

LA ADHESION DE ESPAÑA A LAS COMUNIDADES EUROPEAS: LOS PROBLEMAS DE LA LIBRE CIRCULACION DE MERCANCIAS Y DE LA AGRICULTURA

por Montserrat F. DE LOAYSA (*)

Los días 10 y 11 del pasado mes de mayo, se celebró en la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, una mesa redonda sobre el tema «La adhesión de España a las Comunidades Europeas: los problemas de la libre circulación de mercancías y de la agricultura», organizada por el Centro de Estudios Constitucionales.

Tras la inauguración de las jornadas con unas palabras del profesor **J. Rubio**, director del Centro de Estudios Constitucionales, dando la bienvenida a los asistentes, se inició la primera sesión dedicada a la exposición de ponencias, que corrieron a cargo del señor **Heinrich Matthies**, Consejero Jurídico principal de la Comisión de las Comunidades Europeas y el señor **Aniceto Moreno**, Subdirector General de Política Comercial con la CEE del Ministerio de Comercio y Turismo.

El señor **Matthies** habló sobre «Unión Aduanera y libre circulación de mercancías en la CEE actual y en caso de ampliación». Comenzó su exposición situando el Acuerdo España-CEE, de 1970, como punto de partida para el futuro establecimiento de una Unión Aduanera, afirmando que al ser concluido en el marco de la política mediterránea de la Comunidad y no con vistas a una adhesión posterior a la CEE, tiene como consecuencia un desequilibrio de concesiones recíprocas, tanto en las reducciones arancelarias, como en las restricciones cuantitativas que España aún mantiene.

La primera parte de su ponencia estuvo dedicada a exponer y comentar la situación derivada del Tratado CEE, es decir, los rasgos esenciales de la Unión Aduanera y de la libre circulación.

Escueta, pero detalladamente, pasó revista a la Unión Aduanera, diferenciándola de la zona de libre cambio y resaltando su rasgo fundamental, la existencia de la Tarifa Exterior Común (TEC). Expuso a continuación la importancia de las tasas de efecto equivalente a derechos de aduana, noción bastante compleja, que ha necesitado un largo examen de hecho y de derecho para ser definida. Es necesario

(*) Licenciada en Ciencias Políticas.

partir de la idea de que la prohibición de las tasas de efecto equivalente es el complemento preciso a la prohibición de los derechos de aduana, y que según estima el Tribunal en su definición, el efecto de **obstáculo** a la libre circulación entre los Estados miembros es el único que es necesario y también suficiente para que existan y sean prohibidos.

La legislación aduanera es el siguiente punto que trató. En una primera etapa el Tratado había previsto recomendaciones de la Comisión para aproximar las disposiciones legislativas, reglamentarias y administrativas, pero rápidamente este instrumento se reveló como insuficiente. En el estadio actual de la Unión aduanera hay fuertes argumentos para la utilización del artículo 113 como base jurídica y la sustitución de directrices por reglamentos. Por otra parte, todas las disposiciones que se adoptan deben aplicarse por las autoridades nacionales, cuyas responsabilidades han aumentado desde el momento en que los derechos de aduana percibidos son ahora recursos propios de las Comunidades.

Junto a las reglamentaciones comerciales, los ámbitos enumerados en el artículo 36, razones de salud y orden público, protección de la propiedad industrial y comercial, etc., pueden justificar prohibiciones o restricciones. Los obstáculos que de ellos se derivan pueden ser eliminados mediante la armonización de las disposiciones nacionales divergentes. En tal sentido se ha establecido un programa para la eliminación de los obstáculos técnicos. A partir de una armonización exhaustiva no se podrán ya adoptar medidas unilaterales por parte de los Estados.

Por último, dos ámbitos que interesan a España, y que en otras ponencias se pondrían de relieve. La existencia de monopolios de Estado comerciales (Campsa, Tabacos) y de empresas públicas, que por su posibilidad de regular las importaciones deberán ajustarse de manera que excluyan toda posibilidad de discriminación, lo que implicará prácticamente la abolición del derecho exclusivo de importación y exportación.

La segunda parte, muy breve, estuvo dedicada a la ampliación. Los principios que deben regirla y las medidas que deben ser adoptadas para el establecimiento gradual de la Unión aduanera y de la libre circulación de mercancías entre la CEE y España, pueden deducirse de dos precedentes: el primer período de transición de los Seis y la primera ampliación en 1972.

