

# BIBLIOGRAFIA

## SINTESIS BIBLIOGRAFICA

### SISTEMAS DE APOYO A LA AGRICULTURA

35.078.5: 338: 631

Resumen del libro del mismo título de Ramón Tamames. Estudios del Instituto de Desarrollo Económico. Madrid, 1970; 460 pp.

#### I. Planeamiento general del estudio

El estudio que oportunamente fue convocado a concurso por el Instituto de Desarrollo Económico lleva por título «Estudio comparativo de los sistemas de apoyo a la agricultura: España y los países de la Comunidad Económica Europea», y aspira a comparar los sistemas de apoyo que se otorgan en favor de la agricultura, tanto en los países de la CEE como en el nuestro. Su objetivo se cifra, pues, en la obtención de información completa y conclusiones útiles a

los efectos de nuestra organización futura en un sector importante de la política económica agraria.

Un primer problema se presenta en el planteamiento de este estudio: el de establecer cuál es la fundamentación de los sistemas de apoyo oficial a la agricultura, que, a diferencia de otros sectores económicos, parece estar necesitada de ayudas económicas de todo tipo. Ello se debe al hecho de que no obstante haber aumentado en los últimos lustros las similitudes entre la explotación agrícola y la producción industrial todavía existen importantes diferencias cua-

litativas en su funcionamiento económico. Estas diferencias se pueden sintetizar resumiendo tres leyes económicas de carácter básico:

La Ley de Turgot o de los rendimientos decrecientes expresa el fenómeno general de que, a partir de cierto punto, el rendimiento de la tierra tiende a estabilizarse, pudiendo incluso disminuir si se sigue avanzando en el empleo de los factores variables.

La Ley de Engel, según la que a medida que la renta *per capita* se eleva, desciende el porcentaje que del gasto total se destina al consumo de productos alimenticios.

La Ley de King, que esquematiza el conocido fenómeno de que un aumento en la producción agrícola tiene como consecuencia—en un mercado libre—una disminución más que proporcional en el precio.

Consecuencia de todo ello es el empeoramiento progresivo y paulatino que se opera en la relación real de intercambio entre los productos agrícolas e industriales, como resultado de la relativa inelasticidad de la demanda de productos agrícolas que impone a los agricultores la reducción de sus precios relativos, en los que se repercuten casi por completo las economías derivadas de las mejores técnicas, en tanto que en la producción industrial, en general con una demanda muy elástica, las mejoras técnicas no se traducen casi nunca en favor de una reducción de precios, sino en pro de un aumento de salarios y beneficios.

El conocimiento de las tres le-

yes citadas y de su última consecuencia pone en claro las diferencias entre agricultura e industria, y, al propio tiempo, explica la necesidad de que la agricultura sea intervenida si se quiere evitar su postración. Por ello, no es de extrañar que se haya producido una larga serie de intervenciones en todos los países en que no se quiere que la agricultura se vea postergada. En este sentido, la Comunidad Económica Europea no ha sido una excepción, como vamos a ver a continuación.

## II. Sistemas de apoyo a la agricultura en la Comunidad Económica Europea

### 1. LA AGRICULTURA EN LA CEE

Agrícolamente, la CEE es un mercado de 185 millones de consumidores, con un gasto en productos agrícolas que en 1969 fue de 70.000 millones de dólares. Es el mayor importador del mundo de estos productos, con una cifra global de 12.000 millones de dólares en 1969, en tanto que su exportación ascendió en el mismo año justamente a la mitad.

La población laboral agrícola es actualmente de 11 millones y la fuerza de trabajo en el sector representa el 15 por 100 de su población activa.

El número de explotaciones asciende a 6 millones, de muy escasa dimensión por consiguiente, ya que como promedio se emplea menos de 2 UTH por explotación.

Los precios que rigen en la mayoría de los productos son superiores a los del mercado mundial,

lo que implica una política agrícola muy proteccionista.

Los controles de producción son prácticamente inexistentes, corrigiéndose los excedentes de la misma mediante subvenciones a los agricultores y la colocación de los excedentes en el exterior a precios mundiales.

Los déficit más importantes en la producción agrícola corresponden a las grasas, aceites y cereales-pienso.

### 1.1 *El Tratado de Roma*

En el Tratado de Roma, por el que se creó la CEE, los productos agrícolas quedaron sometidos al régimen de los productos industriales, pero con tan extenso número de excepciones que éstas, de hecho, pasaron a constituir la regla. La enorme complejidad de los mecanismos de la política de cada uno de los *Seis*, sus implicaciones de orden interior y la celeridad dada a las negociaciones de las que nació la CEE impidieron que el Tratado de Roma desarrollara con detalle las normas particulares sobre el mercado común agrícola, limitándose a formular unos fines de carácter programático: acrecentar la productividad, elevar el nivel de vida de la población rural, estabilizar los mercados, etcétera. No obstante, el procedimiento para la elaboración minuciosa de la política común quedó fijado en el referido Tratado. Conforme a él se habría de celebrar la Conferencia de Stressa, a la que nos referimos a continuación, y se elaboraron todos los reglamentos y decisiones que vieron la luz después de las reuniones de Bruselas del invierno de 1962.

