

ADOLFO RODERO FRANGANILLO (*)

**AUTONOMIA E INTEGRACION EUROPEA: UN NUEVO
MARCO PARA LA POLITICA AGRARIA ANDALUZA (**)**

1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

El artículo 148.1. de la Constitución Española permite la asunción de competencias por las Comunidades autónomas en materia de

“agricultura y ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía” (apdo. 7º).

“montes y aprovechamientos forestales” (apdo. 8º).

mientras que el Estado se reserva simplemente como competencia exclusiva la

“legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias”

y en el terreno económico general, no sólo agrario, la de

“fijar las bases y coordinación de la planificación general y de la actividad económica” (art. 149.1., apdo. 13º).

(*) Profesor de la Escuela Superior de Técnica Empresarial Agrícola (ETEA) de Córdoba.

(**) Esta exposición corresponde a una conferencia impartida en marzo de 1.984 que recogía diversas partes de un trabajo de investigación en realización actualmente, patrocinado por la Caja General de Ahorros y Monte de Piedad de Granada; el equipo de trabajo está constituido por los siguientes profesores de la Escuela Superior de Técnica Empresarial Agrícola (ETEA) de Córdoba: Adolfo Rodero Franganillo que dirige el estudio, José J. Romero Rodríguez y Vicente Theotónio Cáceres.

Por otra parte, las perspectivas de adhesión de España a la Comunidad Económica Europea, mediante la firma de los correspondientes tratados de adhesión plantea a un plazo más o menos próximo, el problema de la cesión por parte del Estado de algunas de sus atribuciones reguladoras de la política económica en general, y de la agraria en particular, a un ámbito supranacional.

En efecto, el artículo 38.4. del Tratado de Roma prevé la necesidad de este paso de lo nacional a lo supranacional:

“El funcionamiento y desarrollo del Mercado Común para los productos agrícolas deberán ir acompañados del establecimiento de una política agrícola común de los estados miembros”.

En esta línea el Tratado confiere a la Comunidad y a sus instituciones una amplia gama de competencias enunciadas básicamente en el artículo 43, uno de los artículos con mayores atribuciones normativas a las instituciones comunitarias.

Efectivamente, la Comisión y el Consejo reciben en esta materia la práctica totalidad de las competencias que por su propia naturaleza de órganos comunitarios les corresponden de forma genérica, sin límite ni restricción alguna, ni concesión expresa a las competencias de los Estados miembros. Estos últimos participan en la elaboración de la política agrícola común sólo en la medida en que contribuyen a la formación de la voluntad del Consejo, que decide por mayoría cualificada. Naturalmente dado el modo gradual como opera el proceso de integración comunitaria, determinadas materias continuarán perteneciendo al ámbito nacional en tanto en cuanto no se hallen todavía expresamente reguladas por la normativa comunitaria.

Lo dicho hasta ahora plantea inmediatamente el problema del conflicto de competencias “cedidas” por el Estado a los dos ámbitos de transferencias a los que hemos aludido: las Comunidades Autónomas y el Mercado Común. Existe, pues, a corto plazo, un proceso de carácter “centrífugo” de cesión de poderes a las Comunidades Autónomas y a las instancias comunitarias. Este doble proceso planteará, indudablemente, una serie de problemas de enorme importancia para el desarrollo y la planificación o dirección de la agricultura andaluza.

