

EMILIO PEREZ TOURIÑO (*)

Virtualidad y limitaciones de una política agraria gallega

El tema objeto de reflexión en el presente artículo es sumamente complejo, debido, básicamente, a la indeterminación de las variables en juego. En efecto, examinar las posibilidades de una política autonómica en materia agrícola, en el momento y hora del alumbramiento de la experiencia y, por lo tanto, sin otros datos que la literalidad de los textos normativos -Constitución y Estatuto de Autonomía de Galicia- supone desarrollar el análisis en un campo muy abierto a los supuestos e hipótesis interpretativas del marco legal. En igual sentido incide, por otra parte, el que estemos asistiendo a los intentos de resolución de la crisis más aguda por la que ha pasado la Comunidad Económica Europea, lo que introduce un elevado grado de aleatoriedad en una variable como es la del marco de política agraria en el que nos vamos a situar, clave para el futuro de la agricultura española en general, y de la gallega muy especialmente.

Pero también son precisamente estas condiciones las que en algún sentido abundan en la necesidad de abordar lo que desde nuestra modesta óptica será una aproximación muy inicial al tema. Trataremos, dicho sumariamente, de estudiar la viabilidad, los límites y posibilidades que Estatuto y Constitución ofrecen para una política agraria autonómica que pretenda afrontar la superación de los ejes básicos en torno a los cuales gira el subdesarrollo de la agricultura de Galicia.

1. EL MODELO DE SUBDESARROLLO

La agricultura gallega ha conocido un intenso proceso de cambio desde la década de los años 50 a la actualidad. Hemos asistido en este período al tránsito desde una agricultura basada

(*) Profesor de Estructura Económica. Universidad de Santiago.

en el policultivo de subsistencia y cuya funcionalidad económica más relevante era la de suministrar mano de obra a otros sectores y espacios económicos, primordialmente no gallegos, a una agricultura mercantilmente integrada en el sistema económico, con una importante función en la cobertura de la "nueva" demanda alimenticia del mismo y que, además, desde el año 73, cerradas las puertas emigratorias y en el contexto de la crisis económica, se convierte en válvula de sostenimiento del mercado de trabajo en Galicia por la vía del subempleo y el paro encubierto en el sector.

Las transformaciones del mundo rural gallego, si bien dejan desfasadas las elaboraciones de mayor relevancia teórica y capacidad interpretativa, producidas a finales de los 60 y comienzos de los 70 (1), aún se han ajustado en menor medida a las predicciones y "soluciones" preconizadas en los estudios de corte sectorial, realizados desde el prisma de diversas instituciones oficiales y del mundo empresarial y de las finanzas (2).

En efecto, hoy se vuelve difícilmente sostenible (3) la caracterización de la agricultura de Galicia, como precapitalista y orientada a la autosubsistencia, vinculada al sistema socio-económico por lazos primordialmente extramercantiles o de coacción extra-económica, y en trance de desaparición por derrumbe forzoso y de sustitución por una reducida constelación de empresas capitalistas agrarias, tal y como se sostenía en los estudios aludidos anteriormente en primer lugar. La evolución del capitalismo español no ha supuesto la liquidación de la agricultura familiar presuntamente precapitalista, sino que por el contrario ha demandado un ingente esfuerzo de readaptación de la misma a las nuevas necesidades de la reproducción ampliada del capital, en función del modelo de acumulación que se abre en la economía española a partir de 1959.

(1) Véase: X. Manuel BEIRAS, *El problema del desarrollo en la Galicia rural* Ed. Galaxia, Vigo 1967; y Jesús GARCIA FERNANDEZ *Organización del espacio y economía rural en la España atlántica*, Ed. S. XXI Madrid 1975.

(2) Por ejemplo, Servicio de Estudios Caja Rural Provincial de Orense, *La agricultura gallega en 1976*, Orense, años 1976 a 1980.

(3) Un análisis crítico de estos planteamientos se encuentra en Emilio P. TOURIÑO "La cuestión campesina en Galicia. Aproximación crítica a las caracterizaciones predominantes". *Ponencia I Congreso de Sociología. Area de Sociología Rural*. Zaragoza 1981.

Pero este proceso, proceso de integración mercantil, y sus resultados más significativos desde la perspectiva del subdesarrollo socio-económico de Galicia, revela con suma claridad los límites en que la propia dinámica del capitalismo español sitúa actualmente a la agricultura gallega, mostrando la incongruencia de aquellos planteamientos para los cuales, la disyuntiva crucial de la cuestión agraria se sitúa entre los polos, producción para el mercado-producción para la casa, entre “tradicición y modernidad”, de donde deducen que el objetivo central de una política de desarrollo es el de alterar las barreras que se oponen a la mercantilización, confiando en que ésta fuese la palanca movilizadora de la reconversión de las estructuras agrarias, así se afirmaba en 1978:

“El gran cambio o la gran decisión agraria a adoptar en Galicia radica en el paso de una actividad orientada hacia el autarquismo a otra orientada hacia el mercado. ¿Se produce para el autoconsumo o para el mercado?. Esta es la gran incógnita del sector agrario gallego. La tradición se inclinó a favor de la autarquía, del autoconsumo y, por tanto, de la marginación. Desde la perspectiva actual, esta tradición significa subdesarrollo. El desarrollo y el bienestar tienen mucho que ver con el intercambio, con el mercado, con producir para el mercado y consumir del mercado; o sea, no sólo de lo que se produce. La crisis agraria gallega, la crisis económica gallega incluso, tienen mucho que ver con la crisis de la tradición agraria... Optar entre la producción para el propio consumo y la producción para el mercado constituye, pues, una decisión de amplias consecuencias. Constituye el cambio más importante con que ha de enfrentarse el sector agrario gallego, en particular, y la economía gallega, en general, ya que la cuestión afecta a todos en mayor o menor medida. El futuro económico de Galicia depende en gran medida de esta decisión, ya que es de acuerdo con la misma como se puede encauzar un desarrollo general armónico” (4).

Y es que la resultante de las transformaciones de la agricultura de Galicia desde finales de los años 50, hacen de ésta un verdadero paradigma de los estrechos límites de la evolución del capitalismo español y de las políticas económicas desarrolladas, ante los problemas estructurales de dicha agricultura. Hacia los límites y condicionamientos del proceso de cambio y modernización de la misma queremos dirigir inicialmente nuestra atención, en la medida en que la reflexión sobre la virtualidad de la política

(4) Servicio Estudios Caja Rural Orense, *La agricultura...* Op. cit. pgs. 171 y 173.

agraria autonómica consideramos que debe hacerse primordialmente, en función de su capacidad potencial para afrontar tales condicionamientos estructurales (5).

Las mutaciones que conoce la economía española con posterioridad al Plan de Estabilización del 59 y, en particular, el proceso de urbanización-industrialización y la integración subordinada en la economía mundial, asientan las condiciones que van a provocar la consiguiente "modernización" de la agricultura gallega. Las modificaciones, tanto cuantitativas como cualitativas, de la demanda alimenticia, derivadas de una población crecientemente urbanizada y con mayores niveles de vida, repercuten en la estructura de los precios con un favorecimiento relativo de las producciones de origen animal. De esta época, debe recordarse, datan los primeros indicadores de la formación de una política ganadera, hasta entonces prácticamente inexistente, con la instauración en 1964 de la Acción Concertada, en el 68 del FORPA como institución reguladora de una política de intervención de precios, y en general el conjunto de directrices asociadas al II Plan de Desarrollo. Al mismo tiempo, el nuevo modelo económico ya permite el suministro a la agricultura de nuevos medios productivos, que posibilitarán notorios incrementos de la productividad y la intensificación de la producción, aún sin alterar la base territorial de las explotaciones agrarias, a la par que supone el comienzo del nacimiento de lo que se ha dado en llamar el complejo agro-industrial.

