

236
3/2013

*Revista
Española
de Estudios
Agrosociales y
Pesqueros*



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE AGRICULTURA, ALIMENTACIÓN
Y MEDIO AMBIENTE

236
3/2013

*Revista Española
de Estudios
Agrosociales y
Pesqueros*

Tercera etapa de la Revista de Estudios Agrosociales

Formerly until n.º 169 3/1994 Revista de Estudios Agrosociales
until n.º 183 2/1998 Revista Española de Economía Agraria
Redacción: Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros
C/ Alfonso, XII, n.º 56 -28071 Madrid. España
Tfno.: 91 347 55 48; Fax: 91 347 57 22
E-mail: redaccionRecap@magrama.es



MINISTERIO DE AGRICULTURA, ALIMENTACIÓN Y MEDIO AMBIENTE

Edita:

© Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente
Secretaría General Técnica
Centro de Publicaciones

Catálogo de Publicaciones de la Administración General del Estado:
<http://publicacionesoficiales.boe.es/>

ISSN: 1575-1198
NIPO: 280-13-081-4 (papel)
NIPO: 280-13-082-X (en línea)
DEPÓSITO LEGAL: M-850-1958

Impreso en papel Cyclus de 90 gramos

Distribución y venta:

Paseo de la Infanta Isabel, 1
28014 Madrid
Teléfono: 91 347 55 41
Fax: 91 347 57 22

Tienda virtual: www.magrama.es
centropublicaciones@magrama.es

Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros

El Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, a través de la Secretaría General Técnica, viene desarrollando desde hace muchos años, al principio como pionero, una cuidada política editorial en el ámbito había ya de las ciencias sociales agrarias. Crea en 1952 la **Revista de Estudios Agrosociales**, que en 1994 entra en una segunda época bajo el nombre **Revista Española de Economía Agraria (REEA)**. Pero en 1976 fundado la revista **Agricultura y Sociedad (AyS)** para dedicar mayor espacio a los aspectos sociológicos e históricos de la realidad agraria. A partir de 1998 se refunden ambas publicaciones bajo la actual cabecera editorial, **Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros (REEAP)**.

La Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros es una publicación de periodicidad cuatrimestral y especializada en temas relativos al medio rural, con referencia especial a los sectores agrario, pesquero y forestal, al sistema agroalimentario, a los recursos naturales, al medio ambiente y al desarrollo rural, desde el objeto y método de las distintas ciencias sociales agrarias.

Para garantizar la calidad de la Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros se sigue un riguroso proceso de selección y revisión de los originales recibidos. Éstos deben ser admitidos por el Comité de Redacción y posteriormente revisados de forma anónima por dos evaluadores de acreditada solvencia científica. La aceptación de los originales depende en última instancia del Comité de Redacción de la Revista.

La responsabilidad por las opiniones emitidas en los artículos que publica la Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros corresponde exclusivamente a los autores.

CORRESPONDENCIA

Toda la correspondencia y originales remitidos a la revista deberán ser dirigidos a: Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros. Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, Alfonso XII, n.º 56, 28071 Madrid, España. redaccionReeap@magrama.es

INTERCAMBIOS Y PUBLICIDAD

La Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros está interesada en establecer intercambios con otras revistas similares nacionales y extranjeras, así como en el de encartes publicitarios. La correspondencia sobre este tema deberá dirigirse a: Redacción de la Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros. Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, Alfonso XII, n.º 56, 28071 Madrid, España. redaccionReeap@magrama.es

BASE DE DATOS Y REFERENCIAS

La Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros puede consultarse, a texto completo, en: http://www.magrama.gob.es/es/ministerio/servicios-generales/publicaciones/Revista_de_Estudios.aspx

Pueden solicitarse alertas electrónicas sobre los artículos publicados a:

DIALNET. Servicio de Alertas Informativas y de acceso a los contenidos de la literatura científica hispana (dialnet.unirioja.es/)

Los textos publicados son referenciados, entre otras, en las siguientes bases de datos on-line:

- ISOC, Índice de Ciencias Sociales y Humanas (CINDOC-CSIC)
- WAERSA, World Agricultural Economics and Rural Sociology Abstracts (CAB Internacional)
- AGECONCD, Agricultural Economics Database (CAB Internacional)
- AGRIS (FAO)

Esta revista se encuentra registrada en el catálogo de LATINDEX de acreditación y certificación de la literatura científica (www.latindex.unam.mx) y en citfactor.org journals indexing

CONSEJO EDITORIAL

Presidente:

ADOLFO DÍAZ-AMBRONA MEDRANO (Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente)

DIRECTOR DE LA REVISTA

CARLOS GREGORIO HERNÁNDEZ DÍAZ-AMBRONA (Universidad Politécnica de Madrid)

DIRECTOR ADJUNTO

JUAN FRANCISCO JULIÁ IGUAL (Universidad Politécnica de Valencia)

SECRETARIA DE REDACCIÓN

CRISTINA GARCÍA FERNÁNDEZ (Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente)

COMITÉ DE REDACCIÓN

JOSÉ ABELLÁN GÓMEZ (Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente)

INMACULADA ASTORKIZA ICAZURIAGA (Universidad del País Vasco)

JULIÁN BRIZ ESCRIBANO (Universidad Politécnica de Madrid)

LUIS ALFONSO CAMARERO RIOJA (Universidad Nacional de Educación a Distancia)

GERARDO GARCÍA FERNÁNDEZ (Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente)

BELÉN IRÁIZOZ APEZTEGUÍA (Universidad Pública de Navarra)

MANUEL MARTÍN GARCÍA (Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente)

UNAI PASCUAL GARCÍA DE AZILU (Universidad de Cambridge)

MARÍA MERCEDES SÁNCHEZ GARCÍA (Universidad Pública de Navarra)

CONSEJO ASESOR

La Revista cuenta con un Consejo Asesor, constituido por un conjunto de profesionales y académicos de las distintas ciencias sociales que han colaborado con la Revista en diversas etapas y son periódicamente consultados sobre las actividades, línea editorial y desarrollo de la misma.

LUIS MIGUEL ALBISU AGUADO (CITA-Gobierno de Aragón)

ELADIO ARNALTE ALEGRE (Universidad Politécnica de Valencia)

JEAN MARC BOUSSARD (INRA)

ADA CAVAZZANI (Universidad de Calabria)

JUAN MANUEL GARCÍA BARTOLOMÉ (Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente)

CRISTÓBAL GÓMEZ BENITO (UNED)

JAIME LAMO DE ESPINOSA (Universidad Politécnica de Madrid)

MERCEDES MOLINA IBÁÑEZ (Universidad Complutense de Madrid)

ZANDER NAVARRO (Universidad Federal do Rio Grande do Sul)

ALEXANDER SCHEJTMAN (RIMISP-Chile)

JOSÉ MARÍA SUMPESI VIÑAS (Universidad Politécnica de Madrid)

Normas para la presentación de originales

Los originales dirigidos a la Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros deberán ajustarse a las siguientes normas:

1. De cada trabajo se enviará una copia del documento completo en Word, a la Redacción de la Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros, Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, c/ Alfonso XII, 56, 28071 Madrid, o al correo electrónico redacciónReeap@magrama.es.
2. La Secretaría de Redacción de la Revista acusará recibo de los originales, asignará un número de entrada, número que deberá indicarse en la correspondencia de los autores con la Secretaría de la Revista.
3. El autor o los autores acreditarán, mediante declaración formal, que los trabajos son inéditos y no están presentados o en fase de evaluación en otras publicaciones.
4. Los originales podrán presentarse en español o en inglés. En otro archivo se aportará un resumen de unas 150 palabras, aproximadamente, en ambos idiomas, en el que se incluirá el título, detalle de los objetivos perseguidos, método utilizado, las conclusiones obtenidas, las palabras clave y la clasificación JEL con dos dígitos (<http://www.aeaweb.org/jel/guide/jel.php>).
5. La extensión total del texto, incluyendo gráficos y sus tablas, cuadros, notas y bibliografía, está limitada, aproximadamente, en los “Estudios” a 25 páginas y en las “Notas” a 10 páginas, mecanografiadas a doble espacio, con unas 300 palabras por página. El texto y símbolos que quieran incluir cursiva deberán ir en este tipo de letra o subrayados.
6. En archivo aparte, con la referencia del título del artículo, se consignará la siguiente documentación personal: nombre y apellidos, profesión, cargo y centro de trabajo del autor o autores, correo electrónico, dirección postal, teléfono y fax.
7. Las referencias bibliográficas se incluirán en el texto, indicando el nombre del autor o autores (en minúsculas), fecha de publicación (entre paréntesis) y haciendo una distinción con a, b, c, en el caso de que el mismo autor tenga más de una obra citada, en el mismo año. Dichas letras deberán guardar el orden correlativo desde la más antigua a la más reciente obra publicada.
8. Al final del trabajo se incluirá una referencia bibliográfica que contendrá las obras citadas en el texto, los datos de la referencia se tomarán del documento al que se refieren: el documento fuente. Se extraerán principalmente de la portada, y de otras partes de la obra en caso necesario.

Los nombres de persona podrán abreviarse a sus iniciales.

Cuando existen varios autores se separarán por punto y coma y un espacio, y si son más de tres se hará constar el primero seguido de la abreviatura et al.

En el caso de obras anónimas, el primer elemento de referencia será el título.

Monografías:

Apellido(s), Nombre. (Año de edición). *Título del libro*. N° de edición. Lugar de edición: editorial. N° de páginas.

Ejemplos:

JOVELLANOS, G.M. (1820). *Informe de la Sociedad Económica de Madrid al Real y Supremo Consejo de Castilla en el expediente de Ley agraria*. Nueva ed. Madrid: Imprenta de I. Sancha. 239 p.

CAMPOS PALACÍN, P.; CARRERA TROYANO, M. (2007). *Parques nacionales y desarrollo local: naturaleza y economía en la Sierra de Guadarrama*. Pamplona: Editorial Aranzadi. 220 p.

GARCÍA-SERRANO JIMÉNEZ, P. et al. (2011). *Guía práctica de la fertilización racional de los cultivos de España*. 2ª ed. Madrid: Ministerio de medio Ambiente y Medio Rural y Marino. 293 p.

Partes de monografías:

Apellido(s), Nombre. (Año de edición). Título de la parte. En: Responsabilidad de la obra completa. *Título del libro*. N° de edición. Lugar de edición: editorial. Situación de la parte en la obra

Ejemplo:

BARDAJÍ AZCÁRATE, I.; TIÓ SARALEGUI, C. (2006). El complejo agroalimentario de los cereales. En: Etxezarreta, M. (Coordinadora). *La agricultura española en la era de la globalización*. Madrid: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. p. 339-368.

Artículo de una revista:

Apellido(s), Nombre. (Año de publicación). Título del artículo. *Título de la revista*, número: páginas.

Ejemplo:

MASSOT MARTÍ, A. (2003). La reforma de la PAC 2003: hacia un nuevo modelo de apoyo para las explotaciones agrarias. *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, 199: p. 11-60.

Congresos:

Título del Congreso. Organizador. Lugar de edición: editorial, año de edición. N° de páginas.

Ejemplo:

X Congreso Nacional de Comunidades de Regantes. FERAGUA. Sevilla: Consejería de Agricultura y Pesca, 2002. 172 p.

Páginas Web:

Título de la página. <<http://www.xxxxxxxxxx.zzz>>[Consulta: fecha en la que se consultó la página Web]

Ejemplo:

Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente. <<http://www.magrama.gob.es>>[Consulta 23 de septiembre de 2012]

9. Todos los gráficos y sus tablas, cuadros, diagramas u otras ilustraciones irán numerados en páginas separadas al final del artículo, indicando título y fuente. Citar, en cada caso, el lugar aproximado en que deban insertarse dentro del texto.
10. Admitido el trabajo por el Comité de Redacción, se someterá, de forma anónima, al juicio de, al menos, dos evaluadores externos, elegidos por el Comité en atención a su acreditada solvencia científica -proceso de evaluación doble ciego-. A la vista de sus informes, el Comité decidirá su aceptación o rechazo.
11. Aceptado el trabajo para su publicación, se pedirá a los autores que transfieran a la *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros* los derechos de autor del artículo. Esta transferencia asegurará la protección mutua de autores y editor. A los autores se les enviarán las primeras pruebas, y el autor dispondrá de diez días para su corrección. Pasado este plazo, se procederá a la publicación del artículo incorporando aquellas otras correcciones editoriales que el Comité estime necesarias para la mejora de la presentación de los trabajos.
12. Una vez publicado el trabajo, el autor recibirá dos ejemplares de la revista y un pdf de su artículo.

ÍNDICE

ESTUDIOS

La forma jurídica del Consejo Regulador: el modelo de las fundaciones y asociaciones como alternativa para la gestión de las denominaciones de origen en tiempos de crisis, por Javier Guillem Carrau	13
El trabajo infantil especializado en el marco de la agricultura moderna: el caso del altiplano poblano, México, por Diosey Ramón Lugo-Morin	55
Pagos agroambientales y productores agrarios: un análisis Delphi de las percepciones y demandas de los ganaderos beneficiarios de los programas de ayudas, por Marcos Domínguez-Torreiro y Fátima Gómez-Rodríguez	81
Factores institucionales en la reforma de la PAC 2020, por Albert Massot Martí	119
Evaluación de la sostenibilidad de la agricultura de subsistencia en San José de Cusmapa, Nicaragua, por Esperanza Arnés Prieto , Omar Marín González , Alicia Merino Zazo y Carlos G. Hernández Díaz-Ambrona	171

CRÍTICA DE LIBROS

Lang, Tim; Barling, David y Caraher, Martin. <i>Food Policy. Integrating Health, Environment and Society</i> , por Dionisio Ortiz Miranda	201
García, J.M. y Sineiro, F. <i>Apoyo Público a la Agricultura Española 2003 - 2010</i> , por Inmaculada Astorkiza Ikazuriaga	204
Briz, Julián y De Felipe, Isabel. <i>A propósito de “La Cadena de Valor Agroalimentaria: Análisis Internacional de Casos Reales”</i> , por Jorge Jordana	208

NOTICIAS DE LIBROS

Antonio Gascón y Miramón. <i>Organización cooperativa de la venta de los aceites españoles</i> , por Juan Manuel García Bartolomé	215
--	-----

- Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros, n.º 236, 2013 (9-10).

CONTENTS

ARTICLES

- The legal form of a DOP Management Board: a foundation or an association model to deal with the DOP in time of crisis, by **Javier Guillem Carrau** 13
- The specialized child labour within the framework of modern agriculture: the case of highland poblano, Mexico, by **Diosey Ramón Lugo-Morin** 55
- Agri-environment schemes and agricultural producers: a Delphi analysis of the perceptions and compensation demands of the farmers benefiting from the payments, by **Marcos Domínguez-Torreiro** and **Fátima Gómez-Rodríguez** ... 81
- Institutional factors in 2020 CAP reform process, by **Albert Massot Martí** 119
- Sustainability assessment of subsistence agriculture in San José de Cusmapa, Nicaragua, by **Esperanza Arnés Prieto**, **Omar Marín González**, **Alicia Merino Zazo** and **Carlos G. Hernández Díaz-Ambrona** 171

BOOK REVIEWS

- Lang, Tim; Barling, David and Caraher, Martin. *Food Policy. Integrating Health, Environment and Society*, by **Dionisio Ortíz Miranda** 201
- García, J.M. y Sineiro, F. *Apoyo Público a la Agricultura Española 2003 - 2010*, by **Inmaculada Astorkiza Ikazuriaga** 204
- Briz, Julián y De Felipe, Isabel. *A propósito de “La Cadena de Valor Agroalimentaria: Análisis Internacional de Casos Reales”*, by **Jorge Jordana** 208

BOOK NEWS

- Antonio Gascón y Miramón. *Organización cooperativa de la venta de los aceites españoles*, by **Juan Manuel García Bartolomé** 215

ESTUDIOS

La forma jurídica del Consejo Regulador: el modelo de las fundaciones y asociaciones como alternativa para la gestión de las denominaciones de origen en tiempos de crisis

JAVIER GUILLEM CARRAU (*)

1. INTRODUCCIÓN

El Consejo Regulador, en España, es el eje de funcionamiento de las denominaciones de origen y de todos los signos distintivos de calidad agroalimentaria, entendiendo entre ellos, las propias denominaciones de origen y las indicaciones geográficas, quedando matizado este hecho, según los casos, respecto a las especialidades tradicionales garantizadas, las marcas de calidad agroalimentaria y la producción biológica.

La gran mayoría de Consejos Reguladores se han configurado como corporaciones de Derecho público, en gran número de casos por prescripción legal, funcionando bajo el amparo o la autoridad de la Administración bajo cuyo amparo se creaban y dependiendo financieramente con carácter casi exclusivo de las subvenciones públicas para hacer frente a sus gastos de funcionamiento, salvo en materia de certificación.

La crisis financiera actual y el cambio de tendencias en las reglas que regulan los fondos asignados a la Política Agrícola Común han puesto en entredicho este modelo y, en algunos casos, ha dejado prácticamente in-

(*) *Letrado de las Cortes Valencianas.*

movilizadas o inermes las actuales estructuras de gestión de los signos de calidad agroalimentaria.

En este estudio se examina el marco legal de los Consejos Reguladores, partiendo del acervo comunitario se analizan los Consejos Reguladores como gestores del signo distintivo en el contexto de la legislación estatal y autonómica, en línea con los estudios anteriormente publicados sobre esta materia (1).

El previsible eclipse progresivo o paralización del modelo mayoritario, estructurado en torno a una concepción de los mismos como corporaciones de derecho público, hace necesaria la identificación de los otros instrumentos de colaboración jurídico-privada que pueden constituir modelos de referencia para el funcionamiento del órgano gestor de un signo de calidad agroalimentaria.

Nuestro Ordenamiento ofrece un amplio abanico de modelos de colaboración público-privada como pueden ser la interprofesional, las fundaciones o las asociaciones (consideradas como entidades sin ánimo de lucro); o incluso, cuando lo permitan la idiosincrasia de la denominación, cualquier tipo societario como las sociedades de capital o las sociedades especiales como las cooperativas, las sociedades laborales, etc.

De este amplio abanico, en este estudio, se ha optado por centrar la cuestión en los aspectos de los modelos de entidades sin ánimo de lucro (interprofesionales, fundaciones y asociaciones), que pueden resultar atractivos para la gestión de las denominaciones de origen sin perjuicio de dejar patente que, en algunos casos, sería necesario emprender la modificación de algunas legislaciones autonómicas que, hasta la fecha, sostienen el carácter de corporación de derecho público del Consejo Regulador.

2. EL CONSEJO REGULADOR COMO GESTOR DEL SIGNO DE DISTINTIVO

Bercovitz Rodríguez-Cano considera que, en el reconocimiento de las DO, siempre concurren los factores característicos de la protección que

(1) Entre otros, la obra que fue resultado de mi tesis doctoral, dirigida por el Profesor Embid Irujo y publicada bajo el título de *Denominaciones geográficas de calidad: estudio de su reconocimiento y protección en la OMC, la UE y el Derecho español*, editada por Tirant lo Blanch en 2008.

son el reconocimiento por una autoridad administrativa que delimita los productos y la zona geográfica y la existencia de un órgano de control (2). De entre ambos, Botana Agra apunta que el Consejo Regulador se ha concebido desde un principio como un complemento indisoluble del reconocimiento de la Denominación y pieza esencial del sistema de denominaciones de origen (3).

En el ámbito nacional, los Consejos Reguladores y los Órganos de gestión se regulan en las disposiciones de los artículos 25 y siguientes de la Ley 24/2003 para los Consejos Reguladores de Denominaciones de Origen de productos vínicos y los artículos 84 y siguientes de la Ley 25/1970 para los Consejos Reguladores de Denominaciones de Origen de productos agroalimentarios no vínicos (4).

Entre las competencias de los Consejos Reguladores, el legislador nacional, de acuerdo con la normativa comunitaria, ha destacado la de proponer el reglamento que debe regir la vida de la denominación de origen o de la indicación geográfica, así como sus posibles modificaciones. Asimismo, el Consejo Regulador es el encargado de la defensa de la DOP o la IGP según el caso. Esta defensa comienza en las actividades de control del cumplimiento del Reglamento interno y se extiende a la defensa en el tráfico comercial frente a cualquier usurpación.

En el ámbito comunitario, los artículos 7 y 8.1 del Reglamento CE nº 1151/2012 son de aplicación y las DOP e IGP funcionan sobre la base de una estructura organizativa caracterizada por la existencia de una autoridad de control (5).

(2) BERCOVITZ RODRIGUEZ-CANO, A.: *Apuntes de ...*, p. 455.

(3) BOTANA AGRA, M.: *La denominación de...*, p. 107.

(4) El Decreto 1651/2004, de 9 de julio, establece las normas de desarrollo para la adaptación de reglamentos y órganos de gestión de los vinos de calidad procedentes de regiones determinadas a la nueva Ley 24/2003 (BOE 166 de 10.7.2004). En el ámbito autonómico, como hemos observado anteriormente, no existe mucha disparidad en las normas adoptadas sobre los órganos de gestión y de control de las DO respecto a las establecidas en la Ley estatal.

(5) Los artículos 7 y 36.1, 46.1 y 37.3 párrafo segundo, del Reglamento CE nº 1151/2012 disponen, con el fin de garantizar el cumplimiento de los requisitos del pliego de condiciones, la obligación para todos los Estados miembros de disponer con estructuras de control, o mediante la asignación de autoridades en servicios de control o por organismos privados autorizados por el Estado miembro. En este sentido, la estructura de administración de dicho organismo de control y certificación debe ser imparcial, estructurada y con medios de financiación definidos. Asimismo, deberá contar con un sistema de registros y los procedimientos de control y certificación regulados, cumplimentar las auditorías internas y las revisiones periódicas para comprobar el cumplimiento de la norma EN 45011 o la Guía ISO/IEC 65 (Criterios generales relativos a los organismos de certificación de productos). Por último, como también se ha indicado en el anterior capítulo de este trabajo, el organismo de control y certificación tiene que contar con procedimientos para la retirada y cancelación de las DOP o IGP.

Como apuntaron Serrano-Suñer y González Botija, tras setenta años de protagonismo de los Consejos Reguladores, la Ley del Vino introducía importantes novedades en el terreno de las entidades que han de gestionar las indicaciones geográficas vitivinícolas (6). Entre estas novedades, como hemos analizado en anteriores estudios, destacaba la posibilidad de que los órganos de gestión de las denominaciones de origen vnicas, tradicionalmente conocidos como Consejos Reguladores, pudieran ser de naturaleza privada e incluso sus funciones realizadas por interprofesionales que, en nuestro Ordenamiento, no tienen reconocida personalidad jurídica pública.

La Ley 24/2003 determinó que los órganos de gestión sólo se configuran en la Ley para las DOP, denominándose Consejo Regulador en los niveles de DO y DOC. Se determinó que estos órganos pueden ser de naturaleza pública o privada y sus funciones pueden ser asumidas también por una organización interprofesional allá donde exista, de acuerdo con lo dispuesto en la Disposición adicional octava de la Ley. Esta Disposición adicional octava de la Ley es considerada como una disposición *ad hoc* para las Denominaciones de Origen vitivinícolas de titularidad del Estado (7).