Como para la primera ampliación, el principio básico es la adopción del «*acquis communautaire*» (tratados, decisiones de toda índole, orden jurídico). Serán necesarias, naturalmente, algunas adaptaciones del derecho comunitario, válidas para todos los miembros y destinados a durar. Pero antes de llegar a ese estadio serán necesarias **medidas transitorias** —ni las disposiciones de los tratados ni las del Acta de Adhesión de 1972 son aplicables a una nueva ampliación— y consultas recíprocas durante las negociaciones sobre los nuevos actos adoptados que serán obligatorios para los nuevos miembros.

En cuanto a la Unión aduanera, la reducción arancelaria puede hacerse por etapas, partiendo del derecho de base efectivamente aplicado en una fecha a fijar, anterior a la entrada en vigor de la adhesión. Lo mismo puede decirse de las tasas, restricciones y medidas equivalentes.

Por otro lado, el desarrollo de la Comunidad durante el período de transición,

puede exigir cláusulas transitorias para los nuevos Estados, así como la inserción de cláusulas de salvaguardia que permitan hacer frente a dificultades imprevistas.

Terminó su intervención afirmando que todo ello se podrá llevar a cabo dentro de un espíritu de solidaridad y sobre la base de la igualdad de todos los miembros de la Comunidad.

La ponencia de don **Aniceto Moreno**, «La libre circulación de mercancías y la adhesión de España a los Comunidades» es producto de un trabajo de colaboración con los señores **A. Guitard**, **A. Esteban** y **V. Parajón**, que participaron asimismo en su exposición.

Se trata de un extenso estudio comparativo, muy documentado y sistemático, acompañado de cuadros estadísticos muy ilustrativos. Sus líneas generales pueden resumirse como sigue:

El plazo que aún queda para la adhesión tendría que ser aprovechado, tanto de un lado como del otro, para mejor conocer las diferencias que aún separan realidades económicas y ordenamientos jurídicos de ambas partes, y percibir así en toda su importancia global y en todos sus detalles parciales y sectoriales el esfuerzo de adaptación que del lado español habrá que llevar a cabo en el próximo decenio para que la operación de la futura adhesión española tenga éxito. Es en este sentido que la exposición de la normativa española en materia de circulación de mercancías y de obstáculos de carácter jurídico a la misma, cobra todo su interés al ponerla en relación con las obligaciones que en ese campo tendrá que asumir España como consecuencia de su admisión como miembro de pleno derecho.

Será así posible apreciar lo que aún nos separa y distingue de los principios del «mercado común». La exposición se divide, pues, en dos grandes apartados. Por una parte, los compromisos de carácter arancelario que se desprenden de nuestra entrada en el mercado común europeo: la adopción del arancel común y la supresión de los derechos arancelarios y de las tasas de efecto equivalente en los intercambios con los países miembros. Por otra, los regímenes de comercio de la importación y exportación españoles, o sea, las barreras no arancelarias.

Tras esta introducción el autor analizó el **Régimen Arancelario de España**, basado en el desarrollo de la Ley Arancelaria de 1960 (1), en el que destacan los principios siguientes: Todas las mercancías pueden ser objeto de acto de tráfico internacional, sin más limitaciones que la moral, salud pública, etc., quedando sometidas por su importación al pago de unos derechos y exentas de derechos arancelarios por su exportación.

La competencia del legislativo abarca la concesión de exenciones o bonificaciones de derechos entre otras, mientras que al ejecutivo compete la aplicación de cláusulas de salvaguardia, excepcionales, en defensa de los intereses de la producción, la modificación del Arancel, medidas coyunturales, etc.

Los **Derechos de Arancel**, según establece la Ley Arancelaria, han de alcanzar niveles coordinados, en cuantía proporcional al valor añadido, a los costes de las materias primas, medios de producción y otros factores, pero siempre subordinados a las necesidades de nuestra producción y consumo.

(1) Ley núm. 1, de 1-5-60.

Arancel Español de Aduanas.—Aprobado en 1960 (2), se adapta a la nomenclatura de Bruselas.

Derechos arancelarios para productos agrarios.—Comparados por partidas y capítulos con los de la TEC, se concluye:

1.º Las medias arancelarias de las partidas de cada capítulo en relación con la media arancelaria del capítulo se separan menos en la TEC que en el arancel español.

2.º Hay capítulos que por partidas presentan disparidades de signo en la adaptación del Arancel español al comunitario (entre otros, carnes, leche, cereales) y otros que no las presentan (pescados, frutos comestibles).