Este conjunto de factores actúa -y esto no debe olvidarse- sobre una agricultura de pequeña propiedad campesina, basada en el policultivo- ganadería, cuyos mecanismos de reproducción se habían ido socavando a lo largo de un determinado proceso histórico. Transformaciones que, en cualquier caso, generaron la dependencia del agricultor respecto a los circuitos monetarios y una ligazón, cada vez mayor, entre su reproducción y producción para el mercado.

(5) Un panorama analítico relativamente amplio de este proceso de cambio puede verse a través de: Emilio P. TOURIÑO "Dominación do capital monopolista e cambios na economía agraria galega", *Materiales*, nº 5. 1977; -José COLINO, "El proceso de mercantilización de la agricultura gallega", *Zona Abierta*, nº 14/15, 1978; -Abel R. CABALLERO; "Unha avaliación do proceso de modernización da agricultura galega", *Rvta. Galega de estudos agrarios*, nº 2, 1979, -Augusto MORENO, "A agricultura de Galicia en perspectiva" en *Revt. galega de estudos agrarios*, nº 2. 1979.

En grandes líneas puede constatarse la definitiva ruptura de la combinación agrícola-ganadera-forestal, típica del policultivo de subsistencia, en beneficio de una orientación marcadamente ganadera, especialmente apoyada en el subsector vacuno, como se aprecia en el cuadro nº 1, en el que podemos observar que la ganadería pasa de representar el 44,4% de la Producción Final Agraria Gallega en 1960 a suponer un 63,5% de la misma en 1977, y que el subsector de vacuno pasa del 25,6% al 36,4%, para los mismos años y también sobre la P.F.A. gallega. Evolución que, en suma, abarca al conjunto de los subsectores ganaderos y supone la comercialización de una parte cada vez mayor de la producción agraria.

CUADRO Nº 1
ESTRUCTURA DE LA PRODUCCION FINAL AGRARIA GALLEGA

%	1960	1962	1971	1975	1977
Agricultura	44,3	42,1	30,3	24,5	26,3
Ganadería	44,4	47,4	61,2	66,3	63,5
Leche Vaca	12,5	10,1	16,8	21,4	18,1
Carne Bovina	13,1	14,2	12,9	20,3	18,3
Carne Porcina	10,1	12,2	11,3	8,7	9,0
Carne Ave	1,6	4,3	7,5	6,5	6,0
Huevos	5,1	4,2	5,3	6,2	6,1
Silvicultura	11,3	10,4	8,5	9,2	10,2
Total sector agrario	100	100	100	100	100

FUENTE: Elaboración propia a partir de *La Renta Nacional de España y su distribución provincial*, Banco de Bilbao.

Y conviene resaltar, por otra parte, el esfuerzo de adaptación o la respuesta de la agricultura gallega, en este período de fuerte incremento de las producciones ganaderas en España. No sólo no pierde peso a nivel general la participación de la P.F.A. gallega en la española, sino que aumenta ligeramente el papel de conjunto del subsector ganadero gallego, tal y como se advierte en el cuadro nº 2, en el que también hemos desglosado la evolución de las princi-

pales producciones ganaderas gallegas respecto a su participación en las respectivas españolas (6).

CUADRO N° 2
EVOLUCION DE LA P.F. AGRARIA Y GANADERA GALLEGA
RESPECTO A LAS CORRESPONDIENTES ESPAÑOLAS

%	1960	1962	1975	1977
P.F.A. Gallega/P.F.A. Española	8,70	8,29	8,54	8,68
P.F.G. Gallega/P.F.G. Española	13,31	13,00	14,72	14,19
Idem por subsectores ganaderos				
Leche Vaca	15,50	13,40	20,90	20,90
Carne Bovina	25,90	26,70	21,30	20,90
Carne Porcina	16,20	18,10	15,20	11,10
Carne Aves	9,30	7,50	10,70	11,30
Huevos	8,40	6,30	13,40	12,70

FUENTE: Idem. Cuadro n° 1.

Esta evolución tan sólo ha sido posible sobre la base de una importante renovación de los medios tecno-productivos empleados, o si se quiere, mediante una profunda dependencia del sector industrial de suministro de medios de producción. Cuestión que se pone de manifiesto observando el significativo incremento de la participación de los gastos y amortizaciones en la P.F.A. gallega a lo largo del período, y la propia evolución del parque de maquinaria en sus partidas más significativas. Véase cuadros núms. 3 y 4 respectivamente.

(6) El carácter necesariamente esquemático de esta panorámica, nos lleva a que no examinaremos la evolución de la producción en términos físicos, lo que nos daría una visión más completa de la misma. Pero en cualquier caso, los resultados de su estudio no invalidan nuestra doble afirmación del esfuerzo del subsector ganadero en conjunto, y de todos y cada uno de los subsectores en particular, variando tan sólo la ponderación de cada uno de ellos.

CUADRO N° 3
EVOLUCION ESTRUCTURA GASTOS Y AMORTIZACIONES
DE LA AGRICULTURA GALLEGA

	%	1960	1962	1971	1975	1977
I.		14,3	12,3	33,9	36,8	40,1
II.		63,6	51,9	75,1	75,6	69,2
III.		20,4	13,5	46,4	41,5	43,8

I. Participación Gastos y Amortizaciones en la Producción Final Agraria
 II. Participación Gastos en piensos sobre total Gastos y Amortizaciones
 III. Participación Gastos en piensos sobre Producción Final Ganadera

FUENTE: Idem Cuadro n° 1

CUADRO N° 4
MECANIZACION

N°	1964	1978	1978 % Galicia/España
Tractores sobre ruedas	2.140	40.686	9,38%
Motocultores	2.019	27.021	13,90%

FUENTE: *Censos de Maquinaria Agrícola*, Ministerio de Agricultura.

El que la agricultura gallega partiendo de niveles muy inferiores al inicio del período, se sitúe actualmente en umbrales muy semejantes, en cuanto participación de los gastos y amortizaciones y mecanización, a los del conjunto de la agricultura española, nos indica la intensidad y aceleración del "esfuerzo modernizador". Y, paralelamente, se ponen de manifiesto las limitaciones del mismo si tenemos en cuenta que no ha supuesto complementariamente una alteración sustancial de otras variables claves en la estructura agraria y además, el particular papel jugado por las compras de piensos en la evolución de nuestra ganadería, cuestiones ambas a las que tendremos oportunidad de referirnos más adelante.

Así, una somera comparación con agriculturas como las de la Cornisa Cantábrica, que han conocido un proceso relativamente semejante de especialización ganadera e integración mercantil,

pone de relieve, con agudeza, los muy diferentes resultados a que han conducido las mutaciones productivas de las dos últimas décadas. Este análisis realizado por A. CABALLERO respecto a Asturias y Santander, nos revela las importantes diferencias de un mismo proceso en las agriculturas comparadas. La evolución de cuatro indicadores de la actividad productiva agraria, A: Valor Añadido Neto por cada agricultura, B: población ocupada en la misma, C: productividad de la fuerza de trabajo agrario y D: requerimientos de trabajo por unidad de P.F.A., como puede comprobarse en el cuadro nº 5, no deja lugar a dudas sobre la existencia de desfavorables y profundas diferencias entre la agricultura gallega y las demás, lo que no hace sino poner de manifiesto el peso de los condicionamientos estructurales que operan en este caso y, hasta qué punto, la integración y modernización de la misma no han logrado alterarlos positivamente.