3. LOS CONSEJOS REGULADORES Y EL SISTEMA DE CONTROL

Respecto de los Consejos Reguladores, el artículo 27 de la Ley 24/2003 determina el régimen general para los mencionados órganos de DOP (anteriormente *vcprd*) cuyo sistema de control queda relacionado en el Reglamento de aprobación, y el RD 1126/2003 para los órganos de control del nivel de protección de vinos de la tierra.

En ambos niveles de protección, DOP y vinos de la tierra, las funciones de control pueden ser desempeñadas por órganos públicos o privados, en este último caso deben estar reconocidos como organismos independientes de control (UNE-EN- 45011) o organismos independientes de inspección (UNE-EN- 45004). Como recuerda la doctrina, se suscitan,

(6) SERRANO-SUÑER, G. y GONZALEZ BOTIJA, F.: *Comentarios a la Ley ...*, p. 241.

(7) PINO TARRAGONA, G.: *"Público y privado en el..."*, p. 133.

cada vez más, cuestiones relacionadas con la función de control de los Consejos reguladores de las denominaciones vinícolas y, en concreto, con la financiación de los gastos y servicios que se devengan por la “estructura de control” en la expedición de vinos a granel que deseen comercializarse bajo el signo de la DO (8).

En este sentido, López Benítez consideró el artículo 27 de la Ley del Vino como el verdadero núcleo de la misma puesto que estableció el principio de separación de los sistemas de control y de los sistemas de gestión de una DOP o IGP al determinar una especie de “menú” de carácter básico que cada Reglamento de DOP o IGP aplicaría para el establecimiento de su sistema de control. Además, la Ley estatal “...no diseña un modelo de gestión, control y certificación de los vinos con calidad, sino que, por el contrario, abre un menú muy variado, provisto de componentes incluso antagónicos, para que las Comunidades Autónomas elijan” (9).

Coello Martín ordenaba esta opción legislativa entre las reformas *neocorporativistas* que se caracterizan por una paulatina asimilación a órganos de certificación o inspección características de las entidades reguladas por la Ley de Industria; la sustitución directa por una representación interpuesta de organizaciones interprofesionales de la representación de intereses que se articulaba directamente entre los derechos habientes inscritos o encuadrados en los registros dependientes correspondientes; y, por último, la asunción del control disciplinario por la Administración pública y pérdida del mismo por los titulares del derecho de propiedad industrial (10).

En todo caso, el Consejo Regulador se ha concebido desde un principio como un complemento indisoluble del reconocimiento de la Denominación a modo de instrumento destinado a asegurar una adecuada tutela de los diversos intereses polarizados en torno a una Denominación de Origen, así como el cumplimiento por ésta de la función promotora del desarrollo social y económico del mundo rural agrícola. En definitiva, los

(8) COELLO MARTÍN, C. y GONZALEZ BOTIJA, F.: “El embotellado en destino...”, p. 22.

(9) LOPEZ BENITEZ, M.: “Algunas anotaciones sobre...”, p. 17 y *Del Estatuto del vino ...*, p. 201.

(10) COELLO MARTIN, C.: “Vinos artificiales y vinos facticios. Algunos rasgos de...”, p. 81.

Consejos Reguladores, con sus muchas luces y algunas sombras, han sido la clave de bóveda de la regulación de los vinos y la silenciosa pero profunda transformación de “vinos groseros” en “vinos de nombradía” (11).

4. MODELOS DE CONSEJO REGULADOR

4.1. Órganos desconcentrados o corporaciones de derecho público: el origen

Históricamente, la definición de la naturaleza de los Consejos Reguladores ha evolucionado. Mientras que en el Estatuto del Vino de 1932 se adoptó una definición que subrayaba la idea de la autonomía de gestión reconociendo expresamente la personalidad jurídico pública corporativa, en el Estatuto del Vino se definieron como órganos desconcentrados y, como veremos, se conceptuaron de distinto modo dependiendo de cada Reglamento aprobado.

En nuestro Derecho, en cuanto a la naturaleza jurídica de los CR, por un lado, se sostuvo que eran órganos desconcentrados de la entidad competente en la materia que les creaba y, por lo tanto, integrados en ésta, por lo que no gozaban de personalidad jurídica propia, ni de derechos ni de obligaciones (12), y, por otro, se defendió su carácter de corporaciones de Derecho público de base asociativa que gozan de personalidad jurídica y capacidad de obrar (13).

Ambas tesis contaron con un reflejo jurisprudencial simultáneo un tanto contradictorio en el Tribunal Supremo que, con carácter previo a la nueva

(11) Entre otros, vid: BOTANA AGRA, M.: *Las denominaciones...* p. 107; COELLO MARTIN, C.: “Vinos artificiales...”, p. 79; DE LA CALLE ROBLES, L.: “Denominaciones ...”, p. 34.

(12) López Benítez calificó a los Consejos Reguladores como órganos descentralizados de la Administración Pública, estatal o autonómica y, por ello, se configuran como órganos administrativos desconcentrados que incorporan en su composición a representantes de la Administración Pública y de los sectores privados con intereses conexos a la Denominación de Origen. Para este autor, los Consejos Reguladores no imponen una obligatoria pertenencia y por esta razón no se les podía considerar como Corporaciones de Derecho público y propone las “asociaciones de relevancia legal” como forma jurídica para el Consejo Regulador en el marco interpretativo del artículo 22 de la Constitución que realiza el TC en su Sentencia de 24 de mayo de 1985 (Véase: LOPEZ BENITEZ, M.: *Denominaciones de ...*, p. 138 y ss). Con carácter previo a la Ley 24/2003, en el ámbito legislativo autonómico, el Decreto Foral 215/1996, de 13 de mayo (BON n° 66 de 31 de mayo) reconocía la personalidad jurídica pública de los Consejos Reguladores definiéndolos como entes de derecho público.

(13) En este mismo sentido, se ha manifestado la doctrina (entre otros: COELLO MARTÍN, C.: y GONZALEZ BOTIJA, F.: “El embotellado del vino ...”, p. 32; y COSCULLUELA MONTANER, L.M.: “Nuevas tendencias...”, p. 352).

Ley 24/2003, afirmó que los Consejos Reguladores no son un órgano desconcentrado de la Administración, que se rige por normas administrativas, sino que son Corporaciones profesionales de derecho público o representativas de intereses económicos y sectoriales, constitutivas de asociaciones de base privada, a las que la Administración se limita a regular, delegándoles ciertas facultades públicas (14).

Se podía apreciar el rastro de dichas discusiones en cuanto a la naturaleza jurídica de los Consejos Reguladores en algunos de los Reglamentos de productos agroalimentarios amparados como DO, que recogieron literalmente distintos conceptos del Consejo Regulador como órganos administrativos desconcentrados dependientes (15), organismos sin mayor precisión (16), órganos colegiados desconcentrados (17), etc.

4.2. Los Consejos “funcionarán en régimen de derecho público o privado” desde 2003

Con carácter previo, es preciso mencionar que la Ley 24/2003 de la viña y el vino respondió a la necesidad de realizar una profunda modificación del régimen jurídico de las denominaciones de origen diseñado en el Estatuto de 1970 para adaptarlo a la organización territorial del Estado y al Derecho Comunitario (18).

Debemos resaltar que el apartado segundo del artículo 25 de la Ley 24/2003 establece que estos órganos de gestión tendrán personalidad jurídica propia, de naturaleza pública o privada, plena capacidad de obrar y funcionarán en régimen de derecho público o privado (19).

(14) En idéntico sentido, véanse por ejemplo las Sentencias de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 15.7.2003 y de 8.10.2001. Aún colea la expresión de organismo público desconcentrado en Sentencias del TS como la de 28.4.2004 en relación a la no autorización por el Consejo Regulador del Cava del uso de ciertas etiquetas a la empresa Codorniu (esta sentencia ha sido comentada por GONZALEZ BOTIJA, F.: *Denominaciones de origen...*, p. 5.)

(15) Por ejemplo, Reglamento de la denominación de origen Somontano, Orden de 13 de agosto de 1997 del Departamento de Agricultura de la Diputación General de Aragón (BOA de 3.9.1997).

(16) Por ejemplo, Reglamento de la denominación Cava, Orden de 14 de noviembre de 1991 (BOE 20.11.1991).

(17) Reglamento de la Denominación de Origen “Melocotón de Calanda”, Orden de 25 de agosto de 1999 (BOA 16.2.2000).

(18) GUILLEM RUIZ, J.V.: “El futuro de las denominaciones de...”, p. 2521.

(19) Asimismo, se dispone que sus funciones pueden ser asumidas también por una organización interprofesional allí donde exista de acuerdo con lo dispuesto en la disposición adicional octava de la Ley 24/2003. Esta disposición fue incluida expresamente en relación con el Consejo Regulador DOC Rioja como se estudia posteriormente.

Esto es, la literalidad legal permitía una novedad que consistía en que las denominaciones de origen de productos vínicos podían ser gestionadas por entes privados aunque en todo caso deberían ser autorizados por la Administración competente y quedaban sujetos a lo dispuesto en la Ley del Vino, las leyes autonómicas de los Parlamentos con competencia en la materia, y a sus respectivas normas de desarrollo, así como a la norma específica de la DOP (20).

4.3. La elección del modelo de Consejo por los legisladores autonómicos

De lo expuesto ha quedado claro que son las Comunidades Autónomas quienes deciden por ley la naturaleza jurídica o pública o privada y su sujeción a derecho público o privado de los órganos gestores de las DO.

En cuanto a la gestión de los signos de calidad, en el conjunto de Parlamentos autonómicos ha coincidido el legislador en separar dichas funciones de las de control, salvo el legislador autonómico catalán. Esta distinción es preceptiva por lo dispuesto por el derecho comunitario y estatal como ha sido afirmado anteriormente (21).

En relación con los órganos de gestión en el ámbito autonómico, cuando se trata del nivel de protección de DO o DOC se suele reservar para identificar a dichos órganos de gestión el término Consejo Regulador y se les reconoce personalidad jurídica propia, autonomía económica, plena ca-

(20) GUILLEM CARRAU, J.: "La regulación de las denominaciones de origen a escala subestatal...", p. 293.

(21) En el caso de Castilla y León, afirma López Benítez que más compleja es la solución en los supuestos en que el Reglamento de la Denominación haya permitido que las labores de control las realice una entidad privada. En estos casos, es evidente que ésta no puede actuar las funciones públicas enumeradas en el art. 38 de la LVCL. El art. 39 pretende resolver esta cuestión mediante una previsión bastante ambigua. Dice al respecto que «el control y la certificación de los vinos de pagos reconocidos dentro de la zona de producción de un vino de calidad con indicación geográfica, denominación de origen o denominación de origen calificada deberán ser realizados por el órgano de control del nivel de protección en el que están incluidos». Lo que, a nuestro juicio, pretende expresar este precepto lo expresa con mayor propiedad el art. 27.4 de la LV, en el sentido de que, como chirriaría que estos organismos privados desempeñasen ciertas funciones públicas —como, por ejemplo, el ejercicio de la potestad sancionadora—, que no pierden empero esa cualidad por el hecho de que el control de los vinos se haya confiado a una entidad privada, elevarán sus decisiones a la autoridad competente para la que tendrán un carácter vinculante. Trasladando estas previsiones al problema que ahora nos ocupa parece que, en el caso de las Denominaciones de Origen, esta autoridad competente no ha de ser otra que el propio Consejo Regulador en cuanto órgano de gestión. Sin embargo, la cuestión no queda clara en la LVCL porque, de un lado, el art. 47.1, antes aludido, parece sostener lo contrario, y, porque, de otro lado, el art. 26.2 de la LVCL, cuando enumera las funciones de los órganos de gestión, tampoco enumera estas atribuciones de control de naturaleza pública, probablemente porque está contemplando genéricamente los órganos de gestión, tanto los de naturaleza pública como los de naturaleza privada (LOPEZ BENITEZ, M.: "Algunas anotaciones sobre...", p. 38).

pacidad jurídica y capacidad para cumplir sus funciones, entendiendo que quedan sujetos al derecho público en lo relativo a su constitución, organización y procedimiento electoral y en las actuaciones que impliquen un ejercicio de funciones públicas (22).

En cambio, cuando se trata de otros niveles de protección, se determina su personalidad jurídica única y naturaleza privada proponiendo para los mismos la forma de asociación privada y prohibiendo la utilización del término Consejo Regulador en algunos casos.

Asimismo, nos encontramos con disposiciones autonómicas que inciden en el criterio adoptado en la Ley 24/2003, de 10 de julio, de la Viña y del Vino, de introducción de la novedad legislativa de los órganos de gestión privados, otorgando a los mismos facultades y supervisando su funcionamiento como directores determinadas figuras de calidad agroalimentaria y otras que no. No obstante, apunta López Benitez, la Ley estatal “...no diseña un modelo de gestión, control y certificación de los vinos con calidad, sino que, por el contrario, abre un menú muy variado, provisto de componentes incluso antagónicos, para que las Comunidades Autónomas elijan” (23).

En el conjunto de Comunidades Autónomas que legislaron con carácter previo a la Ley 24/2003, cabe señalar que el artículo 23 de la Ley del Vino de Castilla-La Mancha estableció que las organizaciones de productores serán reconocidas para los distintos niveles de protección por la Consejería como órganos de gestión, reservando a las agrupaciones de productores de vinos VCPRD la denominación de Consejo Regulador cuando reúnan los requisitos establecidos en la legislación vigente para ser reconocidas como interprofesionales. En 2013 ha sido derogada la ley, salvo en lo relativo al Instituto del Vino de Castilla-La Mancha (24).

Esta mención legal es confusa puesto que, como es conocido, las interprofesionales no tienen personalidad jurídica pública en nuestro Ordenamiento.

(22) GUILLEM CARRAU, J.: “La regulación de las denominaciones de origen a escala subestatal...”, p. 301.

(23) LOPEZ BENITEZ, M.: “Algunas anotaciones sobre...”, p. 17.

(24) DOCM núm. 50 de 8 de abril de 2003 y BOE núm. 132 de 3 de junio de 2003, derogada parcialmente por la Ley 6/2013, de 14 de noviembre (DOCM 226, 21-11-2013), quedando en vigor sólo el Título III de la ley, relativo al IVICAM.

Así, por un lado, en el artículo 23.1 de la Ley castellano-manchega, se reconocía a las agrupaciones de productores y a las asociaciones privadas constituidas a iniciativa de los productores la posibilidad de constituirse en órganos de gestión “que adoptarán la denominación de Consejo Regulador cuando puedan ser reconocidas como interprofesionales y se subrogarán en la titularidad de bienes, derechos y obligaciones de los actuales Consejos Reguladores de acuerdo con la disposición transitoria segunda de dicha ley”.

Por otro, el artículo 29 de la Ley 7/2007 de Calidad agroalimentaria de la citada Comunidad determina que se entiende por órgano de gestión aquella organización de naturaleza jurídico-privada legalmente constituida, a la que se atribuye la promoción, defensa y representación de las figuras de calidad (25).

En Navarra, se manifiesta la Ley foral de ordenación vitivinícola en sus artículos 19 y 20, precisando para los vinos de pago en su artículo 21 que el órgano de gestión, de personalidad jurídica privada, podrá gestionar varios vinos de pago (26).

En Castilla y León, el artículo 24 de la Ley 8/2005, de la viña y el vino, distingue, por un lado, la figura del Consejo Regulador como Corporaciones de Derecho público para la gestión de las DO, las DOC y los vinos de pago y, por otro, las asociaciones privadas legalmente constituidas como órganos de gestión de los vinos de calidad con IG. Respecto a éstas últimas, como se ha afirmado respecto al caso manchego, en Castilla y León, se coincide al señalar que será el Instituto Tecnológico Agrario de Castilla y León el órgano que desempeñará las funciones públicas que por su naturaleza privada dichas asociaciones no puedan desempeñar (27).

En la Ley 9/2006, de calidad alimentaria de Aragón, se articula también la posibilidad de que los órganos de gestión de los vinos de pago tengan personalidad jurídica privada cuando haya inscrito un solo vitivinicultor.

(25) DOCLM núm. 72 (05/04/2007).

(26) Ley Foral 16/2005, de 5 de diciembre, de ordenación vitivinícola, B.O.N. n.º 149, 14 de diciembre de 2005.

(27) BOCyL núm. 116 de 16 de junio de 2005 y BOE núm. 162 de 8 de julio de 2005.

No obstante, los órganos de gestión de las DO y DOC de vinos y las DOP e IGO de productos alimenticios tendrán carácter de corporación de derecho público y se denominará Consejo Regulador. Como Disposición Adicional novena se preceptúa que reglamentariamente se determinará la forma de gestión para los vinos de la tierra y los vinos de pago, pudiéndose establecer que se aplique lo dispuesto en la propia Ley aragonesa para los Consejos Reguladores (28).

Por último, no sólo por la historia y la tradición de esta región en la elaboración de vino el modelo organizativo de las figuras de calidad agroalimentaria en la Comunidad Autónoma de La Rioja merece mención separada al resto de Comunidades Autónomas. La regulación riojana se singulariza entre las autonómicas en función de las disposiciones relativas a la organización de los órganos de gestión y control de las denominaciones geográficas. En La Rioja, el artículo 6 de la Ley de sistemas de calidad agroalimentaria resuelve igualmente la cuestión de la naturaleza jurídica pública o privada de los órganos de gestión pero precisando que cuando se adopte la opción de la naturaleza privada, la asociación privada que resulte quedará abierta a todos los operadores. Así, el modelo establecido en La Rioja comprende el funcionamiento, gestión- permitiendo tanto las formas jurídico-públicas como las privadas-, promoción, control, certificación y procedimiento sancionador en el ámbito de los sistemas de protección de la calidad agroalimentaria.

En el ámbito del control y la certificación, cabe destacar que la Ley de sistemas de calidad agroalimentaria de La Rioja introduce una mención al autocontrol por los operadores y subraya que la principal característica de las figuras reconocidas como órganos de gestión de naturaleza privada es el autocontrol por parte de los operadores, y, en algunos casos, un control por certificaciones externas, basadas en el cumplimiento de una norma técnica, reglamento o pliego de condiciones. En el artículo 17 de la Ley de sistemas de calidad agroalimentaria de La Rioja se inserta una definición de Autocontrol cuya literalidad es la siguiente: “...*Los operadores serán los responsables primeros del cumplimiento de las normas que les afecten, ejecutando las actuaciones necesarias para acreditar el ci-*

(28) BOA núm. 142 de 13 de diciembre de 2006 y BOE núm. 22 de 25 de enero de 2007.

tado cumplimiento frente a las entidades externas de control y/o certificación y al órgano de la Comunidad Autónoma responsable de la superior inspección” (29). En idéntico sentido, se manifiesta el legislador aragonés.

Por último, el artículo 18 de la Ley 10/2007 articulaba esta posibilidad y la de fragmentación de las facultades corporativas en el territorio de Andalucía, pero el artículo 12.3 de la Ley 2/2011, de calidad agroalimentaria introduce la consideración de los consejos reguladores de las denominaciones de origen protegidas, indicaciones geográficas protegidas e indicaciones geográficas de bebidas espirituosas como corporaciones de Derecho Público con personalidad jurídica propia, para dar más relevancia a los productores y elaboradores en la autorregulación del sector (30).

En el ámbito autonómico, de este modo, existe un segundo grupo de Comunidades Autónomas en cuyas leyes sectoriales se identifican los órganos de gestión como modelos corporativos de naturaleza pública (31).

En estas Comunidades Autónomas, los órganos de gestión de las DOP e IGP aparecen solamente definidos como Corporaciones de Derecho público, como es el caso del artículo 8 de la ley de calidad agroalimentaria de Cataluña, en cuyo preámbulo se introduce la consideración de los consejos reguladores de las DOP e IGP como corporaciones de Derecho público con personalidad jurídica propia, a diferencia de la normativa anterior que los definía como órganos desconcentrados de la administración. Así, el artículo 10.1 de la Ley de Ordenación Vitivinícola de dicha Autonomía corrobora lo afirmado (32).

En este mismo sentido se manifiesta la normativa autonómica sobre la materia en Baleares (Artículo 3 del Decreto 49/2004 de 28 de mayo, de régimen jurídico y económico de los consejos reguladores y de otros entes de gestión y de control de la denominación de calidad, BOCAIB de 5.6.2004). Con carácter previo, el artículo 28 de la Ley 10/2003, de 22

(29) BOLR núm. 76 de 7 de junio de 2005 y BOE núm. 147 de 21 de junio de 2005.

(30) Ley 2/2011, de 25 de marzo, de la Calidad Agroalimentaria y Pesquera de Andalucía, BOJA núm. 70 de 8 de abril de 2011 y BOE núm. 99 de 26 de abril de 2011.

(31) GUILLEM CARRAU, J.: “Las denominaciones de origen y las reformas...”, p. 187.

(32) Ley 15/2002, de 27 de junio, de ordenación vitivinícola, modificada por la Ley 15/2005, de 27 de diciembre DOGC de 2.1.2006, y Ley 14/2003, de calidad agroalimentaria de Cataluña, DOGC de 1.7.2003.

de diciembre, de medidas tributarias y administrativas establece que los Consejos reguladores, u otros entes asimilados de gestión y control de denominación de calidad, creados y regulados por la normativa autonómica balear en vigor constituyen corporación de derecho público de base asociativa, con autonomía y capacidad de obrar para el cumplimiento de sus funciones, que deben ajustar su actividad al ordenamiento jurídico privado, sin perjuicio de la aplicación del ordenamiento jurídico público respecto al ejercicio de las potestades administrativas que tengan atribuidas (33).

En el País Vasco, debe referenciarse el artículo 31.3 de la Ley 5/2004, de 7 de mayo, de ordenación vitivinícola (34). En artículo 58.2 de la Ley 17/2008 de calidad agroalimentaria se dispone en idéntico sentido al afirmar que la gestión de los distintivos de calidad y origen se realizará desde entidades públicas o privadas que velarán por el cumplimiento de los reglamentos de dichos distintivos, y donde estarán representados los sectores inscritos en los registros de los mismos (35)

En Murcia, el artículo 1 de la Ley 6/2003, de 12 de noviembre, de los Consejos Reguladores, afirma que los Consejos Reguladores tendrán personalidad jurídica propia como corporaciones de Derecho público, autonomía económica y plena capacidad de obrar para el cumplimiento de sus funciones (36). Complementariamente, véase también el artículo 12.2 de la Ley 2/2005, de 18 de febrero de protección y defensa de la calidad alimentaria gallega.

En Cantabria, los Consejos Reguladores también tienen la consideración de órganos desconcentrados en virtud de lo dispuesto en la Ley 3/2000, por la que se crea el Organismo Autónomo Oficina de Calidad Alimentaria (37). En idéntico sentido se manifiesta la Ley canaria que proclama

(33) Decreto 49/2004, de 28 de mayo, de régimen jurídico y económico de los Consejos Reguladores y de otros entes de gestión y de control de las denominaciones de calidad (BOCAIB de 5.6.2004).