Por ejemplo: ¿Con qué límites jurídicos en el vasto campo de la legislación aplicada, tropieza el ejercicio de estas competencias tras la adopción por el estado español de la normativa comunitaria europea? ¿No cabe temer que las Comunidades Autónomas vean limitados sus poderes de intervención a una mera facultad de gestión de la normativa comunitaria, facultad que se ejercerá con un mayor o menor grado de discrecionalidad, según los casos, pero siempre de manera acorde con los objetivos perseguidos por la CEE?. ¿Tendrán las autoridades de nuestra Comunidad Autónoma el suficiente campo de acción para poder aplicar una política económica general y agraria en particular adecuada realmente a los intereses regionales? ¿Qué posibilidades prácticas tendría una reforma agraria como la propuesta por la Junta de Andalucía recientemente?. ¿Cómo jugarán los intereses agrarios en su defensa, dado el triple ámbito de acción que les va a afectar: Comunitario, Estatal, Regional?. ¿Qué tipo de acciones podrán o deberán llevar a cabo las instancias regionales para, a través obligatoriamente de los órganos estatales según las normas comunitarias, hacer llegar sus intereses a Bruselas (Planes de acción regional, políticas de estructuras, etc.)?. ¿Qué tipos de alianzas políticas nacionales y supranacionales se llevarán a cabo entre las fuerzas representativas de los intereses profesionales (patronales y sindicatos agrarios) y partidos políticos?. ¿Hasta qué punto tendrán auténtica beligerancia en la planificación económica las peculiaridades políticas de las mayorías que formen el Parlamento de una C.A., dada la necesaria coordinación constitucional con la Política estatal, en el hipotético caso de que ambos poderes sean de distinto signo político?.

2. LAS COMPETENCIAS AGRARIAS EN LA CONSTITUCION Y EN LOS ESTATUTOS

Si a partir del texto de la Constitución Española, recogida en el punto anterior, analizamos en bloque las competencias agrarias exclusivas del Estado, no podemos menos de afirmar que se ha producido un vaciamiento casi total de las competencias estatales. Con carácter absoluto y exclusivo sólo tiene competencia el Estado en la legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias, siendo compatible, pues, con la competencia legislativa de desarrollo por parte de las Comunidades, así como con la competencia ejecutiva de éstas.

En otros dos casos: Pesca marítima y Ordenación y aprovechamiento hidráulico, aunque se hable de competencia exclusiva

del Estado, el propio texto constitucional indica también la competencia de las C.A. en ciertos aspectos.

Por lo tanto en la reserva que el propio Estado se hace de la competencia expresamente agraria, se observa en el texto constitucional si no una postura de dejación total de dichas competencias en manos de las CC.AA., sí una postura minimalista, de reservarse el mínimo imprescindible de competencias.

Por su parte la enumeración de las competencias asumibles por las CC.AA. hacen la impresión contraria. En el art. 148 de la Constitución aparecen las siguientes:

- “ 7º.- La agricultura y la ganadería de acuerdo con la ordenación general de la economía”.
- “ 8º.- Los montes y aprovechamientos forestales...”
- ”10º.- Los proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la C.A.”.
- “11º.- La pesca en aguas interiores, el marisqueo y la agricultura, la caza y la pesca fluvial”.

Estas competencias potenciales de las CC.AA. hacen que lo que consideramos agricultura en sentido amplio queda en favor de las C.A.: existe una posición maximalista en la atribución de competencias agrarias a las CC.AA. lo que es coherente con la minimalista que advertíamos en relación al Estado. Ahora bien, aunque sustancialmente la agricultura quede de parte de las CC.AA., la limitación que se establece condicionando la atribución de esta competencia al “acuerdo con la ordenación general de la economía” puede hacer retrotraer a la esfera estatal parte de la competencia que generosamente se concedía expresamente en un principio.

Hay que recordar que las diversas comunidades deberían asumir a través de sus Estatutos su parte de competencia, pues en la Constitución se establecía solamente con carácter potencial.

Efectivamente en todos los estatutos, o en la mayoría de ellos se incluye como competencias exclusiva la agricultura, la ganadería, los montes, las vías pecuarias, los pastos, la pesca y la caza, en casi todos los casos se hace la reserva del acuerdo con la ordenación general de la economía o de la competencia estatal sobre la

legislación básica según proceda. Se puede por tanto concluir que todas las Comunidades Autónomas han asumido competencias agrarias en los términos tan amplios que preveía la Constitución.

No obstante, conviene distinguir los Estatutos de Andalucía, Extremadura y Castilla-La Mancha que consideran la reforma agraria como principio programático, de los restantes Estatutos, cuyas competencias suelen coincidir con las reseñadas en el art. 148 citado de la Constitución.

En resumen, de los distintos niveles de la política agraria: Normas básicas, Programación, Normas de desarrollo, Ejecución y Administración, las dos primeras corresponden al Estado y el resto a las Comunidades Autónomas. Sin embargo, el carácter auténticamente "exclusivo" de las competencias agrarias exclusivas plantean algunas dudas que en este momento no tienen una respuesta definitiva.