CUADRO Nº 5
INDICADORES COMPARADOS
(Período 1962-75)

	A	B	C	D
Asturias	40,13	18,62	72,22	55,87
Santander	49,33	23,67	95,64	58,73
Galicia	25,69	16,15	49,91	50,59
España	24,25	38,32	101,47	59,99

FUENTE: Abel R. CABALLERO, "Unha evaluación do proceso de modernización da agricultura galega", en *Revista galega de estudos agrarios*, nº. 2, 1979.

Efectivamente, el desarrollo del capitalismo español no ha supuesto la liquidación de las formas de producción características de la agricultura gallega, ni su sustitución en la esfera productiva por formas "típicamente" capitalistas. Pero su reconversión mercantil se ha realizado dentro de unos parámetros, que en el contexto de la crisis económica y de la perspectiva de la integración en la C.E.E., difícilmente se pueden mantener y nos llevan a calificar su actual situación de profundamente crítica.

Históricamente, en el desarrollo del capitalismo español, puede afirmarse que la agricultura gallega constituye un espacio eco-

nómico marginal hasta bien entrada la década de los años 60. La vía concreta que toma la resolución de la "cuestión agraria" en España, refleja y supone el establecimiento de condiciones que bloquean la posibilidad de que la pequeña producción campesina pueda sufrir un proceso de transformaciones similar al que históricamente se dio en otras agriculturas europeas. Los cambios de carácter inequívocamente capitalista conocidos por la sociedad española en la segunda mitad del siglo XIX, que concluyen con la subordinación del capital industrial en beneficio de los intereses del bloque burguesía agraria-aristocracia terrateniente y capital extranjero, expresan desde la perspectiva agraria el triunfo, en líneas generales, de un modelo de agricultura (vía "prusiana" si queremos acogernos a un término clásico) que se apoya, a la vez que condiciona, en la ausencia de un desarrollo industrial autotocado y en un mercado interno relativamente reducido, o lo que es lo mismo, en aquellos factores estructurales que nos señalan los límites al posible desarrollo y capitalización de una agricultura familiar como la gallega (7).

Debe tenerse en cuenta, sobretodo, que el acceso del campesinado gallego a la propiedad de la tierra de forma generalizada, culmina aún a lo largo del primer tercio del presente siglo, en el marco de una economía subdesarrollada, y que la consolidación de la pequeña producción campesina como forma de producción social en la agricultura, absorbió buena parte de los esfuerzos y exiguos recursos de su campesinado; factores todos ellos esenciales a la hora de poder dar cuenta del lugar de la agricultura gallega en el capitalismo español y del establecimiento del policultivo de subsistencia.

La evolución de la economía española con posterioridad a 1936-1939 y hasta la crisis económica y la transición política, conoce como es bien sabido dos períodos relativamente diferenciados, pero que desde la óptica que nos interesa tienen en común la ausencia de una política destinada al cambio y reforma de las estructuras agrarias gallegas. Si durante la autarquía y el intervencionis-

(7) Una síntesis muy sugestiva de las características de la revolución burguesa en España en relación con la cuestión agraria, en la que nos apoyamos, se encuentra en MALUQUER DE MOTES, *El socialismo en España 1833-1868*, Ed. Crítica, Barcelona. 1977. Un análisis en profundidad del lugar de la pequeña producción campesina en el capitalismo, lo hemos realizado en Emilio PEREZ TOURIÑO, *Agricultura y Capitalismo. Análisis de la pequeña producción campesina*. Tesis doctoral, Universidad Santiago, 1981.

mo, la política de precios y mercados agrícolas se correspondió, lógicamente, con el específico modelo de acumulación que caracteriza este período, y los intereses de las fuerzas sociales hegemónicas que los sustentan y dirigen y, por tanto, opera en una dirección muy alejada de los del campesinado gallego, respecto a la política estructural, y desde una óptica gallega, es necesario subrayar dos cosas. La primera es que su acción positiva se reduce esencialmente a la de Concentración Parcelaria, que si criticable por su carácter fragmentario y parcial, no lo es menos por su muy escasa incidencia y la exigüedad de los fondos y medios destinados a su aplicación en Galicia. A este respecto nos parece suficientemente significativo el juicio del responsable del IRYDA en Galicia, Abad FLORES, máxime si tenemos en cuenta que no contempla tan sólo dicho período.

“Podemos fijar, en el año 1960, el comienzo de la concentración parcelaria en Galicia a un ritmo normal. Ya se había iniciado con anterioridad, pero el rendimiento de los primeros años, de introducción y aprendizaje, tanto de los funcionarios de la Administración como de los campesinos, no puede considerarse normal.

El 31 de diciembre de 1975 se llevaban concentradas, con todos los trabajos terminados, 405 parroquias o zonas (alguna vez la zona es sólo parte de la parroquia) con 137.539 Has., lo que da una media de 340 Has. por zona y una cifra anual de 9.169 Has., concentradas en Galicia. Pues bien, aún alcanzando con los medios actuales un rendimiento anual de 12.000 Has., se comprende que el tiempo necesario para llevar esta acción al millón y medio que faltan por concentrar es exagerado (abarca el siglo), aún otorgando a nuestros paisanos paciencia secular” (8).

Si la inexistencia, en el sentido más estricto de la palabra, de una política de reforma estructural caracteriza este período, no debe dejar de subrayarse los efectos negativos de una “contrapolítica” que operó, sin embargo, en un terreno de suma importancia para la economía campesina: la repoblación forestal y la apropiación de los montes vecinales en mano común, que colaboraron ac-

(8) Odon ABAD FLORES, *Una opción para la reforma agraria de Galicia*, Ed. Creonograf. Madrid 1977, pág. 61.

tivamente a minar las bases del equilibrio del policultivo-ganadería y, en cualquier caso, no ofrecieron una perspectiva para la potencial vocación ganadera de la agricultura gallega.

Anteriormente hemos tratado de sintetizar los cambios básicos que en función de las nuevas necesidades del capitalismo español sufre la agricultura gallega desde 1960. El problema que es necesario situar en primer plano es el de que hasta qué punto, "modernización" y especialización ganadera, no han sido una respuesta basada en la "autoexplotación" campesina, pero que no ha conseguido modificar las importantes limitaciones estructurales de nuestro agro, e incluso no han sido agravadas éstas en algunos aspectos.

En efecto, para la cobertura de las nuevas necesidades alimenticias se ha arbitrado un modelo de crecimiento cuya característica esencial es la de independizar las producciones ganaderas de la tierra. Un modelo, pues, en el que la oferta ganadera se sustenta prioritariamente sobre las producciones avícola y porcina, reproduciendo en la ganadería bovina un sistema productivo sumamente dependiente de inputs alimenticios y genéticos externos. Modelo, respecto al cual se tiene enfatizado -muy acertadamente- su carácter desequilibrado y dependiente (9) y que, en definitiva, responde a las limitaciones que el capital tiene, en un determinado nivel de desarrollo tecnológico, para penetrar directamente en la esfera productiva (especialmente en la ganadería de vacuno) en función de las características singulares del factor tierra, las formas de apropiación de la misma y su traducción económica en renta y precio de la tierra (10).