(34) Ley 5/2004 de Ordenación Vitivinícola del País Vasco, BOPV de 24.5.2004.

(35) DOPV núm. 250 de 31 de diciembre de 2008 y BOE núm. 242 de 7 de octubre de 2011.

(36) Ley 6/2003, de 12 de noviembre, de los Consejos Reguladores (BORM de 1.12.2003).

(37) Ley 3/2000, de 24 de julio, por la que se crea el Organismo Autónomo Oficina de Calidad Alimentaria (BOCA de 3.8.2000). y Decreto 16/2005, de 10 de febrero, por el que se regula el Sector Vitícola en Cantabria (BOCA de 22.2.2005).

que los Consejos Reguladores del Vino son Corporaciones de Derecho Público (38).

De igual modo, el legislador de la Comunidad Valenciana apunta la figura del Consejo Regulador para las DO y DOC de manera idéntica a la Ley 24/2003 en sus artículos 44 y siguientes, determinando que “...los órganos de gestión son corporaciones de derecho público, que con carácter general, sujetan su actividad al derecho privado, y están dotados de personalidad jurídica propia y de plena capacidad para el desarrollo de sus fines, pudiendo realizar toda clase de actos de gestión y administración, excepto en las actuaciones que impliquen el ejercicio de potestades o funciones públicas, en las que deben sujetarse al Derecho administrativo”, pudiendo un órgano de gestión ocuparse de dos o más denominaciones de calidad con IG, DO, DOC y, en su caso, vinos de pago (39). En la Comunidad Valenciana, tras la conocida como Ley de acompañamiento del año 2006, se ha establecido que todos los Consejos Reguladores creados hasta la fecha se constituyen como corporaciones de derecho público, sin perjuicio de dejar abierta para los futuros la posibilidad de adoptar una naturaleza jurídica pública o privada (40).

En este contexto, la doctrina también apunta la contradicción entre la nueva Ley de la Viña y del Vino y algunas leyes autonómicas. Así, por ejemplo, la normativa catalana en cuanto a los órganos de control y gestión es contradictoria con la emanada del legislador estatal. En particular, los artículos 25 y 26 de la Ley de la Viña y el Vino y el artículo 11 de la Ley autonómica catalana mantienen criterios completamente distintos respecto de la separación de los órganos de control y gestión de los Consejos Reguladores (41).

(38) Ley 1/2005, de 22 de abril, de creación del Instituto Canario de Calidad Agroalimentaria, BOE núm. 112, de 11.5.2005 y la Ley 10/2006, de 11 de diciembre, de los Consejos Reguladores de Vinos de Canarias.

(39) Ley 2/2005, de 27 de mayo, de la Generalitat, de Ordenación del Sector Vitivinícola de la Comunidad Valenciana (DOGV n.º 5019, de 2.6.2005) y Ley 10/2006, de 10 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera y de Organización de la Generalitat (DOGV 5416, de 28.12.2006).

(40) Desde el punto de vista de la técnica normativa, merece especial atención en el ámbito de la Comunidad Valenciana, la opción elegida por Les Corts Valencianes para proclamar que los órganos de gestión de los Consejos Reguladores en la Comunidad Valenciana tendrán naturaleza de Corporaciones de Derecho Público. De este modo, se incluyeron unos preceptos *ex professo* y sin conexión con ninguna otra norma legal en el Capítulo XXVII, que reza “De la Protección de los sistemas de Calidad Agroalimentaria”, de la Ley 10/2006, de 10 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera y de Organización de la Generalitat (DOGV 5416, de 28.12.2006).

(41) MARTIN RODRIGUEZ, M.A. y VIDAL GIMÉNEZ, F.: “La nueva ley ...”, p.61.

En todo caso, es criticable que el legislador haya escogido el menú directamente, sin permitir que fuera el propio sector el que según sus particularidades pudiera elegir entre una opción u otra de las que posibilitaba el legislador estatal (42).

5. LOS ARGUMENTOS A FAVOR DEL MANTENIMIENTO DEL CARÁCTER PÚBLICO DE LOS CONSEJOS REGULADORES

La posibilidad de que los órganos de gestión se constituyan como órganos de naturaleza jurídica privada fue una de las novedades de la legislación estatal que ha levantando las críticas de la doctrina administrativista, al considerarse que el abanico de posibilidades organizativas abierto es de difícil puesta en marcha por alejarse de la tradición jurídica de nuestro país (43).

López Benítez encontraba dificultades para entender que, salvo la certificación, el control y la sanción, el resto de funciones de los Consejos Reguladores pudieran ser calificadas de privadas tal y como ha hecho el legislador y para explicar su criterio pone como ejemplos la llevanza de registros, la calificación de añadas, la gestión de cuotas obligatorias, la adopción de normas de campaña, funciones todas ellas eminentemente públicas y cuyo ejercicio por entes privados puede ser cuestionado en el ordenamiento jurídico vigente (44).

Para Pino Tarragona, la naturaleza privada de un Consejo Regulador suponía la gestión por una entidad privada de las funciones públicas hasta ahora ejercidas por el Consejo, tales como la ordenación del sector, el establecimiento de normas sobre poda, riego, llevanza de registros, calificación de los vinos que optan a formar parte de la Denominación, cobro de tasas y exacciones parafiscales, etc. Aunque lo que realmente suscitaba problemas, desde la opinión de la autora citada, era el ejercicio de la potestad sancionadora (45).

(42) GUILLEM CARRAU, J.: "La regulación de las denominaciones de origen a escala subestatal....p. 304. y "Las denominaciones de origen y las reformas...., p. 183.

(43) FANLO LORAS, A.: *Informe CCAA...*, p. 407.

(44) LOPEZ BENITEZ, M.: *Del Estatuto del vinop. 235.*

(45) PINO TARRAGONA, G.: "Público y privado en el modelo...., p. 136.

En este mismo sentido, lo complicado de entender, sostenía Gómez Lozano, es que “*cuando se habla de denominaciones geográficas y de procedimiento de reconocimiento, como competencia de las autoridades públicas al existir un interés público evidente, simultáneamente se habilita la posibilidad de insertar en la gestión de las mismas a órganos privados*” (46).

La doctrina criticó fundamentalmente la transferencia de parte de la competencia del control de calidad de los vinos a agentes externos a los Consejos Reguladores y de naturaleza privada, puesto que traería como consecuencias que parte de dicho control sería realizado por las empresas que ni siquiera tendrían una vinculación directa con el sector. Eso además del riesgo de abandono de la tutela administrativa sobre el particular y de relajación de los propios controles. Estos autores consideraban que este planteamiento se contradecía además con la declaración de demanialidad de los nombres protegidos por el artículo 17 de la Ley 23/2004, siendo altamente criticable que un órgano de gestión pueda tener naturaleza pública o privada (47).

En definitiva, conviene destacar que se trata de actividades desempeñadas tradicionalmente por la Administración, bien a través de sus propios servicios o bien a través de organismos autónomos de carácter administrativo, que pasa a ser desempeñada por sujetos de naturaleza jurídica privada.

De este modo se manifiesta, en el Derecho agroalimentario, el fenómeno del ejercicio privado de funciones públicas o la “huida al Derecho Privado”, que tuvo como consecuencia la reacción doctrinal a favor del reconocimiento de una “reserva de Derecho Administrativo”. Muñoz Machado considera que la mayor parte de estas valoraciones sobre las actividades desempeñadas por la Administración han dejado de ser exactas en nuestro tiempo al producirse una real y profunda aproximación entre muchas instituciones del Derecho Público y del Derecho Privado, y en modo alguno puede decirse hoy que sean siempre aquellas las que

(46) GÓMEZ LOZANO, M^a. M.: *Denominaciones de origen y otras...*, p. 30.

(47) Entre otros: GÓMEZ LOZANO, M^a.: *Denominaciones de origen y otras...*, p.30; MARTÍN RODRÍGUEZ, M.A. y VIDAL GIMÉNEZ, F.: “La nueva ley ...”, p. 64.

ofrecen mayores garantías de estabilidad de las relaciones o de cumplimiento de las obligaciones que resultan de las leyes o de los contratos. Se alude a la «huida al Derecho privado», como la tendencia al empleo del Derecho civil, mercantil o laboral por las Administraciones públicas. La expresión fue acuñada por Fritz Fleiner, en respuesta a las preocupaciones surgidas entre los administrativistas en Alemania, donde existe un amplio campo para la utilización del derecho privado, dada la ausencia de categorías jurídicas como el contrato administrativo o el dominio público (48).

Como reacción a esta huida se desarrolló, la teoría de la reserva de Derecho Administrativo que proclamaba la existencia de un ámbito nuclear, a menudo criticado por su imprecisión, que no comprende sin embargo sectores materiales o funcionales determinados sino una serie de formas de actuación, recursos, procedimientos y dispositivos organizativos que resultan imprescindibles para la capacidad de funcionamiento en el ámbito público (49).

En nuestro ámbito, Del Saz considera que esta reserva impediría que la Administración se convirtiese en una persona de Derecho privado más, evadiéndose de las garantías y controles a cambio de perder sus privilegios e impediría que determinados actos administrativos quedaran, con la excusa de ser actos técnicos o de gobierno, excluidos del control jurisdiccional (50).

En definitiva, en el caso que nos ocupa, no nos hallamos ante una delegación administrativa conferida en un marco contractual o de convenio, como sucede por ejemplo en el ámbito del urbanismo con el agente urbanizador, sino de una atribución normativa que reconoce a los sujetos beneficiarios de la misma una flexible autonomía funcional, tampoco es un claro supuesto de concesión ni de autorización administrativa.

(48) Apunta Muñoz Machado que el fenómeno de la huida hacia el Derecho privado se acelera a partir de los años sesenta con la idea de que el Derecho Administrativo, con sus procedimientos, rituales, garantías y controles, es una herramienta demasiado pesada como para que la Administración pueda actuar con eficacia, mucho más si se pretende competir en mercados de bienes y servicios en los que también está presente la iniciativa privada. Entre otros, véase: MUÑOZ MACHADO, S.: *Tratado de...*, p. 69 y 71; SAINZ MORENO, F.: *Ejercicio privado de funciones ...*, p. 1699; SALAS ARQUER, J.M.: *“Huida al Derecho privado...”*, p. 399.

(49) SCHMIDT-ASSMANN, E.: *La Teoría General del...*, p. 218.

(50) DEL SAZ, S.: *“Desarrollo y Crisis del Derecho...”*, p.173.

Por ello, la situación no exime de tutela administrativa porque los Poderes públicos no pueden verse afectados por el desempeño privado de las tareas inherentes a la calidad, en particular, cuando se ven en juego los intereses legítimos de los consumidores (51).

En este sentido, por parte de la doctrina, se apuntó que el legislador español debería haber mantenido que el órgano de gestión debía tener personalidad jurídica de naturaleza exclusivamente pública pues sólo así se podría mantener la tutela de la administración sobre su gestión y podría actuar también en relación con la inscripción en los registros establecidos por la normativa vigente. Lo “*acertado y congruente con la declaración de demanialidad de los nombres protegidos hubiera sido adoptar la solución de la Ley de Aguas de otorgar el control a los entes públicos como son los organismos de cuenca*” (52).

Coello Martín afirma que, tras la Ley 24/2003, se estableció un modelo institucional facticio que ha demostrado, y está demostrando su escasa eficacia. Abandonar una figura institucional asentada de base corporativa, como son los Consejos Reguladores, permitía recuperar un nuevo corporatismo *iure privato* y fomentar la estatalización de todas las relaciones económicas y profesionales (53).

6. LA COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA COMO ALTERNATIVA DE GESTIÓN PARA LOS SIGNOS DE CALIDAD AGROALIMENTARIA

Señala Embid Irujo que hablar hoy de colaboración entre el sector público y el sector privado en la realización de actividades, con independencia del objeto concreto que con ellas se persiga, no supone en sentido estricto, una novedad absoluta (54).

No obstante, sí que es una novedad atender a las posibilidades de organizar la gestión de un signo distintivo, al que se le reconoce la naturaleza de dominio público, con un régimen de colaboración público-privada

(51) MIGUEZ MACHO, L. y RODRIGUEZ-CAMPOS GONZALEZ, S.: “La certificación privada...”, p. 18.

(52) MARTIN RODRIGUEZ, M.A. y VIDAL GIMENEZ, F.: “La nueva ley de la viña y del ...”, p. 63.

(53) COELLO MARTIN, C.: “Vinos artificiales y vinos facticios. Algunos rasgos...”, p. 81.

(54) EMBID IRUJO, J.M.: “Introducción general...”, p. 28.

como el que supone la constitución de una fundación para el interés general.

Con carácter previo hay que matizar que el hecho de hablar de fundaciones o asociaciones como modelos organizativos para la gestión de los signos de calidad agroalimentaria no implica que la Administración desaparezca de los mismos.

Precisamente, la presencia de la Administración en el llamado tercer sector está ampliamente generalizada e incluso en algunas ocasiones la iniciativa fundacional proviene del propio sector público o la fundación se incardina en el conjunto de entes del denominado sector público.

Esto ocurre así porque, por un lado, el derecho de fundación para fines de interés general del artículo 34 de la Constitución se reconoce también a las Administraciones públicas a pesar de no existir una previsión constitucional expresa como queda patente en el artículo 44 de la Ley 50/2002 de fundaciones del Estado. Por otro, estas afirmaciones se complementan con las necesarias precauciones que deben tomarse cuando la Administración pública constituye o participa en fundaciones privadas o éstas se dedican a gestionar diversos servicios como son la participación en los órganos de gobierno, la fiscalización externa correspondiente por el Tribunal de Cuentas o equivalente autonómico, las facultades de nombramiento de patronos, etc., porque no existe posibilidad en las fundaciones de atribuir automáticamente a la aportación económica una participación proporcional en el control de la fundación. Por eso, en el ámbito autonómico, por ejemplo, en el País Vasco se han regulado algunos de éstos aspectos en la disposición adicional cuarta de la Ley 7/2007, de asociaciones del País Vasco. Aunque parezca que se acude a estas figuras por huir de las constricciones que establece el Derecho administrativo, señala Pariente de Prada que la realidad no es tal porque estas fundaciones del sector público o privadas de participación pública, actualmente, son susceptibles de ser fiscalizadas por los órganos de control y fiscalización autonómicos o estatales, hay un incremento de la actividad de control parlamentario sobre las mismas y están sujetas a la legislación en materia de hacienda pública, contratación administrativa y función pública (55).

(55) PARIENTE DE PRADA, I.: *“Reflexiones preliminares...”, p.17.*

En definitiva, el marco de referencia para la evolución de los actuales Consejos Reguladores-Corporaciones de derecho público se amplía por la propia evolución del Derecho de sociedades. Como apunta Embid Irujo, uno de los rasgos de la teoría general de las personas jurídicas de Derecho privado en el ordenamiento español es el surgimiento de nuevas categorías como tercer sector, economía social y economía sostenible, que abarca un amplio conjunto de personas jurídicas de naturaleza privada dentro del cual entrarían las entidades sin ánimo de lucro, como las fundaciones, así como la fungibilidad del propio derecho de sociedades que permite las transformaciones heterogéneas desde tipos de sociedades de capital a fundaciones, por ejemplo. No obstante, el profesor Embid Irujo considera que es posible afirmar que ciertas formas jurídicas son más idóneas que otras para servir a la colaboración público-privada en función de los fines que éstas persigan (56).

Por eso, a los efectos que nos ocupan, para seleccionar modelos de referencia es conveniente recordar las finalidades que persigue la creación de un órgano gestor de un signo de calidad agroalimentaria y las funciones que se le atribuyen.

Fundamentalmente, desde el punto de vista agronómico, en el caso de los vinos, el Consejo Regulador se ocupa del estudio y la elaboración de toda propuesta de reglamentación relativa a la ordenación, orientación, regularización y organización del mercado del vino en la zona definida para fomentar la demanda e imagen de los vinos, asegurar el control efectivo de la reglamentación básica, certificar el origen y establecer un contacto permanente entre viticultura, vinicultura y comercio (57).

Como ya afirmamos en su día, esta afirmación es válida *mutatis mutandi* para los órganos de gestión de las DOP e IGP del resto de productos agrícolas y alimenticios (58). Desde el punto de vista jurídico, corresponde, en primer lugar, determinar el ámbito de competencias que tienen reconocidos en nuestro Ordenamiento los Consejos Reguladores. Así, este ámbito se extiende en lo subjetivo, a las personas inscritas en sus di-

(56) EMBID IRUJO, J.M.: "Introducción general...", p. 36.

(57) GUILLEM RUIZ, J.V.: "El futuro de...", p. 2540.

(58) GUILLEM CARRAU, J.: "Denominaciones geográficas de calidad ...", p. 318.

ferentes registros (59); en lo objetivo, a los productos amparados por la denominación de origen (60); y, en lo territorial, a la respectiva zona de producción delimitada geográficamente en su Reglamento, cuestión ésta última de difícil conceptualización (61).

En segundo lugar, en cuanto a las competencias tradicionalmente reconocidas en el ordenamiento jurídico a los Consejos Reguladores, la primera de ellas consiste en la posibilidad de realizar un proyecto de reglamento que sea susceptible de convertirse en la norma básica que rijan la organización y el funcionamiento de la denominación de origen o la indicación geográfica (62). La segunda de las competencias atribuidas tradicionalmente a los Consejos Reguladores de las denominaciones de origen es la gestión de la producción que queda amparada en su territorio. Desde la adopción de la Ley 24/2003 se instaura el principio de principio de separación de los sistemas de control y de gestión.

En definitiva, lo que no se puede obviar es que la labor encomendada al Consejo Regulador por la legislación estatal y comunitaria es ingente en funciones y competencias. En relación con las funciones del Consejo Regulador, el artículo 87 de la Ley 25/1970 y, de modo similar, el artículo 26 de la Ley 24/2003, determinan, entre otras, las funciones de orientar, vigilar y controlar la producción, la elaboración y calidad de los productos

(59) La inscripción en los registros es voluntaria pero sólo los productores inscritos en los mismos tienen derecho a usar la denominación y disfrutar de las prerrogativas y ventajas arrojadas a dicha condición, así como la obligación de cumplir las disposiciones del reglamento, el acatamiento de los acuerdos del consejo regulador y el p.o de las exacciones establecidas a favor de éste.

(60) La competencia del Consejo Regulador en función del criterio objetivo se extiende a cualquiera de las fases de producción, elaboración, crianza, circulación y comercialización, abarcando potestades muy diversas, entre otras: la de fomento en relación con los productos amparados; la actividad de limitación manifestada en autorizaciones singulares y circulares de carácter general y en la potestad de inspección a través de sus propios veedores. (Vid LOPEZ BENITEZ, M.: *Las denominaciones...* p. 156).

(61) En materia de denominaciones de origen vitícolas tan relevante es la zona de producción como la de crianza. El Tribunal Supremo entiende que los productores no tienen derecho a exigir una invariabilidad en la delimitación territorial de dichas zonas de producción y crianza (STS de 10 de junio de 1980, JUR 3170) pero que, aún siendo este concepto de "zona de producción" jurídicamente indeterminado, no es una potestad discrecional. .

No obstante, la administración goza de cierto margen de apreciación que le permite considerar técnicamente aquellos elementos que valoren relevantes (STS 13.6.1984, Aranzadi 4673). En este mismo sentido, se ha manifestado, en sentencia de 25 de abril de 1989, el TJCE: "... si bien corresponde a las autoridades nacionales realizar la delimitación precisa del área de producción vitícola, basada, en la medida de lo posible, en la parcela o subparcela de la vid, tal y como se establece en el apartado 2 del artículo 3 del Reglamento n° 338/1979, y si para ello, las autoridades nacionales disponen necesariamente de una cierta facultad de apreciación, los criterios que éstas han de tener en cuenta a tal fin, son, en lo esencial, los establecidos en el Derecho comunitario."

(62) GUILLEM CARRAU, J.: *Denominaciones geográficas de calidad...*, p.335.

amparados por la Denominación de Origen, el velar por el prestigio de ésta en el mercado nacional y extranjero, persiguiendo las utilizaciones indebidas, y la promoción y propaganda para la expansión de mercados, así como su estudio.

El legislador estatal precisa que el Consejo Regulador ejerce las facultades delegadas por los órganos competentes de las Administraciones Públicas y debe colaborar en las tareas de formación y conservación que le sean encomendadas por la misma, expedir los certificados de origen y garantía y gestionar directamente las exacciones legalmente establecidas y cuantas percepciones le correspondan, así como recaudar las multas y ejecutar las sanciones impuestas (63).

Así, en cierto modo, el Consejo Regulador es el guardián de la Denominación de Origen, sin perjuicio de cuantas funciones le pueda atribuir su Reglamento. De esta manera, el Consejo Regulador actúa con plena responsabilidad y capacidad jurídica de obligarse y comparecer en juicio, tanto en España como en el extranjero, ejercitando las acciones que le correspondan en su misión de preservar y defender los intereses generales de la Denominación de Origen (64).

Corresponde pues a los Consejos Reguladores la aplicación de un régimen protector concreto para las DO e IG como signos distintivos integrados en la propiedad industrial o desde las reglas de represión de la competencia desleal (65).

(63) *El régimen sancionador de los Consejos Reguladores de las denominaciones de origen vinícolas está regulado en el Título III de la Ley 24/2003. Los Consejos Reguladores de las denominaciones de origen de productos agroalimentarios no vinícolas no se encuentran comprendidos en el ámbito de aplicación referido y deberán ajustarse en el ejercicio de la potestad sancionadora a lo establecido en el Reglamento de procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora (RD 1398/1993, de 26 de marzo).*

(64) GUILLEM CARRAU, J.: *Denominaciones geográficas de calidad ...*, p.336.

(65) Audier destaca, en primer lugar, el reconocimiento jurídico de una DOP o IGP viene provocado por el interés de los productores en defenderse frente a las posibles situaciones de competencia desleal que puede suscitar la utilización por los competidores de la denominación de un producto reputado o denominaciones similares. Por ello, en muchas ocasiones en el origen del reconocimiento jurídico de una DOP o IGP se encuentra un acuerdo interprofesional, una reglamentación que determina las condiciones de elaboración de un determinado producto, etc. En segundo lugar, a este interés se añade el interés de los consumidores, que se protege mediante el establecimiento de medios que permitan evitar las confusiones debidas al uso fraudulento de un término reservado para denominar un producto de calidad determinada. (véase: AUDIER, J.: "Para una calificación jurídica...", p. 10).

En este sentido, léase también: BERCOVITZ RODRIGUEZ-CANO, A.: "Nociones Introductorias...", p. 87; COELLO MARTÍN, C.: y GONZALEZ BOTIJA, F.: "El embotellado del vino ...", p. 43; GOMEZ LOZANO, M.M.: "Denominaciones de origen y otras, p. 101 y ss.