3. COMPARACION CON OTROS PAISES

Creemos que no quedaría completo este apartado sin realizar una referencia a alguna experiencia extranjera, que sirva de elemento de comparación con el caso español. La novedad del proceso de organización autonómico español, con escasos antecedentes en época reciente, hace que casi todos los pasos de esta evolución partan de cero, siendo difícil por este motivo su valoración. La existencia de algunos países europeos en los que la regionalización tiene una mayor tradición hace interesante la comparación, especialmente si nos detenemos en el análisis de Italia, país en el que la importancia de la agricultura, muy parecida a la situación española, ofrece un ejemplo de diferentes soluciones a la problemática regional agraria, que puede permitir un juicio fundado de la trayectoria española.

El planteamiento constitucional italiano es muy abierto sobre este tema, lo cual unido al reconocimiento de una amplia potestad legislativa a las Regiones italianas, podría conducir a un bagaje muy extenso de normas regionales que dieran contenido a una política regional bastante autónoma. Efectivamente, se ha dado este fenómeno, unido como es lógico a grandes diferencias entre Regiones, la mayor o menor capacidad de iniciativa regional y la importancia relativa del sector agrario en cada una de ellas ha llevado a un conjunto de normas agrarias abundante en algunas Regiones y mínimo en otras.

La escasa concreción de la Constitución Italiana en esta materia, quedó compensada con diversas leyes que establecieron firmemente la distribución de competencias agrarias. Destacamos únicamente dos normas básicas:

— En 1972, un Decreto de la Presidencia de la República transfirió a las Regiones con estatuto ordinario, una serie de competencias relacionadas con la administración de los subsectores agrícola, ganadero y forestal, y también una parte de la financiación estatal asignada a dichos subsectores.

— Posteriormente, en 1975 una Ley y ulteriores Decretos establecieron con bastante detalle la distribución de competencias agrícolas que rige en la actualidad. Los principales comentarios que sugieren estas normas del 75 son los siguientes: 1º) Representaron un cierto freno al proceso regionalizador iniciado en 1972; así algunas competencias asignadas a la Administración Central afectaron al grado de autonomía regional en algunas materias agrarias alcanzado en dicho año 1972. 2º) Sobre algunas materias existe una distribución de competencias entre Estado y Regiones, que lleva a compartir funciones (legislativas, administrativas, etc.) entre ambos niveles de organización política. Existe por tanto un enfoque de las Regiones como entidades no separadas del Estado que *concurren* con éste en la ordenación de los asuntos públicos. 3º) Se observa una resistencia de la Administración Central a ceder sus responsabilidades unida a la desconfianza de la capacidad de las Regiones para resolver con eficacia los problemas agrarios, por falta de equipos políticos y administrativos con suficiente formación.

Podemos añadir que a pesar de las alternativas de descentralización y centralización que se han producido en Italia, sus Regiones tienen un importante campo de actuación con relación al sector agrario. Pero existe un aspecto que nos interesa especialmente, que es el de la posibilidad de llevar adelante una política agraria a nivel regional. En este sentido el frenazo en el proceso autonómico italiano a partir de 1975, unido paradójicamente al reforzamiento de las competencias agrarias de comarcas y entidades locales, han limitado fuertemente esta posibilidad de una política regional. Nuestra conclusión sería que no cabe una política agraria *autónoma* ni *global* a partir de las regiones, pero que, con un enfoque menos ambicioso, éstas sí pueden diseñar una política agraria en algunos aspectos importantes; el que aprovechen en mayor o menor medida esta peculiaridad depende, como es lógico del gra-

do de iniciativa de las instituciones regionales y del nivel de formación de sus políticos y funcionarios.

A continuación recogemos las conclusiones obtenidas sobre la distribución de competencias agrarias en Alemania:

1ª) Aunque la competencia legislativa recae en gran parte en los Länder, el sistema de tareas conjuntas ha conducido a una transferencia de esta función al Bund en las normas clásicas y un desarrollo legislativo conjunto, en la mayor parte de las acciones agrarias y en concreto en el tema de la reforma de estructuras.