3.º Si se aplica el criterio que rigió la adaptación de los aranceles, en la anterior adhesión, del Reino Unido, Dinamarca e Irlanda a la TEC, sólo cumplen por capítulos, el 15 % de diferencia exigida para adaptarse en un año, los capítulos 10 y 11 (cereales y producción molinera), y por partidas, la 10.07 y la 11.09.

4.º Las demás partidas necesitarán un período de tiempo más o menos largo, aunque para los productos agrícolas la protección arancelaria no tiene una importancia decisiva, dado que la protección comunitaria frente a terceros países está más bien basada en los precios de entrada a respetar por dichos países.

5.º En este momento hay trece productos españoles (vg. cereales, remolacha, vino, etc.) que tienen un sistema de precios agrícolas asimilable a los precios establecidos en la Comunidad y que serán los que presentarán menos problemas para adaptarse a la TEC. Los problemas se derivarán principalmente de la magnitud de las diferencias entre los precios que rijan en el momento de la adhesión en la CEE y en España.

6.º La adopción de la política agrícola de la CEE debe contemplarse a través de un período de adaptación que deberá coincidir total o parcialmente con el de la adopción de la TEC.

Derechos arancelarios de productos industriales.—Del estudio comparativo de los niveles de los aranceles medios, calculados en base a posiciones arancelarias vigentes el 1-1-78 tanto en España como en la Comunidad se destaca:

- La TEC presenta una configuración casi uniforme, con crestas poco pronunciadas, mientras que en el caso español resaltan importantes crestas en muchos capítulos, particularmente los más representativos de nuestra actividad industrial, lo que dará lugar a arduas negociaciones.
- La media de los aranceles comunitarios rara vez supera a la media española.
- Se pueden establecer tres grandes grupos, correspondientes a sectores industriales españoles, según el grado de divergencia entre las medias comunitarias y españolas. Un primer grupo, en que las diferencias porcentuales no superan 30 puntos (productos minerales, químicos, abonos); otro, entre 10 y 14 puntos (jabones, calzado, caucho) y un tercero, que supera los 15 puntos, y para los que se considera que el grado de protección es artificialmente alto (algodón bruto, alfombras, vehículos).

(2) Decreto 999 de 30-5-60.

- La distancia existente dentro de cada capítulo arancelario entre el nivel mínimo y máximo de la media arancelaria de cada partida en el caso español, que pone de relieve la grave problemática que supone para la industria española la adaptación al arancel comunitario en un período corto.

Tasas de efecto equivalente.—El artículo 13,2 del Tratado CEE no fijaba el ritmo de supresión de las tasas de efecto equivalente y de otros obstáculos de difícil cualificación jurídica, sino que encomendaba a la Comisión la adopción de directrices encaminadas a eliminarlas.

La Comisión adoptó diez directrices a este efecto y el Tribunal fue estableciendo la jurisprudencia correspondiente, en la que encontramos los elementos para la delimitación del concepto. Aplicando tales criterios a España, nos encontraríamos varios tipos posibles de tasas de efecto equivalente, similares a los que se practican en la Comunidad.

Aunque la legislación y la jurisprudencia afectan a las tasas en cuanto percepción pecuniaria, pero no al acto administrativo que la acompaña, la práctica comunitaria ha demostrado mediante una legislación paralela, que han quedado prohibidos una serie de actos y prácticas administrativas que acompañaban normalmente a las tasas.

Período transitorio.—Es evidente la necesidad de prever mecanismos transitorios que permitan el paso entre los derechos actuales y los derechos nulos que se fijarán en el comercio España-Comunidad, por un lado, y los aplicables a terceros países por parte de España y el arancel común, por otro. Necesidad que se pone de manifiesto también, cuando se estudian las experiencias anteriores de la Comunidad originaria y de la adhesión de 1972.

La diversidad de modalidades previstas en los dos casos de período transitorio revelan que la especificación de éste en el caso de la adhesión española, necesariamente ha de tener en cuenta, entre otras, las diferencias existentes entre España y la Comunidad, en cuanto a niveles de protección frente a terceros países y los distintos regímenes aplicables en los intercambios entre España y la Comunidad como consecuencia de la aplicación del Acuerdo de 1970. En nuestro caso, pudiera justificarse la alternativa de un período transitorio diversificado en sus dos aspectos de niveles de protección arancelaria y de productos, que tenga en cuenta el distinto punto de partida en que se encuentra España y la Comunidad, porque parece difícil que un país medianamente industrializado como España puede soportar, sin grandes problemas para sus sectores productores, un proceso continuado de reducción anual continua de dos puntos porcentuales.