El meandro que describe el capitalismo español para solventar tales dificultades se acentúa ante un caso como el de la agricul-

(9) En efecto, consideramos que un análisis y caracterización del modelo de desarrollo de la ganadería española sumamente interesante se encuentra en M. RODRIGUEZ ZUÑIGA y otros, *El desarrollo ganadero español: el sector vacuno*, Depto. Ecía. Agraria, CSIC, Madrid 1979, y también de los mismos autores "El desarrollo ganadero español: modelo dependiente y desequilibrado" en *Agricultura y Sociedad*, n° 14, 1981.

(10) En "El problema de la renta absoluta de la tierra y la evolución de la agricultura en el capitalismo. La funcionalidad económica de la agricultura familiar", *Investigaciones Económicas*, n° 17, 1982, hemos intentado desarrollar una formulación de la renta en términos de monopolio, y su relación con la reproducción de la pequeña producción campesina en el capitalismo contemporáneo.

tura gallega, de especial vinculación a la ganadería de vacuno y en la que son muy acusadas las barreras a la penetración capitalista (estructura de la propiedad de la tierra, parcelación exacerbada, elevado precio de la tierra, etc.). Por otra parte, si hasta mediados de la década de los 60 se optó decididamente por el modelo de ganadería intensiva y se intentó resolver el problema en la carne de vacuno con la política de importaciones, factores ambos de amplia incidencia negativa en la balanza de pagos española y sobre la agricultura gallega en particular, el diseño de la política ganadera que se trata de impulsar, ya con la Acción Concertada del 64 y posteriormente en el II Plan de Desarrollo, traza un modelo de ganadería que margina de raíz la mayoría de las explotaciones agrarias gallegas, que no alcanzan los mínimos necesarios para acceder a los mecanismos de ayuda previstos, y tampoco, por otro lado, se instrumenta un conjunto coherente de medidas que ofrezcan la posibilidad de transformación de las mismas.

Aunque sea muy esquemáticamente, intentaremos exponer, pues, lo que desde nuestro punto de vista son las tres grandes áreas de problemas o límites estructurales del proceso de modernización de la agricultura gallega.

El primero, la reproducción del minifundio y la parcelación de las explotaciones, que acompañado de un progresivo envejecimiento de la población activa agraria, ha conducido a que el esfuerzo modernizador sea un camino con futuro para tan sólo una reducida fracción del campesinado gallego. Debe tenerse en cuenta, y no nos queda más remedio que utilizar los datos del Censo Agrario del 72, que un 47,5% de las "explotaciones agrarias" tenían menos de 2 Has. y un 27% se situaba entre las 2 y las 5 Has. Es decir, cerca de un 75% no superaba las 5 Has., la superficie media por explotación en Galicia era de 6,4 Has. frente al 18 de la media española. El promedio de parcelas por explotación con tierras se situaba en torno a 19, y la dimensión media de éstas era de 0,35 Has.

Lógicamente, más significativos pueden ser los datos de dimensión referentes al subsector de vacuno, en el que un 64% de las explotaciones eran menores de 5 Has. y no llegaban a poseer 3 cabezas por explotación. La lentitud de las modificaciones estructurales respecto al 62, máxime en ausencia de una política de estructuras, no nos hace ser especialmente optimistas respecto a que el panorama en 1982 haya cambiado significativamente. De hecho, la mayoría de los análisis realizados en forma de encuestas

parciales (11), corroboran ampliamente en la idea de que tan sólo una reducida franja de las explotaciones agrarias gallegas viven hoy en realidad de los ingresos procedentes de la actividad agrícola, y están, por otra parte, en condiciones de poder reproducirse en el futuro. Asimismo, ya en 1973, los datos del Censo Agrario, indicaban que un 63% de los "empresarios agrícolas" gallegos superaban los 55 años de edad.

En segundo lugar no dudamos en calificarlo de un proceso ampliamente despilfarrador de los recursos propios. Y nos referimos, fundamentalmente, a un modelo de cambio incapaz de movilizar el factor tierra, de actuar en el sentido de mejorar el dimensionamiento territorial de las explotaciones, como acabamos de reseñar, y acusadamente dependiente de la alimentación vía piensos que llega a representar el 70% de los Gastos y Amortizaciones de la agricultura en 1977 y el 44% de la Producción Final Ganadera en el mismo año.

Una agricultura en la que paralelamente cerca de 1 millón de Has. susceptibles de transformación en pastos permanecen infrautilizadas, y en la que, además, han llegado a convertirse en problema de primera magnitud el volumen de tierras afectadas por el absentismo y su desaprovechamiento productivo. Un proceso, en suma, que no ha producido la movilización de las cerca de 700.000 Has. de montes vecinales en mano común, que representan una magnífica base para una ganadería extensiva bajo fórmulas asociativas y para las que se cuenta con una raza ganadera de especial aptitud cárnica, la rubia gallega, hoy desaprovechada en buena medida en la producción de leche.

En tercer lugar este modelo de cambio ha profundizado los mecanismos estructurales de dependencia y subdesarrollo de la economía gallega, en la medida en que no se ha promovido un de-

(11) Así X. SEQUEIROS en "A entrada da agricultura galega na CEE: unha avaliación do proceso de modernización", en *Rvta. galega de estudos agrarios*, nº 4, 1981 después del análisis de una muestra de 250 explotaciones hecha por el Equipo de Estudios do Agro Galego, llega a establecer en un 20% el número de explotaciones "competitivas o viables", dato que se acerca como el mismo autor cita a las 50.000 "rentables" estimadas por la propia Administración. Aún cuando como es lógico una determinación de esta Naturaleza está sujeta a múltiples hipótesis discutibles, no dejan de apuntar sin embargo hacia la realidad del carácter absolutamente minoritario de las explotaciones agrícolas gallegas que hoy alcanzan ciertos umbrales mínimos en la dotación de medios productivos.

sarrollo paralelo del complejo de transformación de productos agropecuarios en Galicia, lo que es particularmente notorio en la carne de vacuno, en la que la economía gallega se ha convertido en un centro exportador de materia prima (terneros de recría) que es transformada en otros espacios económicos.

Indudablemente esta apretadísima exposición de lo que consideramos constituyen los límites estructurales básicos del proceso de modernización, deja fuera problemas de primera magnitud, que van desde la situación de la "infraestructura" agraria (regadíos, electrificación rural, etc...) a otros de índole sectorial, no menos graves, como los rendimientos de la cabaña ganadera, la baja calidad en producciones como la leche, etc., que no son más que manifestaciones del tipo de estructuras productivas protagonistas del cambio.

En cualquier caso, creemos que el conjunto de elementos que hemos tratado de poner de manifiesto conduce a la conclusión de que la valoración de la virtualidad de una política agraria autonómica, debe hacerse teniendo presente que la agricultura gallega necesita de un plan de reconversión estructural sumamente complejo y de carácter global, en el que tendrán que arbitrarse, y citamos a título de ejemplificación, medidas que van desde una política de jubilaciones anticipadas y la penalización del absentismo con mecanismos fiscales, hasta la misma expropiación, modificaciones en los trámites jurídicos de la sucesión y la intervención pública en el mercado de la tierra, o en los canales de comercialización y transformación de los productos agropecuarios.

