un Estado miembro a extender las ayudas a las cooperativas agrícolas cuyo único objeto sea la gestión de una explotación agrícola, en las condiciones y los límites señalados por la misma Comisión.

Igualmente, los auxilios pueden concederse a jóvenes agricultores, menores de 40 años, para su primera instalación; se exige que su explotación alcance un volumen de trabajo equivalente, al menos, a una unidad de trabajo hombre así como una cualificación profesional en el momento de su instalación o, a más tardar, dos años después de ésta, debiendo definir los Estados miembros los requisitos de la indicada cualificación. Las ayudas que pueden obtener serán:

1 - Una prima única por un importe máximo de 7.500 ECUs (940.00 pesetas) o una bonificación de intereses equivalente para la primera instalación.

2 - Ayuda adicional a las inversiones, que alcanzarán, como máximo, el 25 p.100 de los auxilios concedidos con carácter general anteriormente indicados, cuando el joven agricultor presente un plan de mejora dentro de los cinco años siguientes a su primera instalación.

Asimismo, se contemplan otra serie de ayudas para distintas finalidades:

a) Apoyos para estimular la introducción de la contabilidad de gestión de las explotaciones agrícolas por un importe comprendido entre 700 y 1.050 ECUs (87.500 y 131.000 pesetas) por explotación, a determinar por el correspondiente Estado miembro. Esta ayuda se distribuirá entre los cuatro primeros años que, como mínimo, durará la llevanza de dicha contabilidad.

b) Auxilios a las agrupaciones de productores creadas después de la entrada en vigor de este Reglamento para una utilización conjunta más racional de la maquinaria agrícola o la constitución de una explotación en común; - la ayuda, que podrá ascender a un máximo de 15.000 ECUs (cerca de millón novecientos mil pesetas) por agrupación, irá destinada a contribuir a los costes de su gestión durante los cinco años siguientes a su creación.

c) Ayuda de puesta en marcha a las asociaciones agrícolas cuyo objeto sea la creación de servicios de sustitución en la explotación hasta un total de 12.000 ECUs (un millón y medio de pesetas) para emplear, al menos, a una persona a tiempo completo, cualificada para el trabajo que deberá desempeñar. La ayuda se destinará a contribuir a la cobertura de los gastos de gestión.

d) Ayudas de puesta en marcha a las asociaciones agrícolas cuyo objeto sera la creación de servicios de gestión de explotaciones, con un importe igual o superior al anterior caso, para emplear a tiempo completo, al menos, a un agente cualificado que analice los resultados de la contabilidad y demás datos por cuenta de los agricultores. Los Estados miembros pueden sustituir este sistema de puesta en marcha por otro que introduzca la gestión de las explotaciones agrícolas en beneficio de los agricultores con una ayuda máxima de 500 ECU (62.500 pesetas) que se deberán repartir, al menos, a lo largo de dos años.

En cuanto a la agricultura de montaña y zonas desfavorecidas determinadas con arreglo a la Directiva 75/268, los Estados miembros podrán conceder una indemnización compensatoria anual que se fijará en función de la gravedad de las limitaciones naturales permanentes descritas en el artículo 3 de la mencionada directiva. La cuantía de la indemnización no será inferior a 20,3 ECU por unidad de ganado mayor (UGM) o, en su caso, por hectárea, ni superior a 101 ECU por UGM o por hectárea de superficie forrajera de la explotación. Los beneficiarios de las ayudas serán los que exploten, como mínimo, 3 ha de SAU y se comprometan a realizar una actividad agrícola durante, al menos, 5 años; en el Mezzogiorno, islas incluidas, regiones de los departamentos franceses de Ultramar y en las regiones griegas, la SAU mínima será de dos hectáreas por explotación. La compensación no podrá ser reembolsada por el FEOGA cuando el agricultor percibe una pensión de jubilación.

En el caso de que estas zonas de montaña y desfavorecidas tuviesen una vocación turística o artesanal se pueden conceder ayudas para inversiones de carácter turístico o artesanal hasta un máximo de 40.000 ECU (cinco millones de pesetas) por explotación. Asimismo, se prevén ayudas para inversiones colectivas para la producción forrajera, incluido su almacenamiento y distribución, para la mejora de pastizales explotados en común, puntos de suministro de agua, caminos de acceso a pastizales, pastos de alta montaña, apriscos y pequeñas obras de regadío. Las cuantías imputables al FEOGA no podrán ser superiores a 100.000 ECU (doce millones y medio de pesetas) por inversión colectiva; 500 ECU (62.500 pesetas) por hectárea de pastizal de alta montaña mejorado o equipado y 5.000 ECU (625.000 pesetas) por hectárea de regadío.

También se establece que se podrán adoptar medidas específicas por el Consejo, a propuesta de la Comisión, para promover la agricultura en su conjunto, desarrollando acciones simultáneas en sectores no agrícolas, cuando existen limitaciones de estructura o de infraestructura en determinadas zonas (art. 18).

Se podrán conceder ayudas, previo pronunciamiento de la Comisión, a los agricultores que se comprometan a explotar zonas sensibles desde el punto de vista del medio ambiente, es decir, de aquellas zonas que revistan un interés reconocido desde el punto de vista ecológico o del paisaje (art. 19).