A continuación, los autores realizaron una serie de análisis comparativos comenzando por el estudio de las disposiciones de carácter general del régimen de comercio exterior de España, basado en el Decreto-Ley 21-7-59, la Orden del Ministerio de Comercio de 29-7-59, la Orden del Ministerio de Comercio de 29-7-59, y el Decreto-Ley 3221/72, su evolución histórica y sus principales características y el estudio del régimen de comercio exterior de las Comunidades, de los que se concluye que no parece existan disparidades entre las legislaciones española y comunitaria sobre política comercial común. Tanto España como las Comunidades man-

CRONICAS

tienen un régimen de importación y exportación común frente a los países GATT, y el que puedan existir diferencias entre los niveles de las listas comunes de importación y exportación de las Comunidades y España, no supone un obstáculo grave, ya que estas dos áreas tienden a la liberalización total.

El siguiente análisis comparativo fue el de los regímenes de importación en España (de comercio libre, globalizado, de Estado, etc.) y en las Comunidades. De él se deduce, en lo que se refiere al comercio libre, que la única diferencia es que en España se exige una declaración de importación con fines estadísticos, exigencia que deberá desaparecer en su día. El régimen de comercio globalizado no presenta diferencias, aunque nuestro nivel de comercio globalizado es más elevado.

En cuanto a los restantes regímenes de comercio, la diferencia más importante radica en el comercio de Estado, que aún mantiene España. Este régimen comercial, incompatible con la reglamentación comunitaria, está en trance de desaparición. Los monopolios de Estado, CAMPSA y Tabacalera, deberán sufrir un profundo cambio cuando España se integre en las Comunidades, lo que implicará la desaparición del comercio de Estado en el ámbito de sus competencias actuales.

Otro aspecto que se examinó es el de la reglamentación antidumping tanto en España (3) como en las Comunidades (4). Como conclusión se puede afirmar que tanto las disposiciones comunitarias como españolas están basadas en el artículo VI del GATT y en el Código Antidumping. No pueden existir, por tanto, diferencias sustanciales entre ellas. La única, en realidad, es la mayor flexibilidad de la norma española.

Por último, se refirieron a los regímenes de exportación en España (5) y en las Comunidades (6). En ambos, rige el principio de libertad de exportación. España exige una licencia para un mejor control de las ventas al exterior, pero este requisito administrativo deberá desaparecer con la adhesión.

Como conclusión de su exposición se puede decir que para la política comercial española existen unas dificultades serias en el campo arancelario y en el terreno del comercio de Estado. En efecto, la adaptación del arancel español a la TEC, dada la disparidad de niveles de protección, obligará a unos calendarios suficientes amplios para que el impacto en las respectivas economías pueda absorberse de una manera gradual, y esto con independencia de la sensibilidad de determinados sectores que exigirán un tratamiento adecuado.

En cuanto a los regímenes de comercio, se observa que, persiguiendo los mismos objetivos y con normativas no muy diferentes, se han dado por parte española pasos sustanciales en los últimos años en la dirección adecuada. Queda una modificación importante, la de la normativa de los productos sometidos a comercio de Estado.

La sesión de la tarde estuvo dedicada al coloquio, tras unas palabras del señor **Alfonso Mattera**, Jefe de División en la Dirección General III (Mercado interior y

(3) La firma del Acuerdo España-CEE, de 1970, suponía la aceptación de las normas del código antidumping y su desarrollo legislativo posterior. Decreto 3159/70, BOE, 14-12-70.

(4) Rgto. CEE 459/68, de 5-4-68.

(5) Regulado por Decreto 1559/70, de 4 de junio, y Orden del Ministerio de Comercio de 16-7-71.

(6) Rgto. del Consejo 2603/69, de 20-12-69.

asuntos industriales) de la Comisión de las Comunidades Europeas, destinadas a centrar el tema y resumir las ideas expuestas en la mañana.

La sesión de mañana del día 11, se abrió con la ponencia del señor **Giancarlo Olmi**, Director General Adjunto del Servicio Jurídico de la Comisión de las Comunidades Europeas, sobre la «Política agrícola común».

Estos son los principales aspectos de su intervención.

El Tratado de Roma consagra a la agricultura un conjunto de disposiciones especiales. Este régimen especial vino motivado por una cierta situación que ya en el pasado había llevado a los Estados europeos a adoptar medidas específicas para sus agriculturas. El mercado mundial estaba permanentemente inestable y deprimido. Para garantizar la estabilidad del mercado nacional, cada gobierno se veía obligado a aumentar las cargas a la importación y las ayudas a la exportación. Los Estados europeos habían desarrollado, pues, políticas de mercado ciertamente criticables por algunos de sus aspectos, pero sin las cuales una parte importante de sus producciones agrícolas corría el riesgo de desaparecer.