Reforma estructural que tiene que enmarcarse dentro de una planificación del conjunto de la economía gallega y en la perspectiva de la integración en la CEE. Y desde nuestra particular óptica, la viabilidad del mismo, además de depender de los recursos financieros y técnicos movilizados al respecto, del acierto en la definición de sus objetivos y de su clara vocación de defensa de la agricultura familiar y cooperativa, pasa básicamente por tres puntos íntimamente interrelacionados. La participación - movilización de sus protagonistas esenciales, los campesinos, su carácter descentralizado en función de la diversidad de áreas rurales y de tipos de cultivos y producciones y, como corolario, su elaboración y dirección por los poderes públicos gallegos.

2. LA ESTRUCTURA DE LAS COMPETENCIAS

Si hasta aquí hemos intentado resumir (con el evidente riesgo de realizar simplificaciones abusivas) las líneas generales de un proceso y los límites esenciales del mismo, entraremos ahora, desde ese punto de partida, en una aproximación inicial al estudio de las "posibles" bases de una política agraria gallega en el marco de su doble ordenamiento: Constitución y Estatuto de Autonomía.

Es necesario constatar inicialmente un hecho, cuya evidencia no le resta, sin embargo, importancia, aún cuando nos evite el entrar en mayores consideraciones. Nos referimos a que el campo de acción de la política agraria autonómica viene determinada por la circunstancia de que la política de precios y mercados, el régimen arancelario, aduanero y de comercio exterior, son un dato, una condición de partida, en la medida en que se resuelven en una instancia extraautonómica, el Gobierno central. No discutimos en absoluto la lógica implacable de la necesidad de una decisión unificada en tales materias; en todo caso cabría, sí, la discusión y las alternativas respecto al cómo se llega a articular tal proceso decisorio, pero obviamente este tema se sitúa en buena medida fuera del contexto de nuestra reflexión.

Tomando la analogía de las instituciones de la Comunidad Económica Europea, puede decirse que lo que son en líneas generales esferas agrarias objeto de financiación por el FEOGA-Garantía, precios, organización de mercados, relaciones exteriores (que absorben como es bien sabido sobre el 90-95% de las disponibilidades financieras destinadas a la agricultura y son competencia exclusiva de la Comunidad y no de los Estados miembros), constituyen, también, materia reservada al poder central en el Estado de las autonomías. La integración de España en la C.E.E., al menos tal y como hoy está configurada ésta (12), contribuirá a reforzar el hecho de que las esferas *determinantes* en la política agrícola se sitúen por encima de la capacidad de decisión de los parlamentos y gobiernos autonómicos.

(12) En P. COLINO, "P.A.C.: crise e perspectivas" en *Rvta. galega de estudos agrarios*, nº 4, 1981, puede verse un estudio, sucinto pero clarificador, de las distintas alternativas presentes cara a la solución de la crisis de la CEE. Salvo que se opta por la liquidación de la P.A.C., como única política supraestatal, bien directamente bien a través de la confederación de la misma, no parece previsible una alteración sustancial de la centralización en Bruselas de la política de precios y mercados.

Correlativamente, y aunque suponga forzar excesivamente la analogía también existe un "espacio" de política agraria, autonómica la usualmente llamada política de reforma de estructuras, que a nivel de la C.E.E. no puede considerarse que exista realmente como política supranacional, en tanto que las acciones en este sentido no pasan de tener un carácter meramente indicativo u orientador, y su relevancia por otra parte ha sido muy escasa (13). Esta esfera aparece, en el marco de la Constitución y el Estatuto, como aquella acerca de la cual tiene realmente sentido interrogarse en una óptica autonómica. Ambito de actuación que, tal y como tratamos de exponer anteriormente, toma una relevancia y una especificidad importantes desde la perspectiva de la agricultura de Galicia. Cabe así, pues, que examinemos la virtualidad de una política autonómica de estructuras agrarias, siendo consciente de que estamos "autonomizando" una esfera de la política económica que necesariamente deberá moverse dentro de límites y orientaciones fijados en otro plano. Cuestión ésta a la que nos referiremos finalmente pero que apunta a un importante problema de compatibilidad y de la necesidad de reforzar y agilizar las instancias que la aseguren.

Es necesario explicitar que no abordamos dos temas de suma relevancia: la financiación de la política agraria, en la medida en que su tratamiento merece por sí mismo un análisis aparte (problemática en la que estamos trabajando), y la institucionalización de la administración autónoma, que por su especificidad temática preferimos abstenernos de entrar en su estudio.

Para facilitar la comprensión global, y dar una imagen gráfica, del nivel de competencias del parlamento gallego, hemos elaborado el cuadro nº 6 en el que se presentan las posibles esferas de actuación del mismo en función de que sean materias objeto de competencia exclusiva, de desarrollo legislativo y ejecución, o

(13) No queremos dejar de señalar sin embargo que: a) el estudio de la virtualidad de una política "gallega en materia agrícola, debe ponerse en muy estrecha relación con la P.A.C., su estructura y posible evolución, máxime teniendo en cuenta las producciones fundamentales de nuestra agricultura y el régimen de intervención de las mismas existente en la CEE; y b) que no deja de ser posiblemente muy digno de tener en cuenta el doble hecho, de que sea la política de estructuras en materia agraria la reservada a los Estados miembros de la C.E.E., y que en la actualidad se plantee en relación con la superación de su crisis la necesidad de darle un mayor contenido a la política de reforma estructural y desarrollo regional pero asegurando su flexibilidad y descentralización.

de simple ejecución, y dentro de cada uno de estos niveles aparecen según su mayor o menor vinculación con la esfera propiamente agraria. Al mismo tiempo hemos procurado ordenarlas en una escala decreciente de importancia, lógicamente con cierto grado de arbitrariedad. El articulado que está entre paréntesis se refiere siempre al texto del Estatuto gallego, y cuando las materias en cuestión aparecen precedidas de una C (como se ve son la mayoría y las más relevantes) es que vienen matizadas por la existencia de algún precepto constitucional, de tal manera que en algún sentido, tal y como trataremos de analizar, se cuestiona el nivel competencial del Estatuto de Autonomías.

Una primera lectura del Estatuto, la usual en el ardor de la conquista autonómica y de las campañas electorales, puede llevar a la conclusión de que en el mismo se plantea un marco de actuación realmente amplio y coherente que posibilita una política "gallega" de reformas estructurales. En efecto, en primera instancia en el Estatuto se contempla un amplio abanico de competencias exclusivas que van desde la planificación de la actividad económica de Galicia, sector público gallego, instituciones de crédito, Ordenación del territorio y Obras públicas, hasta lo que es Agricultura, Ganadería y Montes, regadíos y producción distribución y transporte de energía eléctrica, ferias y mercados interiores, etc. En suma, un conjunto de competencias realmente importante, que puede conducir a plantear las posibles dificultades del desarrollo autonómico en términos exclusivamente de eficacia administrativa y de un mayor o menor grado de tensiones en el poder central.

Pero por así decirlo, con carácter previo, como resultado de un análisis más sereno del Estatuto y la Constitución, aparece una problemática relativamente distinta en un doble aspecto. Se trata, en nuestra opinión, de que no hay en la mayoría de las materias realmente exclusividad competencial, y que, además, existe una amplia y difusa frontera que puede originar grandes dificultades a la hora de instrumentar una política estructural coherente y eficaz.