2ª) La gestión y ejecución de la política agraria recae en el nivel regional. No obstante un Land aislado tiene una autonomía limitada dado el gran peso de la Comisión de Planificación en las decisiones de política agraria. Hay por tanto una participación regional importante, pero una capacidad de obrar reducida prácticamente a la realización de los actos administrativos.

3ª) Si por tanto se podría decir que los Länder no tienen capacidad de hecho para elaborar y ejecutar una política agraria completa, el sistema alemán ha resultado positivo en cuanto ejemplo de una colaboración eficaz del Gobierno central y de los regionales.

La primera idea que se obtiene al comparar los tres países es que en la actualidad tanto en Italia como en Alemania Federal, las Regiones tienen un menor grado de autonomía en materias agrarias que en España. Los textos constitucionales de aquellos países harían posible un elevado grado de competencia autonómica en cuestiones agrarias (aunque con escasa concreción en el caso italiano), pero razones de tipo político y práctico han hecho evolucionar la situación hacia un esquema de menor autonomía. En España las transferencias realizadas, unidas a ciertas iniciativas legislativas regionales de las que destacamos el Proyecto de Reforma Agraria de la Junta de Andalucía, muestran hasta ahora un nivel máximo de competencias respecto al sector agrario.

No hay que olvidar el hecho de que al no pertenecer España todavía a la CEE, no tiene las limitaciones de estos dos países europeos en las cuestiones incluidas en la PAC; es muy probable que la incorporación española a las Comunidades Europeas pueda variar sustancialmente la situación actual.

Otro aspecto interesante de la comparación de estos tres países, es que tanto Italia como Alemania han conseguido avanzar hacia un sistema de colaboración del Gobierno Central y de los Regionales en la realización y ejecución de la política agraria. Los conflictos en relación a la distribución de competencias han evolucionado en el sentido de la concurrencia de ambos niveles en la satisfacción de las necesidades del sector. En el pasado han existido dichos conflictos que actualmente se encuentran ya superados en gran parte. El momento autonómico español lleva lógicamente a lo contrario: la discrepancia sobre transferencias, la desconfianza del Gobierno Central sobre la oportunidad de las sucesivas ampliaciones de competencias agrarias, etc. Esta situación lógicamente evolucionará en el futuro, acercándose quizás a los sistemas europeos indicados.

4. LAS REGIONES Y LA CEE

Veremos ahora el papel que corresponde a las Regiones europeas en la elaboración y aplicación de la política agraria a nivel Comunitario. En este apartado recogemos una visión coordinada y sintética de este problema, en términos generales y también en relación con la experiencia de algunos países europeos.

Evidentemente la situación es muy diferente en lo que se refiere a la política de precios y mercados que en relación con la política estructural. Mientras que en la primera las competencias regionales son mínimas, únicamente la gestión de la política correspondiente, en la segunda las Regiones tienen un campo bastante amplio, especialmente en el terreno de la reglamentación y aplicación de las normas superiores.

Concretando algo más, podríamos distinguir tres niveles de medidas de política agraria:

1º) La Comunidad se reserva todas las competencias, quedando a los Estados miembros (y "a fortiori" a las Regiones) únicamente acciones ejecutivas. Un ejemplo típico de este nivel es todo lo relacionado con las *O.C.M.*

2º) La Comunidad y el Estado miembro se reparte las competencias y lo mismo sucede con la financiación de estas medidas. En este caso a la Región pueden corresponderle las competencias nacionales, aunque no como interlocutor oficial de la CEE; el nivel de participación regional depende de las normas estatales no de

las Comunitarias. Ejemplo de esta situación se encuentra en el terreno correspondiente a las *medidas socioestructurales*.

3º) El Estado miembro tiene las competencias totales en el tema, limitados únicamente por los artículos 92 y 93 del Tratado (*Ayudas concedidas por los Estados*). Si la estructura política del Estado lo permite, la Región puede tener autonomía plena en estos casos. Los ejemplos de este nivel corresponden a algunos tipos de ayudas a los agricultores o al sector agrario.

Comentaremos brevemente a continuación cada uno de estos tres niveles:

4.1. Las regiones y la política de precios y mercados.

Con relación al mercado interior, las normas sobre precios y su fijación para cada campaña corresponden a la Comunidad; estas disposiciones rigen en toda la Europa de los diez y queda claro que una Región no puede por sí misma establecer precios agrarios ni normas sobre ellos.