Partiendo de esta realidad, los autores del Tratado adoptaron la decisión de incluir la agricultura en el mercado común, y de establecer una política agrícola común. El principio enunciado en el artículo 38,1, «El mercado común abarcará a la agricultura y el comercio de los productos agrícolas», expresa una elección fundamental realizada por los autores del Tratado, viniendo la presión política en esta dirección de los países con agriculturas más fuertes.

Por otra parte, los autores del Tratado debieron darse cuenta, en primer lugar, de que era indispensable una política agrícola para que la agricultura europea pudiera sobrevivir y expansionarse, y en segundo, que tal política no podía ya ser nacional. Sólo quedaba una solución, plasmada en el artículo 38,4: el establecimiento de una política agrícola común.

Así, en virtud del artículo 43 del TCEE, la Comisión quedaba encargada de presentar propuestas tendentes a la elaboración y puesta en práctica de la política agrícola común (PAC), política que debe perseguir una serie de objetivos enumerados en el artículo 39 como incrementar la productividad de la agricultura desarrollando el progreso técnico, asegurar un nivel de vida equitativo a la población agrícola, estabilizar los mercados, etc.

Todas las medidas aptas para alcanzar esos objetivos son, pues, medidas de política agrícola común. Esto confirma la importancia de la organización común de mercados, sin la cual sería imposible procurar algunos de los objetivos indicados. Pero también demuestra la necesidad de una política estructural, esencial para realizar otros objetivos.

Del artículo 38,1, se deduce asimismo, que la agricultura y el comercio de productos agrícolas son también objeto de la PAC. Pero, ¿cuáles son los productos agrícolas?; a pesar de la definición indicativa del artículo 38, es su inclusión en el Anexo del Tratado lo que los define esencialmente. Hay que precisar, no obstante, que si cualquier organización de mercados se refiere necesariamente a ciertos productos que deben figurar en el Anexo II, la situación es diferente para la política de estructura, ya que los factores de producción y, sobre todo, los agricultores son el objetivo de esta política.

Pasó a continuación a analizar más detenidamente la organización de mercados agrícolas, que abarca a la mayoría de los productos agrícolas. Tal organización no está definida, pero se desprende del artículo 40,2, que se trata de un conjunto de reglas, aplicadas por órganos nacionales y comunitarios, que rigen los mercados de productos agrícolas. Se divide en organizaciones sectoriales según la intensidad de las garantías de precios que se ofrecen a los productores.

Ofrecen garantías totales de precios las organizaciones de cereales, arroz, aceite de oliva, es decir, productos muy importantes para los agricultores. Para una serie de productos clave de cada organización, la Comunidad fija anualmente un **precio indicativo**, esto es, un precio guía que se intenta aplicar por una serie de medidas concretas: los «prélèvements» a la importación, las intervenciones sobre el mercado interior y las restituciones a la exportación.

Para que el precio de mercado se aleje lo menos posible del precio indicativo, es necesario adoptar una medida a la importación que defienda de las fluctuaciones del mercado mundial y de las importaciones procedentes de terceros países: el «prélèvement» variable, igual a la diferencia entre el precio comunitario y el precio mundial.

La principal forma de **intervención sobre el mercado interior**, es la compra obligatoria por los «organismos de intervención» de los Estados miembros, de los productos que se les ofrecen, al precio de intervención, fijado anualmente a un nivel inferior al precio indicativo.

Para liquidar los excedentes que se forman, el principal medio que se emplea es la exportación a terceros países. Para que ésta se haga a los precios del mercado mundial, inferiores a los comunitarios, es preciso conceder «**restituciones a la exportación**».

Otras organizaciones comunes ofrecen garantías de precios parciales. Se trata de productos importantes (carne, vino, frutas), pero perecederos en su mayor parte. La Comunidad fija igualmente para estos productos precios guías, denominados «precios de orientación», o más prudentemente, «precios de base». La protección en la frontera es el derecho de aduana al que a veces se añade un «prélèvement» variable complementario. Las intervenciones sobre el mercado interior y las restituciones a la exportación son menos sistemáticas para estos sectores.

Por último, otras organizaciones no tienen garantías de precios (plantas vivas, materias grasas, etc.), siendo protegidas en la frontera por el derecho de aduana.