### 1.2 *La Conferencia de Stressa y el Plan Mansholt de 1958*

La Conferencia de Stressa constituye el punto de arranque de toda la ulterior política agrícola comunitaria. Seis meses después de la celebración de esta Conferencia, la Comisión entregó el informe sobre lo en ella discutido, conocido como Plan Mansholt, que comprendía tres partes: la primera describía la situación y políticas agrícolas en los países de la Comunidad; la segunda se ocupaba de los principios fundamentales de la política común, y la tercera contenía los presupuestos concretos de reglamentación que con diversos retoques fueron aprobados por el Consejo de Ministros en enero de 1962, apareciendo así una serie de reglamentos agrícolas, integrantes de sólo una parte de lo que debería ser una política agrícola común. Habría de ser después, en 1968, con el segundo Plan Mansholt, cuando la preocupación hacia los problemas estructurales de fondo se haría más clara.

## 2. LA ACTUAL SITUACIÓN DE LOS SISTEMAS DE APOYO DE LA POLÍTICA AGRÍCOLA COMÚN DE LA CEE FRENTE AL EXTERIOR

El principio básico que rige el comercio exterior de la Comunidad Europea es la supresión de las restricciones a la importación. Pero esta medida, que en un principio podría considerarse como favorable a los países exportadores a la CEE, no lo es tanto desde el momento en que los precios que rigen en la Comunidad son muy superiores a los del mercado

mundial y de que existen mecanismos comunitarios para igualar los precios de oferta mundiales a los comunitarios en su acceso a la CEE. Todos los suministradores de la Comunidad gozan de igualdad de derechos, salvo las ventajas otorgadas a diversos estados asociados y las establecidas en favor de los países con acuerdos preferenciales.

Por otra parte, las exportaciones de la Comunidad al resto del mundo se benefician de subvenciones que tienden a equiparar los precios de ofertas comunitarias a los precios mundiales.

La defensa comunitaria frente al exterior se practica a través de una serie de mecanismos concretos. El punto de partida es el precio indicativo, del que se derivan los precios umbral, que marcan el nivel a que deben situarse los precios de los productos importados para poder entrar en la CEE. Tales productos, eventualmente, pueden gravarse con *prélèvements*, o derechos compensadores, según los casos, para que sus precios finales no queden por debajo de los precios indicativos comunitarios. Aparte de este modo de equiparación de precios, existen otros sistemas de protección comunitaria, como el Arancel, los calendarios arancelarios, etc.

### 3. LA LIBRE CIRCULACIÓN DE PRODUCTOS AGRÍCOLAS ENTRE LOS PAÍSES DE LA CEE

En los reglamentos comunitarios se fijaron dos fases. En la primera, «período transitorio», se tenía como objetivo fundamental la preparación de los ajustes necesarios

para entrar en la segunda («mercado único»), de plena liberación de los intercambios comunitarios.

La realización del mercado único supuso la puesta en marcha de ciertas «medidas» y «reglas». Entre las medidas hay que mencionar la armonización de los reglamentos nacionales, el establecimiento de la competencia, con la consiguiente eliminación de ayudas y la armonización fiscal, adoptando el sistema de TVA (impuesto sobre el valor añadido, IVA).

Las reglas pueden resumirse así:

a) Los productores son libres de producir y vender cualquier cantidad, si bien esta regla tiene excepciones.

b) El intercambio de productos entre comerciantes de diferentes estados miembros es libre.

c) Los precios pueden variar entre productores, pues se forman libremente, incidiendo en ellos los gastos de transporte y de comercialización.

d) Los precios agrícolas comunitarios se fijan siempre en unidades de cuenta, UC (una UC = 1 dólar), si bien el Consejo decide sobre su valor en caso de devaluación o revaluación de alguna de las monedas nacionales.

### 4. LOS ASPECTOS INSTITUCIONALES Y FINANCIEROS EN SU APLICACIÓN A LOS SISTEMAS DE APOYO

Las instituciones de la Comunidad que más directamente influyen en la elaboración de la política agrícola común son:

1. Organos de elaboración y aplicación de las decisiones: Con-

sejo de Ministros, formado, cuando va a ocuparse predominantemente de temas agrícolas, por los ministros de Agricultura, acompañados excepcionalmente de los de Asuntos Exteriores y Finanzas; el Consejo tiene poder decisorio. Comité de Representantes Permanentes de los estados miembros, que se ocupa de la preparación de las reuniones del Consejo. La Comisión, cuya misión es velar por la aplicación del Tratado. Grupo de Trabajo de Agricultura, encargado de examinar las propuestas de la Comisión en materia agrícola. Dirección General de Agricultura, dividida en tres secciones: Asuntos Generales, Mercados Agrícolas y Estructuras Agrícolas. Y, por último, en el plano más íntimamente operativo, los comités consultivos y los comités de gestión para los distintos productos agrícolas.