Como decíamos, señala Coello Martín que, por la evolución hacia modelos organizativos de naturaleza privada y el consecuente desapoderamiento de competencias públicas en el ámbito de los órganos de gestión de las denominaciones geográficas, se produce la asunción del control disciplinario por la Administración pública y pérdida del mismo por los titulares del derecho de propiedad industrial (66).

En cualquier caso, los Consejos Reguladores, reconocidos tradicionalmente como corporaciones de Derecho público de base asociativa, con autonomía y capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines, deben ajustar su actividad al ordenamiento jurídico privado, sin perjuicio de la aplicación de la normativa estatal básica, la normativa comunitaria y la normativa autonómica, así como la reglamentación de la denominación de calidad y el reglamento propio de organización y funcionamiento respecto al ejercicio de las potestades administrativas que tenga atribuidas. De igual modo ocurrirá, eventualmente, con los órganos de gestión de naturaleza privada que sustituyan a los Consejos Reguladores en virtud de lo dispuesto en la Ley 24/2003.

Por eso, apunta Embid Irujo que si la finalidad de la colaboración público-privada es simple y llanamente económica o el ejercicio de una actividad empresarial, la forma jurídica idónea es algún tipo de sociedad de capital; si la finalidad es prestacional o de fomento podría abrirse el abanico a las cooperativas; sin embargo, en ocasiones, la finalidades concretas y la complejidad de las atribuciones pueden llevar a la creación de un conjunto de personas jurídicas, de la misma o de distinta naturaleza, al servicio de un designio unitario en el marco de las finalidades perseguidas en dicha colaboración (67).

Aplicando el razonamiento expuesto a los órganos de gestión de los signos de calidad agroalimentaria, a la vista de la complejidad de las funciones y competencias descritas, cabe plantear la necesaria creación de un conjunto de figuras asociativas en función de la efectividad de cada una para cumplir una función y, todas ellas, bajo el prisma común de la protección, defensa y promoción del signo distintivo. De hecho, no es raro encontrar

(66) COELLO MARTIN, C.: "Vinos artificiales y vinos facticios. Algunos rasgos de...", p. 81.

(67) EMBID IRUJO, J.M.: "Introducción general...", p. 39.

en la actualidad casos en los que el Consejo Regulador es el eje matriz de un conjunto de empresas, fundaciones o asociaciones dedicadas a los más diversos fines en relación con la DO como puede ser la producción de bienes accesorios y embalajes, la formación, las misiones comerciales y la promoción, la titularidad de los bienes patrimoniales, etc. El único aspecto que por prescripción legal no debería estar bajo la matriz es la cuestión del control.

Sin perjuicio de ello, también puede optarse por fórmulas más sencillas de organización en torno a un único ente que alternativamente a la corporación de derecho público, allá donde se permita o donde se modifique la ley a tal efecto, podría adoptar forma jurídico-privada.

Entre estas formas societarias parece más adecuado centrar la atención en aquellas que se consideran “sin ánimo de lucro” y, por ello, se han escogido el modelo de la fundación y el de la asociación, que se analizan a continuación.

6.1. ¿El Consejo Regulador-Fundación empresa?

Cabe plantearse la viabilidad de la elección de la fundación como forma jurídica para la gestión de los signos de calidad agroalimentaria. Como es sabido, las fundaciones son consideradas operadores jurídicos en el tráfico jurídico-económico puesto que desarrollan en el mismo la actividad económica relacionada con los fines fundacionales para los que fueron creadas (68).

Si tradicionalmente se conceptuaba la fundación como un patrimonio dirigido a un fin, actualmente se trata de una organización no necesariamente dotada de patrimonio suficiente pero con capacidad de obtenerlo y ello ha supuesto un influjo creciente de la normativa de las sociedades de capital y provocado que no sea una persona jurídica de gestión

(68) A esta realidad del tráfico jurídico económico no resultan ajenas las fundaciones en general, a las que incluso se llega a calificar como operadores económicos en el mercado en cuanto que obtienen recursos en éste, los emplean en dicho ámbito para cumplir sus fines, disponen presumiblemente de una fuerza laboral y han de racionalizar su conducta con arreglo a procedimientos de gestión contables típicos de los sujetos actuantes en el mercado [EMBIID, en MUÑOZ MACHADO et al., CLFM, pp. 362 y 401-402].

fácil (69). Constituyen fundación-empresa tanto las fundaciones dotacionales como las fundaciones funcionales constituyen realmente especies del género representado por la fundación-empresa, las cuales se encuentran individualizadas por la nota de que en las primeras la actividad mercantil desarrollada por la fundación no se identifica con el fin fundacional, a diferencia de lo que sucede con las segundas (70).

En la legislación estatal, destaca la doctrina, se prevé un doble enfoque: de un lado, el ejercicio de actividades empresariales por parte de las fundaciones, ya sea para el cumplimiento directo de sus fines o para la consecución de ingresos necesarios para la financiación de sus programas de acción y, de otro lado, la titularidad accionarial de las fundaciones en las sociedades mercantiles, bien como una forma de inversión que sirva para administrar optimizando su dotación fundacional, o bien por haberlos recibido del propio fundador *ab initio* formando parte de la fundación rotacional, o a través de legados o donaciones (71).

En esta línea de pensamiento la expresión fundación-empresa se reserva para designar aquellos supuestos en que el ejercicio de las actividades mercantiles e industriales constituye por sí mismo el fin fundacional, de modo exclusivo o cumulativamente con otras finalidades ajenas a la actividad económica en sí misma (72). En su caso, para el desarrollo de la actividad de un Consejo Regulador con la forma jurídica de una fundación-empresa, cualquier tipo de actividad empresarial que desarrolle deberá encontrar cobijo en alguno de los fines y actividades desglosados en el artículo que proceda de sus Estatutos fundacionales y respetar el régimen establecido en los mismos respecto a su planificación -por el Patronato- dentro de los programas de ac-

(69) EMBID IRUJO, J.M.: "Introducción general...p. 40 remite para el estudio de los caracteres de la fundación en el Ordenamiento jurídico a MUÑOZ MACHADO, CRUZ AMORÓS Y DE LORENZO GARCÍA (dirs) Comentarios a las Leyes de Fundaciones y Mecenazgo, Madrid, 2005 y OLAVARRIA, J.: Comentarios a la Ley de Fundaciones, Valencia, 2008 y DE LORENZO, PIÑAR MAÑAS Y SANJURJO (dirs) Tratado de Derecho de Fundaciones, Madrid 2010.

(70) EMBID, en MUÑOZ MACHADO et al., CLFM, p. 400, y DL, núm. 46, 1995, p. 25.

(71) EMBID IRUJO, J.M.: "Obligaciones y ...", p. 133. .

(72) LA CASA GARCÍA, R.: La fundación empresa en Tratados de Derecho Mercantil, Marcial Pons, 2009, p.24 y ss.

tuación en los términos, condiciones y quórum establecidos en los Estatutos (73).

El régimen legal sería básicamente el mismo que el de la fundación común pero con algunas especialidades. Así, el desarrollo de las actividades se financiará con los recursos que provengan del rendimiento de su patrimonio y, en su caso, con aquellos otros procedentes de las ayudas, subvenciones y donaciones que reciban según lo dispuesto en sus Estatutos. El reparto de los recursos obtenidos será conforme al ordenamiento vigente según la remisión que realizan los Estatutos. El legislador estatal determina que, como mínimo, el 70 por ciento del valor neto de las rentas e ingresos obtenidas por la Fundación debe ser destinado a la realización de fines fundacionales, el resto tendrá como destino la creación de reservas o el incremento de la dotación fundacional (artículo 27 de la Ley estatal) (74).

No obstante, para el Tribunal Constitucional no es evidente la importación del concepto de fundación-empresa. En este sentido, considera el TC que si bien el legislador está abocado a reconocer y garantizar el derecho de fundación, no está sin embargo obligado a reconocer la posibilidad de constituir las llamadas “fundaciones-empresa” (75). Aunque la

(73) Como señala La Casa García en la introducción a su obra sobre la fundación-empresa “el verdadero objeto de la disciplina examinada lo constituye una concreta clase de actividad económica, singularizada por desarrollarse habitualmente con el propósito de lograr beneficios: esto es, con unos costes inferiores a los ingresos obtenidos [SOTILLO, en OLAVARRÍA, CLF, p. 646]. El desarrollo reglamentario —con mayor propiedad, si bien hubiera sido preferible el empleo del calificativo empresarial— autoriza el desarrollo de actividades mercantiles —en lugar de la imprecisa, por genérica, alusión a las actividades económicas contenida en la regulación legal— por parte de las fundaciones, que tiene lugar «cuando realicen la ordenación por cuenta propia de medios de producción y de recursos humanos, o de uno de ambos, con la finalidad de intervenir en la producción o distribución de bienes o servicios para obtener lucro» (art. 23.2, párr. 1.º, RFCE, véase igualmente art. 3.3 Ley 49/2002, de 23 de diciembre, de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo). Tal caracterización entronca con lo que se considera rasgo esencial de la empresa, a saber: el planteamiento y ejecución de una actividad en términos de economicidad, es decir, con la tendencia a obtener el máximo rendimiento económico de los factores productivos invertidos, con las limitaciones que derivan del cuadro general de instituciones sociales y políticas dentro del cual debe desarrollarse la actividad económica, o del carácter peculiar de la empresa particular [VALERO, Fundación empresa, pp. 138-139].”

(74) MECO TÉBAR, F: “Artículo 27 ..., p. 711.

(75) «El concepto de fundación-empresa en sus diversas modalidades constituye una de tantas importaciones de la doctrina alemana que se han realizado o intentan realizarse en nuestro Derecho. No es, por supuesto, tarea de este Tribunal determinar si es posible y, en caso afirmativo, en qué condiciones, esa importación. Basta con señalar, a los efectos que aquí interesan, no sólo que la doctrina no es unánime sobre cuáles serían las condiciones y las medidas legislativas para llevarla a cabo, especialmente cuando se trata de la llamada “fundación-empresa funcional” aplicada a un tipo de empresas tan peculiar como son las entidades de crédito, sino que en todo caso, resultaría discutible en qué medida tal concepto encajaría en el de fundación protegida por el artículo 34 de la Constitución». (STC 49/1988, de 22 de marzo, sobre Organos Rectores de Cajas de Ahorro).

legislación estatal parece no reconocer esta categoría, hay legisladores autonómicos que sí lo hacen (76).

Actualmente, la doctrina científica coincide en afirmar que las fundaciones son operadores económicos en el mercado y, en función de ello, con sujeción a las normas de competencia, perciban rentas ingresos, incluso participen en sociedades mercantiles o las constituyan para la realización de los fines fundacionales. Otra cuestión es el régimen específico que ha diseñado el legislador en relación con dichas rentas o ingresos y con la propia estructura de funcionamiento de la Fundación.

Con el fin de resolver sobre la citada viabilidad existen una serie de ventajas o aspectos prácticos de gran interés como son la posibilidad de actuar como empresa, la valoración de la dotación fundacional, la estructura mínima fundacional y el régimen tributario de las fundaciones (sobre todo respecto al IVA). Ante las ventajas operativas y de tipo fiscal que se han enumerado, la configuración del Consejo Regulator como fundación-empresa pasaría por la creación de una fundación de tales características que básicamente se identifica porque su objeto social será la actividad económica concreta de gestionar el signo distintivo.

6.2. El Consejo Regulator ante el modelo de las Asociaciones

La asociación se caracteriza por sus fines (ideales o extraeconómicos) y su carácter corporativo por lo que resulta atractiva también desde el punto de vista jurídico para el esquema de funcionamiento de los órganos de gestión de los signos de calidad (77). Como la asociación refleja una organización más sencilla y ligera de cargas, según el tipo, el tamaño o la di-

(76) Afirma La Casa que “ Sin perjuicio del análisis detenido que la cuestión requiere, que se remite a un momento posterior (véase *infra* capítulo III, II.B.c), es indiscutible que los términos de la caracterización de la fundación-empresa funcional anteriormente enunciada encuentran apoyo en otras normas —relativamente abundantes— de Derecho positivo, especialmente en el emanado de algunas Comunidades Autónomas. En efecto, la disciplina de las fundaciones encierra en ocasiones un tratamiento diferenciado de las actividades mercantiles o industriales cuyo desarrollo representa por sí mismo la observancia de dicho fin o de una parte del mismo [véanse arts. 20.3 LFVal, 333-5.a) CCCat, 22.1 LFCL y 31.1 LFLR], que integran un categoría aparentemente diversa de la formada por las actividades empresariales que tienen relación con los fines fundacionales o son accesorias, complementarias o subordinadas respecto de los mencionados fines o resultan necesarias para el sostenimiento de la fundación [véanse arts. 24.1 LF, 25.1 LFPV, 27.1 LFCan, 19.1 LFMad, 333-5.b) CCCat, 22.1 LFCL, 31.1 LFLR, 33.3, párr.1.º, LFGal y 33.1 LFAnd] Véase LA CASA GARCÍA, R.: *La fundación empresa...*, p.24.

(77) SANTOS MORÓN, M.J.: “¿Es la asociación...”, p. 72.

mención del Consejo Regulador puede interesar acudir a esta forma jurídica (78).

Otro elemento clave del modelo asociativo es la exigencia de funcionamiento democrático (art. 2.5 LODA) que se manifiesta en la posibilidad de elegir órganos de gobierno mediante el principio de sufragio universal, la posibilidad de participar en los órganos de gobierno, la renovación periódica de los dirigentes y la posibilidad de control de los mismos, la posibilidad de participar en la toma de decisiones y la aplicación del principio mayoritario y la igualdad de derechos y la prohibición de discriminaciones (79).

Para el desarrollo de actividades económicas como las que normalmente desarrollan los Consejos Reguladores en ejercicio de sus funciones se tendrá que tener en cuenta que, en el caso de adoptar la forma jurídica de asociación, será necesario hacer constar en los estatutos de la asociación, de acuerdo con el art. 7.1 LODA, un conjunto de contenidos entre los que figura “ los fines y actividades de la asociación, descritos de forma precisa” y “el patrimonio inicial y los recursos económicos de los que se podrá hacer uso”, entre otros aspectos.

Como señala la doctrina no se reconocen limitaciones a la capacidad de obrar y por lo tanto a la realización de actividades empresariales por las asociaciones (80). Otra cosa es que el carácter no lucrativo de la asociación lleve a que los beneficios obtenidos del ejercicio de actividades deban dedicarse exclusivamente al cumplimiento de sus fines (art. 13 LODA). En todo caso, un aspecto interesante para el desarrollo de actividades económicas es que el modelo de asociación no exige el desembolso de ningún patrimonio inicial.

De igual modo, en principio, nada impide que los productores agrupados para la gestión del signo distintivo, en virtud del art. 19 LODA, ejerzan el derecho a asociarse, señalando que la integración en una asociación

(78) Hay que entender, de acuerdo con los criterios contenidos en el art. 5.1 Ley Orgánica del Derecho de Asociación (LODA), que la asociación existe donde se pone de manifiesto que se requiere el acuerdo de tres o más personas físicas o jurídicas legalmente constituidas, que se comprometen a poner en común conocimientos, medios y actividades para conseguir unas finalidades lícitas, comunes, de interés general o particular.

(79) BELUCHE RINCÓN: “La autonomía...”, p. 346.

(80) MARÍN LOPEZ, T.: “Personalidad ...”, p. 71 y ss.

constituida es libre y voluntaria, debiendo ajustarse a lo establecido en los estatutos, que pueden establecer incluso distintas clases de socios (81).

La cuestión específica del Consejo Regulador es que se podrá reservar el derecho de admisión de nuevos asociados en función del cumplimiento de determinados requisitos, como son el cumplimiento del pliego de condiciones. El asociado tiene el derecho fundamental de abandonar la pertenencia a una asociación en cualquier tiempo, aunque el ejercicio del derecho de separación no supondrá la extinción de las deudas que por cuotas, derramas u otros conceptos, mantenga el asociado que se separe con la asociación (82).

En cualquier caso, el régimen económico de las asociaciones puede constituir una de las razones a favor de utilizar este modelo o traje social para los órganos de gestión de los signos distintivos por su sencillez y flexibilidad. En cuanto al patrimonio fundacional, se podrá hacer constar en los Estatutos una cantidad concreta calculada en función de la suma del conjunto de bienes y derechos aportados por los socios fundadores. Como señala Santos Morón, sólo cuando la asociación está inscrita responde

(81) Con carácter más general, el art. 2 LODA establece que “todas las personas tienen derecho a asociarse libremente para la consecución de fines lícitos”. De igual modo, el art. 23.1 LODA establece el derecho fundamental de los asociados a separarse voluntariamente de una asociación. Este derecho ya estaba anunciado en el art. 2.3 LODA pues establece que nadie puede ser obligado a integrarse en una asociación o a permanecer en su seno. En cuanto a los socios, deben fijarse las normas concretas de admisión y pérdida de la condición de socio y el órgano competente para decidir la admisión o separación de socios. La cualidad de ser socio de una Asociación se adquiere por propia voluntad. Los Estatutos pueden establecer requisitos especiales exigibles para poder asociarse. Se distinguen socios fundadores de socios de número y cabe la existencia de Socios Honorarios (concesión honorífica que se otorga a personas ilustres); Socios Protectores (aquellas personas donantes de recursos económicos a la Asociación).

(82) Finalmente, todo asociado tiene derecho a ser informado acerca de la composición de los órganos de gobierno y representación de la asociación, de su estado de cuentas y del desarrollo de su actividad. Y tiene derecho a ser oído con carácter previo a la adopción de medidas disciplinarias contra él y a ser informado de los hechos que den lugar a tales medidas. En este sentido, el art. 22 LODA establece que son deberes de los asociados: compartir las finalidades de la asociación y colaborar para la consecución de las mismas; pagar las cuotas, derramas y otras aportaciones que, con arreglo a los Estatutos, puedan corresponder a cada socio; cumplir el resto de obligaciones que resulten de las disposiciones estatutarias y acatar y cumplir los acuerdos válidamente adoptados por los órganos de gobierno y representación de la asociación. No se podrán imponer sanciones a los asociados sin que previamente se haya tramitado el pertinente procedimiento disciplinario previsto en los estatutos e instruido por órgano diferente del que fuera competente para resolverlo. El procedimiento disciplinario tiene que garantizar los derechos de las personas asociadas respecto de las que se instruya dicho procedimiento. En este sentido, es evidente que las personas frente a las que se instruya el procedimiento tendrán derecho a ser informadas de la acusación formulada contra ellas y a conocer los hechos en los que se fundamenta dicha acusación. De igual manera, tendrán derecho a ser oídas con carácter previo a la adopción de cualquier medida disciplinaria contra ellas. En la imposición de las sanciones se deberá guardar la debida proporcionalidad con la gravedad de la infracción cometida, debiendo siempre motivarse las resoluciones sancionadoras (art. 25.2 LACV). En el supuesto de que la sanción que se estableciese fuera la de separación del asociado, para que dicha sanción pueda hacerse efectiva se requerirá, en todo caso, la ratificación de la misma por la asamblea general.

exclusivamente el patrimonio asociativo de las obligaciones (contractuales y extracontractuales) de la asociación y no existe responsabilidad personal de los asociados por las deudas de la asociación (83).

Respecto a los recursos económicos, podemos afirmar que coinciden en gran parte las capacidades de obtención de recursos de las asociaciones con los que se reconocen actualmente en la legislación vigente a los Consejos Reguladores como corporaciones de derecho público. Así, los medios previstos con los que una Asociación- Consejo Regulador contaría para su subsistencia: aportaciones económicas de los socios, cuotas (de entrada, ordinarias, extraordinarias), subvenciones de Administraciones Públicas, donaciones de personas naturales o jurídicas, ingresos generados por las actividades de la Asociación en cumplimiento de sus fines, etc. Lo que sí plantea dificultades es admitir que la Asociación-Consejo Regulador pueda gestionar el cobro de tasas en delegación o encomienda de servicios de la Administración. También resulta complicado admitir que pueda cobrar las tasas contempladas en la legislación estatal o autonómica.

Además, la flexibilidad económica del funcionamiento de las asociaciones es muy amplia pero no total ya que hay que tener cuenta que es necesario gestionar económicamente los recursos de la entidad, siendo obligatorio indicar en los Estatutos el régimen de contabilidad y documentación, así como la fecha de cierre del ejercicio asociativo.

El régimen de responsabilidad de las asociaciones viene previsto en el artículo 15 de la Ley Orgánica 1/2002, cuyos dos primeros apartados, establecen la responsabilidad patrimonial de la asociación, excluyendo la de los asociados, quienes nunca responderán con su patrimonio de las deudas que la asociación haya podido contraer. Esta responsabilidad patrimonial se extiende incluso después de la disolución, hasta después de terminar la liquidación de la entidad (la asociación conserva su personalidad jurídica mientras no se apruebe su baja en el registro de Asociaciones).

(83) SANTOS MORÓN, M.J.: “¿Es la asociación...”, p. 75.

Otro de los aspectos singulares de la estructura de la asociación que llama la atención para la gestión de los signos de calidad agroalimentaria es la estructura mínima que precisa el modelo asociativo. Partiendo de la libertad de auto organización, la legislación estatal en su artículo 11 contempla la existencia de dos órganos: la asamblea general y el órgano de representación, sin perjuicio de la posibilidad de crear órganos adicionales. La Asamblea General es el órgano de gobierno y la Junta Directiva es el órgano de representación (84).

En definitiva, el modelo asociativo no tiene por qué descartarse para los Consejos Reguladores y debería ser objeto de más atención porque, en cuanto a la estructura, no supone un cambio tan traumático respecto a la composición orgánica actual de los Consejos Reguladores como corporaciones de derecho público que, básicamente, cuentan con un Consejo de dirección y con una Asamblea en la que participan todos los productores asociados.

7. LA OPCIÓN DEL CONSEJO REGULADOR- INTERPROFESIONAL

Pese a la relevancia de las críticas y consideraciones expuestas en defensa del carácter público de los Consejos Reguladores, ya en 2007 se manifestó la necesidad de evaluar el funcionamiento de los órganos de gestión de naturaleza privada en aquellos ámbitos territoriales y niveles para los que sean reconocidos por las administraciones estatal y autonómica (85). Otro

(84) La asamblea general el órgano supremo de la asociación, integrado por los asociados, que adopta sus acuerdos por el principio mayoritario o de democracia interna y que deberá reunirse, al menos, una vez al año (art. 11.3 LODA). Los estatutos de la asociación regularán la forma de elección de los miembros del órgano de representación por parte de la asamblea general y la duración del cargo, sin que el mismo pueda exceder de cinco años. El órgano de representación gestiona los intereses de la asociación y la representa. En principio, sus facultades se extienden a todos los actos comprendidos en los fines de la asociación, aunque los estatutos podrán limitar estas facultades, estableciendo un listado de actos para cuya ejecución el órgano de representación necesite obtener previamente la autorización expresa de la asamblea general. Dicho órgano de representación estará formado por personas asociadas, no pudiendo formar parte del mismo no asociados (art. 11.4 LODA) y, como destaca la doctrina, tiene mucha menos autonomía que los órganos de gestión de otro tipo de personas jurídicas porque ha de actuar de acuerdo con las directrices de la Asamblea General y bajo su supervisión y control. Por ejemplo, los actos de disposición o enajenación de bienes requieren el previo acuerdo por mayoría absoluta de la Asamblea General. Es necesario reflejar en los Estatutos las siguientes normas de funcionamiento la elección y sustitución de miembros; las atribuciones y duración de los cargos y causas del cese en los mismos; la forma de deliberación, adopción y ejecución de acuerdos; la cantidad de asociados necesarios para convocar reuniones; y el número de asociados que se precisan para constituir válidamente los órganos.