Otras medidas establecidas son las subvenciones a la comercialización, las ayudas a la transformación, al consumo, o las subvenciones a la producción, que se limitan a ciertos productos (trigo duro, aceite de oliva, tabaco), cuya producción cubre una fracción muy modesta de las necesidades de la Comunidad.

Restablecer el equilibrio entre oferta y demanda es un objetivo que se sitúa a caballo entre la política de mercado y la de estructura. Dependerá de la política de mercado si puede ser alcanzado a corto plazo, actuando sobre los precios o las cantidades de productos comercializables. De la estructural, si sólo puede alcanzarse a medio o largo plazo a través de medidas que afectan a la consistencia de los medios de producción, como puede ser primar la reconversión de plantaciones o el sacrificio de ganado.

La necesidad de un régimen que asegure la competencia leal se extiende igualmente a la agricultura. Por ello, el Consejo ha hecho aplicable los artículos 85 a 91 del Tratado, sobre acuerdos, posiciones dominantes, dumping y los artículos 92 a 94 sobre ayudas de los Estados. A este respecto, la Comisión es relativamente liberal en la apreciación de las ayudas nacionales que tienden a la mejora de estructuras, pero estricta respecto a las ayudas que tienen efecto directo sobre los mercados, pues falsearían los mecanismos de intervención. Si es necesario conceder ayudas es la Comunidad la que asume expresamente la responsabilidad, e incluso las financia en principio.

En el marco de la organización de mercado, las normas de calidad, embalaje, comercialización, veterinarias, etc., presentan aspectos de reglas de concurrencia, aunque sus objetivos primeros sean otros.

Los precios, «prélèvements», etc., se expresan en **unidades de cuenta**, convertibles en moneda nacional a la paridad oficial. Este sistema, que habría funcionado perfectamente en periodo de estabilidad monetaria, entró en crisis a partir de la devaluación francesa de 1969 y la subsiguiente revaluación alemana, y, sobre todo, de la crisis monetaria de 1971.

Para restablecer la regularidad en los intercambios de productos fue necesario crear un régimen de «montants compensatoires», consistente en tasas percibidas a la importación y subvenciones a la exportación para los países cuya moneda estaba más revaluada, que luego fue preciso completar con un mecanismo simétrico para los Estados cuya moneda fluctuara por debajo de la paridad oficial: tasas a la exportación y subvenciones a la importación. Esta medida, que se pensó provisional, continúa en estos momentos, constituyendo un elemento de distorsión y permitiendo, incluso, a Gran Bretaña y Alemania, volver a sus políticas de precios tradicionales, sustancialmente divergentes de la política común.

Una «organización» no es sólo un conjunto de reglas, sino también uno o más órganos encargados de aplicarlas. Según el sistema institucional definido por el Tratado, el poder de decisión sólo puede ser confiado al Consejo o a la Comisión. En el terreno de la PAC, los Estados miembros han consentido la atribución de poderes considerables a la Comisión, a condición de que el Consejo conserve el poder de adoptar un cierto número de reglamentos de aplicación importantes, y de que las administraciones nacionales no sean descartadas de la gestión de los asuntos por la Comisión. Exigencia que se ha satisfecho previendo que la Comisión decida tras consulta a un comité, el «comité de gestión», compuesto de representantes de los Estados miembros, y/o que en ciertas condiciones el Consejo pueda modificar las decisiones de la Comisión.

La política de precios que los Estados miembros habían practicado, y que la Comunidad se ha visto obligada a continuar, es costosa y no satisface a nadie. Los precios relativamente altos de algunos productos han contribuido a su superproducción, y, por tanto, a la formación de excedentes estructurales. Para extirpar el mal de raíz, en lugar de actuar sobre los mercados para sostener los precios, debería desarrollarse una política estructural en el marco de la PAC.

La Comunidad podría haber estimulado y orientado las políticas nacionales por la acción de la sección Orientación del FEOGA, financiando proyectos de mejora

de estructuras, estructuras actualmente inadaptadas a la situación. Pero en ausencia de «programas comunitarios» en los que insertar tales proyectos, la acción del Fondo ha seguido simplemente las políticas nacionales tradicionales.

Largos debates fueron necesarios para que vieses la luz tres directrices (7), que constituyen los primeros actos normativos importantes de la Comunidad en materia de política estructural.

El elemento central de la reforma es la modernización de las explotaciones agrícolas. Para ello se prevén una serie de medidas de incitación, cesión de tierras liberadas, ayudas a las inversiones, garantías a los préstamos, etc., y otras de disuasión, como la prohibición de ayudas a las explotaciones no destinadas a desarrollarse.