En cuanto a la repoblación y mejora de los bosques (cortavientos, cortafuegos, puntos de agua, caminos forestales, maquinaria, etc.) el FEOGA participará en un 80 p.100 de los gastos de repoblación y caminos forestales y en un 60 p.100 para los demás trabajos de mejora y hasta un volumen máximo de inversión de 40.000 ECU (cinco millones de pesetas) por explotación (art. 20).

Se adopta un régimen de ayuda especial, en sustitución del establecido por la Directiva 72/161, para mejorar la cualificación profesional agrícola en las regiones donde se manifieste la necesidad; se establecen cursos o cursillos para la formación y perfeccionamiento profesional de los agricultores y de sus colaboradores, para los dirigentes de agrupaciones de agricultores o cooperativas, para los jóvenes agricultores que han de adquirir su nivel de formación agrícola. Las ayudas se conceden tanto para la asistencia a los cursos o cursillos y organización de los mismos como para la creación de centros de formación profesional. El FEOGA aportará al Estado miembro hasta un total 4.500 ECU (562.00 pesetas) por persona y hasta 400.000 ECU (cincuenta millones de pesetas) para creación de centros en las regiones desfavorecidas que no dispongan de uno.

La participación total del FEOGA durante los cinco primeros años de la aplicación de este Reglamento ascenderá a 1.988 millones de ECU, reembolsando a los Estados miembros con el 25 p.100 de los gastos, siempre que se respeten los límites inferior y superior de la cuantía de la ayuda establecida, porcentaje que se elevará al 50 p.100 en los casos de Irlanda, de Grecia y del Mezzogiorno italiano incluidas las islas, a los jóvenes agricultores, y a las zonas de montaña y desfavorecidas de Grecia, Irlanda y Departamentos franceses de Ultramar (art. 26).

Se concede un plazo de seis meses, a partir del 1º de abril de 1985, para que los Estados miembros pongan los medios necesarios para su puesta en vigor, si bien las limitaciones y prohibiciones se aplicarán ya a las nuevas solicitudes.

Por último acaba de aparecer el Reglamento CEE nº 2088/85 de 23 de julio de 1985 relativo a los programas integrados mediterráneos. El Consejo de las Comunidades Europeas, visto el Tratado constitutivo de la CEE y en particular sus artículos 43, 127 y 235, considera que es necesario establecer una actuación comunitaria específica en beneficio de las regiones meridionales de la Comunidad en su composición actual, cuya actuación, de duración limitada, tiene por objeto mejorar las estructuras socio-económicas, en particular de Grecia.

Dichos programas tienen tres objetivos: desarrollo, adaptación y apoyo al empleo y a las rentas; se refieren al conjunto de los sectores de la actividad económica, en particular a la agricultura y a la pesca.

Las actuaciones incluidas en los Programas Integrados Mediterráneos (PIM) deben contemplar particularmente el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas industriales o comerciales, el estímulo de nuevas actividades de servicio que contribuyan al fomento del empleo, la introducción de nuevas tecnologías y el fortalecimiento de los equipamientos energéticos, de comunicación, de formación, de protección del medio ambiente y de las infraestructuras en general.

Las actuaciones que se contemplan en este Reglamento no excluyen las emprendidas en el marco de la política socioestructural, regional o sectorial, sino que son más bien refuerzo y complemento de las mismas.

Los PIM se conciben como actuaciones plurianuales específicas para un período máximo de 7 años, a través de inversiones en el sector productivo, la creación de infraestructura y la revalorización de los recursos humanos.

Los medios de financiación que pueden ser utilizados son:

- Recursos adicionales específicos
- Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), Fondo Social Europeo (FSE) y FEOGA-Orientación (llamados Fondos)
- Préstamos del Banco Europeo de Inversión (BEI) y recursos del Nuevo Instrumento Comunitario (NIC).

Antes de finales de 1986, los Estados miembros implicados en este Reglamento, es decir, Francia, Grecia e Italia, presentarán a la Comisión los PIM, que serán elaborados por las autoridades regionales u otras designadas por cada país, cuyo contenido queda especificado en el Reglamento (Anexo III), pudiendo disponer de la ayuda técnica necesaria solicitada a la Comisión.

La valoración de los PIM se hará teniendo en cuenta, en primer lugar, las necesidades efectivas de las diferentes regiones y sus condiciones de desarrollo económico y social, además de otros aspectos especificados en el Reglamento.

Para cada PIM se creará, de común acuerdo entre la Comisión y el Estado miembro interesado, un Comité de seguimiento y su ejecución estará sujeto a contratos de programas entre las partes (Comisión, Estado miembro, autoridad regional) en los que se especifiquen sus respectivos compromisos y cuyo contenido aparece, asimismo, en el Reglamento.

La contribución financiera de la Comunidad para la realización de los PIM ascenderá a 2.500 millones de ECUs a través de la participación de los Fondos anteriormente citados, más un suplemento presupuestario que ascenderá a 1.600 millones de ECUs. Las posibilidades de préstamos, en el período de 7 años, se estiman en 2.500 millones de ECUs.

Los PIM presentados por Grecia se beneficiarán de 2.000 millones de ECUs.