(85) GUILLEM CARRAU, J.: Denominaciones geográficas de calidad ...p. 366.

argumento que empuja hacia estas reflexiones es que la crisis financiera actual ha afectado directamente la capacidad de acción de los Consejos Reguladores ya que muchos de ellos dependían en gran medida de las aportaciones de las Administraciones Públicas que los amparaban.

Frente a esta realidad, existe la posibilidad de que los Consejos Reguladores queden constituidos como organizaciones interprofesionales agroalimentarias que, en nuestro Ordenamiento, tienen naturaleza jurídico-privada de conformidad con la Disposición adicional octava de la Ley del Vino.

En Derecho comparado, los Comités Interprofesionales del Vino francés se constituyen en la referencia de nuestro legislador y la organización institucional de las regiones vitivinícolas europeas responde, con diversos grados al principio de autorregulación interprofesional de las regiones productoras de vinos de calidad como una solución generalizada (86).

En este sentido, el Consejo Regulador de la DOC Rioja puede considerarse la referencia al configurarse con la misma representatividad que la Organización Interprofesional del Vino de La Rioja de conformidad con la citada Disposición adicional octava de la Ley del Vino (87).

7.1. Las interprofesionales agroalimentarias

Las Interprofesionales agroalimentarias son definidas en el artículo 123 del Reglamento de OMC única. Según el artículo 123 del Reglamento OCM única, se consideran *organizaciones interprofesionales aquellas que estén integradas por representantes de actividades económicas vinculadas a la producción, el comercio y/o la transformación de productos en los sectores siguientes: aceite de oliva y aceitunas de mesa, tabaco; que se creen por iniciativa de todas o algunas de las organizaciones o asociaciones que las integren; y que persigan un objetivo específico, que podrá referirse, en concreto, a: i) la concentración y coordinación de la oferta y la comercialización de los productos de los afiliados, ii) la adaptación con-*

(86) Entre otros, COELLO MARTIN, C.: *Vinos artificiales...*, p. 78, y GUILLEM RUIZ, J.V.: *“El futuro de...*, p.2539.

(87) Orden APA/795/2004, de 25 de marzo.

junta de la producción y la transformación a las exigencias del mercado y la mejora de los productos, iii) el fomento de la racionalización y la mejora de la producción y la transformación, iv) la realización de estudios sobre los métodos de producción sostenible y la evolución del mercado. En el ámbito interno, en la Ley de Organizaciones Interprofesionales Agroalimentarias, que entiende por tal organización la constituida por organizaciones representativas de los empresarios de la producción, de la transformación y de la comercialización de un sector o producto incluido dentro del sistema agroalimentario (88).

7.2. La “extensión de norma”

Una de las principales funcionalidades de las Interprofesionales agroalimentarias es la posibilidad de adoptar acuerdos bajo el concepto de la llamada “extensión de norma”. Es decir, los acuerdos de las organizaciones interprofesionales agroalimentarias adoptan en determinadas ocasiones la vía de la “extensión de norma” como muestra de su mayor capacidad operativa y de vertebración sectorial. Estos acuerdos deben ser objeto de revisión administrativa con carácter previo a su entrada en vigor en virtud de lo dispuesto en la normativa comunitaria e interna y se han aceptado como excepciones a las normas del Derecho de la competencia (89).

En el ámbito interno, esta figura jurídica está regulada en el artículo 8 de la Ley 38/1994, modificada recientemente por la Ley 12/2013, de mejora de la cadena alimentaria (90). De acuerdo con el artículo 8 de la Ley 38/1994, adoptado un acuerdo en el interior de la organización interprofesional agroalimentaria, se elevará al Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, para su aprobación, en su caso, mediante Orden ministerial, la propuesta de extensión de todas o algunas de sus normas al conjunto total de productores y operadores del sector o producto. Cuando

(88) GUILLEM CARRAU, J.: “Las particularidades y ...”, p. 42.

(89) CEBOLLA ABANADES, M.A.: “Las organizaciones interprofesionales...”, op. cit., p. 26; COELLO MARTÍN, C.: *Las Bases históricas*, op. cit., p. 1036 y ss.

(90) Ley 38/94 de 30 de diciembre de 1994 sobre Organizaciones Interprofesionales Agroalimentarias, modificada por la DA 1ª de la Ley 13/1996 de 30 de diciembre de Medidas fiscales, administrativas y del Orden Social y la DA 2ª de la Ley 2/2000 de 7 de enero, reguladora de los contratos tipo de productos agroalimentarios; Reglamento 38/1994, dictado por Real Decreto 705/1997 de 16 de mayo; Real Decreto 1789/1997 de 1 de diciembre por el que se establecen ayudas a las Organizaciones Interprofesionales Agroalimentarias. La Disposición Final Primera de la Ley 12/2013, de mejora de la cadena alimentaria, modifica los artículos 2, 3, 4, 5, 7, 8, 9, 11, 12, 13 y 15 de la Ley 38/94. Esta reforma entra en vigor en enero de 2014.

dicha propuesta esté relacionada con las competencias de otros departamentos ministeriales, la aprobación se hará mediante Orden ministerial conjunta. Las propuestas de extensión de normas deberán referirse a reglas relacionadas con las finalidades de las interprofesionales o cualquier otra definida por la legislación de la UE. Anteriormente se detallaban las siguientes:

- a) La calidad de los productos, así como su normalización, acondicionamiento y envasado, siempre y cuando no existan disposiciones reguladoras sobre la misma materia, o, en caso de existir, se eleven las exigencias de las mismas.
- b) La mejor protección del medio ambiente.
- c) La mejor información y conocimiento sobre las producciones y los mercados.
- d) Las acciones promocionales que redunden en beneficio del sector o producto correspondiente.

Continúa el apartado 2 del citado artículo reformado en 2013 afirmando que “...*Sólo podrá solicitarse la extensión de normas regulada en el apartado anterior, en las condiciones que se establezcan por vía reglamentaria, cuando los acuerdos tomados cuenten, al menos, con el respaldo del 50 por 100 de las distintas ramas profesionales implicadas, que deben representar, a su vez, como mínimo el 75% de las producciones afectadas. La acreditación de representatividad se efectuará por las organizaciones, miembros de la organización interprofesional correspondiente*”.

Así, el artículo 176 bis del Reglamento CE n.º 1234/2007 y la Comunicación de la Comisión relativa a los precios agroalimentarios (91) precisan que la Comisión puede declarar la compatibilidad o no de determinados acuerdos y, en el caso de los acuerdos de extensión de norma, puede hacer referencia a diversos ámbitos como la producción, la comercialización, la protección del medio ambiente y la promoción y la comunicación. Para declarar la compatibilidad será necesario analizar, en primer lugar, si son restrictivos de la competencia y pueden afectar al comercio entre los Estados miembros y, en segundo lugar, si pueden beneficiarse de una

(91) COM(2008) 821 final.

excepción individual o de conjunto de la aplicación del artículo 101 TFUE.

De acuerdo con los artículos 176 bis 125 septies y terdecies (para el sector frutas y hortalizas); con los artículos 125 sexdecies y 113 quater (para el sector vitivinícola) y con el artículo 126 (para el sector del cultivo del tabaco) del Reglamento OCM única, las organizaciones interprofesionales pueden adoptar acuerdos con la llamada “extensión de norma” sobre una variedad de asuntos.

Actualmente, la PAC post 2013 ha establecido un sistema inspirado en el vigente, pero que está pendiente de la normativa que lo desarrolla mediante actos delegados.

7.3. El modelo de las interprofesionales para los Consejos Reguladores del futuro: el paquete calidad y el contexto de la PAC post 2013

Con carácter general, además, procede señalar que, en 2006, la Comisión europea apuntó en su documento sobre la reforma de la OCM del sector que el modelo de interprofesionales sería el más indicado para los Consejos Reguladores del futuro (92).

Entre las razones que fundamentan este posicionamiento desde la UE hay que destacar la capacidad operativa y financiera que otorga a las mis-

(92) GUILLEM CARRAU, J.: *Denominaciones geográficas de calidad...*, p. 326. Véase el documento siguiente: *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, Hacia un sector vitivinícola europeo sostenible, COM (2006) 319 final, de 22.6.2006. En este mismo sentido, un informe de 2007 del Senado de Francia sobre los parámetros de la reforma de la OCM del sector entonces en curso añadía que el refuerzo deseado por la Comisión de las funciones de las organizaciones interprofesionales en la promoción y en el control de la calidad aparece justificado y es necesario definir las modalidades de aplicación. En Francia se han planteado incluso el reagrupamiento de las AOC de un mismo bassin vitícola como una necesidad, mediante la forma de las interprofesionales de bassin. En este sentido el documento relativo a la reestructuración del sector francés, reconoce que el artículo 41 del Reglamento CE n° 1493/1999 y el artículo 632-3 del Código Rural francés permiten acordar la extensión de norma por la autoridad competente de los acuerdos de las Interprofesionales reconocidas si tienen como fin: el conocimiento de la oferta y la demanda; la adaptación y la regularización de la oferta; la ejecución, bajo control del Estado, de las reglas de puesta en el mercado, de precios y de condiciones de pago; la calidad de los productos; las relaciones interprofesionales en lo que respecta a normas técnicas, programas de investigación aplicada, etc.; la información relativa a las filières y sus productos, así como su promoción en los mercados interiores y exteriores; las actuaciones colectivas frente a riesgos de la producción, transformación, comercialización y distribución; la lucha contra plagas; el desarrollo de valores no estrictamente alimenticios de los productos; la participación en acciones internacionales de desarrollo; la contractualización entre los miembros de las profesiones representadas en la interprofesional (SÉNAT: Rapport d'Information, Préparation d'une réforme de l'OCM vitivinicole, n° 203, 2006/2007). En nuestro Ordenamiento, como es sabido, las propuestas de extensión de normas deberán referirse a reglas relacionadas con: la calidad de los productos, así como su normalización, acondicionamiento y envasado, siempre y cuando no existan disposiciones reguladoras sobre la misma materia, o, en caso de existir, se eleven las exigencias de las mismas; la mejor protección del medio ambiente; la mejor información y conocimiento sobre las producciones y los mercados; las acciones promocionales que redunden en beneficio del sector o producto correspondiente.*

mas la categoría jurídica de la extensión de norma, que ha sido recientemente modificada en el marco de la nueva PAC post-2013.

Además, esta figura permite cumplir perfectamente con los requisitos de representatividad exigidos hasta el momento por la legislación de la UE que no determina una forma jurídica específica, ni pública ni privada, para la gestión de las DOP y las IGP. La reforma del paquete de calidad sigue manteniendo ciertos requisitos respecto a las agrupaciones que pueden solicitar el reconocimiento y menciona expresamente a las interprofesionales (93).

Como resultado final del proceso de revisión del funcionamiento de la PAC cabe destacar que se ha puesto especial atención en el incremento de la competitividad sectorial y el refuerzo de los instrumentos para lograr un nuevo equilibrio en la cadena alimentaria (organizaciones de productores, asociaciones de organizaciones de productores e interprofesiones). Se establece la obligación de los Estados miembros de reconocer las OPs, AOPs e interprofesiones en determinados sectores y se propone la in-

(93) El resultado final de la citada revisión normativa que constituye el Reglamento CE 1151/2012, de 21 de noviembre de 2012, del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre los regímenes de calidad de los productos agrícolas y alimenticios, que incorpora nuevas figuras de calidad al sistema de la UE (DOUE L343, 12.12.2012): En el artículo 8.1.a) de la norma se determina que la solicitud de reconocimiento deberá incluir la identificación de la agrupación solicitante y de las autoridades o, si se dispone de ellos, el nombre y dirección de los organismos que verifiquen el cumplimiento de lo dispuesto en el pliego de condiciones del producto. El artículo 45 se ocupa del "Papel de las agrupaciones" y afirma que sin perjuicio de las disposiciones específicas que establece el Reglamento (CE) n.º 1234/2007 para las organizaciones de productores y las organizaciones interprofesionales, las agrupaciones estarán facultadas para:

a) Contribuir a velar por que la calidad, la reputación y la autenticidad de sus productos estén garantizadas en el mercado, supervisando el uso que se haga en el comercio de los nombres registrados y, en caso necesario, informando a las autoridades competentes a las que se refiere el artículo 36 o a cualquier otra autoridad competente en virtud del artículo 13, apartado 3.

b) Adoptar medidas que garanticen una protección jurídica adecuada de la denominación de origen protegida o de la indicación geográfica protegida y de los demás derechos de propiedad intelectual directamente relacionados con ellas.

c) Realizar actividades de información y promoción con objeto de comunicar a los consumidores los atributos que confieran valor añadido a sus productos.

d) Desempeñar actividades cuyo objetivo sea garantizar el cumplimiento por los productos de lo dispuesto en su pliego de condiciones.

e) Adoptar medidas que permitan mejorar el funcionamiento de los regímenes, como el desarrollo de conocimientos económicos especializados, la realización de análisis económicos, la difusión de información económica sobre los regímenes o la prestación de asesoramiento a los productores.

f) Adoptar medidas dirigidas a valorizar los productos y, cuando sea menester, adoptar medidas para impedir o contrarrestar las medidas que sean perjudiciales o entrañen el riesgo de ser perjudiciales para la imagen de esos productos.

En todo caso, el legislador comunitario establece que los Estados miembros podrán fomentar la constitución y el funcionamiento de agrupaciones en sus territorios por medios administrativos. Además, los Estados miembros comunicarán a la Comisión el nombre y la dirección de las agrupaciones. Comisión hará pública esa información.

corporación del llamado “paquete leche” a la OCM única, de modo que en el sector lácteo existirán medidas específicas relativas a la fijación del precio o de índices de referencia de precios en los contratos con carácter obligatorio para reforzar el bargain power de los productores. Asimismo, se potencia la política de promoción y la de calidad (DOP e IGP) al adoptarse previamente el llamado “paquete calidad”.

En este sentido, la reforma de la PAC post 2013 recoge la necesidad de centrar los objetivos sectoriales en el fomento de la contractualización y la elaboración de códigos de conducta, etc. (94)

En su documento sobre el posicionamiento ante la reforma de la PAC, el propio MAGRAMA ha afirmado que “...Es necesario profundizar sobre las funciones y fines de las OPs y sobre el refuerzo de las relaciones contractuales y la negociación en común en línea con lo propuesto por el Parlamento Europeo”. Esta afirmación puede conectarse con el nuevo marco legal derivado de la finalización en 2013 del trámite parlamentario en las Cortes Generales de la Ley de mejora del funcionamiento de la cadena alimentaria. Este texto legal recoge algunos de los avances que, en esta materia, la excepción agraria al derecho de la competencia, se van a producir como resultado de la nueva PAC 2013, entre ellos la configuración privilegiada de las interprofesionales para el desarrollo de los objetivos de la PAC y, por qué no, en el ámbito específico de los signos de calidad agroalimentarios, como órganos gestores de las DOP e IGP (95).

8. CONCLUSIONES

En primer lugar, no hay respuesta clara a la novedad atender a las posibilidades de organizar la gestión de un signo distintivo, al que se le reco-

(94) En definitiva, se constata la existencia de viejas recetas necesitadas de nuevos impulsos en los mercados agroalimentarios. Estos ejes de actuación parten del objetivo de ayudar a la producción fortalecer su posición de mercado e incrementar la transparencia del mismo y se abre el interrogante sobre la capacidad del sector para comprenderlos y ponerlos en funcionamiento. Entre los ejes de actuación que promueve la reforma, podemos citar: el fomento de los contratos escritos para evitar desistimientos o modificaciones en las transacciones de tradición verbal; la promoción de la coordinación vertical y el seguimiento y control de la actividad contractual de la distribución; la difusión del modelo interprofesional y de las extensiones de norma; y la posibilidad de notificar acuerdos de extensión de norma vía urgencia para reaccionar a las coyunturas de campaña.

(95) Ley 12/2013, de 2 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria <http://www.boe.es/boe/dias/2013/08/03/pdfs/BOE-A-2013-8554.pdf>.

noce la naturaleza de dominio público, con un régimen de colaboración público-privada como el que supone la constitución de una fundación para el interés general o una asociación.

Por la propia naturaleza como órgano de gestión, entre otras funciones, deberán atribuirse al Consejo Regulador en cualquiera de las dos opciones, privada o pública, la representación, defensa, garantía y promoción de las denominaciones.

En segundo lugar, el Consejo Regulador, sea cual sea su forma, debe respetar en cualquier caso unos principios básicos organizativos. Deberá adaptarse la legislación para garantizar, en el caso de la opción privada para el órgano de gestión, que se respetan los principios básicos de organización (ausencia de ánimo de lucro, democracia, representatividad sectorial y paridad, etc.) y que no quedan a los múltiples aspectos de su composición, competencias, recursos económicos, etc.

La legislación debe reformarse para delimitar la reserva de Derecho Administrativo para la Administración competente en los aspectos que se precise para cualquiera de las opciones de naturaleza privada del órgano de gestión. La legislación estatal, autonómica o foral deberá contemplar el conjunto de funciones que serán desempeñadas por la Administración pública. Este conjunto comprenderá aquellas funciones cuya naturaleza pública determina que no puedan ser realizadas, ni encomendadas ni delegadas en una entidad privada, aunque la misma no tenga ánimo de lucro.

Como se ha visto, la definición de este conjunto de funciones exige un examen detallado de las que hasta la fecha atribuye el Ordenamiento al Consejo Regulador como son, en el caso de las DOP vínicas, la ordenación del sector, el establecimiento de normas sobre poda, riego, llevanza de registros, calificación de los vinos que optan a formar parte de la Denominación, cobro de tasas y exacciones parafiscales, etc.

Esta reserva impediría que la Administración se convirtiese en una persona de Derecho privado como cualquier otra. Se podría evitar la evasión de las garantías y de los controles a cambio de perder sus privilegios. Igualmente, permitiría articular que determinados actos administrativos que-

darán, con la excusa de ser actos técnicos o de gobierno, excluidos del control jurisdiccional.

En cuanto a la potestad sancionadora, la evolución hacia modelos organizativos de naturaleza privada y el consecuente desapoderamiento de competencias públicas en el ámbito de los órganos de gestión de las denominaciones geográficas, determina la asunción del control disciplinario por la Administración pública y pérdida del mismo por los titulares del derecho de propiedad industrial.

BIBLIOGRAFÍA

- BELUCHE RINCÓN. “La autonomía estatutaria y el principio democrático en la organización de las asociaciones” en Homenaje al prof. Puig i Ferriol, Vol I, Valencia, 2006: p. 336 y ss.
- BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO, A. Apuntes de Derecho Mercantil, Aranzadi, Pamplona, 2000.
- BOTANA AGRA, M. Las Denominaciones de Origen, Tratado de Derecho Mercantil, tomo XX, vol. 2º, Marcial Pons, Madrid, 2001.
- CEBOLLA ABANADES, M.A. “Las organizaciones interprofesionales agroalimentarias en la UE y en España” en Noticias de la Unión Europea, nº 302, marzo 2010: p. 17-29.
- COELLO MARTÍN, C. Las Bases históricas y administrativas del Derecho Vitivinícola español, IAAP. 2008, p. 1036 y ss; “Vinos artificiales y vinos facticios. Algunos rasgos de la legislación vitivinícola española”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº 28, junio 2006: pp. 37-83.
- COSCOLLUELA MONTANER, L.M. “Nuevas tendencias en la regulación de las Corporaciones de Derecho Público en el Derecho español”, *VVAA, Administración Instrumental. Libro Homenaje a Manuel Clavero Arévalo*, Madrid, 1994.
- EMBED IRUJO, J.M. “Introducción general... en Muñoz Machado, Cruz Amorós y De Lorenzo García (dirs). Comentarios a las Leyes de Fundaciones y Mecenazgo, Madrid, 2005.
- EMBED IRUJO, J.M. “Introducción general al curso. La fundación como modelo para la colaboración público-privada” en la obra dirigida por Embid irujo, J.M. y Emparanza Sobejano, A., *El gobierno y la gestión de las entidades no lucrativas público-privadas*, Marcial Pons, 2012: p. 27-70.
- EMBED IRUJO, J.M. “Obligaciones y responsabilidad de los patronos” en Anuario de Derecho de Fundaciones, 2009, Iustel: p.131-156.

- DEL SAZ, S. “Desarrollo y Crisis del Derecho Administrativo. Su Reserva Constitucional” en Chinchilla, C. y otros: *Nuevas Perspectivas del Derecho Administrativo*, Civitas, Madrid, 1992.
- DE LA CALLE ROBLES, L. “Denominaciones de Origen y protección económica”, *Estudios Agrosociales y Pesqueros*, MAPA, nº 194, 2002: p.s. 27-48.
- DE LORENZO, PIÑAR MAÑAS y SANJURJO (dirs) *Tratado de Derecho de Fundaciones*, Madrid 2010.
- FANLO LORAS, A. *Informe CCAA 2004, Informe de La Rioja*, Instituto de Derecho Público, 2005: pp. 407-409.
- GÓMEZ LOZANO, M^a. “Indicaciones geográficas protegidas” en *Derecho de la Competencia y Propiedad Industrial en la Unión Europea*, dir. Bercovitz Rodríguez-Cano, A., Thomson Aranzadi, 2007.
- GÓMEZ LOZANO, M^a. *Denominaciones de origen y otras indicaciones geográficas*, Aranzadi, 2004.
- GONZÁLEZ BOTIJA, F. “El embotellado en destino del vino de Jerez”, *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*, 2º época, nº 45, año XXI.
- GONZÁLEZ BOTIJA, F. “Denominaciones de origen”, *Revista General de Derecho Administrativo*, diciembre 2004, iustel.com.
- GUILLEM CARRAU, J. “La regulación de las denominaciones de origen a escala subestatal: el caso de la legislación de las Comunidades autónomas en España” en *La protección de las indicaciones geográficas y denominaciones de origen: Europa y Comunidad Andina*, dir por PALAU, F. y PACÓN, A.M., Tirant, Monografías, 2012: p. 291-319.
- GUILLEM CARRAU, J. “Las particularidades y especificidades propias de los mercados agroalimentarios y su contraste con el derecho de la competencia” en *El Derecho de la competencia y el sector agroalimentario en la Comunidad Valenciana*, 2010, p. 30-60.
- GUILLEM CARRAU, J. “Las denominaciones de origen y las reformas estatutarias” en *Parlamento y Constitución*, nº 12, 2009: pp. 149-191.
- GUILLEM CARRAU, J. *Denominaciones geográficas de calidad: estudio de su reconocimiento y protección en la OMC, la UE y el Derecho español*, Tirant lo Blanch, 2008.
- GUILLEM RUIZ, J.V. “Denominaciones de origen. Organización”, *SEVI*, nº 2857, 2001.
- GUILLEM RUIZ, J.V. “El futuro de las denominaciones de origen a través de la reforma del Título III de la Ley 25/70”, *SEVI*, nº 2502, 1994.
- LA CASA GARCÍA, R. *La fundación empresa en Tratados de Derecho Mercantil*, Marcial Pons, 2009.
- LÓPEZ BENÍTEZ, M. “Algunas anotaciones sobre la Ley de la Viña y del Vino de Castilla y León”, *Revista Jurídica de Castilla y León*, nº 9, mayo 2006.