El artículo treinta del Estatuto Gallego, en el que aparecen recogidas buena parte de las competencias exclusivas sobre materias fundamentales (en concreto: *Agricultura* y *Ganadería*, Planificación, Sector Público, Instituciones de Crédito no privadas y Comercio interior), confiere dicha exclusividad "de acuerdo con las bases y la ordenación de la actuación económica general" y precisa, además, que es tal en los términos de lo dispuesto en el art. 131

CUADRO N° 6
COMPETENCIAS AGRARIAS MAS RELEVANTES
ESTATUTO AUTONOMIA DE GALICIA

Competencias exclusivas

Directas	C. Agricultura y Ganadería (Art. 30.3).
	C. Montes, aprovechamientos forestales, vías pecuarias y pastos (Art. 27.10).
	. Régimen jurídico de los montes vecinales en mano común (Art. 27.11)
	C. Aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos (Art. 27.12).
	. Ferias y mercados interiores (Art. 27.16) y denominaciones de origen (Art. 30.4).
	. Conservación, modificación y desarrollo de las instituciones de Derecho Civil gallego (Art. 27.4).
	C. Obras Públicas (Art. 27.7).
	C. Instalaciones de producción, distribución y transporte de energía eléctrica (Art. 27.13).
	C. Aguas minerales y termales. Aguas subterráneas (Art. 27.14).
	. Organización y régimen jurídico de las comarcas y parroquias rurales (Art. 27.2).
	. Normas adicionales sobre protección del medio ambiente y del paisaje (Art. 27.30).
	. Cámaras Agrarias (Art. 27.29).
Indirectas	C. Fomento y planificación de la actividad económica de Galicia (art. 30.1).
	C. Instituciones de crédito corporativo, público y territorial y Cajas de Ahorro (Art. 30.5).
	C. Sector público económico de Galicia (Arts. 30.6 y art. 55.2).
	C. Comercio interior (art. 30.4).
	. Ordenación del territorio.
	. Estadística para fines propios
Indirectas Directas	Competencias de desarrollo legislativo y ejecución
	. Expropiación forzosa (Art. 28.2).
	. Entidades Cooperativas (Art. 28.7).
	. Planes establecidos por el Estado para la reestructuración de sectores económicos (art. 30.7).
	. Programas de actuación referidos a comarcas deprimidas o en crisis (art. 30.7).
	. Seguridad Social (Art. 33.2).
	Competencias de ejecución
	. Régimen económico de la Seg. Social (33.2)
	. Legislación Laboral (29.1).

y 149.1, 11 y 13 de la Constitución. El art. 131 confiere al Estado la potestad de la planificación de la actividad económica general, entre otros objetivos para armonizar el desarrollo regional y sectorial y en su apartado segundo señala que dicha planificación se realizará de acuerdo con las *previsiones* que le sean suministradas por las Comunidades Autónomas, a cuyos efectos se plantea la constitución de un Consejo quedando sus funciones y composición pendientes de desarrollo por Ley. Por si no estaba suficientemente explicitado el artículo 30 estatutario remite también el art. 149 de la Constitución, por el que se reserva al Estado la competencia exclusiva sobre las bases de la ordenación del crédito y la planificación.

Tenemos así pues un primer límite, a las competencias autonómicas pretendidamente exclusivas, en la legislación general o básica del Estado, y un primer elemento sustancial a elucidar: hasta donde puede llegar la potestad legislativa del poder central o qué se debe entender por legislación básica, o, por vía contraria, hasta donde pueden llegar los parlamentos autonómicos. Una primera respuesta de cómo se entiende esto desde el Gobierno central a nivel de su acción legislativa puntual (o ya no tan puntual), se desprende del hecho de que escasos días antes del Referendum del Estatuto de Galicia promulgase la Ley 55/1980 de 11 de noviembre, de Montes vecinales en mano común, largos años reivindicada y asociada con la idea autonómica, y que ya con los poderes gallegos constituidos asistamos a los proyectos de ley sobre la explotación familiar y agricultura de montaña, que parecen rebasar claramente el concepto de bases de ordenación de la actividad económica, y sin que exista ningún mecanismo instituido de consulta con los poderes autonómicos.

El proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico pone de manifiesto, con suma claridad, cuáles son los criterios políticos actualmente predominantes a este respecto (14). Su articulado constituye una muestra paradigmática de cómo se

(14) Con posterioridad a la elaboración del presente trabajo se ha producido la sentencia del Tribunal Constitucional que niega el carácter orgánico y armonizador del citado proyecto de Ley. No obstante, hemos estimado oportuno mantener las referencias al mismo, en cuanto que contribuyen a clarificar y subrayar los elementos de interpretación del desarrollo autonómico más controvertidos y relevantes en relación con el objeto de nuestro análisis. Elementos que actualmente se dilucidan sobre la base de la Constitución y de los respectivos Estatutos de Autonomía en función de la dinámica política de los respectivos parlamentos.

puede resolver este tema -obviamente central- en un sentido que deja la puerta abierta a la anulación de la posibilidad misma de una política agraria con perfiles propios en la Comunidad Autónoma gallega. En el art. 2º de la posible ley armonizadora se interpreta que cuando en el texto Estatutario se hace referencia a “bases”, “normas básicas” o “legislación básica” (y éste es el caso del art. 30 del Estatuto gallego), se entenderá que corresponde al Estado la determinación de “los principios, directrices y reglas esenciales de la regulación de la materia que se trate”, pudiendo llegar incluso el desarrollo de estas bases al nivel del poder reglamentario y de ejecución por parte del poder central cuando “se afecte a intereses generales de la Nación o *por exigir su tratamiento prescripciones uniformes*”.

Bajo la misma problemática se encuentran otras dos materias, que si bien aparecen como competencia exclusiva en el Estatuto en un artículo, el 27, que en su preámbulo no sitúa el condicionante anteriormente expuesto, éste reaparece posteriormente en la referencia específica a la exclusividad en materia de Montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias, cuya legislación básica (art. 149.1.23 de la Constitución) es competencia exclusiva del Estado, e igualmente para la producción, distribución y transporte de energía eléctrica, afectada por el art. 149.1.25 que reserva al Estado las bases del régimen energético. Y debe tenerse presente que en la LOAPA, art. 4º, se especifica que las normas dictadas por el Estado en el ejercicio de las competencias conferidas por el art. 149, “prevalecerán en todo caso sobre las normas de las Comunidades Autónomas, cualesquiera que sea la denominación de las competencias que a éstas atribuyen sus estatutos”. Si éste llegase a ser el criterio a aplicar en el desarrollo de la Constitución y de los Estatutos puede pensarse que además de las materias expuestas, un tema como es el de Montes Vecinales en mano común, tan importante y específico, y que en el Estatuto aparece como objeto de competencia exclusiva sin ninguna restricción, desaparecería como tal dada la posibilidad del Poder Central sobre la base del art. 149.1.23 ya citado, de dictar leyes en esta esfera que en cualquier caso serán las prevalecientes. Posibilidad ya plasmada en la práctica con la ley del 81 sobre Montes Vecinales a que hicimos referencia anteriormente.

Tenemos, pues, un primer núcleo de problemas que afectan al área troncal de una posible política de desarrollo agrario en el doble sentido ya señalado: la penumbra en que se deja la iniciativa autonómica, con el camino abierto a solapamientos y tensiones

permanentes a la hora de la actuación de los poderes públicos, y la posibilidad misma de transmutación de la exclusividad competencial consagrada en el Estatuto en algo totalmente diferente, que consideramos desvirtuaría profundamente su sentido y que, en particular, volvería carente de lógica el interrogarse sobre una política agraria gallega.