2. Reglas de competencia del Tratado de Roma. Son de tres categorías: las aplicables a las empresas, las referentes a prácticas de *dumping* y las concernientes a las ayudas concedidas por los estados. Todas van dirigidas contra prácticas que ocasionan el falseamiento directo de la competencia, y, en caso de presunta infracción de las mismas, cabe recurrir a la Comisión y al Tribunal de Justicia.

3. Unidad de cuenta y tipos de cambio aplicables en el contexto de la política agrícola común: a falta de una moneda común, los Seis convinieron que para los sistemas de apoyo comunitarios a la agricultura se adoptaría como medida de valer la «unidad de cuenta», que se define como el equivalente a 0,88867088 gramos de

oro fino, que es la paridad oro del dólar en Estados Unidos.

Si las operaciones efectuadas por la Comunidad se expresan en otras monedas, el tipo de cambio es el correspondiente a la paridad declarada ante el Fondo Monetario Internacional. Si existen problemas monetarios o no ha sido declarada la paridad ante el FMI, el tipo de cambio será el correspondiente al de cotización de la moneda de que se trate en el mercado de cambios más representativo.

El Consejo o la Comisión están facultados para tomar medidas en casos concretos, cuando el tipo de cambio en relación con otra moneda extranjera peligre.

La devaluación francesa de agosto de 1969 y la revaluación del marco alemán en octubre del mismo año obligaron a la adopción de medidas especiales y pusieron de manifiesto las dificultades de llegar a precios únicos intracomunitarios para los productos agrícolas, en tanto que no se cuente con una verdadera moneda común.

4. El Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA), que desempeña un papel central en toda la política agrícola comunitaria. El FEOGA consta de dos secciones: una, Sección de Garantía, que se ocupa de las restituciones a la exportación a terceros países y de las intervenciones a practicar en el mercado interior, y Sección de Orientación, que se dedica a la adaptación y mejora de las condiciones de producción y comercialización y del desarrollo de los mercados de los productos agrícolas.

## 5. LAS ORGANIZACIONES COMUNES DE MERCADO

Los reglamentos agrícolas son básicamente disposiciones comunitarias obligatorias para la constitución de organizaciones europeas de mercado. La finalidad última de los reglamentos es la de asegurar al agricultor comunitario un cierto nivel de renta, restringiendo para ello la competencia interior y exterior de los precios.

Actualmente se hallan en vigor para la fase de mercado único 13 reglamentos, que se refieren a cereales, hortofrutícolas, materias grasas, huevos, lácteos, arroz, azúcar, carne de vacuno, carne de cerdo, carne de aves, tabaco y vinos, y determinan minuciosamente las normas fundamentales para la organización del mercado común de estos productos.

## 6. LOS EFECTOS DE LA POLÍTICA COMUNITARIA

Los hechos económicos que caracterizan la situación de la agricultura europea son:

Gracias a un aumento constante de la producción agrícola y una disminución sostenida de la fuerza de trabajo, la productividad de trabajo por persona ha progresado en 7 y 100, de modo que la productividad en agricultura ha aumentado más rápidamente que en el conjunto de la economía y a mayor velocidad que en la industria.

Los precios a la producción, después de una fase de crecimiento general (1962-1965), se han visto disminuidos en algunos estados

miembros, como consecuencia de los reajustes comunitarios introducidos por los reglamentos agrícolas.

El autoabastecimiento de artículos alimenticios dentro de la Comunidad ha sobrepasado ya el 90 por 100, previéndose que seguirá creciendo en los próximos años. Al mismo tiempo, las cifras de intercambio en el comercio intracomunitario se han multiplicado con las incidencias negativas que era de esperar en las transacciones con terceros países.

En orden a las exportaciones, a pesar del sistema de restituciones, el mercado mundial no tiene capacidad para absorber los excedentes comunitarios de muchos productos, lo que ha obligado a operaciones de desnaturalización.

Uno de los importantes problemas que tiene planteados la CEE es el de la reestructuración de las explotaciones, pudiéndose afirmar que, a pesar de los ingentes gastos de sostenimiento y ayudas para la misma, no se están alcanzando en la actualidad los propósitos comunitarios y de los estados. La fragmentación del espacio agrícola sigue siendo excesiva, revistiendo este problema especial gravedad en algunos sectores concretos, y sobre todo en el de lácteos.