- LÓPEZ BENÍTEZ, M. *Del Estatuto del vino a las leyes del vino: un panorama actual y de futuro de la ordenación vitivinícola en España*, Civitas, Barcelona, 2004.
- LÓPEZ BENÍTEZ, M. *Las Denominaciones de Origen*, CEDECS, Barcelona, 1996.
- MARÍN LÓPEZ, T. "Personalidad jurídica, capacidad y responsabilidad de las asociaciones, en *Asociaciones y Fundaciones*, Murcia: p. 71 y ss.
- MARÑO GARGALLO, M^a. M. La protección jurídica de las denominaciones de origen en los derechos español y comunitario, Marcial Pons, Madrid, 2002.
- MARTÍN RODRÍGUEZ, M.A. y VIDAL GIMENEZ, F. "La nueva ley de la viña y del vino: líneas maestras y consecuencias para las actuales denominaciones de origen", *Estudios Agrosociales y Pesqueros*, n^o 204, 2004: p.s. 47-66, MAPYA.
- MECO TÉBAR, F. "Artículo 27" en OLAVARRIA, J. *Comentarios a la Ley de Fundaciones*, Valencia, 2008: p. 711-723.
- MUÑOZ MACHADO, CRUZ AMORÓS y DE LORENZO GARCÍA (dirs.). *Comentarios a las Leyes de Fundaciones y Mecenazgo*, Madrid, 2005.
- OLAVARRÍA IGLESIA, J. *Comentarios a la Ley de Fundaciones*, Valencia, 2008.
- PARIENTE DE PRADA, I. "Reflexiones preliminares" en la obra dirigida por Embid Irujo, J.M. y Emparanza Sobejano, A., *El gobierno y la gestión de las entidades no lucrativas público-privadas*, Marcial Pons, 2012: p. 1-26.
- PINO ZARAGOZA, G. "Público y privado en el modelo organizativo de la Denominación de Origen Calificada "Rioja". Problemática jurídica", *Anuario Jurídico de La Rioja*, n^o 10, Universidad de La Rioja- Parlamento de La Rioja, 2005.
- SAINZ MORENO, F. "Ejercicio privado de funciones públicas", *Revista de Administración Pública*, núms. 100-102 (1983): p. 1699-1783.
- SALAS ARQUER, J.M. "Huida al Derecho privado y huida del Derecho" en *REDA* n^o 75, 1992, Jul.-Sept., p. 399.
- SANTOS MORÓN, M.J. "¿Es la asociación una fórmula adecuada de estructuración de entidades público-privadas? en la obra dirigida por EMBID IRUJO, J.M. y EMPARANZA SOBEJANO, A., *El gobierno y la gestión de las entidades no lucrativas público-privadas*, Marcial Pons, 2012: p. 71-92.
- SCHMIDT-ASSMANN, E. *La teoría general del Derecho administrativo como principio ordenador*, Madrid: Instituto Nacional de Administración pública, Marcial Pons Ediciones jurídicas, 2003.
- SERRANO-SUÑER HOYOS, G. y GONZÁLEZ BOTIJA, F. *Comentarios a la Ley de la Viña y del Vino*, Civitas, Madrid, 2004.

RESUMEN

La forma jurídica del Consejo Regulador: el modelo de las fundaciones y asociaciones como alternativa para la gestión de las denominaciones de origen en tiempos de crisis

En este estudio se analiza el traje legal de los Consejos Reguladores de las Denominaciones de origen y otros sistemas de calidad agroalimentaria en España en la legislación estatal y autonómica.

El previsible eclipse progresivo o paralización del modelo mayoritario, estructurado en torno a una concepción de los mismos como corporaciones de derecho público, hace necesaria la identificación de los otros modelos de referencia para el funcionamiento del órgano gestor como pueden ser la interprofesional, las fundaciones o las asociaciones (consideradas como entidades sin ánimo de lucro).

PALABRAS CLAVE: Indicaciones geográficas, Órganos de gestión, Corporación de Derecho público, Asociación privada, Fundación.

CÓDIGOS JEL: K200.

SUMMARY

The legal form of a DOP Management Board: a foundation or an association model to deal with the DOP in time of crisis

The study analyse the legal "suit" of the GI and other food quality system's Managements Bodies in Spain throughout the national and regional legal framework

Due to the financial crisis and the Administrative restrictions, the so-called Public Body model is in danger of extinction. In that sense, one of the goals of the study consists on identifying other models or structures of managing like interbranch associations, private associations or foundations because they are non-profit entities.

KEYWORDS: Geographical Indications, Management Boards, Public Body, Private Association, Foundation.

JEL CODES: K200.

El trabajo infantil especializado en el marco de la agricultura moderna: el caso del altiplano poblano, México

DIOSEY RAMÓN LUGO-MORIN (*)

1. INTRODUCCIÓN

El trabajo infantil en el medio rural constituye uno de los problemas más importante en América Latina generando en los países de la región; baja inserción escolar, alta deserción escolar, subordinación y explotación. Debido a que esta labor no está reconocida ni se registra fácilmente en las estadísticas, pasa en gran medida desapercibida. Según Paz y Piselli (2011) muchas de las actividades realizadas por niños/as permanecen ocultas a las formas usuales de medición que se basan en el concepto de “trabajo remunerado” como la definición dominante de trabajo. La sola prohibición explícita de contratar niños/as juega como un incentivo a la no declaración. A esto se suman las características propias de actividades que por definición no aparecen como “actividades económicas” y que, por lo tanto, se escapan de los dispositivos de medición tradicionales, además de que el trabajo que realizan los niños/as en la agricultura a menudo es invisible, porque ayudan a sus progenitores en el trabajo a destajo u otras formas de organización del trabajo.

Lo anterior dificulta la implementación de medidas efectivas y crea un ciclo de pobreza y afecta el futuro de los niños/as ya que su acceso a la educación, capacitación y desarrollo se ve extremadamente reducido. Este

(*) Universidad Europea de Energía y Medio Ambiente. Valladolid.

- Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros, n.º 236, 2013 (55-80).
Recibido mayo 2013. Revisión final aceptada octubre 2013.

último aspecto es relevante ya que el desarrollo del niño/a en sus primeros cinco años es fundamental para la construcción de la subjetividad y desde esta perspectiva tiene un carácter social, ya que el niño necesariamente debe relacionarse con sus pares para que lo interprete y contribuya a resolver sus necesidades (Abeya et al. 2004).

Recientes encuestas de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT) sugieren que de 215 millones de niños que trabajan; 120 millones lo hacen de tiempo completo y para el resto es una actividad secundaria. De estos, 61% se encuentran en Asia, 32% en África y 7% en América Latina y más de un 5% en países desarrollados (OIT, 2002a; 2011).

México, en particular, desde hace dos décadas ha experimentado cambios en los sistemas productivos hortícolas. De acuerdo con Lugo-Morin (2011) estos sistemas encontraron un escenario fértil para su desarrollo y se consolidación con la apertura comercial a partir de 1994 con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Lo que ha permitido que la participación de las hortalizas en las exportaciones totales de productos agrícolas tenga una tendencia positiva, de 34% en 1995 a más de 45% en el 2009. El país destina un 5% de su superficie agrícola a la producción de hortalizas alcanzando en el 2009 una cifra superior a los 2 mil millones de dólares (Gobierno de México, 2009; Avendaño y Acosta, 2009); lo que ha permitido que la producción hortícola de México sea altamente especializada y caracterizada por una lógica espacial diferenciada guiada por el mercado.

En este contexto muchos territorios rurales en México con las condiciones (agroecológicas, tecnología, comercialización, mano de obra, etc.) descritas previamente vieron florecer su horticultura. En este particular, cabe destacar el altiplano poblano en cuya actividad hortícola la mano de obra infantil cobra cada vez más importancia. Lo anterior se evidencia en la pobreza y desigualdad rural que existe en el altiplano. De acuerdo con Rappo y Vázquez (2006) esta región tiene un índice de escolaridad de 4.6 años cifra por debajo de la media en América Latina que es de 5.2 años (Sandoval, 2007).

Ante esta realidad, el presente estudio tiene como objetivo valorar el trabajo infantil rural y sus implicaciones en el altiplano poblano.

Para emprender un análisis del trabajo infantil rural en la región se apostó por examinar algunos de los componentes del sistema productivo hortícola del altiplano poblano, el estudio se valió del método cualitativo. Los datos obtenidos se integraron y analizaron con el propósito de caracterizar y examinar el trabajo infantil rural.

2. TRABAJO INFANTIL RURAL

El trabajo infantil es la actividad que implica la participación de niñas/os menores de 15 años en la producción y comercialización familiar de los bienes no destinados al autoconsumo o en la prestación de servicios a personas naturales o jurídicas que les impidan el acceso, rendimiento y permanencia en la educación o se realicen en ambientes peligrosos, produzcan efectos negativos inmediatos o futuros o se lleven a cabo en condiciones que afecten el desarrollo psicológico, físico, moral o social de los niños/as. Por otra parte, no se considera trabajo infantil a la actividad que facilita y contribuye al desarrollo integral de la niña/o, en tanto no interfiera con su derecho a la educación, el descanso, la recreación, la cultura, la participación; es decir, aquella que se convierte en medio de transmisión de valores y habilidades de una generación a otra y que garantiza la seguridad física, moral, económica y social. Por ejemplo: las tareas que realizan las niñas/os para colaborar con los mayores en el hogar o en la escuela (OIT, 2005).

El Convenio 182, de la OIT, establece que todo Estado Miembro que lo ratifique “deberá adoptar medidas inmediatas y eficaces para conseguir la prohibición y la eliminación de las peores formas de trabajo infantil con carácter de urgencia”. Las siguientes actividades se encuentran dentro de este acuerdo internacional: i) todas las formas de esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, como la venta y el tráfico de niñas/os, la servidumbre por deudas y la condición de siervo, y el trabajo forzoso u obligatorio, incluido el reclutamiento forzoso u obligatorio de niñas/os para utilizarlos en conflictos armados; ii) la utilización, el reclutamiento o la oferta de niñas/os para la prostitución, la producción de pornografía o actuaciones pornográficas; iii) la utilización, el reclutamiento o la oferta de niñas/os para la realización de actividades ilícitas, en particular la producción y el

tráfico de estupefacientes, tal como se definen en los tratados internacionales pertinentes, y iv) el trabajo que, por su naturaleza o por las condiciones en que se lleva a cabo, es probable que dañe la salud, la seguridad o la moralidad de las niñas/os. Lo anterior, sustenta la urgente atención que requiere el trabajo infantil rural, el cual constituye una forma de esclavitud que se evidencia en el trabajo forzoso u obligatorio, la posibilidad de dañar la salud por la presencia residual o uso de agrocontaminantes y la poca accesibilidad a un sistema educativo. En este último aspecto es importante resaltar que sólo el 14% de los niños/as de América Latina asiste a preescolar, instancia educativa considerada crucial por su peso en la formación de estructuras básicas. La tasa de inscripción en la primaria supera el 90% pero 50% de los niños/as que la comienzan desertan de la escuela antes de completar la educación básica. Entre el 25 y el 50% de los niños que ingresan a primaria no completan el quinto grado, y sólo uno de cada tres que inicia el ciclo secundario lo termina (Sandoval, 2007).

De acuerdo con el informe de la OIT (2002b) el trabajo que realizan los niños/as es diverso: abarca desde períodos breves de trabajo ligero después de la escuela a largas horas de arduo trabajo, tal vez con productos químicos y procesos peligrosos, tanto en actividades orientadas a la subsistencia como en la producción comercial. Aunque en muchos países la participación de los niños/as en la agricultura puede ser normal y útil para su socialización, donde adquieran conocimientos técnicos para el futuro, con frecuencia la realidad de ese trabajo es dura.

En América Latina la OIT (2000a,b) reporta que muchos niños/as realizan tareas agrícolas, algunas características son: i) los padres tienen un nivel de educación bajo; ii) la mayor parte de los niños/as asiste a la escuela, pero trabaja durante los fines de semana o durante las vacaciones escolares; iii) los salarios de los niños están incluidos en los de los padres trabajadores; iv) a los niños/as nos les gusta el trabajo pero están resignados a colaborar en los gastos domésticos. El análisis de los casos de Perú (van den Berge, 2009), Argentina (Silva, 2010) y México (Becerra, 2005) muestra el auge del trabajo infantil rural y la urgencia de abordarlo en el marco de la OIT.

En el Perú, los pueblos de Santa Cruz de Villacurí y La Venta se reporta que un número importante de niños/as y adolescentes trabajan en la agri-

cultura, el trabajo está directa o indirectamente relacionado con la agricultura comercial en el sector exportador. La mayoría de los niños/as y adolescentes trabajan en las plantaciones que venden un porcentaje de su producción a las plantaciones de exportación. A través de este sistema de subcontratación niños/as y adolescentes participan de forma indirecta en la exportación de varios productos agrícolas a países como Estados Unidos y Holanda. Además, incluso plantaciones que exportan directamente emplean niños/as y adolescentes.

La edad en que los niños/as empiezan a trabajar varía. En las plantaciones de pequeña escala alrededor de La Venta, los niños/as comienzan a trabajar de 10 a 11 años en adelante. En las plantaciones a gran escala alrededor de Santa Cruz de Villacurí, los adolescentes son contratados desde los 13 a 14 años. Los niños/as pequeños suelen ser contratados junto a sus padres u otros familiares mayores de edad, en cuyo caso el adulto de la familia recibe el salario del niño/a. Las tareas agrícolas están orientadas a plantar, mantener y cosechar. Las actividades agrícolas específicas que desempeñan dependen de las cosechas cultivadas. En Santa Cruz de Villacurí, se reportaron menores trabajando en una variedad de diferentes plantaciones, produciendo uvas, cebollas, pimentones, mangos, naranjas y espárragos. En La Venta también se informó de trabajadores en las plantaciones de algodón. Casi todos los niños/as trabajan principalmente durante las vacaciones escolares y ocasionalmente en fines de semana. Sólo en casos excepcionales los niños/as faltan a clases para trabajar en plantaciones. Durante vacaciones los niños/as y adolescentes trabajan de 6 a.m. a 5 p.m. Fuera de vacaciones escolares, sin embargo, hay una actividad relacionada con la agricultura comercial en la que se encontró una docena de niños/as: preparando pensiones. Hacer pensiones es preparar el desayuno para los trabajadores, quienes lo llevan a las plantaciones. En este caso los niños/as se levantan tan temprano como las 2 a.m. para ayudar a sus madres a preparar la comida. Se hace pensiones en el contexto familiar y es trabajo no remunerado.

Las razones por las cuales niños/as y adolescentes trabajan en este sector se perciben desde la demanda y la oferta. Por el lado de la demanda, los responsables de la contratación de niños/as hicieron hincapié en que quieren ayudarles a ellos y sus familias dándoles trabajo, y por tanto, un in-

greso adicional. Sin embargo, parece que detrás de estos motivos altruistas autoproclamados, hay otros argumentos más comerciales que desempeñan un papel importante: se prefiere contratar a niños/as y adolescentes en vez de adultos porque son baratos, son trabajadores dóciles y forman una plantilla adicional en tiempos de escasez de mano de obra. Respecto de la oferta, la pobreza parece ser un factor importante que empuja a los niños/as a trabajar en las plantaciones. De hecho gran parte de los ingresos de los niños/as y adolescentes se gasta en necesidades básicas ya que los padres son incapaces de asumir todos los gastos. Este es especialmente el caso cuando los niños/as pequeños trabajan. Los padres consideran generalmente que el trabajo en la plantación es una actividad no adecuada para niños/as pequeños menores de 14 años y permiten que sus hijos/as trabajen sólo si las terribles circunstancias económicas los obligan a hacerlo.

En el caso de Argentina, la evidencia proviene de la Provincia de Corrientes, esta provincia limita con tres países: Brasil, Uruguay y Paraguay. Esta ubicación en el corredor del MERCOSUR es preocupante porque en un estudio de la Organización Internacional de Migraciones se concluye que en Argentina casi todas las provincias tienen casos de trata detectados tanto para explotación laboral como para explotación sexual, siendo Corrientes un enclave importante del trabajo infantil, seguido de Misiones, Tucumán, Jujuy y Santa Fe.

En Corrientes existen 15.244 unidades agropecuarias reveladas en el censo nacional agropecuario (CNA) del año 2002 “declaran” que ocupan niños/as como trabajadores permanentes, distribuidos de la siguiente forma: 2032 familiares del productor y 183 no familiares del productor. Este dato sería de mayor magnitud, pues según expresiones del responsable del censo se ocultan los mismos. Aunque la investigación de la autora es teórica (no señala cifras concluyentes como en el caso peruano), reporta la importancia del trabajo infantil en la horticultura de Argentina. Además, resalta como la lógica capitalista es un determinante a considerar en los estudios sobre trabajo infantil rural.

El trabajo infantil en México es un fenómeno con características complejas y multidimensionales en el cual es muy difícil separar sus componentes educativos, sociales, culturales y económicos. Como ya se ha mencionado

anteriormente es posible que en México la sociabilización y la educación de niños/as requiera que éstos contribuyan, ayuden y cooperen en muchas de las actividades familiares, algunas de ellas en el plano económico. La población de niños/as que trabajan en el país, muestra a lo largo del periodo 1995-2002 un peso ligeramente mayor de niñas que de niños, la proporción de éstas oscila entre 49.6% y 52.6%, mientras que los niños varía de 47.4% a 50.4% (OIT, 2002b).

México como signatario del Convenio 182 de la OIT establece en su Constitución Política la prohibición de mano de obra infantil en su Artículo 123 Apartado "A", fracción III "Queda prohibida la utilización del trabajo de los menores de catorce años. Los mayores de esta edad y menores de dieciséis tendrán como jornada máxima la de seis horas". En el marco reglamentario "Ley Federal del Trabajo". Artículo 22.- Queda prohibida la utilización del trabajo de los menores de catorce años y de los mayores de esta edad y menores de dieciséis que no hayan terminado su educación obligatoria, salvo los casos de excepción que apruebe la autoridad correspondiente en que a su juicio haya compatibilidad entre los estudios y el trabajo.

El trabajo infantil rural ha sido poco estudiado en México, sin embargo, las evidencias encontradas lo clasifican en el espacio rural mexicano como una de las peores formas de trabajo en el marco del informe de la OIT (2002b). El trabajo que realizan los niños/as jornaleros es llevado a cabo bajo condiciones sumamente difíciles: trabajo pesado, arduo y en condiciones climáticas extremas, desnutrición y falta de educación. En este último aspecto se muestra que más de la mitad de los hijos de jornaleros no asisten a la escuela y, en consecuencia, no terminan la educación primaria.

Las condiciones en que viven los jornaleros migrantes afecta a toda la familia, en especial a los menores, ya que se establecen en campamentos improvisados, albergues o cuarterías. Estos campamentos tienen como características altos niveles de hacinamiento, carencia de servicios sanitarios e insalubridad. Los jornaleros en general y los niños/as en particular están mal alimentados y con posibilidades limitadas para reintegrarse al sistema educativo. Este es uno de los principales problemas que enfrentan los niños/as jornaleros, la escasa educación que reciben, limita su desarrollo y posibilidades futuras de una vida digna.

En síntesis, los casos analizados de América Latina muestran como la agricultura comercial debido a una creciente demanda de sus productos, en particular, del sistema hortícola, ve como la contratación de mano de obra infantil se incrementa. Varios factores explican esta tendencia, entre otras, se menciona la apertura comercial de los países latinoamericanos con Canadá, Estados Unidos, Unión Europea, Japón y China. La demanda de productos hortícolas frescos y procesados cada día adquiere importancia por su valor nutritivo, esta dinámica comercial ha generado una especialización de la mano de obra contratada que es asumida por familias enteras y que casi todos los casos presentan altos niveles de pobreza; jefes de familias con baja escolaridad, con acceso a tierras pero desérticas por la falta de recursos hídricos para el riego y son contratados tanto por los productores hortícolas como los intermediarios (exportadores y empacadoras).

3. LOS NIÑOS/AS RURALES

Los niños/as constituyen una categoría analítica subjetiva difícil de conceptualizar, de allí que Castillo (2006) sugiera que el concepto de niños/as este en constante evolución. Para este autor la interrogante ¿qué es un niño? es una categoría matizada que cambia según el contexto histórico y social, y muchas veces es un concepto sujeto a las ideas del Estado.

De acuerdo con Fyfe (1997) a los niños/as se les incluye con frecuencia en la mano de obra familiar contratada por las grandes empresas exportadoras. En aquellas en las que funciona el sistema de cuotas o de trabajo a destajo, se sabe que los niños/as trabajan aunque no están formalmente contratados. Las horas que pasan en el campo son largas: de 8 a 10 horas diarias.

Cuando los subcontratistas utilizan el trabajo eventual en las plantaciones con sistema de trabajo a destajo, recurren con frecuencia a los niños/as como mano de obra barata, los cuales pueden realizar tareas peligrosas. Este autor señala que el trabajo infantil rural en América Latina constituye una forma moderna de esclavitud mediante la cual, a cambio de un adelanto de dinero o un crédito, una persona ofrece su mano de obra, o la del niño/a, por un período indefinido. Algunas veces, se entrega en ga-

rantía únicamente al niño/a, el cual se convierte en una mercancía del proceso.

Por otra parte, Sandoval (2007) sugiere que las ideas económicas neoliberales que emergen del Consenso de Washington son determinantes en la configuración del trabajo infantil rural en América Latina. Desde la situación de las familias empobrecidas y de los pequeños/as que trabajan, el trabajo infantil tiene una racionalidad que hay que entender. La actitud de los jefes de familia hacia el trabajo de los hijos/as menores está condicionada por su educación formal; se supone que un mayor nivel educacional de los jefes de familia les ayudaría a privilegiar en los hijos/as el rol de estudiantes en desmedro del trabajador. Pero la baja escolaridad de los jefes de las familias pobres alienta la incorporación temprana de los hijos/as al trabajo. Su bajo nivel de escolaridad no les ayuda para reflexionar acerca del peligro o daño futuro del trabajo infantil y sobre el hecho de que sus hijos/as dejen la escuela por el trabajo; en todo caso, la necesidad los obliga a recurrir a la fuerza de trabajo de los hijos/as.