El Reglamento establece que la participación comunitaria en la financiación de las actuaciones de los PIM no podrá superar el 70 p.100 del coste total del proyecto. Sin embargo, en el marco de las infraestructuras de un PIM presentado por Grecia, el porcentaje de participación comunitaria podrá sobrepasar dicho porcentaje.

La línea presupuestaria adicional se concederá previa presentación de certificado de que dichas operaciones han sido ejecutadas, con arreglo a lo proyectado en los PIM.

La Comisión será informada de manera continua de la ejecución de los PIM, a través de la documentación presentada por los Estados miembros y de los controles que efectúe por propia iniciativa.

Finalmente, a partir de 1987 la Comisión establecerá cada año un informe de la ejecución de los PIM que se referirá tanto a los aspectos financieros de dicha ejecución como a la evaluación económica y social de los resultados.

La entrada en vigor de este Reglamento fue el 1 de agosto de 1985 y expirará el 31 de diciembre de 1993.

La primera cuestión a destacar en la importancia de este Reglamento, es la consideración de desarrollo integral de zonas desfavorecidas, en las que se incluyen actuaciones en todos los sectores de la actividad económica. Así, en el sector agrario prevé la reconversión y reestructuración de las producciones adaptadas a las perspectivas del mercado, la modernización e intensificación de determinadas producciones tradicionales, el fortalecimiento de las medidas socioestructurales encaminadas a garantizar una renta equitativa a los agricultores mediante la plena utilización y, en su caso, aumento de las indemnizaciones compensatorias, acceso a la instalación de jóvenes agricultores, modernización de la infraestructura agraria (regadío, ganadería, comercialización de productos, investigación y experimentación, etc.).

En el sector pesquero se prevé, asimismo, actuaciones de reestructuración, mejora, desarrollo y promoción; en el sector industrial y de servicios, los PIM podrán incluir actuaciones encaminadas al desarrollo de la pequeña y mediana empresa, y, en general, aquellas actividades generadoras de

empleo complementadas con acciones suplementarias de formación profesional fomentando la progresiva introducción y desarrollo de la iniciativa local en los distintos campos contemplados en el PIM.

Por otra parte, el Reglamento en su artículo 9 establece la participación de la autoridad regional, designada por cada Estado miembro, en la composición del Comité de seguimiento que garantice la correcta ejecución del programa. Dicha autoridad regional colaborará asimismo en la elaboración y coordinación de los programas, pudiendo recibir finalmente los pagos efectuados por la Comisión para cada una de las actuaciones que se beneficien de una contribución comunitaria. Esta participación a nivel regional tiene gran importancia ya que permite una actuación directa de las zonas implicadas.

Este nuevo Reglamento enumera en su anexo I el ámbito de aplicación geográfica de los PIM reduciéndolo a tres Estados miembros, por lo que España queda excluida. Esto no tiene, necesariamente, que significar que en un futuro las negociaciones, todavía pendientes, puedan incidir en este aspecto y conseguir para nuestro país la creación de programas integrados de desarrollo que afecten a nuestras regiones.

#### 4.G. Evaluación global de la normativa

De lo que antecede podemos colegir que el resultado de la política socio-estructural comunitaria ha sido poco satisfactoria en relación al objetivo general de acercar el nivel de renta de la población rural a la de otros sectores no agrarios de la actividad económica.

El fuerte componente nacional en la reglamentación referida a la mejora de las estructuras, unido a un alto grado de inhibición comunitaria en esta materia, como lo demuestra el hecho de que los medios financieros aplicados representa un 5 p.100 de los recursos del FEOGA, ha conducido al relativo fracaso y al mantenimiento, incluso al agravamiento, de las disparidades en las distintas zonas que componen el territorio de la CEE. No debemos olvidar la importante participación financiera que cada Estado miembro tiene en la aplicación de la normativa socio-estructural, lo que añade un importante freno al desenvolvimiento de estas políticas. Sin embargo, conviene hacer una diferenciación entre las distintas fases que la política aquí comentada ha

tenido, siendo de reconocimiento general el hecho de que la nueva orientación mantenida por la Comunidad va más en línea con la problemática real y actual de la agricultura europea.

Es un hecho constatado, numéricamente, que la acogida de la política socio-estructural en los últimos años, ha adquirido, un alcance mayor que en sus comienzos, pero también es cierto que los fondos destinados a su financiación no han estado dirigidos hacia aquellos países o zonas que se encontraban en una situación de mayor desventaja; ésto ha originado un agravamiento de la situación agraria en cuanto a conseguir el objetivo general de hacer de la agricultura un sector económico competitivo.

La primera orientación de esta política con la promulgación de las directivas de 1972 no logró disminuir las disparidades de rentas agrícolas. - Las directivas de 1972 tenían una importante limitación derivada de la consideración aislada y meramente productivista de las unidades de producción, - desligándolas del contexto en que se encontraban; ello explica también que las ayudas hayan sido más aprovechadas por los países, como Inglaterra, Holanda, Bélgica y Dinamarca, que ya disponían de estructuras agrarias más favorables. Las diferencias entre las rentas medias de los países del Norte de Europa y la de los países más meridionales se han agudizado, agravándose también el problema de los excedentes.