Para el programa «Agricultura 1980», de 1968, era necesario facilitar la reabsorción de las explotaciones más pequeñas y más pobres, estimulando la suspensión de la actividad agrícola de sus dueños, sobre todo los más mayores, ofreciéndoles una renta vitalicia anual y, además, una prima de «aportación estructural» por la tierra liberada.

Las directrices 72/160 y 161, han recogido estas propuestas, pero muy limitadamente, respondiendo parcialmente a las esperanzas que habían suscitado. La Comunidad ha buscado paliar esas carencias por medio de una serie de medidas a favor de las áreas menos favorecidas.

Finalizó la exposición haciendo una recapitulación de lo expuesto, y afirmando que la participación de los Estados miembros en la toma de decisiones comunes y el hecho de actuar en común, en lugar de presentarse separadamente, refuerza la posición económica y política de cada Estado miembro en el mundo.

La última ponencia de las jornadas, sobre el tema «La agricultura en el proceso de adhesión de España a las Comunidades», a cargo del señor **Francisco Botella**, Subdirector General de Relaciones Agrarias Internacionales del Ministerio de Agricultura, fue quizá la que más interés despertó, si nos atenemos al coloquio de la tarde, cosa nada extraña dada la incidencia de la agricultura en nuestro comercio exterior y los problemas que pueden plantearse en el curso de las negociaciones para la adhesión.

Inició su exposición con una amplia reseña cronológica, centrada en torno a la agricultura, que se remontó al primer tercio del siglo XX, necesaria para poder enfocar adecuadamente la situación actual y prever el futuro.

En este sentido subrayó las condiciones tan negativas en que España llegó al Acuerdo de 1970, y en las que llegará a la adhesión, dada la marginación de la agricultura española de la Europa Verde comunitaria, y la situación discriminatoria que han creado los acuerdos con otros países firmados en el marco de la política mediterránea de la Comunidad.

En torno a la situación de las partes al iniciarse las negociaciones, y de los criterios a adoptar cara a la integración, comenzó diciendo que mientras la estra-

(7) 72/159, 72/160, 72/161/CEE, de 17-4-72, JO, L 96.

tegia de partida comunitaria está contenida esencialmente en el Dictamen, que comporta una doctrina de la adhesión, una postura inicial negociadora y unas orientaciones generales en aspectos sensibles, por parte española no existe un decantamiento de doctrina de la adhesión, como consecuencia, sin duda, de la falta de precisión de un modelo de convergencia socioeconómica interior a las Comunidades, de una política socioeconómica a medio plazo, en definitiva.

En todo caso, para la Agricultura, la expectativa de la adhesión aparece como una nueva oportunidad de cambio socioeconómico profundo, hacia nuevas metas de mejora. Para que tal oportunidad no sea desaprovechada, la agricultura debería ser tratada en el proceso de adhesión, de acuerdo con unos criterios éticos generales evidentes: de asimetría, por el que la parte más desarrollada y capaz ofrezca y aporte más que la otra, de jerarquía de objetivos, para que primen los intereses generales, y de previsión, por el que, con antelación suficiente, se prepare al sector agrario.

La concepción y realización del esfuerzo de la adhesión impone que la voluntad política española de integración, se traduzca en la consecuente programación estructural, productiva, legal, reglamentaria e institucional. La acción u omisión de ésta, condiciona los beneficios y costes de la adhesión e hipoteca el proceso negociador.

Para evitar caer en una cadena de improvisaciones, parece insoslayable que España defina una estrategia de actuación interior, cuya proyección al exterior informe la negociación y se refleje en las condiciones que contenga el Tratado de Adhesión. El ponente expuso sus dudas sobre si ésta no va a suponer una nueva frustración para el sector agrario y rural español.

En todo caso, la postura de las Comunidades aparece de muy difícil recibo para la agricultura española. No obstante, cabe suponer, con optimismo, que este panorama sombrío se esclarezca con la formulación de una política agraria interior, a medio y largo plazo, hoy inexistente, que deberá converger, en la medida de lo posible y conveniente, con la PAC y tener en cuenta las diferencias de ambas agriculturas.

Existen inquietudes comunitarias en el sector agrario, por la previsible expansión del potencial de producción agrícola español, y la posible desorganización de la estabilidad de muchas organizaciones sectoriales comunitarias. Una respuesta, en opinión del ponente, consistiría en decir que evidentemente van a existir problemas para la parte comunitaria —como para la parte española en varios sectores y regiones, obviamente silenciados por la Comunidad—, pero que muchos de esos problemas están ahí, en esos sectores y regiones de una manera secular.