Para una mejor comprensión de la configuración del trabajo infantil rural en el contexto de los sistemas productivo hortícolas se hace necesario examinar la horticultura mexicana y su evolución, en particular, la horticultura del altiplano poblano.

4. LA HORTICULTURA MEXICANA

La horticultura mexicana mostró por muchos años un carácter anticíclico frente a las fuertes tendencias de contracción observadas en otros productos. Mientras los granos están en una situación de crisis desde los años sesenta y los cárnicos desde mediados de los años ochenta, las hortalizas han podido mantener una dirección hacia el crecimiento. En parte, este comportamiento se explica por la reorientación del consumo familiar de carnes a hortalizas, manteniéndose el dinamismo del mercado hortícola como respuesta a la contracción de la demanda de otros alimentos. Pero este impulso empieza a agotarse a partir de 1992-1993 y con la crisis económica; después de la devaluación de 1994, deja de existir (Schwentenius y Gómez, 1997). Pero simultáneamente, el mercado internacional co-

mienza a tener un crecimiento sostenido medido en términos del valor de la producción.

De acuerdo con Lugo-Morin (2010) en México se identifican cuatro grandes regiones de hortalizas diferenciadas por su nivel de tecnificación, organización y distribución, esta son: a) la región noreste; b) la región del bajo-pacífico; c) la región centro y d) la región sureste.

Las cuatro regiones tienen en común que están asociadas a paisajes de valles, aspecto que ha posibilitado condiciones agroecológicas idóneas para la producción hortícola, otro aspecto es la proximidad geográfica que tienen las distintas regiones con una diversidad de mercados. En este sentido, las dos primeras regiones debido a las condiciones agroecológicas que poseen, la posición geográfica privilegiada y la contratación de mano de obra barata le han permitido obtener ventajas competitivas logrando posicionarse en el mercado internacional. Siguiendo a Avendaño (2008) la producción de hortalizas en estas dos primeras regiones nació en los años 60 con vocación exportadora. La cercanía con el mercado norteamericano, la ventaja absoluta derivada del menor costo de la mano de obra mexicana respecto a la de Estados Unidos, la disposición de agua y los paisajes de valles, propiciaron la incorporación de los productores agrícolas locales al contexto internacional. La producción se concentra en el ciclo otoño-invierno cuando el clima es adverso en el país vecino y sus necesidades de abastecimiento crecientes.

De la región centro, el estado de Puebla concentra su producción hortícola en el altiplano poblano y es parte de los circuitos que abastecen el mercado local, regional y nacional. Dependiendo del tamaño de la parcela y las condiciones para la producción se identifican productores hortícolas con un acceso diferenciado a los medios de producción, lo que genera que comunidades enteras conformadas por familias de bajos recursos económicos se empleen en las labores del campo, en particular, los niños/as.

En el contexto de la región del altiplano poblano, Hernández y Martínez (2006) destacan que el cultivo de hortalizas aportó en términos de ingresos a los agricultores de la región en el ciclo 2000-2001, 73.292 toneladas de hortalizas con un valor de la producción cercano a los 131 millones de

pesos. Por su parte, Lugo-Morin (2010) reporta que en el 2009, la central de abasto de Huixcolotla despachó diariamente a los mercados regionales y nacionales unas 2000 toneladas de hortalizas y para los mercados internacionales unas 1000 toneladas. Con un valor de la producción anual de 5.760 millones de pesos. La mayoría de las hortalizas se comercializa en el mercado de San Salvador de Huixcolotla, el cual abastece a otras regiones de México como Quintana Roo, Veracruz y Yucatán aspecto que resalta su importancia a nivel nacional.

El análisis previo muestra la importancia del altiplano en las actividades agroproductivas y resalta la importancia y expansión de las hortalizas como actividad hegemónica de las pequeñas explotaciones. Pero también señala como la especialización de la producción hortícola, esta incrementando el trabajo infantil en la región.

5. METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

La recolección de datos se planteó en dos instrumentos: i) la observación participante y la entrevista informal. El primer instrumento permitió interactuar con los pequeños productores hortícolas y su mano de obra contratada (hombres, mujeres y niños/as), obteniendo información sobre el tipo de trabajo que realizan, pagos, horarios, datos escolares, entre otros. Además, obtener información sobre el sistema productivo hortícola, su configuración y composición. Con las entrevistas informales se examinaron los componentes del sistema productivo hortícola.

Con referencia a las técnicas empleadas; para Bernard (1994) y Kawulich (2006) la observación participante es un proceso para establecer relación con una comunidad y aprender a actuar al punto de mezclarse con la comunidad, de manera que sus miembros actúen de forma natural, y luego salir de ella para sumergirse en los datos y comprender qué está ocurriendo y ser capaz de escribir acerca de ello. La observación participante se considera una técnica de recopilación de datos de importancia usada durante más de un siglo, ya que permite desarrollar una comprensión holística del fenómeno de estudio tan objetiva y precisa como sea posible. En cuanto a la entrevista informal, Merlinsky (2006) señala que es un relato solicitado por el entrevistador en el marco de una situación reflexiva, por tanto, para

que se pueda llevar a cabo implica establecer un contrato comunicativo entre éste y el entrevistado. Cabe al entrevistador un trabajo activo de interpretación durante la entrevista, captando indicios que pueden relacionarse como un patrón de comportamiento subyacente. Esto implica manejar saberes implícitos que le permitan acercarse a los códigos que utiliza el entrevistado, al tiempo que hace uso de saberes explícitos (palabras, temas, discursos comunes del endogrupo al que pertenece el entrevistado).

La muestra en el caso de las entrevistas fue seleccionada por procedimientos no probabilísticos, utilizándose el muestreo bola de nieve, en el que los individuos seleccionados inicialmente se utilizan como informadores para identificar a otras personas con las características deseadas (Browne, 2005).

Los datos obtenidos se integraron y analizaron con el propósito de caracterizar y examinar la mano de obra contratada así, como el análisis del sistema productivo hortícola del altiplano poblano. El uso de las técnicas de investigación se consideró acertado debido a las limitaciones temporales y a la poca accesibilidad de la mano de obra infantil especializada.

El estudio se realizó en el altiplano poblano y abarcó los municipios: Acatzingo, San Salvador Huixcolotla y Los Reyes de Juárez principales productores hortícolas de la región.

De acuerdo con Rappo y Vázquez (2006) la región la integran trece municipios: San Francisco Mixtla, San Isabel Tlalnepantla, Cuautinchán, Tzicatlacoyan, Tecali de Herrera, Tepeaca, Cuapiaxtla de Madero, Tecamachalco, Santo Tomás Hueyotlipan, Tochtepec, Los Reyes de Juárez, San Salvador de Huixcolotla y Acatzingo. Los tres últimos, municipios por sus particularidades, dinamismo territorial en términos históricos y diversidad en la producción hortícola, posibilitan una buena representación de la región.

El trabajo de campo se efectuó en los meses de julio a octubre 2010. Se aplicaron ocho entrevistas a actores vinculados a los componentes del sistema hortícola, las mismas fueron realizadas en Acatzingo, Los Reyes de Juárez y San Salvador Huixcolotla. La observación participante se realizó en los municipios: Acatzingo, Los Reyes de Juárez, San Salvador Huixcolotla, Quecholac y Cuapiaxtla de Madero.

6. DISCUSIÓN DE RESULTADOS

6.1. La horticultura en el ámbito del altiplano poblano

El altiplano poblano tradicionalmente ha tenido una vocación agrícola y comercial caracterizado, en un primer momento, por la producción de trigo, frijol y maíz (San Miguel, 2000) y en un segundo momento por la producción hortícola (Nickel, 2004; Ramírez; 2009).

En la región las variables; innovación tecnológica, mano de obra contratada, sistema agrario, conocimiento local, proximidad geográfica y diversidad de compradores han tenido un impacto diferenciado en las unidades de producción rural de los pequeños productores hortícolas. La primera variable nos indica que la adopción de la innovación tecnológica es un fenómeno reciente que ha emergido debido a las expectativas de ampliar los mercados. La segunda variable responde a los niveles de crecimiento del sistema hortícola y sus mercados, en la medida que los productores quieran participar en mercados más exigentes en esa medida tendrán que contratar mano de obra, en esta categoría el trabajo especializado es fundamental y pocas personas pueden realizarlos, los jefes de familias que cuentan con el entrenamiento apropiado y lo ofertan en el mercado de mano de obra especializada aprovechando están condiciones para incorporar a sus hijos/as a las tareas del campo. Esto explica la relación que existe entre mano de obra contratada y la participación en mercados internacionales y nacionales (empacadoras y tiendas de autoservicios) determinada por el grado de capitalización de los pequeños productores. Por otra parte, la creciente exigencia y demanda de los productos hortícolas ha hecho que la mano de obra contratada evolucione a un grado de especialización casi inédita en la zona. En la región han emergido varias comunidades del medio rural que se han especializado en el manejo de los cultivos hortícolas de alto valor comercial. La tercera variable: sistema agrario local, ha influido en las condiciones para una especialización productiva territorial históricamente construida en respuesta a factores interno y externos. En la variable conocimiento local las prácticas históricamente localizadas han sido determinantes, la estrategia conocimiento esta asociada básicamente a los pequeños productores hortícolas que les permite un buen manejo agronómico de los cultivos.

Por otra parte, las redes sociales que establecen le permiten conocer y adoptar innovaciones tecnológicas. El siguiente testimonio da cuenta de lo señalado:

“... desde niño mi padre me enseñó casi todo lo que se del campo, el conocimiento que tiene sobre los cultivos y como trabajar la tierra todo me lo enseñó. Por ejemplo, mi papá cuando siembra no aplica fertilizante ni riego, recientemente sembró un ejote de temporal, sólo gastó en semillas y labores culturales, él supo aprovechar los nutrientes del suelo, las condiciones climáticas y el conocimiento que tiene sobre el manejo del cultivo. Gastó menos de 15 mil pesos por hectárea y obtuvo ganancias por encima de los 30 mil pesos” (Joel, 30 años, Acatzingo, octubre 2010).

Lo anterior, permite que los pequeños productores hortícolas paulatinamente adopten elementos culturales externos que le permiten mejoras a su proceso productivo e insertarse en la dinámica de esos mercados (Toledo, 1991). Es así, como en el proceso productivo los pequeños productores han integrado conocimiento tradicional con conocimiento codificado. Esta estrategia contribuye de manera importante, a vulnerar los derechos de los niños/as rurales, los padres sin saberlo incorporan a sus hijos/as al proceso productivo para enseñarles a trabajar en el campo, descuidando muchas veces la educación formal que reciben en la escuela. La variable proximidad alude a la separación o distanciamiento económico o geográfico entre los actores (individuales o colectivos) dotados de distintos recursos y las relaciones que los acercan y/o alejan en los procesos orientados a solucionar un problema económico (Gilly y Torre, 2000), es un aspecto estratégico para los pequeños productores de varios cultivos hortícolas. La proximidad geográfica y la moderna infraestructura vial le permiten al productor del altiplano ofertar sus hortalizas en una diversidad de mercados (D.F, Veracruz, Sureste, etc.), situación que conlleva a capitalizarse para continuar su próximo ciclo productivo. Cabe resaltar el testimonio de uno de los actores del componente de bienes y servicios agrícolas:

“La exportación de hortalizas a los países del TLCAN en un 90% tiene como destino a los Estados Unidos de hortalizas. Desde los estados de New York y Chicago se exporta a Canadá. Para Centroamérica (Belice, Guatemala, El Salvador) y Cuba son pocas las hortalizas la que se exportan las más representativas son: col y betabel” (Hugo, 30 años, Huixcolotla, julio 2010).

La última variable permite al pequeño productor esquemas de capitalización que le garantizan el proceso productivo y su continuidad.

En síntesis, las variables previamente descritas en sinergia con los cambios de los sistemas productivos tradicionales por otros de mayor rentabilidad y la política de apertura comercial tuvieron un efecto dinamizador sobre el mercado de bienes y servicios. El testimonio de la Sra. Treviño, propietaria de una de las empresas de prestación de bienes y servicios agrícolas de la región es relevante:

“La adopción de innovaciones en los cultivos hace una década por parte de los pequeños productores era impensable, ahora han visto como sus compañeros (pequeños productores) acceden fácilmente a otros mercados por su uso y han empezando a adoptarla” (Olga Treviño, Los Reyes de Juárez, septiembre 2010).

Los componentes que intervienen en el sistema productivo hortícola del altiplano poblano son tres: el proceso productivo agrícola, los bienes y servicios para la producción y la comercialización. En el primero, se identifican a pequeños productores que integran unidades de producción que se caracterizan por: la propiedad de la tierra, el conocimiento local, la fuerza laboral y recursos económicos, que les permite cierta autonomía referente a qué, cuándo, cómo y cuánto producir. En el segundo componente, se identifican diversos actores sociales; casas comerciales, viveros, despachos de certificación sanitaria, organizaciones gubernamentales, la mayoría de los actores mencionados se ubican muy cerca de los centros de producción, cuentan con capital y cierto nivel de especialización lo que les permite atender la demanda en servicios y bienes. Por último esta el componente de la comercialización que agrupa dos tipos de capital: el comercial con intermediarios locales y el empresarial con empacadoras y exportadoras, así como cadenas de comercio (tiendas de autoservicios).

La producción hortícola dominante en el altiplano inició su fase de intensificación en la década de los noventa, después de la entrada en vigor del TLCAN. Su conocimiento descansa en la herencia transferida de padre a hijo, el cual se inicia para una producción dirigida al mercado local. En un segundo momento, el incremento de la demanda hortícola por parte de Estados Unidos y Canadá (Avendaño (2008), que originó una especialización de algunos territorios en el norte de México que por

su posición geográfica y la mano de obra barata elevaron sus niveles de competitividad, pero la producción de estos territorios fue insuficiente para atender una demanda creciente y ante este escenario se suman otros territorios del centro de México, tales como México, Morelos y Puebla. La producción de esta última entidad federal pasa de una baja tecnificación a una mediana, el potencial de la región es percibido por las empresas del sector y comienzan a establecerse tanto proveedores de bienes y servicios como empresas empacadoras. Este hecho detona la producción hortícola, los mercados se diversifican: regional, nacional e internacional y configura una mano de obra infantil especializada.

6.2. La configuración del trabajo infantil especializado en el contexto de la producción hortícola del altiplano poblaro

El proceso productivo del sistema hortícola en el altiplano poblaro descanza en la mano de obra familiar y contratada. La división del trabajo es especializada con perspectiva de género; los jefes varones de las unidades y sus hijos se encargan de planificar la siembra y la comercialización de los cultivos. En el caso de jefas mujeres y sus hijas se encargan de las labores culturales y manejo post-cosecha de los cultivos hortícolas. La creciente exigencia y demanda de los productos hortícolas ha hecho que la mano de obra contratada evolucione a un grado de especialización casi inédita en la zona. En la región han emergido varias comunidades del medio rural que debido a sus necesidades económicas y falta de empleos se han especializado en el manejo (cultural, agronómico, cosecha y post-cosecha) de algunos cultivos hortícolas de alto valor comercial. Estas comunidades ofrecen sus servicios de manera diferenciada; se dan los casos para los componentes: proceso productivo y comercialización.

El uso de mano de obra infantil en la agricultura moderna es recurrente en América Latina, en particular México, los trabajos de van den Berge (2009); Silva (2010) y Becerra (2005) son evidencia de cómo niños/as y adolescentes trabajan en el campo.

El análisis del sistema productivo hortícola del altiplano fue propicio para identificar un fenómeno atribuible al desarrollo alcanzado por la horticultura en la zona. Este se enmarca en la venta de fuerza de trabajo ya no

individual sino de manera comunitaria, aspecto que denota que toda una comunidad se dedica casi exclusivamente al desarrollo de servicios especializados en las distintas áreas de manejo que pueda tener un cultivo de acuerdo a las exigencias específicas de los distintos mercados. Estas comunidades se ubican geográficamente en los municipios: General Felipe Ángeles, Quecholac, Los Reyes de Juárez, Cuapiaxtla de Madero y Acatzingo, a continuación se detallan:

La comunidad de Santa Úrsula en el municipio General Felipe Ángeles se especializa en mano de obra exclusivamente para escarbar, fumigar, cortar maíz y tumbar zacate. Su costo es de 100 pesos por día. En esta comunidad las mujeres y sus hijos/as son las que trabajan, mientras los hombres se dedican a la construcción y/o emigran al interior de la república a trabajar (Cabo San Lucas, Tijuana, Mexicali).

La comunidad de San Simón del municipio Quecholac su gente se especializa en cegar cilantro y hacer el manojito de cilantro. Esta comunidad cobra por caja de cilantro (8 pesos la caja). También para el mismo cultivo, realizan labores de escarbar, fumigar y regar, cobrando el día 120 pesos; en esta comunidad la división de trabajo es equitativa, es decir, trabajan mujeres y hombres por igual. Los niños/as se encargan de hacer los manojos. Otra comunidad es la de Palmarito que se especializa en los cultivos de zanahoria (fumigación, corte, lavado y carga) y tomate verde (corte, empaque y carga). Los niños/as de esta comunidad trabajan en el lavado y empaque, parte de estos niños/as también trabajan en las empresas empacadoras. El costo es de 120 pesos al día.

La comunidad de Progreso de Juárez del municipio de Acatzingo se especializa en el manejo cultural y postcosecha (escarbar, cosecha) de la cebollita cambray, las labores son realizadas por hombres, mujeres e hijos/as. Las mujeres se encargan de escarbar, los hombres se encargan de cosechar y lavar, los niños/as se encargan de hacer los manojos de la cebollita. La comunidad de Santa María Actipan que es productora de hortalizas, muchos de sus pobladores se especializan en trabajar la col y zanahoria, que consiste en cargar los camiones (termo). En ambas comunidades, el costo es de 120 pesos el día. El siguiente testimonio de un ingeniero da cuenta de la importancia del trabajo especializado en niños/as:

“...varias comunidades del municipio de Acatzingo se especializan en el manejo agronómico y post-cosecha de varios cultivos hortícolas, he visto que trabaja toda la familia, los adultos hacen las tareas más pesadas mientras que los pequeños se encargan de las menos pesadas como hacer los manojos” (César, 29 años, Acatzingo, octubre 2010).

La comunidad de los reyes del municipio Los Reyes de Juárez aparte de ser una zona productora también se enfoca al trabajo especializado del cilantro pero en cuestión de manejo; elaboran el manojito placero, mexicano y poblano, el costo de los manojos va a depender de su destino, en el caso del placero de es 1.50 a 2.50 pesos dependiendo de la calidad del cilantro y el volumen. En esta comunidad el trabajo de los niños/as es fundamental ya que elaboran los manojos. El poblano tiene un costo de 3 pesos y el mexicano tiene un costo de 3.50 pesos.

Las comunidades Buenavista y Negrete del municipio de Cuapixtla de Madero se especializan en la lechuga romanita, la orejona, el apio y el cilantro. El grado de especialización de estas comunidades es notable ya que en la elaboración del manojito emplean especies vegetales autóctonas para su amarre en sustitución de los materiales sintéticos tradicionalmente empleados, estrategia que han desarrollado para maltratar el producto hortícola. Los niños/as ayudan a sus padres en tareas como limpieza de malezas y amarrar los manojos.

En todas las comunidades mencionadas la mano de obra infantil es fundamental y esta asociada a la contratación del padre o la madre. Las tareas que realizan los niños/as son diversas e incluyen; labores culturales (limpieza y corte de maleza alrededor del cultivo), siembra, recolección, manejo de manojos y empaques del producto hortícola. En vacaciones escolares los niños/as dedican el 100% de su tiempo a aprender de sus padres. Este proceso de aprendizaje es complementario a la educación formal que recibe el niño/a, proceso percibido como una estrategia de reproducción que adquirirá el niño/a en el futuro debido a las condiciones de pobreza en viven sus progenitores. Los ingresos que obtienen son estrictamente para gastos de alimentación y transporte.

Este fenómeno se puede replicar a otras comunidades de la zona debido a los niveles de pobreza que alcanzan y la poca disponibilidad de recursos hídricos, muchas comunidades tienen tierras, pero de temporal. Por

ejemplo, en la comunidad de Santa Úrsula hace 5 años abrieron pozos, situación que les permitió capitalizarse los tres primeros años, pero luego los altos costos de los insumos originaron que nuevamente decayeran y retomaran nuevamente la venta de su fuerza de trabajo. En el caso de la comunidad de San Simón debido a la poca disponibilidad de agua, las tierras son empleadas para sembrar maíz y frijol de temporal para el autoconsumo.

Esas comunidades están todavía en rezago educativo, el nivel que llegan a obtener en la mayoría de los casos es primaria y en menor proporción secundaria. Muchas de estas comunidades no tienen escuelas, la más cerca queda en Acatzingo, lo que hace difícil que continúen sus estudios. El costo del transporte es de 20 pesos diarios que gastarían en ir un hijo de ellos a la secundaria a la semana, estamos hablando de que son 100 pesos más los costos del uniforme, útiles y el consumo de una torta, si consideramos que ese joven es parte de una familia de cinco miembros, sus ingresos son de 600 pesos. Esto le imposibilita seguir estudiando, al culminar la primaria optan por casarse muy jóvenes (15 años), iniciando su hogar y empezando otra generación de trabajadores especializados en servicios para el sistema hortícola, haciendo que su condición sea un ciclo que no pueda romperse y creando a su vez una raza obrera especializada, tal como lo consideran algunos pequeños productores.

Si revisamos la literatura, Fyfe (1997) destaca que los niños/as que viven en colectividades pobres y rurales hacen frente a los mayores riesgos derivados del trabajo agrícola peligroso y explotador (recogen cosechas que contienen plaguicidas o pulverizan productos agroquímicos). Este autor sostiene que a los niños/as se les incluye con frecuencia en la mano de obra familiar contratada por las grandes empresas exportadoras.

El proceso de especialización de estas comunidades se debe a varios factores; en el caso de las comunidades de San Úrsula y San Simón se debe al grado de marginación por la escasez del recurso hídrico que ha impactado de manera determinante en sus ejidos y ante la falta de fuentes de empleo venden su fuerza de trabajo al proceso productivo hortícola. Sus inicios datan desde la apertura del TLCAN con la creciente demanda que tuvieron las hortalizas posteriormente.

“... con el inicio del Tratado de Libre Comercio se intensificó el comercio de hortalizas en la zona esto requirió de gente que elaborará los manojos en sus distintas presentaciones para distintos mercados incluyendo el de exportación, de esta manera se inicio la gente de las comunidades cercanas al trabajo con las hortalizas y se ha mantenido porque es una mano de obra barata y especializada...” (Joel, 30 años, Acatzingo, octubre 2010).