Pero será, especialmente, el problema de las disparidades de rentas lo que impulsa la orientación hacia una consideración regional, apareciendo verdaderos programas de desarrollo regional que contemplan, además, otros sectores no agrarios; por otra parte, los movimientos ecologistas cuestionan el criterio productivista y denuncian la amenaza de desertización de amplias zonas rurales, contribuyendo a ese cambio de orientación. El origen de la nueva orientación está en la Directiva sobre zonas de montaña y desfavorecidas, cuya acogida entre agricultores ha sido muy superior, por el número de beneficiarios y de ayudas concedidas, que las Directivas sobre modernización.

La nueva orientación, es la que necesita aplicarse en España, ya que el desarrollo agrícola debe abordarse simultáneamente con la remoción de los obstáculos que se oponen al desarrollo de los sectores no agrícolas, a través de programas integrales y específicos de desarrollo agrícola, del tipo de los que actualmente aplica la CEE a sus regiones más desfavorecidas.

La utilización de esta normativa y los medios financieros que se prevén (FEOGA, Fondo Social, Fondo Regional, etc.), así como la coordinación de todo ello, supone una perspectiva altamente interesante para acometer la necesaria reforma y mejora de nuestras inadecuadas estructuras agrarias.

##### 5. APLICACION DE LA POLITICA SOCIO-ESTRUCTURAL COMUNITARIA A LA REGION ARAGONESA

La política agraria española, al igual que ocurre con la de la CEE, está prioritariamente basada en el sistema de apoyo de precios a los productores agrarios. No obstante, la normativa legal española cuenta también con una serie de medidas que podemos considerar estructurales, encaminadas a mejorar el nivel de vida y de renta de la población rural. Sin embargo, la gran diferencia estriba en que la política agraria española no ha puesto en práctica ningún criterio de prioridad para seleccionar el acceso a las ayudas, estando caracterizada por una ausencia de aplicación a nivel espacial que tenga en cuenta las disparidades regionales en el marco de una visión nacional.

La nueva organización política que ha seguido nuestro país a través de las Comunidades Autónomas, a las que ha sido transferidas importantes competencias en materia de estructuras, hace pensar que el proceso de regionalización adecúe la política socio-estructural española a la orientación que en el último período está teniendo la CEE.

En el caso de Aragón y en relación con la reglamentación que, en el ámbito de la reforma de estructuras, existe actualmente en la Europa comunitaria, la necesidad de su aplicación, con las ventajas que pueden derivarse de ello, son manifiestas; esta misma conveniencia en la aplicación puede extenderse a otras regiones españolas mediante los oportunos estudios. El problema principal que se presenta hace referencia a las limitaciones y exigencias que la normativa comunitaria tiene para poder acogerse a las ayudas financieras.

La política agraria española en materia de reforma de estructuras descansa sobre tres medidas básicas: la transformación en regadío, la concentración parcelaria y la ordenación rural.

Además de ésto, han aparecido disposiciones que complementan y actualizan las ya existentes, incluso han surgido algunas novedades como la Ley sobre agricultura de montaña y la Ley sobre el Estatuto de la explotación familiar agraria y de los agricultores jóvenes<sup>(10)</sup>.

Por lo que respecta a la normativa comunitaria expuesta anteriormente, podemos observar, en primer lugar, que el Reglamento 797/85 presenta importantes dificultades de aplicación en cuanto que exige al agricultor ejercer la actividad agraria a título principal, la capacitación profesional suficiente, el llevar una contabilidad y el presentar un plan de mejora de su explotación. Cabe suponer que, dado el nivel medio de formación del agricultor en la región aragonesa, estas consideraciones pueden originar una seria dificultad, lo que conducirá a una mayor acogida entre las explotaciones más viables económicamente y de tamaño mediano y grandes.

A este respecto, como queda reflejado en el cuadro 4, las explotaciones inferiores a 10 ha de SAU representan el 58 p.100 del total, ocupando una superficie de 240.610 ha de SAU, lo que significa el 5 p.100 del total de la superficie agraria de Aragón.

Cuadro 4.- Número de explotaciones, según la superficie agraria útil de las mismas.

	0-10 ha		11-20 ha		21-50 ha		Más de 50 ha	
	Nº	ha	Nº	ha	Nº	ha	Nº	ha
Huesca	13.062	51.170	5.492	77.023	5.122	159.230	4.503	1.174.395
Teruel	15.965	64.309	5.964	83.474	4.794	148.753	4.041	1.118.517
Zaragoza	37.671	125.131	7.992	111.939	6.122	187.782	4.744	1.127.453
ARAGON	66.698	140.610	19.448	272.436	16.041	495.765	13.288	3.420.365
% s/el total	58	6	17	6	14	11	11	77

Fuente: Censo Agrario 1982-1984. INE. Madrid. Elaboración propia.

Si consideramos las explotaciones de más de 50 ha de SAU, en Aragón representan el 11 p.100 con 3.420.365 ha que supone el 77 p.100 de la superficie agraria total.

(10) Esta Ley ha sido complementada con la Orden de 12 de Abril de 1985 (BOE de 18 de Abril).