Otra de las cuestiones graves en la que la Comunidad todavía no ha tenido una influencia mínimamente trascendente es en el de la edad de los agricultores. De hecho, la mitad de los jefes de las explotaciones agrícolas cuenta con más de cincuenta y siete años y care-

ce de una formación que le permita adaptarse a las situaciones cambiantes.

#### 7. LA NUEVA «REFORMA DE LA AGRICULTURA»

En 1968, la Comisión de la CEE hizo una primera serie de planteamientos sobre la necesidad de modernizar la agricultura de los *Seis*. Este proyecto, conocido como «Plan Mansholt» (el segundo), fue ampliamente criticado. La Conferencia de La Haya de diciembre de 1969 impulsó estas ideas; y así, en abril de 1970, la Comisión presentó al Consejo seis proyectos de reglamentos conducentes a realizar, en un plazo de diez años, toda una reestructuración de la agricultura de los *Seis*. Estos proyectos, aprobados por el Consejo de Ministros de la CEE en marzo de 1971, tenían como contenido:

1. Propositiones para la modernización de las explotaciones y ampliación de su dimensión.
2. Medidas para la aceleración en la retirada de los viejos agricultores.
3. Mejoras en la formación y calificación profesional de los agricultores.
4. Estímulos para reducir la superficie agrícola utilizada, a fin de eliminar el problema de los excedentes.
5. Medidas para reducir el parte del censo ganadero, sobre todo el de aptitud lechera.
6. Fomento de la agricultura de grupo.

Actualmente, el problema fundamental es el coste de la reforma,

que es muy elevado. Pero supondría una disminución drástica de los 4.000 millones de UC que la CEE y estados miembros se están gastando ya anualmente en el sector agrario y que además muestran una tendencia a crecer si no se atajan los defectos de fondo. Si al final del decenio de reforma la agricultura de los *Seis* llegara a financiarse por sí sola, la inversión de los 31.000 millones de UC habría sido un excelente negocio comunitario.

### III. Sistemas nacionales de apoyo a la agricultura en los países de la Comunidad Económica Europea

Con anterioridad a la firma del Tratado de Roma todos los países de la CEE practicaban políticas agrícolas altamente proteccionistas, que, al implantarse de forma generalizada el mercado único en los diversos reglamentos agrícolas, han sufrido una fuerte erosión. Hoy, aun cuando hay detalles de interés en el estudio de los sistemas nacionales de apoyo de cada uno de los *Seis*, lo cierto es que su trascendencia es mucho menor de la que tenían hace sólo un lustro.

#### 1. ALEMANIA (RF)

La ley Agrícola de 1955 (Ley Verde) fijó los objetivos de la política agrícola alemana. Coetáneamente a esta ley, el Gobierno propuso un «Plan Verde» con las medidas concretas a utilizar y las

ayudas a prestar. Al entrar en vigor la política agrícola común, se hubo de revisar la ley de 1955, lo que se llevó a cabo por la de 30 de junio de 1965, con un doble objetivo: proseguir las líneas del «Plan Verde» y compensar las rentas que se verían decrementadas por el descenso del precio de los cereales al entrar en vigor los precios comunitarios.

La estabilización del mercado alemán de productos agrícolas está asegurada por las Oficinas de Importación y de Almacenaje (EVST), cuya actividad, hoy día, está totalmente engarzada con las normas comunitarias sobre el mercado único.

Hay que mencionar, por último, las ayudas respecto a los factores de producción y costes de explotación, así como otras ventajas fiscales, crediticias y sociales, que siguen teniendo cierta virtualidad, sin olvidar los llamados «Grandes Planes Regionales», encaminados al mejoramiento de las estructuras.

## 2. BÉLGICA

Los objetivos esenciales de la política agrícola belga se fijan en la ley de marzo de 1963, conforme a la que el Ministerio de Agricultura ha de presentar anualmente a las cámaras un informe sobre la evolución de la situación económica de la agricultura, a fin de poder fijar la equivalencia con los otros sectores de la economía.

En materia de precios y de comercio exterior para los productos más importantes, se han impuesto los reglamentos comunitarios.

Pero todavía perviven una serie de instituciones nacionales. Así, el Fondo Agrícola, cuya misión es la intervención de cereales, carne y productos lácteos. Las intervenciones de fondo son confiadas a L'OCRA, L'ONL, L'ONDAH, todas agentes del Fondo Agrícola, que se han convertido en los organismos oficiales belgas de intervención a los efectos de los reglamentos comunitarios.