No obstante, cabe consignar que, en la próxima década, la agricultura española difícilmente podrá superar el incremento en términos reales de su producción de años anteriores, por una serie de razones:

- Las tierras cultivadas de secano, irreversiblemente, disminuirán, siendo además los rendimientos físicos similares a los actuales.
- En el próximo decenio no existen posibilidades técnicas, económicas y políticas de superar una puesta en regadío en España que los cálculos más optimistas sitúan en el orden de 40.000 Ha. anuales.

- El proceso de urbanización e industrialización, que ya ha segregado las mejores tierras de regadío en el pasado, actuará de sustraendo de esa posible expansión máxima prevista.

Por otra parte, respecto a la preocupación comunitaria de que España desorganizaría los mercados de frutas, hortalizas y vino, conviene señalar que, al ocupar el primer puesto como suministrador de frutas y hortalizas, España es la primera interesada en no desorganizar tales mercados. Y en cuanto a los vinos, sólo existe un pequeño problema con los blancos y, como contrapartida, España es deficitaria de alcohol vínico.

Sin haber hecho un análisis exhaustivo que responda a inquietudes comunitarias, conviene hacer un repaso sobre los grandes aspectos de la realidad agraria española, para analizar el impacto previsible de su sometimiento a la PAC y extraer conclusiones de posibles líneas de acción a programar, tanto en el plano de las acciones internas como en el de la estrategia negociadora.

La conveniencia para el sector agrario de incorporarse, cuanto antes, a los beneficios de una mayor concurrencia de oferta en **inputs**, derivada de un libre-cambio industrial, es evidente. También el cambio de situación para la población agraria española comportaría una mejora con carácter general. Para que esa mejora en términos absolutos lo fuera también en términos relativos, se requerirá programar acciones inmediatas por parte española, dado que las acciones sociales y socioestructurales de la Comunidad son apoyadas financieramente a condición de que: 1) existan iniciativas en los propios Estados miembros; 2) estas iniciativas se plasmen en programas definidos y normalizados; 3) que los Estados miembros corran con una parte de la financiación del coste del programa; y 4) que se facilite el control y seguimiento de los programas por los entes competentes de la Comunidad.

Con cargo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional o a la sección de orientación del FEOGA, cumpliendo los requisitos comunitarios, se podrían financiar en parte proyectos de equipamiento y desarrollo rural y reestructuraciones sectoriales.

Las expectativas de la adhesión y de acciones anticipadas abren vías que pueden superar el desfase entre los ampulosos planes que han venido siendo formulados y la realidad: que no se pueden llevar a cabo por falta de medios financieros y de un proceso de profunda descentralización administrativa estatal.

Es preciso, por otra parte, potenciar los sindicatos y organizaciones profesionales agrarias y lograr su participación en la cuestión de la adhesión, tal como han hecho los comunitarios para lograr una unidad de acción cara al exterior y que los beneficios de la adhesión reviertan en el campo y no se diluyan en estadios intermedios.

La adhesión conlleva un cambio de una situación de economía independiente a una inserción en un mercado amplio en condiciones de alta concurrencia. Esto implica libre cambio de materias primas y productos transformados, variar reglamentaciones técnicas y sanitarias, un nuevo modo de gestión e intervención del Estado, etc., lo que hace necesario una estrategia de cambio en diversos aspectos de la política agraria.

CRONICAS

Por último, otro de los problemas que se plantean es el del marco normativo e institucional. Las adecuaciones precisas son numerosas y en muchos frentes, algunas «urgentes» como las políticas arancelarias, el sistema de financiación común o los precios, pero, sobre todo, es necesario una Urgente Reforma Administrativa, ya que la adhesión lleva implícita la transferencia al plano supranacional de gran parte de las decisiones y gestiones de la Administración.

Tras un animado coloquio con la participación especial del señor **Maurice Barthelemy**, Director en la Dirección general VI (Agricultura) de la Comisión, se clausuraron las jornadas con unas palabras del profesor **Díez de Velasco**, Director de esta Revista, y del señor **Sánchez Merlo**, Secretario General Adjunto del Ministerio para las Relaciones con las Comunidades, en las que se resaltó la importancia de estos encuentros cara a la adhesión, como una reflexión conjunta en torno a los problemas que aquélla conlleva.