Todo ello significa que si en la CEE la Directiva 72/159 que recogía estos aspectos, que han pasado al Título I del Reglamento 797/85 ha afectado, - mayoritariamente, a las explotaciones de tamaño medio y grande (a partir de 20 ha), para el caso de Aragón las explotaciones por encima de 20 ha de SAU suman 29.329, que representan el 25 p.100 del total. Esto hace suponer que, - en principio y si no se produce una reforma estructural previa, la aplicabilidad de los planes de mejora va a tener una transcendencia limitada. Por otra parte, a la vista del cuadro 5 referente a la dedicación principal del empresario agrario en Aragón, tan sólo el 38 p.100 de dichos empresarios ejerce la actividad agraria como principal.

Cuadro 5.- Dedicación del empresario agrario.

	Fuera de la explotación: actividad agraria		Fuera de la explotación: actividad no agraria		Otros		Totales		
	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%	
Huesca	11.944	44	1.209	4	6.165	23	7.804	29	27.122
Teruel	11.497	38	706	2	7.466	25	10.505	35	30.174
Zaragoza	19.272	35	4.402	8	14.554	26	17.421	31	55.649
ARAGON	42.713	38	6.317	5	28.185	25	35.730	32	112.945

Fuente: Censo Agrario 1982-1984. INE. Madrid. Elaboración propia.

En cuanto a la capacitación profesional suficiente del agricultor, según se desprende del cuadro 6, el 51 p.100 de estos empresarios agrarios no posee ningún tipo de estudios, y sólo el 45 p.100 tiene estudio primarios.

Por consiguiente, los dos aspectos negativos indicados, unidos a la exigencia de llevar contabilidad, suponen un importante obstáculo para que pueda ser generalizada la aplicación de este Reglamento a corto y medio plazo a las explotaciones agrarias aragonesas. Asimismo, la exigencia de presentar un plan de mejora de la explotación, sin contar con una mínima preparación cultural y una visión económica básica por parte del agricultor individual, que si, además, no dispone de la debida asistencia y labor de convencimiento por parte de la Administración, la aplicación de este Reglamento puede ser escasa, viéndose limitada a las explotaciones que ya disponen de mejores recursos



Cuadro 6.- Nivel de estudios realizados por el empresario agrario.

	Analfabetos		Sin estudios		Primarios		Medios		Superiores		Totales
	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%	
Huesca	182	0.5	11.116	41	14.586	54	797	3	441	1.5	27.122
Teruel	619	2	14.853	49	13.885	46	482	2	335	1	30.174
Zaragoza	1.225	2	29.102	52	22.762	41	1.503	3	1.057	2	55.649
ARAGON	2.326	2	55.071	49	51.233	45	2.782	2	1.833	2	113.245

Fuente: Censo Agrario 1982-1984. INE. Madrid. Elaboración propia.

humanos. Tampoco puede olvidarse el contexto general de nuestra economía: - creciente inflación, altos tipos de interés, distanciamiento progresivo entre rentas agrarias y no agrarias, debilidad en la organización comercial para una salida eficaz de la producción. Estos factores externos a la explotación, entre otros muchos, pueden contribuir a un desánimo inversor y de planteamiento del correspondiente plan de mejora que logre unas mayores expectativas de rentabilidad.

No obstante, pueden incrementarse los auxilios a la llevanza de contabilidad tomando como base la experiencia adquirida a través de la Red Contable Nacional.

Desde un punto de vista general puede decirse que los supuestos básicos para la aplicabilidad de la normativa comunitaria pueden considerarse recogidos en nuestra vigente Ley de Reforma y Desarrollo Agrario (LRDA) de 1973.

En efecto, podemos constatar los siguientes importantes supuestos:

a) Ordenación de explotaciones al objeto de lograr en éstas "las dimensiones suficientes y características adecuadas en orden a su estructura, capitalización y organización empresarial, mediante las ayudas y estímulos que se establecen" (art. 128). Incluso, "se declarará la ordenación de utilidad pública e interés social a efectos de la expropiación forzosa de las tierras que resulten necesarias" (art. 129).

Asimismo, se atenderá a las industrias de transformación y comercialización de productos agrarios -incluidas las actividades artesanales- establecidas o que se establezcan en las zonas de ordenación rural concediéndose una

subvención de hasta el 10 p.100 de la inversión real en nuevas instalaciones o ampliación de las existentes (art. 53). Los titulares de las explotaciones sitas en zonas de ordenación que presenten un programa de mejora y conservación o de repoblación forestal acorde con las orientaciones señaladas para la zona, podrán obtener una subvención de hasta el 20 p.100 de las mejoras territoriales permanentes, instalaciones y capitales mobiliarios, mecánico y vivo, que figuren en dicho programa y que sean necesarios para el desarrollo del mismo (at. 130).

b) Transformación económica y social de grandes zonas, sean de secano, de regadío, marismas o terrenos que deban ser defendidos o saneados, cuando se requiera la realización de obras o trabajos complejos que superen la capacidad privada (art. 92), estableciéndose y conservándose las unidades adecuadas para el mejor cumplimiento de los fines sociales, familiares o individuales (art. 94, b).

c) Concentración parcelaria para constituir explotaciones de estructura y dimensiones adecuadas, adjudicándose a cada propietario, en coto redondo, la superficie que antes poseía, suprimiendo las explotaciones antieconómicas o aumentando en lo posible su superficie, emplazando las nuevas fincas en el lugar que mejor puedan ser atendidas y dándoles acceso directo a vías de comunicación mediante modificación o creación de caminos (art. 173). Los gastos ocasionados por las operaciones de concentración serán a cargo del Estado (art. 171) y las explotaciones concentradas dispondrán de los oportunos préstamos en todo lo relacionado con la finalidad de concentración, incluso se fomentará, mediante ayuda económica y técnica, la agrupación de pequeñas parcelas colindantes para su explotación colectiva (art. 179).