El incumplimiento de normas prevalentes de la CEE, determinaría una penalización para el Estado miembro, que puede consistir en una reducción de las aportaciones del FEOGA - Garantía.

La intervención en los mercados queda también incluida en las reglamentaciones de las Organizaciones Comunes de Mercados. La ejecución en este terreno corresponde a los Estados miembros; nada impide que en lugar de éstos actúen órganos regionales. Un ejemplo lo tenemos en Italia, donde las Regiones son "el brazo operativo" de las intervenciones en los mercados agrarios.

Las operaciones de Comercio Exterior, sean importaciones o exportaciones, quedan también sometidas a los reglamentos de las O.C.M. Si en este terreno la intervención de las Regiones carece de sentido, hay un aspecto en el que es muy probable que existan iniciativas regionales: la promoción de exportaciones en sus distintas vertientes. Cuando revista la forma de ayudas y subvenciones se pueden vulnerar fácilmente las limitaciones del propio Tratado de Roma. De aquí que se pueda afirmar que las Regiones tienen muy reducida su capacidad de actuar en el campo del comercio exterior, por lo que deben tener un especial cuidado en las decisiones que se relacionan con los mercados exteriores.

En definitiva, las O.C.M. han tendido a limitar la posibilidad de una política regional agraria. Sin embargo los efectos no son idénticos en todos los países: mientras en Italia las Regiones no tienen ninguna competencia en materia de precios, mercados y comercio, en Alemania los Länder tienen alguna posibilidad de influir en estos temas a través del Ministro correspondiente.

Además, la normativa comunitaria ha servido como pretexto para un reforzamiento de la centralización en el campo de la política agraria en algunos países; en Italia por ejemplo, como ya se ha indicado, ha llevado a un doble proceso de descentralización y posterior centralización de las competencias agrarias.

4.2. El papel de las regiones en la política socioestructural.

Dado el papel reservado a la CEE en la política de reforma de las estructuras agrarias: Promoción, programación y financiación de aquélla, se podría mantener en principio que la política estructural no tiene carácter vinculante para los Estados ni para las Regiones.

Recordemos que la política socioestructural de la CEE utiliza fundamentalmente incentivos (ayudas, subvenciones y otros medios financieros etc.) y programas coordinados de actuación (creación de infraestructuras y estímulos diversos), para alcanzar los objetivos de reformas de estructuras. En estas condiciones los Estados miembros tienen derecho a estos beneficios si así lo desean, pero naturalmente su política agraria debe seguir entonces los cauces normales por la normativa comunitaria; no es imposible que un Estado mantenga una política propia de carácter estructural sin ninguna cortapisa, salvo en lo que se refiere a las limitaciones de producción incluidas en la PAC. Esto mismo se puede aplicar a las Regiones, en la medida en que sus competencias den cabida a una política agraria.

Los programas citados en el párrafo anterior, representan un principio de compromiso para los Estados en los que se aplique el programa correspondiente, lo que igualmente se puede extender a las Regiones beneficiarias.

La necesidad de un depósito previo de proyectos para obtener ciertas ayudas agrarias de la CEE, da un papel importante a los Gobiernos Regionales.

En general se puede afirmar que la gestión o aplicación de esta política suele realizarse por las Regiones, dado su evidente carácter territorial. Esto depende sin embargo del grado de autonomía de las Regiones afectadas, lo cual nos llevaría de nuevo a las diferencias existentes entre los sistemas de organización territorial de los distintos Estados.

Veamos un ejemplo del papel de las Regiones en esta política, se trata del caso de Alemania:

Hasta 1969 la política estructural era competencia de los Länder, éstos tenían un poder legislativo muy amplio, lo cual dio lugar a un extenso repertorio de medidas legislativas y reglamentarias adoptadas por aquellos que naturalmente también realizaban la gestión de dicha política.

Al ir madurando la PAC en su vertiente socioestructural, se creó cierta inseguridad jurídica a causa de las posibles incompatibilidades de la política comunitaria y la regional. Por otra parte la distribución de la financiación de esta política entre el Estado y la CEE, era difícilmente aplicable a este sistema de iniciativas de los Länder.