Existen a nuestro entender otros dos posibles principios conflictivos que también incidirán, en función de cómo se desarrollen en la práctica legislativa y administrativa, sobre la viabilidad de la política agraria autonómica. Nos referimos al de "interés general del Estado" y al de territorialización del ámbito espacial del ente autonómico, que, lógicamente, afectan con carácter general a todo el Estatuto, pero que aparecen directamente explicitados en materias que, aunque más o menos directamente, son de sumo relieve para una política agraria: Obras públicas, competencia exclusiva en tanto no tengan la calificación legal de interés general, y su ejecución o explotación no afecte fuera de la Comunidad Autónoma (art. 27.7 Estatuto); Recursos y aprovechamientos hidráulicos, canales, regadíos y aguas subterráneas, también afectadas en el sentido espacial, y producción, distribución y transporte de energía eléctrica que lo está en ambos aspectos. Es obvio que dentro de la lógica constitucional caben distintas formas de interpretación o, más exactamente, de aplicación de ambos principios. Una primera conlleva a potenciar los mismos, a darles un carácter expansivo, tal y como parece que viene ocurriendo en la práctica de los traspasos de la Generalitat, por ejemplo, con los servicios de reforma y desarrollo agrario (YRYDA), de los que quedan sin transferir entre otros: las actuaciones en grandes zonas de interés nacional (regadíos), actuaciones de redistribución de tierras por causas de interés social, obras públicas declaradas de interés general del Estado, etc... Cabría por el contrario un desarrollo del Estado de las Autonomías, en el que se entendiese que los poderes autonómicos en tanto que también son poderes públicos y administración, deben y pueden ser sujetos de actuación en estos casos.

Nos referiremos finalmente a un cuarto grupo de temas, cuya clarificación es importante a la hora de elucidar las posibilidades de los poderes autonómicos. Expropiaciones forzosas y Entidades cooperativas (artics. 28.2 y 28.7 del Estatuto), constituyen materias objeto de competencias de desarrollo legislativo y de ejecución, y Régimen económico de la Seguridad Social y legislación laboral (artcs. 29.1 y 33.2 respectivamente) de ejecución legislativa. Es

claro que la garantía de la igualdad de los derechos y libertades de los ciudadanos del Estado en sus diversas manifestaciones, obligan a situar fuera de la exclusividad competencial de cualquier comunidad autónoma la legislación sobre tales materias. Y es también muy claro que la elaboración de una política de desarrollo agrario, tarea inexcusable en Galicia, implica la instrumentación de una serie de medidas en torno a la movilización de la tierra, otras de índole económico-demográfico (jubilaciones anticipadas...), y de impulso-creación de mecanismos asociativos (cooperativismo comunitario, agricultura de grupo, ...) que están subordinadas a la exclusividad del Poder Central.

A partir de una constatación "razonable" de ambas circunstancias, el problema se sitúa una vez más en la voluntad política, en la concepción del desarrollo autonómico. Existe la posibilidad de inscribir la actuación del Poder Central (caso de las expropiaciones y de las entidades cooperativas) en el terreno de las leyes marco, asegurando así los principios constitucionales, pero sin aspirar a una intervención pormenorizada que impida la iniciativa legislativa necesariamente particularizada y concreta por parte de la comunidad autónoma. Tenemos, por el contrario, una vía de actuación que puede anular la posibilidad misma de una política de reforma de estructuras pensada y hecha en función de la especificidad de cada espacio nacional o regional; y de nuevo nos encontramos con la LOAPA. La lectura conjunta de los arts. 2, 4 y 7 de dicho anteproyecto permite deducir una concepción en la que las competencias autonómicas tienden a resituarse como de mera ejecución legislativa. Tengamos en cuenta que el apartado 2º del art. 2, que no está hablando de competencias de desarrollo legislativo sino de lo que se entiende por legislación básica, reserva al gobierno central la potestad reglamentaria y ejecutiva cuando el contenido básico derive de ser interés general de la Nación o por tratarse de prescripciones que se estimen necesario uniformizar en todo el Estado. En el artículo 4 se aclara que las normas dictadas por el Estado en materias de su competencia (art. 149), (y estamos en ese supuesto) prevalecerán siempre sobre las de las comunidades autónomas sea cual sea su rango competencial, y en el 7 que la ejecución por la Comunidad Autónoma deberá sujetarse a las normas reglamentadas del Estado.

Un ejemplo tal vez no perfecto, pero sí bastante aproximado nos lo suministra la problemática que a nivel de traspasos suscita la Ley de Fincas Manifiestamente Mejorables; una ley en la que

manifiestamente está ausente la voluntad de hacer jugar una función realmente positiva a los poderes autonómicos, dado el nivel de pormenorización y concreción al que baja el legislador, lo que junto a una interpretación centralista del traspaso de competencias dejan reducida a un papel muy secundario la posible actuación de las comunidades autónomas a través de dicha palanca legal. Si queremos ejemplificarlo: la cualificación de una finca como manifiestamente mejorable, con todo lo que ello implica, a partir de una Ley del poder central que determina los criterios que posibilitan tal definición, puede ser realizada por el gobierno autonómico y creemos que ésta es la lógica del Estatuto y de la Constitución en su título octavo, o bien reservarse al ejecutivo central. Esta última no parece que sea una opción que consiga conjugar la salvaguarda de los derechos del individuo, la igualdad ante la ley de la que se deriva la necesidad de una regulación general, con la diversidad que en el plano histórico-social y espacial configura a las estructuras agrarias y que está en la base de la estructuración autonómica del poder público.

Digamos finalmente que desde esta perspectiva puede advertirse lo que consideramos puede ser uno de los principales problemas en la articulación de la Administración, aún cuando este tema no hagamos más que señalarlo. Y es que una consecuencia de una determinada forma de desarrollo de la autonomía, es la formación de Administraciones paralelas seccionadas verticalmente. En la medida que lo que se va traspasando a la Comunidad Autónoma no son tanto competencias sino los servicios que la sustentan, y al mismo tiempo se da una tendencia restrictiva de carácter centralista a la hora de delimitar "partes" de los servicios que se traspasan, en la práctica, la administración autonómica resultante difícilmente será un todo coherente, sino que quedará trozada en una diversidad de aspectos, con partes de una misma área y servicio que paralelamente dependerán de dos administraciones distintas, lo que puede pensarse que no redundará, por lo menos, en la eficaz instrumentación de las mismas.

3. CONCLUSIONES

El desarrollo autonómico y la integración en la CEE constituyen un reto y una oportunidad para la sociedad gallega y su economía agraria en particular. Un reto en la medida en que ponen en primer plano, el primero, la posibilidad de una frustración social que ahonde las claves del subdesarrollo e inmovilice los factores

potenciales de superación que hoy existen larvadamente, y la segunda, umbrales cuya alteración necesitan de una urgente y muy profunda reestructuración de la agricultura gallega. Y una oportunidad, en el primer caso, porque permite el inicio de una experiencia de autogobierno que hace pausable la existencia de mecanismos para afrontar lo que hasta ahora, desde una articulación centralista del Estado, estuvo ausente, una política sustancialmente destinada a la modificación de nuestras estructuras productivas. En el segundo caso porque suscita y demanda imperiosamente esta reforma, posible y racional, económica y socialmente, teniendo en cuenta la división internacional del trabajo, la política agrícola de la CEE y las posibilidades productivas de la agricultura de Galicia en determinados sectores.