Hay que mencionar también la OCL, que es el agente del Gobierno en materia de importaciones, exportaciones y tránsito y de administración de los recursos provenientes de los *prélèvements*; el Fondo de Inversiones Agrícolas, para las actividades crediticias agrarias; la Sociedad Nacional de Propiedad Territorial (SNPT), cuya misión es la mejora del hábitat rural; el Fondo de Saneamiento de la Agricultura, para hacer frente a los problemas de la pequeña explotación.

## 3. FRANCIA

La ley de Orientación agrícola de 1960 señaló como objetivo general la equiparación en ingresos *per capita* del sector agrícola a los restantes sectores de la economía. Por otra parte, las metas que persigue la política agrícola francesa son formuladas periódicamente por los planes de desarrollo, que indican los objetivos de la producción, las técnicas a aplicar y los medios para atender estos objetivos.

Entre los organismos de intervención destacan el FORMA, que es el instrumento financiero prin-

cial para la regulación de los mercados; la Sociedad para la Promoción de la Exportación de Productos Agrícolas, cuya función es dar a conocer los productos franceses; la ONIC, que es el agente de intervención en el mercado de cereales.

Otros organismos importantes dentro del sistema de apoyo francés son las agrupaciones profesionales y comités económicos agrícolas y la Red de Mercados de Interés Nacional y sus perímetros de protección, así como el Servicio de los Nuevos Mercados, del Ministerio de Agricultura, encargado de suministrar un análisis de las tendencias de los precios en Francia y en el extranjero.

La mejora de las estructuras agrarias está encomendada a las SAFER, cuya función consiste en aumentar las explotaciones, facilitar la puesta en cultivo del suelo y la instalación de agricultores.

Existen también ayudas respecto a los factores de producción y los costes de explotación y otras ventajas, y, naturalmente, precios de apoyo, que, como en los demás países de la CEE, se han visto erosionados por la aplicación progresiva de los reglamentos comunitarios.

#### 4. HOLANDA

En este país, como en los restantes miembros de la CEE, las medidas comunitarias ya ejercen plena influencia sobre precios y mercados, por lo que las medidas nacionales se desplazan a la reforma de las estructuras.

Las intervenciones del mercado

se hallan confiadas a las oficinas de Comercialización, que se someten a las directrices del Ministerio de Agricultura, el cual, a su vez, tiene en cuenta las decisiones de la CEE.

El Fondo de Compensación Agrícola, fondo general holandés para el sostenimiento de los precios, ha perdido hoy casi toda su trascendencia en favor del FEOGA.

El Fondo Agrícola de Garantía de Crédito es el órgano estatal que garantiza los préstamos de la Banca Comercial a los agricultores, y sus funciones se completan con los institutos hortícolas de Garantías de Préstamos, en todas las provincias.

La mejora de las estructuras agrarias presenta tres temas fundamentales: la concentración parcelaria, que está a cargo de la Fundación de Administración de Tierras; la ordenación y ayudas para la salida de los agricultores de la actividad agraria, a través del Fondo de Desarrollo y de Racionalización, que tiene como fin favorecer las adaptaciones y las iniciativas de orden estructural, y el control de los precios de compra, venta y arrendamiento de tierras agrícolas.

#### 5. ITALIA

La política agrícola italiana, tras la entrada en vigor del Tratado de Roma, quedó perfilada en el Plan Quinquenal de 1961. Las metas de esta política fueron objeto de nueva consideración en un Plan de Desarrollo Económico 1966-70, en el que el Gobierno estimó que sólo

con reformas estructurales se daría solución duradera al problema.

El aumento de la productividad sólo puede conseguirse a base de una intensificación de cultivos en las regiones más favorecidas y tomando medidas especiales para las más desfavorecidas.

Se preconiza una reducción de la mano de obra agrícola y se aborda la especialización, teniendo en cuenta las características de cada región. A la transformación agrícola en Italia contribuye el FEOGA con ayudas especiales, habida cuenta del menor desarrollo de muchas regiones italianas.

La mejora de las estructuras agrarias que se regula en el II Plan Verde 1966-70 comprende: concentración parcelaria, con carácter obligatorio en algunas regiones; mejora de determinados cultivos y de la ganadería; medidas para ampliar las pequeñas explotaciones.

#### IV. Sistemas de apoyo a la agricultura en España

Las aspiraciones globales de la política económica española en relación con la agricultura pueden agruparse en los siguientes apartados:

##### 1. INDICACIONES DE LOS PLANES DE DESARROLLO

Pueden resumirse en tres grupos:

a) Fines generales: elevar el nivel de vida del campo, ordenar la producción y capacitar a los agricultores.

b) Medios generales para conseguir los fines: mejora de la enseñanza y de la formación profesional, creación de explotaciones de dimensión suficiente, mejora de la infraestructura, vigorosa actuación en ganadería, acción intensiva en la transformación de productos agrarios, política coordinada de precios, inversión pública selectiva, política crediticia ágil y eficaz, aprovechamiento de las fincas insuficientemente explotadas, creación de nuevos puestos de trabajo.

c) Medios específicos: intensificación de la ordenación rural, mayor dimensión de la empresa ganadera, mayor facilidad de acceso a la propiedad de los obreros autónomos y de los agricultores pequeños y medianos, promoción de la concentración de empresas, estímulos para la asociación, cooperación o fusión de empresas, intensificación del empleo de medios modernos de explotación.