Realización de planes comarcales de mejora en zonas de economía deprimida, caracterizadas por existir en ellas defectos de infraestructura económica, social o técnica que impidan o dificulten la mejor utilización de sus recursos (art. 140). Dichos planes se elaborarán basándose en los oportunos estudios de rentabilidad económica y mejora social, para las comarcas deprimidas, preferentemente donde predomine la gran propiedad pública o privada (art. 141). En base a las directrices de los planes comarcales, la Administración podrá establecer planes individuales de mejora forzosa de fincas en los que se especificarán el tipo de mejora, el plazo de ejecución que será inferior a tres años y la cifra total de inversión que no podrá exigirse su-

pere el duplo del valor que resulte de capitalizar al 4 p.100 la renta catastral de la finca; los afectados por este plan individual tendrán acceso al crédito oficial en condiciones especiales (art. 145).

A esto hay que añadir las ayudas para la transformación en regadío, por la iniciativa privada, al amparo del Decreto 1200/1981 de 22 de mayo, fijándose préstamos de hasta el 60 p.100 de la inversión con un tipo de interés reducido y amortización en 10 años; también se podrán conceder subvenciones de hasta el 30 p.100 de los préstamos concedidos o bien de hasta el 20 p.100 de la inversión realizada. La percepción de las ayudas está condicionada a que las superficies afectadas se destinen durante tres años a los cultivos que determina para cada zona el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

Pero las ayudas económicas previstas en LRDA para las explotaciones radicadas en las zonas de ordenación de explotaciones se hicieron extensibles a las explotaciones de todo el territorio nacional (Real Decreto 200/1982, BOE 4 de febrero) y Orden Ministerial de 10 de Febrero de 1982 (BOE de 12 de enero), de manera que todas las explotaciones a las que se le apruebe un plan de modernización contará con una subvención de hasta el 10 p.100 de la inversión y con préstamos de hasta el 70 p.100 de la inversión realizada.

Por otra parte, la Red Contable Nacional estimula la realización de la contabilidad en las empresas agrarias.

Por consiguiente, en nuestra legislación ya se encuentra previsto en gran medida este aspecto de mejora estructural por lo que nuestra adaptación a la normativa comunitaria no presentaría dificultades.

Y volviendo al Reglamento 797/85, en su artículo 7 se establecen ayudas especiales para los jóvenes agricultores. En nuestro país esta previsión comunitaria no se encuentra contemplada, si bien la Ley 49/1981 sobre el Estatuto de la explotación familiar agraria y de los agricultores jóvenes (BOE, 11 enero 1982), estimula y facilita el acceso a los jóvenes agricultores a la propiedad y sucesión de las explotaciones agrarias familiares. Se pretende en nuestra normativa constituir explotaciones viables, mantener su integridad, promover su desarrollo y modernización, estimular la incorporación progresiva a la dirección de las explotaciones de los que hayan de suceder al jefe de

explotación y facilitar el acceso de los jóvenes a la propiedad y a la sucesión en nuestro país por superar los problemas derivados del envejecimiento de la población activa agraria.

Según se desprende del cuadro 7 referente a la edad de la población activa agraria en Aragón, el 53 p.100 de los empresarios agrarios tienen más de 55 años, de los cuales el 25 p.100 son mayores de 65 años, lo cual pone de manifiesto el notable envejecimiento poblacional.

Cuadro 7.- Edad de la población activa agraria.

		Menos de 55 años		De 55 a 65 años		Mayores de 65 años		Totales
		Número	%*	Número	%*	Número	%*	
Huesca	Empresarios	11.880	44	8.074	30	7.168	26	27.122
	Ayuda familiar	10.863	75	2.145	15	1.406	10	14.414
	Asalariados fijos	1.807	73	653	26	28	1	2.488
Teruel	Empresarios	12.666	46	7.863	29	6.891	25	27.420
	Ayuda familiar	9.672	74	2.397	18	1.049	8	13.118
	Asalariados fijos	617	75	201	24	4	1	822
Zaragoza	Empresarios	26.972	48	15.562	28	13.116	24	55.650
	Ayuda familiar	16.192	83	2.386	12	943	5	19.521
	Asalariados fijos	2.686	72	977	26	69	2	3.732
ARAGON	Empresarios	51.518	47	31.499	28	27.175	25	110.192
	Ayuda familiar	36.727	78	6.928	15	3.398	7	47.053
	Asalariados fijos	5.110	73	1.831	26	101	1	7.042

\* Porcentaje sobre el total provincial.

Fuente: Censo Agrario 1982, 1984. INE. Madrid. Elaboración propia.