Todo esto llevó a una modificación de la Constitución que estableció un marco muy claro de distribución de competencias en el terreno de la política estructural. El resultado ha sido que la responsabilidad del Bund frente a la CEE es prioritaria y en conjunto se ha producido una ampliación de las competencias federales en detrimento de las regionales.

Si comparamos los esquemas alemán e italiano en este campo se observa en primer lugar que en el caso de Italia existe un nivel de competencias regional más amplio que en Alemania. El funcionamiento de esta política es más satisfactorio en este último país, lo cual creemos no es debido únicamente a una mayor centralización; aunque el sistema alemán limite en mayor medida las iniciativas regionales, es muy probable que los intereses de los Länder queden mejor resueltos que en Italia.

4.3. Las ayudas a la agricultura en cuanto iniciativa regional.

En primer lugar hay que distinguir entre dos tipos de ayudas: a la Producción y a la Inversión.

Las *Ayudas a la Producción* cuando se trata de productos que tienen precios de garantía o equivalentes, están prohibidas puesto que provocan aumentos de producción que pueden crear excedentes elevando los costes de la PAC. En algunos productos concretos el problema es especialmente grave: la vid por existir límites cuantitativos de producción, los productos lácteos ya que son los principales causantes del desequilibrio presupuestario de la PAC, etc.

Existen también ciertos bienes agrarios que reciben una ayuda comunitaria, por ejemplo el aceite de oliva, que es incompatible con cualquier apoyo estatal o regional suplementario, que provocaría distorsiones espaciales de su producción.

Las *Ayudas bien a la Inversión, bien a la Financiación* de las reformas estructurales están conformes en principio con la normativa de la Comunidad. Ejemplos claros de ayudas regionales que no han planteado problemas son: a la transformación de productos agrarios; a la construcción de mataderos, bodegas, almazaras, almacenes, frigoríficos; a inversiones en zonas de montaña; a la puesta en marcha de cooperativas y otras semejantes.

En todos los casos citados hay que tener en cuenta que es precisa una coordinación de las ayudas comunitarias, estatales y regionales para evitar un nivel de subvención excesivo.

Vemos por tanto que en el terreno de las ayudas a la inversión, las Regiones tienen bastantes posibilidades de actuación, siempre que se mantengan en el marco establecido por la PAC, por lo que se podría decir que esta capacidad de acción no da pie a una política *propia e independiente*.

En general, este terreno de las ayudas agrarias ha dado lugar a frecuentes conflictos de competencias entre los países miembros y la Comisión de la CEE.

Existen por ejemplo 79 pronunciamientos de la Comisión durante el decenio 1973-82, declarando no conformes determinadas medidas de los países miembros.

Dichas medidas no compatibles, corresponden principalmente a tres casos distintos:

a) Ayudas de diversa índole a productos agropecuarios sujetos a organizaciones comunes de mercados que incluyen la mayor parte del total indicado.

b) Subvenciones para compensar el alza de precios de factores de producción, esencialmente derivados de los crudos.

c) Ayudas que podemos denominar "indirectas", o subvenciones disfrazadas no compatibles con la política de precios y mercados.

Sin embargo esta cuestión de las ayudas agrarias es precisamente en la que la CEE tiene más en cuenta los aspectos regionales. Es frecuente que las decisiones comunitarias tengan en consideración las dificultades particulares de ciertas Regiones, adoptando sistemas flexibles de aplicación. También procura la Comunidad establecer un diálogo con las Regiones, siempre a través del Estado miembro, para tratar de conseguir que las ayudas no conformes sean modificadas en un sentido aceptable para Bruselas.

5. OTROS COMENTARIOS SOBRE LA PAC

5.1. Reforma de la PAC.

No hay sin embargo que olvidar que los insuperables problemas que ha ocasionado la PAC durante los últimos años, han llevado al convencimiento de la necesidad de proceder a una profunda reforma de la misma.

Hay que recordar por tanto que las seguras modificaciones de la PAC tendrán efectos indiscutibles sobre las relaciones de las Regiones con la CEE que hemos considerado en este apartado.