##### 2. PROBLEMAS GENERALES DEL SECTOR AGRARIO

Los rasgos fundamentales de la situación agraria española que cabe destacar a la altura de 1967 son:

- Gran número de campesinos sin tierra.
- Escasa tecnificación de las explotaciones.
- Bajo nivel de capitalización.
- Grado de integración agricultura - ganadería, sumamente precario.

Estos son los problemas de fondo de la agricultura española, que

no pueden resolverse con simples acciones de apoyo dentro de un sistema de precios agrícolas, sino que exigen medidas que ataquen precisamente el fondo de las cuestiones.

### 3 FONDO DE ORDENACIÓN Y REGULACIÓN DE LOS PRECIOS Y PRODUCTOS AGRARIOS (FORPPA)

El FORPPA es un organismo autónomo adscrito al Ministerio de Comercio cuya misión consiste en proponer al Gobierno las medidas a adoptar en relación con los precios agrícolas y con otros aspectos de ordenación interior y exterior del comercio de productos agrarios. En este sentido, el FORPPA tiene funciones concretas de propuesta, fomento, vigilancia-ejecución e informe.

El FORPPA está formado por un presidente, administrador general y secretario general, como órganos personales, y un Consejo general y el Comité ejecutivo y financiero, como órganos colegiados. La ley 26/1968 fija taxativamente los recursos del FORPPA, cuya distribución se realiza a través de un procedimiento concreto, en la que la aprobación definitiva corresponde al Gobierno.

Hay que subrayar una diferencia importante entre FEOGA y el FORPPA. En el primero, además de la sección «Garantía», existe la sección «Orientación», mientras que el FORPPA es por entero —por así decirlo— una «sección de orientación», pues la mejora estructural de explotaciones no guarda relación directa con la política de sostenimiento, a diferencia de

lo que pronto sucederá en la CEE (*de facto*, puesto que *de iure* siempre fue así). Este es uno de los pasos que necesita dar la política agrícola española, a la que, de otra forma, se le irán planteando problemas de financiaciones cada vez más graves.

### 4. PRECIOS DE APOYO Y COMERCIO EXTERIOR

Las medidas españolas con relación al comercio exterior se pueden agrupar en cinco categorías:

a) Arancel de Aduanas, que marca la preferencia teórica que en el mercado interior se otorga a la producción nacional; en el sector agrario tiene escasa relevancia.

b) Impuesto de compensación de gravámenes interiores y desgravación fiscal. El ICGI tiende a equiparar en el trato fiscal a los productos importados con los nacionales; la desgravación fiscal, íntimamente relacionada con el anterior, significa la devolución de los impuestos que deberían haberse percibido por el consumo interior de los productos exportados.

c) Régimen de comercio. Es el factor de defensa más importante frente a la competencia exterior. Cabe distinguir:

1. «Comercio de Estado»: supone que el único importador posible es el Estado. Para carnes, lácteos, huevos, trigo, arroz, aceites, azúcar y tabaco es el régimen general.

2. Régimen de comercio «bilateral»: la importación está some-

tida a licencia previa. Tal ocurre con las frutas frescas y vinos.

3. Régimen «global»: tiene escasa trascendencia, ya que se aplica sólo al lúpulo.

4. «Comercio libre»: es el que facilita más claramente las importaciones, pues supone la ausencia de restricciones.

d) Derechos reguladores. Tienen a situar los precios de los productos importados al nivel de los nacionales.

e) Derechos ordenadores. Gravaban las exportaciones de determinados productos agrícolas.

En suma, puede afirmarse que el sistema español es prácticamente tan proteccionista como el de la CEE, debido, simplemente, a que nuestra agricultura no es competitiva con los precios del mercado mundial.

#### 5. LA POSIBLE INCIDENCIA DEL ACUERDO PREFERENCIAL CEE-ESPAÑA EN EL SISTEMA ESPAÑOL DE PRECIOS DE APOYO A LA AGRICULTURA

Este acuerdo establece un sistema general de preferencias de «doble vía» con vistas a la supresión progresiva de los obstáculos a lo esencial de los intercambios entre España y la Comunidad. Las concesiones hechas por nuestro país en el mismo apenas afectan a nuestro sistema de defensa frente a la competencia exterior. Por otra parte, salvo para los casos de los cítricos, aceite de oliva, higos secos y pasas, tomates y pimientos, la CEE no ha hecho a España ninguna concesión mínimamente trascendente en produc-

tos agrícolas, pudiéndose decir que, *de facto*, la situación de nuestras exportaciones agrícolas a la Comunidad no ha experimentado cambios perceptibles por el Acuerdo preferencial.