Desde estas perspectivas y para terminar esta inicial aproximación al tema señalaremos tres puntos a modo de conclusión:

1) La confluencia de los factores que a continuación enumeramos sintéticamente, consideramos que conducen a argumentar la inviabilidad de una política agraria autonómica propiamente diferencial o específica. La actuación de los organismos autonómicos se moverá dentro de unos parámetros muy determinados que vuelven impensable y no factible una política agraria desajustada o no complementaria respecto a la diseñada a nivel del Estado. Y esto básicamente en función de que:

— El Estado se reserva la competencia exclusiva sobre los ejes básicos de la política económica a la hora de determinar la orientación de la actividad agraria: precios, mercados, aranceles y comercio exterior.

— Aquellas materias (realmente habría que decir aspectos de las mismas) que en principio son competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma, están siempre condicionadas a su ejercicio dentro de la legislación básica o general del Estado. Es el caso en concreto de Agricultura, Ganadería y Montes.

— Existe una serie de parcelas e instrumentos de actuación, de suma importancia a la hora de plantearse una política de reforma estructural: expropiaciones, extrafiscalidad, jubilaciones anticipadas, regulación jurídica de la sucesión y acceso a la titularidad de las explotaciones, coopera-

tivismo comunitario, etc., que necesariamente pasan por la intervención del Estado, quien tiene la competencia de iniciativa legislativa en las mismas.

Por otra parte, al margen de lo que es el marco legal de referencia, dos elementos sustanciales corroboran en el sentido de lo apuntado en esta primera conclusión: la perspectiva de la integración en un marco de política supraestatal como es el de la CEE, y la propia dinámica de internacionalización del capital y en particular del complejo agro-industrial.

2) El Estatuto de autonomía de Galicia sobre la base del título octavo de la Constitución, efectivamente reconoce la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma en Agricultura, Ganadería y Montes y otras materias esenciales, en las condiciones que ya hemos analizado. Al margen de que como acabamos de señalar aspectos sustanciales de la intervención en estas materias no son realmente competencia de Galicia, el problema político-jurídico que se abre con la elucidación de que se deba entender por legislación básica del Estado, y por tanto de hasta donde podría llegar la capacidad de intervención del poder central, es de crucial importancia.

El desarrollo de una política socio-estructural, llámese o no Reforma Agraria, de la complejidad y envergadura como la que es necesario acometer en Galicia, requiere el cumplimiento de una serie de requisitos (capacidad de conexión con los sujetos sociales de la misma, máximo de aproximación y conocimiento de su realidad específica, carácter necesariamente descentralizado, etc.) que por razones de conformación histórica del medio rural gallego tan sólo una planificación de la misma, elaborada, desarrollada y ejecutada por los poderes públicos de la Comunidad Autónoma, puede garantizar suficientemente su cobertura y, por tanto, el acierto y eficacia social y económica de dicha reforma.

Particularmente consideramos que el sentido que inspira al Estatuto de Autonomía de Galicia no es otro que el reconocimiento de esta realidad, y que su texto y el de la Constitución permiten de hecho una interpretación que conduce a la potenciación de la capacidad legislativa del parlamento gallego, al ejercicio real de la exclusividad competencial, dentro del respeto y defensa de los principios constitucionales básicos y de los objetivos y prioridades que con carácter general se determinen a nivel del Estado, tanto

respecto a la orientación de la producción agraria a través de la política de precios, mercados, etc., como de determinadas leyes-marco en aquellas materias que hagan imprescindible la existencia de un marco general de referencia legal explicitado.

3) En consecuencia con los dos puntos anteriores pensamos que el tema central de la política agraria autonómica y del Estado, es el de su compatibilización y complementariedad. Que debe darse en un doble sentido esencialmente: la participación de las comunidades autónomas en la fijación por el Estado de las líneas generales directoras de la actividad económica y de la agricultura en particular, y a través del establecimiento de mecanismos institucionalizados de coordinación.

En esta línea, concretamente, nos parece necesario la puesta en práctica del art. 131 de la Constitución, que en su apartado primero señala la potestad del Estado de planificar la actividad económica, entre otros objetivos para equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial y estimular una más justa distribución de la renta, y que en el segundo, señala que tal planificación se hará de acuerdo con las previsiones de las Comunidades Autónomas para lo que se habrá de constituir un Consejo a determinar por ley en su composición y funciones.

Y por otra parte, la institucionalización de reuniones de periodicidad inferior a la anual, con carácter coordinativo e informativo, entre los distintos Departamentos de Agricultura de las Comunidades Autónomas y del Estado, que posibiliten la imprescindible coherencia y complementariedad de las políticas agrarias desarrolladas en los distintos ámbitos.

RESUMEN

El objeto de este trabajo es el estudio de la viabilidad, límites y posibilidades que la Constitución y el Estatuto de Autonomía ofrecen en orden al desarrollo de la política agraria por parte de la Comunidad Autónoma de Galicia.

El artículo consta de dos partes. La primera de ellas está destinada a analizar cuáles son los problemas más relevantes que se plantean para la transformación estructural del agro gallego. Su estudio contribuye a clarificar la naturaleza y características de la intervención de los poderes autónomos gallegos.

En la segunda parte, se debaten los márgenes de maniobra y los núcleos de potencial conflictividad que se presentan en la elaboración de la política agraria de la Comunidad Autónoma gallega, resaltándose la práctica inviabilidad de una política autonómica diferenciada o específica y, paralelamente, la necesidad de la compatibilización y complementariedad de las políticas agrarias desarrolladas desde los dos ámbitos del poder político.

RESUME

L'objet de ce travail, est l'étude de la viabilité, des limites et des possibilités que la Constitution et le Status d'Autonomie Régionale offrent, quant au développement d'une politique agraire pour la Communauté Autonome de La Galicie.

L'article comprend deux parties. La première est consacrée à l'analyse des problèmes les plus significatifs qui se posent en ce qui concerne la transformation structurelle de l'agriculture galicienne. Leur étude permet de clarifier la nature et les caractéristiques de l'intervention des pouvoirs publics autonomes de la Galicie.

La seconde partie est consacrée au débat qui s'est ouvert dans le cadre de l'élaboration de la politique agraire de la Communauté Autonome de La Galicie, sur les marges de manoeuvre et les noyaux potentiels de conflictivité. Il en résulte l'inviabilité pratique d'une politique autonome différenciée et spécifique, et parallèlement la nécessité d'une compatibilité et d'une complémentarité des politiques agraires mises en oeuvre de part les deux aires du pouvoir politique.

SUMMARY

The aim of this work is the study of the viability, limits and possibilities that the Constitution and the Statute of Autonomy offer in relation to the development of the Agrarian Policy as elaborated by the Autonomous Community of Galicia.

The article consists of two parts. The first one is aimed at analyzing the most relevant problems posed by the structural transformation of the Galician countryside. This study contributes towards clarifying the nature and characteristics of the intervention of the Autonomous Galician Authorities.

The second part discusses the room manoeuvre and the points of potential conflict that present themselves in the Agrarian Policy as elaborated by the Autonomous Galician Community. The conclusion arrived at is, the impracticability of a differentiated or specific autonomous policy and consequently, the necessity for compatible and complementary agrarian policies developed by the two existing levels of political power.