Por lo que respecta al objetivo de adaptar la formación profesional agraria a las necesidades de la agricultura moderna mediante los correspondientes cursos, según prevé el artículo 21 del Reglamento 797/85, no se presentan problemas de aplicabilidad para Aragón, puesto que no se establecen, al nivel generalizado de agricultores, exigencias especiales, si bien puede quedar condicionada por el interés que los mismos manifiesten. Sin embargo, la dificultad surge a nivel de cada Estado miembro, puesto que la realización de este aspecto conlleva fuertes inversiones para la creación, el mantenimiento organizativo y la potenciación de los Centros.

En nuestro país, la formación profesional y asistencia técnica de los agricultores, cuidando especialmente la preparación de gerentes para las nuevas empresas, se establece para las zonas de actuación de la Administración en relación a la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario de 1973 (art. 54).

Asimismo, la actuación señalada por el Reglamento 797/85 ha venido siendo desempeñada en España por el Servicio de Extensión Agraria y el Ministerio de Trabajo a través de cursos de formación profesional agraria y de su trabajo de información y asesoramiento a los agricultores.

En base a esta estructura ya existente las ayudas de la CEE para este fin se canalizarían potenciando y ampliando estos Servicios.

En cuanto a la agricultura de montaña y determinadas zonas desfavorecidas del título III, artículos 13 al 17, del Reglamento 797/85, presenta el primer problema de aplicación a nivel nacional, al tener que definir cada Estado miembro la delimitación de las zonas que pueden estar incluidas en el artículo 3 de la Directiva 75/268.

Aunque los criterios definitorios para delimitar las zonas de montaña y zonas desfavorecidas quedan, en una primera instancia, al criterio de los Estados miembros, las variables esenciales de utilización generalizada son la de altitud y pendiente.

Los datos que se exponen en el cuadro 8 reflejan la situación altimétrica de Aragón, pudiéndose observar que el 59 p.100 de su superficie se encuentra situada por encima de los 600 metros de altitud.

Cuadro 8.- Zonas altimétricas de Aragón.

	Menos de 600 m		De 600 a 1.000 m		Más de 1.000 m		Totales km <sup>2</sup>
	km <sup>2</sup>	%	km <sup>2</sup>	%	km <sup>2</sup>	%	
Huesca	6.963	45	4.109	26	4.599	29	15.671
Teruel	2.225	15	3.419	23	9.160	62	14.804
Zaragoza	10.476	61	5.605	33	1.113	6	17.194
ARAGON	19.664	41	13.133	28	14.872	31	47.669

Fuente: Anuario Estadístico INE.

En cuanto a la pendiente cuyos datos no disponemos, existen amplias zonas, que se sitúan, principalmente, en los sistemas montañosos de Zaragoza, - Huesca y Teruel que también cumplen con esta condición.

También es preciso tener en cuenta que esta Directiva 75/268 señala también en su artículo 3, apartado 2, la exigencia de que dichas zonas estén provistas previamente de una infraestructura mínima, tal como caminos de acceso a las explotaciones, comunicaciones, electricidad y agua. Esta condición significa para Aragón, en relación a sus zonas deprimidas, la realización de cuantiosas inversiones.

A nivel de la explotación agraria los inconvenientes presentados se derivan de varios factores. Por un lado, la estructura de los recursos humanos dedicados a la agricultura en estas zonas está en su mayor parte compuesta por agricultores de edad avanzada y deficiente formación agraria, de otra parte, existe la dificultad en la definición y aplicación de la "renta de referencia" como límite inferior de renta al factor trabajo que la explotación debe alcanzar con el plan de mejora (art. 2, apartado 2 y 3 del Reglamento 797/85).

Sin embargo, la política regional aragonesa fija entre sus objetivos agrarios una especial consideración de las zonas de montaña y áreas desfavorecidas, concordando con la orientación establecida por la CEE. Se observa, - por tanto, que esta coincidencia puede suponer un fortalecimiento de la política regional emprendida, al posibilitar la unión de esfuerzos y medios en la misma dirección.

A nivel nacional, la Ley 25/1982 de 30 de junio de agricultura de montaña (BOE, 10 de julio) y su posterior desarrollo en el Real Decreto 2164/84 (BOE 6 diciembre 1984) se sitúa en una línea de actuación semejante a la Directiva y Reglamento comunitarios, si bien no realiza especificaciones regionales.

Por consiguiente, la política sobre zonas de montaña es análoga en España y en la CEE, extendiéndose también a zonas que sin ser de montaña se encuentran en situación de marginación.



En cuanto al Reglamento 355/77 sobre la mejora de las estructuras de transformación y comercialización, la normativa española presenta una importante laguna pues no existen ayudas para la modernización excepto cuando se trata de zonas de ordenación de explotaciones.

Por lo que respecta al Reglamento 1360/78 sobre asociación de productores agrarios y de sus uniones, las expectativas para Aragón pueden ser considerables debido al incentivo que supone para la creación de nuevas entidades asociativas así como para las ya existentes, especialmente en el impulso de los aspectos de la industrialización y comercialización agrarias.

Es preciso observar los importantes estímulos concedidos en el Reglamento 797/85 para la asociación de explotaciones en la utilización de maquinaria, explotación en común, servicios de sustitución, servicios de gestión (arts. 10, 11 y 12 del Reglamento 797/85) que sería preciso aprovechar por el movimiento asociativo que se cree en el futuro.