En definitiva, el Acuerdo preferencial no supone más que muy escasas ventajas y no implica ni siquiera una mínima armonización concertada de las políticas agrícolas de la CEE y España.

#### 6. REGLAMENTACIÓN CONCRETA DE LOS DIVERSOS PRODUCTOS AGRÍCOLAS EN ESPAÑA

Dentro del sistema de apoyo español, aparte de las normas generales vistas en los apartados anteriores, existen unas reglamentaciones concretas de los diversos productos agrícolas en España que determinan las condiciones de mercado de los mismos. Estos productos son: cereales, productos hortofrutícolas, vino, materias grasas, lúpulo, algodón, azúcar, tabaco, arroz, carnes de bovino, ovino y porcino, lácteos, huevos y carne de aves.

Estos reglamentos se caracterizan por ser en muchos casos similares a los comunitarios y entrañan—por decirlo así—una especie de «armonización unilateral» española con la política agrícola de la CEE.

#### 7. AYUDAS RESPECTO A LOS FACTORES DE PRODUCCIÓN Y LOS COSTES DE EXPLOTACIÓN

Dos tipos de ayudas cabe distinguir: reducción del precio de carburante, que, dado que la agri-

cultura es la fuente básica de la alimentación y proporciona casi un 50 por 100 del valor de los productos que integran los presupuestos familiares, parece, a todas luces, que debe mantenerse. De hecho, en casi todos los países europeos existe una situación análoga.

El otro tipo de ayudas es el relativo a la compra de fertilizantes y semillas, y tiene gran importancia económica. Estas ayudas se realizan a través de subvenciones concedidas por el Ministerio de Agricultura y canalizadas por distintos organismos: SNG, Dirección General de Agricultura, SNCPOR, etc.

#### 8. VENTAJAS FISCALES

La ley de Reforma tributaria de 1964 estableció un desdoblamiento de contribución rústica y pecuaria en dos formas impositivas: «cuota fija» y «cuota proporcional». Las esenciones a la contribución agrícola se establecen sobre la cuota fija, y pueden ser objetivas y subjetivas. Las primeras pueden clasificarse en razón del uso de los bienes, de la *política agraria* y de una *política social*. Con arreglo a este último punto, las parcelas catastrales cuya base imponible no exceda de 5.000 pesetas se consideran exentas, lo mismo que las explotaciones ganaderas cuyo rendimiento medio no sobrepasa las 10.000 pesetas de base imponible.

Las exenciones subjetivas se establecen en favor de fincas propiedad del Estado, Patrimonio Nacional, la Iglesia católica, etc.

Por otra parte, el impuesto general sobre tráfico de empresas no se aplica a las ventas normales de las explotaciones individuales; sin embargo, sí están sujetas al mismo las empresas agrarias, forestales, ganaderas y mixtas organizadas en forma social y que comercialicen el conjunto de su producción.

#### 9. VENTAJAS CREDITICIAS

Las principales instituciones de crédito en el sector agrario español son:

a) Banco de Crédito Agrícola. Es la entidad de crédito oficial más importante en el sector; concede créditos no solamente a los agricultores directamente, sino también a otras entidades que conceden créditos a los agricultores.

Los créditos del BCA se caracterizan, en general, por su elevada cuantía y su amplio periodo de amortización; como contrapartida, el interés impuesto por el BCA es más elevado que el resto de los organismos públicos que conceden créditos a la agricultura.

b) El Servicio Nacional de Cereales, que concede créditos a los agricultores individuales y a las agrupaciones de productores, dirigidos fundamentalmente a la adquisición de semillas y abonos.

c) Servicio Nacional de Cultivo y Fermentación del Tabaco, que dirige sus créditos preferentemente para la construcción de secaderos y, en ocasiones, para amortiguar las pérdidas ocasionadas por el «moho azul».

d) Instituto Nacional de Colonización, cuyos créditos abarcan

variados aspectos y se caracterizan por no producir interés o por su interés muy reducido.

e) Servicio Nacional de Concentración Parcelaria y Ordenación Rural, que concede créditos para la mejora de las comunicaciones rurales, obras de drenaje, adquisición de maquinaria, construcción de instalaciones ganaderas, compra de tierras, etc.