5.2. La capacidad de iniciativa regional.

Cuando se enfoca el problema de las Regiones, desde el ángulo de las competencias, cabe el peligro de centrarse en un análisis excesivamente jurídico, insistiendo en la posibilidad de emitir leyes y otras normas y olvidando el amplio campo de la promoción de las actividades agrarias.

Las limitaciones a su autonomía de que se quejan a menudo Regiones de algunos países comunitarios y también los propios agricultores, oculta en algunos casos la escasa iniciativa de éstos para emprender un conjunto de medidas relacionadas con el sector agrario, que no son incompatibles con las competencias nacionales o supranacionales.

Por ejemplo, los programas integrados mediterráneos, alcanzan un nivel de concreción regional bastante amplio, que se consigue gracias a propuestas muy completas de las Regiones correspondientes.

Estos programas han alcanzado un éxito notable a nivel de propuestas ya que las Regiones afectadas tienen un nivel técnico elevado que les permite hacer proyectos plenamente integrables en los programas comunitarios.

Uno de los beneficios de este sistema es proporcionar un dispositivo comunitario que puede ser aplicado de inmediato por las Regiones dada su concreción y adaptación a las necesidades de éstas.

Sirva este caso de ejemplo de cómo las Regiones tienen todavía un importante papel en la política agraria, a pesar de los recortes que su autonomía ha sufrido conforme se ha ido incrementando la responsabilidad de la CEE con relación al sector; fenómeno agudizado además por la recuperación de competencias agrarias por parte del Poder Central, tomando como pretexto las limitaciones establecidas en la PAC.

6. CONCLUSIONES

Como ideas finales, indicamos que en España actualmente es posible la realización de una política agraria regional con algunas limitaciones que no afectan básicamente a dicha posibilidad; aunque naturalmente esta situación está evolucionando con gran rapidez; las discutidas transferencias del IRYDA e ICONA a la Junta de Andalucía constituirán un elemento muy revelador en este sentido. En Alemania e Italia no se puede decir lo mismo, ya que por limitaciones legales, en las que cuenta mucho la participación en la CEE de ambos países, y por decisiones de tipo político, no existe propiamente una política agraria regional. Estos ejemplos no deben ser olvidados por las C.A. españolas a la hora de valorar las posibilidades de una política agraria.

Por otra parte el marco jurídico actual deja un campo amplio a las iniciativas regionales en cuestiones agrarias, pero en este sentido queda mucho terreno por recorrer, ya que los Gobiernos autónomos han enfocado su interés en el tema de las transferencias, sin iniciar apenas las actividades que les permitían las competencias agrarias incluidas en sus estatutos. La limitación de medios explica en parte esta carencia.

Un problema distinto se refiere a la necesidad de una coordinación de las políticas agrarias de las distintas C.A. indispensables no sólo por razones internas, sino también para potenciar el papel de la agricultura española ante la CEE. La dinámica actual de la puesta en marcha de un estado autonómico va a dificultar esta importante colaboración interregional.

En el caso de Andalucía existe una voluntad política de la Junta para realizar una política agraria, que viene justificada no sólo por el programa político del Gobierno andaluz, sino también por las razones objetivas de la importancia del sector agrario en la economía andaluza. El proyecto de Reforma Agraria citado anteriormente sería uno de los aspectos principales de dicha política.

No hay que olvidar que el carácter disperso y fragmentario de las medidas de reforma socio-estructural de la agricultura de la CEE así como el limitado montante de sus ayudas, aconseja *no subordinar* la política agraria de estructuras de la Comunidad Autónoma Andaluza a los planteamientos comunitarios. Debe diseñarse un plan global de política agraria andaluza, en el marco de la ordenación económica nacional, aunque naturalmente aprovechando todas las virtualidades que para los objetivos aquí definidos ofrezca la CEE.

Finalmente, insistiendo en el tema central que nos ha ocupado: el doble proceso de organización de las Comunidades Autónomas y el de la probable incorporación a la CEE, opinamos que va a conducir a un proceso complejo que afectaría a la creación de una política agraria andaluza, aunque a la vista de todo lo anterior creemos que a nuestra C.A. le queda un campo suficiente para construir una política agraria que merezca tal nombre.