A la vista del cuadro 9 el grave problema a resolver en Aragón es el de la atomización del asociacionismo que dificulta el buen funcionamiento y el aprovechamiento de economías de escala. También se observa el escaso desarrollo de las cooperativas de 2º grado.

Cuadro 9.- Número de explotaciones afiliadas a entidades asociativas agrarias no de producción(1)

	Industrializa		Transformación y/o comercialización		Servicios		Obras		Maquinaria		Totales	
	Número	%	Nº	%	Número	%	Nº	%	Número	%	Nº	%
Huesca	3.776	58	12	-	1.550	24	5	-	1.185	18	23	6.528
Teruel	5.920	80	339	5	696	9	2	-	454	6	28	7.411
Zaragoza	23.389	92	25	-	1.886	7	109	-	62	--	45	25.471
ARAGON	33.085	84	376	1	4.132	10	116	-	1.0701	4	37	39.410

(1) Se incluyen tanto Sociedad Agraria de Transformación (SAT) como Cooperativas.

Fuente: Censo Agrario 1982, 1984. INE. Madrid. Elaboración propia.

En cuanto a las medidas encaminadas a eliminar los obstáculos físicos o de infraestructura que se oponen al desarrollo de ciertas zonas, existen analogías entre España y la CEE, aunque en la Comunidad las medidas se inscriben en programas-marco bien delimitados y en España se carece de concreciones.

Asimismo, las transferencias a las Comunidades Autónomas de gran parte de las competencias en materia de estructuras permitirá el proceso de regionalización de la política socio-estructural que ya conoce la CEE. De esta manera, podrá desarrollarse la nueva política de desarrollo integral de las regiones que la CEE ha puesto en práctica en sus regiones desfavorecidas.

La actual política agraria regional en Aragón ha enfocado sus objetivos coincidiendo con aquellos aspectos que la Política Agraria Común tiene igualmente planteados a este respecto (Cuadro 10).

Cuadro 10.- Plan económico regional de Aragón (Inversiones 1984-1987)

	Total (millones pts)	% sobre el total
a) Elevación del nivel de renta y calidad de vida del agricultor	16.801	33
b) Modernización de las estructuras agrarias	19.621	39
c) Ordenación de la producción y de la comercialización agraria	8.382	17
d) Protección del medio natural	5.814	11
T O T A L	50.618	100

Fuente: Programa Económico para Aragón 1984-87. DGA. Departamento de Economía y Hacienda.

Considerando la más reciente orientación de la política socio-estructural de la CEE, en el sentido de acciones a través de programas de desarrollo integral, Aragón tiene amplias zonas con posibilidades de acogerse a este tipo de ayudas, en las que el sector agrario sería un elemento más a desarrollar, pero sin olvidar otras facetas de la actividad económica como podría ser el turismo y la artesanía. En este aspecto, la política regional ha emprendido ya acciones con un planteamiento de desarrollo integral en varias zonas aragonesas, que encajarían plenamente en la normativa comunitaria.

Por todo lo expuesto en relación con Aragón, y ampliable a otras regiones españolas, cabe añadir que parte de las dificultades presentadas por la agricultura y los agricultores aragoneses para beneficiarse de las ayudas financieras comunitarias podrían solventarse creando o mejorando las condiciones y exigencias de nuestra reglamentación socio-estructural, como la referida a la transformación y comercialización de los productos agrícolas, al asociacionismo agrario y al estímulo a la creación de servicios de gestión en común, - al incentivo para introducir la contabilidad, a la organización de cursos de formación agrícola, etc. Por tanto, dadas las importantes deficiencias de infraestructura se hace sumamente necesario alcanzar unas tasas de reembolso financiero del FEOGA del 50 p.100.

Las concreciones para España de la política socio-estructural comunitaria deberá adoptarse, para la fecha de adhesión, por el Consejo, por mayoría cualificada y a propuesta de la Comisión, o bien por la misma Comisión cuando fueran necesarias medidas transitorias (art. 91, en relación con el art. 90 y art. 396 del Tratado de Adhesión).

No obstante, y en principio, las ayudas se concederán en toda la extensión y cuantía de las medidas previstas desde el 1 de enero de 1986. Únicamente quedará por acordar si se obtienen ayudas especiales como lo han conseguido zonas particularmente desfavorecidas de las regiones mediterráneas o irlandesas en los casos concretos que hemos expuesto. Será necesario que en nuestro país se realicen con urgencia las previsiones, estudios o análisis necesarios que demuestren la existencia de indicadores socio-económicos estructurales muy desfavorables para hacerse acreedor a una normativa que nos otorgue ayudas especiales, de la misma manera que lo han conseguido otras regiones o países miembros en situaciones similares a la española. Asimismo, - deberán prepararse y presentarse a la aprobación los correspondientes proyectos, encaminados a obtener los auxilios estructurales previstos por la CEE y remover, previamente y cuando sea necesario, los obstáculos que impiden nuestra adaptación jurídica a la comunitaria, haciendo viable, con rapidez, la obtención de los apoyos estructurales.



\*006343\*