#### 10. MEJORAS DE LA ESTRUCTURA DE LAS EXPLOTACIONES AGRARIAS

En este grupo de medidas se incluyen:

a) Concentración parcelaria, encomendada al Servicio Nacional de Concentración Parcelaria y Ordenación Rural, con el fin de asignar a cada propietario una superficie equivalente en clase de tierra y cultivo a la que anteriormente poseía y dar a las nuevas parcelas acceso a vías de comunicación.

b) Puesta en regadío. A partir de 1939, con las leyes de colonización, el Estado pasó a tener una intervención cada vez mayor en las obras de puesta en riego, hasta llegar a abarcar desde la construcción de las grandes obras hasta las acequias que llevan el agua a las tierras de cultivo.

Hoy, al igual que ocurre con la CPOC, se puede decir que en la política de regadío han de realizarse profundas transformaciones para conseguir el máximo de racionalidad y rendimiento en las costosas operaciones que entraña.

c) Mejora pratense. Este sector está todavía poco protegido. Las zonas en donde es posible la im-

plantación de pratenses son programadas anualmente por la Dirección General de Agricultura, en colaboración con el Servicio Nacional de Cereales y otros organismos interesados. Las semillas y abonos necesarios son subvencionados.

d) Auxilios a la repoblación forestal. En 1940 se puso en funcionamiento el Plan General de Repoblación Forestal de España, cuyas metas han sido sobradamente cumplidas. En la actualidad, el déficit maderero ha impuesto la necesidad de la realización de un Plan Nacional de Repoblaciones a corto plazo, con especies de crecimiento rápido que, a partir de los diez años, podrán reportar cinco millones de metros cúbicos de madera.

#### V. Análisis comparativo España-CEE

Este análisis se ha realizado sobre la base de la comparación de los precios de las áreas económicas representadas por la CEE y España, con la finalidad de evaluar comparativamente el respectivo grado de proteccionismo que en los mismos se otorga a los diversos productos considerados.

Los productos o grupos de productos estudiados fueron cereales, hortofrutícolas, aceites de oliva y semillas, huevos, lácteos, arroz, remolacha, azúcar, carnes de bovino y de aves, vinos, tabaco, algodón. De todos los productos examinados, en sólo seis (algodón, maíz, huevos, remolacha, azúcar

y aves) es mayor la protección que ofrecen los sistemas de apoyo hoy vigentes en España, de lo que se deduce, como conclusión obvia, que en principio nuestra agricultura no tiene graves riesgos en cuanto a su eventual participación futura en un mercado único comunitario. El componente salarios tendrá, desde luego, gran trascendencia, pero hay que percatarse de que los aumentos de productividad podrán más que compensar esos esperables aumentos de la re-

tribución de la fuerza del trabajo agrícola.

En el curso de estas páginas se ha insistido, reiteradamente, en que una política de apoyo a los precios carece de sentido si no está relacionada con una reestructuración completa del espacio agrícola y de las explotaciones agrarias. Así lo ha comprendido la CEE, y así tendrá que admitirse, inevitablemente, en nuestro país.

ELOY GONZÁLEZ MARÍÑAS

# Publicaciones de la Escuela Nacional de Administración Pública



## Colección Conferencias y Documentos

### Ultimos títulos:

**El proceso de la definición del Derecho administrativo**, José Luis Meilán Gil, 88 páginas, 50 pesetas.

**La Administración prospectiva**, Marcel Waline, 36 páginas, 25 pesetas.

**Influencia de la política de planificación económica en el Derecho público francés**, Paul M. Gaudemet, 40 páginas, 25 pesetas.

**Los planes universitarios de enseñanza en la España contemporánea**, José Luis Meilán Gil, 92 páginas, 80 pesetas. (Agotado.)

**Las limitaciones de la política monetaria**, Javier Irastorza Revuelta, 56 páginas, 50 pesetas.

**Los orígenes de la Administración laboral en España**, Luis Enrique de la Villa, 80 páginas, 65 pesetas.

**Poder administrativo y contrato**, José María Boquera Oliver, 112 páginas, 75 pesetas.

**Reforma administrativa y desarrollo** (selección bibliográfica), Quiteria Fernández Arroyo, 172 páginas, 100 pesetas.

**La Administración institucional: sus fuentes normativas**, Gaspar Ariño Ortiz, 64 páginas, 70 pesetas.

**La región como unidad de acción administrativa**, Massimo Severo Giannini, 40 páginas, 50 pesetas.

**Sobre la personalidad jurídica en el Derecho público**. Los organismos autónomos: consecuencias e inconsecuencias de su declaración de personalidad, Gaspar Ariño Ortiz, 104 páginas, 80 pesetas.

**La estrategia administrativa del desarrollo económico y social**, Bertram M. Gross, 132 páginas, 125 pesetas.

**La competencia para determinar las directrices de la política y técnica de Gobierno**, de Wilhelm Hennis, 40 páginas, 60 pesetas.

**Pedidos a Boletín Oficial del Estado -Trafalgar, 29 -Madrid 10**