Sandoval (2007) sugiere que las ideas económicas neoliberales que emergen del Consenso de Washington son determinantes en la configuración del trabajo infantil rural. La actitud de los jefes de familia hacia el trabajo de los hijos/as menores está condicionada por su educación formal; se supone que un mayor nivel educacional de los jefes de familia les ayudaría a privilegiar en los hijos/as el rol de estudiantes en desmedro del trabajador. Pero la baja escolaridad de los jefes de las familias pobres alienta la incorporación temprana de los hijos/as al trabajo. Su bajo nivel de escolaridad no les ayuda para reflexionar acerca del peligro o daño futuro del trabajo infantil y sobre el hecho de que sus hijos/as dejen la escuela por el trabajo; en todo caso, la necesidad los obliga a recurrir a la fuerza de trabajo de los hijos/as.

Por otra parte, estas comunidades de mano de obra especializada establecen redes sociales basadas en la confianza, por lo que sólo ofrecen sus servicios a productores conocidos y respetados de los municipios hortícolas; dándole relevancia a la confianza o aquellos que son recomendados, este aspecto les garantiza su pago al final de cada jornada.

“... me paso algo muy curioso lleve a un amigo a una de estas comunidades y cuando él se bajo sin que me vieran lo primero que le sacaron fue el machete, ya cuando me vieron dijeron....ahh es fulano de tal y ya platicamos, para una recomendación. Ellos ven si la persona que quiere contratarlos es de campo, que familia es, de dónde es...” (Joel, 30 años, Acatzingo, octubre 2010).

El trabajo que realizan estas comunidades representa su única estrategia de reproducción, generadora de ingresos económicos. Para una familia de cinco miembros a razón de 120 pesos el día representa 600 pesos, mientras más grande sea la familia más ingresos obtendrán. En este caso, los niños/as son parte fundamental en la especialización de las comunidades ya que el conocimiento local es transferido de padre a hijo.

Por otra parte, tenemos la mano de obra que emplean las empacadoras que también es especializada. Su origen data de hace 10 años, el campo

era muy productivo había calidad, precio y cantidad. La instalación de una empacadora representaba una fuente alterna de empleo, fácil y cómodo. En la actualidad la mano de obra que emplean las empresas empacadoras es sub-pagada (120 pesos al día) y el grado de especialización a aumentado debido a la normatividad existente para la exportación y exigencias de las tiendas de autoservicios, este aspecto posibilita obtener unos 50 pesos extra por día de trabajo que normalmente son de 8:00 am a 2:00 pm.

Dependiendo del cultivo a manejar, una empacadora emplea a los niños/as para elaborar los manojos.

7. CONCLUSIÓN

El trabajo infantil en el altiplano poblano constituye un problema cultural que es potenciado por la violencia estructural que han originado las políticas de ajuste estructural a lo largo de las últimas tres décadas, en el caso poblano la apertura comercial en 1994 tuvo un efecto determinante. Las excelentes condiciones agroecológicas en sinergia con la apertura comercial (TLCAN) abrió la posibilidad de que muchas explotaciones se volcaran a la producción hortícola lo que provocó una demanda de mano de obra sin precedentes en la región. La mano de obra familiar era insuficiente y las explotaciones comenzaron a contratar mano de obra que fue creciendo con la incorporación de nuevos mercados como el regional, nacional e internacional. Los dos últimos en particular, comenzaron a exigir calidad en los productos hortícolas lo que llevo a las pequeñas explotaciones a contratar mano de obra especializada, categoría en la que figuran niños/as y adolescentes.

Los resultados sustentan una división del trabajo especializada con enfoque de género; los jefes varones de las unidades domésticas y sus hijos se encargan de planificar la siembra y la comercialización de los cultivos. En el caso de jefas mujeres y sus hijas se encargan de las labores culturales y manejan post-cosecha de los cultivos hortícolas.

El pago (100-120 pesos/día/persona) es percibido como adecuado. Una familia de seis miembros con un pago de 100 pesos, sumaría al final del día 600 pesos, el trabajo de niños/as es considerado igual que un adulto por lo tanto recibe remuneración igual.

Todo el altiplano poblano demanda mano de obra contratada especializada, los principales los municipios que ofertan mano de obra especializada son: General Felipe Ángeles, Quecholac, Los Reyes de Juárez, Cuapiaxtla de Madero y Acatzingo.

Las tareas que realizan los niños/as son diversas e incluyen; labores culturales (limpieza y corte de maleza alrededor del cultivo), siembra, recolección, manejo de manojos y empaques del producto hortícola. Con referencia a la asistencia a la escuela, lo padres son cuidadosos en hablar sobre el status escolar de sus hijos/as. De los niños/as abordados durante la observación participante se encontró que un 50% asiste a la escuela y ayudan a sus padres en periodos vacacionales. El otro 50% no asiste a la escuela o dejó de asistir para ayudar a sus padres, aunque muchos padres mencionan que los hijos/as han trabajado la tierra por generaciones, es una realidad que este fenómeno esta asociado a otros problemas como la falta de recursos hídricos, baja escolaridad de los padres y falta de infraestructura educativa en sus comunidades.

Durante la observación participante no se encontró maltrato físico o abuso sexual por parte de padres o empleadores, pero si se observó fatiga en los niños/as y jornadas de trabajo iguales o mayores de 6 horas.

Finalmente, el trabajo infantil rural en el altiplano poblano ha evolucionado a dos velocidades en el contexto histórico; la primera, impuesta en el contexto de la mano de obra familiar, dirigida al autoconsumo y al mercado local. Se ubica temporalmente antes de 1994. La segunda, construida en el contexto de la apertura comercial y en un mercado creciente que demanda calidad y producción sostenida, elementos que derivaron en una especialización. Se ubica temporalmente después de 1994.

8. RECOMENDACIONES

1. La construcción histórica de los territorios rurales que articulan el altiplano sugiere que el trabajo infantil en la región probablemente tenga un origen cultural. Atacar un fenómeno con este atributo es complejo, sin embargo, es sabido que las instituciones informales pueden ser redirigidas por instituciones formales, si el tipo de vínculos que establecen es indirecto. En este sentido, el diseño e instrumentación de

- políticas públicas es pertinente, éstas deben orientarse a abordar la falta de recursos hídricos en las comunidades que ofertan mano de obra especializada, baja escolaridad de los padres y falta de infraestructura educativa en estas comunidades. En el marco de aplicación de estas políticas el trabajo interinstitucional (CONAGUA, SEP y SAGARPA) se visualiza como la mejor alternativa metodológica.
2. La producción hortícola en el altiplano poblano es organizada, lo que deriva en la conformación de distintas organizaciones con fines diversos. Este atributo del sistema hortícola de la región es sugerente para la creación de un etiquetado regional, tipo denominación de origen, que asegure que los productos hortícolas de la región están libres de trabajo infantil. La experiencia que tiene La Dirección General para la Igualdad Laboral de la Oficina de Desarrollo Integral de la Familia (DIF) es un punto de partida importante que debe considerarse.
 3. Proponer una agenda de investigación que profundice en la región, el alcance e implicaciones del trabajo infantil rural en el altiplano poblano, la poca accesibilidad a los grupos familiares que ofertan mano de obra especializada impidió obtener datos suficientes para cuantificar con mayor precisión el fenómeno.
 4. Exigir vía política pública un mayor involucramiento de los DIF locales con personal especializado e infraestructura adecuada. Con el objetivo principal de asesorar a los padres que permiten que sus hijos/as les ayude en sus tareas en el campo. Es importante que el personal encargado del asesoramiento tenga claridad de sus funciones, la sola mención de una penalización es una intromisión a sus normas informales.

BIBLIOGRAFÍA

- ABEYA, E.; DEL PINO, M.; DI CANDIA, A.; FANO, V.; KRUPITZKY, S.; FERNÁNDEZ, M. y ORAZI, V. (2004). El desarrollo del niño: una definición para la reflexión y la acción. *Archivos Argentinos de Pediatría*, 102: p. 312- 313.
- AVENDAÑO, R. B. (2008). Globalización y competitividad en el sector hortofrutícola: México, el gran perdedor. *El Cotidiano*, 147: p. 91-98.
- AVENDAÑO, R. B. y ACOSTA, A. (2009). Midiendo los resultados del comercio agropecuario mexicano en el contexto del TLCAN. *Estudios Sociales*, 33: p. 41-81.

- BECERRA, A. (2005). *Trabajo infantil en México*. Reporte temático núm. 4. México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP).
- BERNARD, R. (1994). *Research methods in anthropology: Qualitative and quantitative approaches*. Walnut Creek: AltaMira Press.
- Browne, K. (2005). Snowball sampling; using social networks to research non-heterosexual women. *International Journal of Social Research*, 8: p. 47-60.
- CASTILLO, A. (2006). *Conceptos, imágenes y representaciones de la niñez en la ciudad de México, 1880-1920*. México: El Colegio de México/Instituto de Investigaciones “Dr. José María Luis Mora”.
- FYFE, A. (1997). *Cosechas duras: el trabajo infantil en la agricultura*. Informe del proyecto INT/96/MO6 NOR. Ginebra: OIT.
- GILLY J. y ANDRÉS, T. (2000). Proximidad y dinámicas territoriales. En: Boscherini, F. y Poma L., *Territorio, conocimiento y competitividad de las empresas*, Miño y Dávila Editores. Buenos Aires.
- GOBIERNO DE MÉXICO (2009). *Anexo estadístico del tercer informe de gobierno*. Ciudad de México: Presidencia de la República.
- HERNÁNDEZ, J. Á. y MARTÍNEZ, B. (2006). Género, empoderamiento y movimientos sociales: la unión campesina Emiliano Zapata vive, en la región tepeaca-tecamachalco, Puebla. *Región y Sociedad*, 36: p. 107-146.
- KAWULICH, B. (2006). La observación participante como método de recolección de datos. *Forum Qualitative Sozialforschung*, 6: p. 1-32.
- LUGO MORIN, D. R. (2010). *La acción colectiva rural y dinámica reticular de los actores sociales en el altiplano poblano. Un estudio de caso*. Tesis Doctoral. Puebla: Colegio de Postgraduados.
- LUGO-MORIN, D. R. (2011). La etnocompetitividad: un paso adelante en su medición. Adriana Martínez M.; Alejandro García G. y Pedro López de Alba (Coords.). En *Innovación, transferencia tecnológica y políticas. Retos y oportunidades*. 203-224. Guanajuato: Ed. CONCyTEG/CONACYT/Plaza y Valdes/Universidad Iberoamericana.
- MERLINSKY, G. (2006). La entrevista como forma de conocimiento y cómo texto negociado. *Cinta de Moebius*, 27: p. 27-33.
- NICKEL, H. (2004). Los trabajadores agrícolas en la revolución mexicana (1910-1940): algunas hipótesis y datos sobre la participación y la no participación en los Altos de Puebla-Tlaxcala”. En Friedrich Katz (comp.) *Revolución, rebelión y revolución. La lucha rural en México del siglo XVI al siglo XX*, México: Ediciones Era.
- OIT (Oficina Internacional del Trabajo) (2002a). *Cosecha amarga. Trabajo infantil en la agricultura*. Informe. Ginebra: OIT.

- OIT (Oficina Internacional del Trabajo) (2002b). *Un futuro sin trabajo infantil*. Informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Ginebra: OIT.
- OIT (Oficina Internacional del Trabajo) (2005). *Trabajo infantil rural en Canindeyu, Paraguay*. Informe. La Asunción: OIT.
- OIT (Oficina Internacional del Trabajo) (2011). Niños en trabajos peligrosos: lo que sabemos, lo que debemos hacer. Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC). Ginebra: OIT.
- PAZ J. y C. PISELLI (2011). Trabajo infantil y pobreza de los hogares en la Argentina. *Problemas del Desarrollo*, 166: p. 135-160.
- RAMÍREZ J. (2009). Recomposición agrícola del campesinado en el valle de Tepeaca, en *La configuración de los territorios rurales en el siglo XXI*. Guillermo Ferro y Fabio Lozano (Eds.). Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana,
- RAPPO, S. y VÁZQUEZ, R. (2006). *La construcción del desarrollo sustentable en la región centro-oriente de Puebla*. Puebla: Ed. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.
- SAN MIGUEL, G. (2000). Ser mestizo en la nueva España a fines del siglo XVIII. Acatzingo, 1792. *Cuadernos de la Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales*, 13: p. 325-342.
- Sandoval, A. (2007). Trabajo infantil e inasistencia escolar. *Revista Brasileira Educação*, 4: p. 68-181.
- SCHWENTESIUS, R. y GÓMEZ, M. Á. (1997). *Competitividad de la producción hortícola mexicana en el mercado norteamericano. Tendencias a tres años del TLC*, p. 1-25. Ponencia del XX International Congress of the Latin American Studies Association, Guadalajara.
- SILVA, M. A. (2010). Trabajo infantil rural en Argentina. *Geotrópico*, 7: p. 1-11.
- TOLEDO, V. (1991). *El juego de la supervivencia. Un manual para la investigación etnoecológica en Latinoamérica*. México D.F.: CLADES.
- VAN DEN BERGE, M. (2009). *El trabajo infantil rural en Perú: comparación del trabajo infantil en la agricultura tradicional y moderna, desde los testimonios de niñas, niños, adolescentes y padres de familia*. Lima: IREWOC-CESIP.

RESUMEN

El trabajo infantil especializado en el marco de la agricultura moderna: el caso del altiplano poblano, México

El trabajo infantil rural es uno de los principales flagelos de la sociedad actual, es clasificado por la OIT como una de las peores formas de trabajo infantil. En México a pesar de que su práctica esta prohibida, cada día, niños/as y adolescentes se suman al mercado de mano de obra, en particular, la agrícola. Ante esta realidad, el presente estudio tiene como objetivo valorar el trabajo infantil rural y sus implicaciones en el altiplano poblano. Se concluye que el trabajo infantil es un fenómeno que esta en franco crecimiento, su configuración esta asociada a la violencia estructural de las políticas de ajuste estructural instrumentadas en las últimas tres décadas donde los territorios rurales se reconfiguraron para adaptarse a la nuevas condiciones socioeconómicas.

PALABRAS CLAVE: Trabajo infantil, Desarrollo Rural, Horticultura, México.

ABSTRACT

The specialized child labour within the framework of modern agriculture: the case of highland poblano, Mexico

Rural child labour is one of the main scourges of modern society, it is classified by the ILO as one of the worst forms of child labor. In Mexico even though their practice is prohibited, every day, boys / girls and adolescents are added to the labor market, in particular agriculture. Given this reality, the present study aims to assess the rural child labor and its implications in the highlands poblano. We conclude that child labor is a phenomenon that is growing strongly, its configuration is associated with the structural violence of structural adjustment policies implemented in the last three decades where rural areas were reconfigured to adapt to the new economic conditions.

KEYWORDS: Child labour, Rural Development, Horticulture, Mexico.

Pagos agroambientales y productores agrarios: un análisis Delphi de las percepciones y demandas de los ganaderos beneficiarios de los programas de ayudas

MARCOS DOMÍNGUEZ-TORREIRO (*)

FÁTIMA GÓMEZ-RODRÍGUEZ(*)

1. INTRODUCCIÓN

El creciente interés público por preservar los hábitats de especial valor de conservación, los paisajes y la cultura que albergan las zonas rurales, así como una mayor toma de conciencia al respecto de la necesidad de imponer mayores restricciones a los productores para garantizar que las prácticas agrarias sean más respetuosas con el medio ambiente, están contribuyendo a consolidar un escenario de mayor intervención pública en la protección de los servicios ambientales, bienes públicos y externalidades positivas procedentes de los territorios rurales. En el marco de las políticas agrarias y de desarrollo rural, cada vez con una mayor proyección ambientalista, las propuestas de pagos a agricultores y ganaderos en forma de ayudas agroambientales ocupan un lugar muy destacado, erigiéndose en uno de los elementos fundamentales dentro de la estrategia comunitaria de conservación de los atributos multifuncionales presentes en los espacios rurales europeos (Domínguez, 2011; Ortiz y Hodge, 2012).

(*) Área de Socioeconomía del CIFA (Centro de Investigación y Formación Agrarias).

- Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros, n.º 236, 2013 (81-118).
Recibido junio 2013. Revisión final aceptada enero 2014.

El desarrollo de las ayudas o contratos agroambientales ejemplifica a la perfección el desarrollo de un nuevo concepto de relación o “contrato social” entre los agricultores y el conjunto de la sociedad, cuyos intereses se verán representados por la Administración correspondiente. Nos encontramos, de hecho, ante la consolidación de lo que en términos de análisis transaccional podríamos denominar un nuevo modelo de reparto y asignación de los derechos históricos y consuetudinarios que, tradicionalmente, otorgaban a los productores agrarios en el ejercicio de su actividad productiva plena libertad sobre la utilización de la tierra y los recursos naturales que ésta contiene (Bromley y Hodge, 1990; Polman y Slangen, 2008).

En un primer momento, el diseño de las ayudas agroambientales respondía a la lógica de remunerar a los productores por la pérdida de oportunidades productivas que sufrían al tener que renunciar a realizar actividades que causaban un perjuicio sobre el medio rural (deterioro del paisaje, pérdida de biodiversidad, contaminación de las aguas, etc.) (Latacz-Lohman y Hodge, 2001). Sin embargo, a medida que una nueva estructura de valores ha ido imponiéndose dentro del conjunto de la sociedad, los programas agroambientales han cambiado hasta adoptar la forma de incentivos que remuneran la disposición de los productores a realizar actuaciones que supongan una provisión de bienes y servicios no comerciales o NCO (i.e., “Non-Commodity Outputs”) (1) en niveles e intensidades superiores a los establecidos por las normas que definen los niveles de referencia de cumplimiento obligatorio (Domínguez, 2011).

Autores como Latacz-Lohman y Hodge (2001) han analizado en profundidad la naturaleza y las implicaciones de los cambios sufridos por los contratos agroambientales a lo largo de las últimas décadas. De conformidad con esta nueva perspectiva, el conjunto de la sociedad estaría, por un lado, atenuando y acotando los derechos de propiedad agraria y ambiental de los productores, tradicionalmente “ilimitados”, y por otro, re-

(1) Por regla general, los beneficios sociales y ambientales englobados bajo la denominación NCOs suelen cumplir con los dos requisitos necesarios para caracterizarlos como bienes públicos: la imposibilidad de exclusión y la no rivalidad en el consumo. Ejemplos de NCOs suministrados desde el medio rural al conjunto de la sociedad serían la protección de la biodiversidad, el mantenimiento de un paisaje en el que recrearse, la minoración de los desequilibrios territoriales, la conservación de la identidad y el patrimonio cultural, etc.

conociendo que determinadas actuaciones con implicaciones sobre el medio ambiente siguen siendo potestativas de los productores y se mantienen dentro de su esfera de derechos de propiedad (Ortiz, 2001; Ortiz y Hodge, 2012).

Dentro de este contexto de búsqueda de una mayor legitimación social (Salazar-Ordóñez et al., 2012) y de redefinición de los mecanismos e instrumentos para la concesión de ayudas públicas a los productores en el marco de la nueva Política Agraria Común, el Reglamento (CE) n.º 1698/2005 recoge la posibilidad de conceder en el periodo 2007-2013 ayudas en forma de pagos directos por hectárea (o por cabeza de ganado) a aquellos agricultores dispuestos a realizar prácticas agrarias que incidan positivamente sobre los espacios naturales, la biodiversidad, el paisaje rural, la seguridad alimentaria y el bienestar animal. Para poder convertirse en beneficiarios de estas ayudas los agricultores y ganaderos se verán obligados a asumir una serie de compromisos y restricciones relativas a la forma de realizar su actividad productiva y de gestionar sus tierras que van más allá de los requisitos obligatorios establecidos por las normas de “condicionalidad”, entre las que se incluyen los requisitos legales de gestión y las buenas condiciones agrarias y medioambientales definidas inicialmente en el Reglamento (CE) 1782/2003.

El diseño de las líneas de ayudas agroambientales específicas y la definición de los requisitos que deberán cumplir los beneficiarios de las mismas es responsabilidad del organismo encargado de la elaboración de los Programas de Desarrollo Rural (PDRs) correspondientes, competencia que en el caso de España será asumida por las Comunidades Autónomas. En el caso de Cantabria, el destacado papel que juegan dentro del PDR las medidas agroambientales vinculadas a la actividad ganadera es un fiel reflejo de la participación mayoritaria de la ganadería de vacuno (y particularmente de la producción de leche) sobre el conjunto de la producción agraria regional (Calcedo, 2013). Concretamente, en este artículo vamos a analizar las dos principales líneas de ayudas agroambientales incluidas dentro del PDR de Cantabria 2007-2013: las ayudas a la Conservación de Praderas (CP) de propiedad privada y las ayudas al Pastoreo Tradicional con desplazamiento estacional a pastos comunales (PT). Dichas líneas de ayudas pueden considerarse como continuadoras de las

submedidas agroambientales incluidas en la programación de medidas de acompañamiento correspondiente al periodo 2000-2006.

Para el análisis de las ayudas CP y PT adoptaremos la perspectiva de los ganaderos participantes en estos programas de adscripción voluntaria, analizando los incentivos que condicionan su decisión de participación, entre los que destaca la cuantía de las ayudas concedidas. La metodología utilizada en este estudio está basada en la aplicación de métodos de valoración basados en preferencias declaradas (Navrud, 2000), y más concretamente en la aplicación del método Delphi, el cual se verá complementado por un análisis cuantitativo de la demanda de compensaciones monetarias mediante la estimación de modelos binarios de elección discreta.

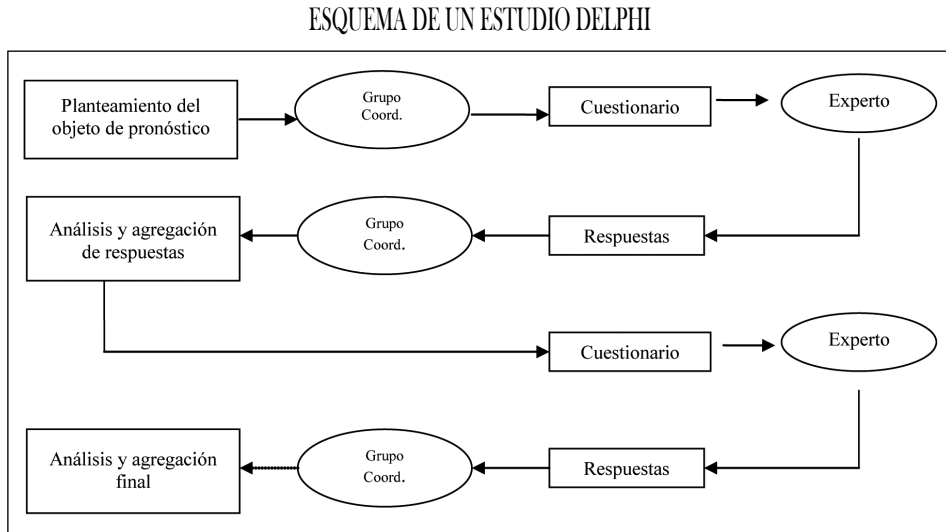
El presente trabajo se estructura de la siguiente forma. Tras el apartado introductorio se presentan el método Delphi y la Valoración Contingente, detallando sus principales características y potencialidades. A continuación, se analizan los requisitos exigidos para la concesión de las ayudas agroambientales y el ámbito de aplicación del estudio, así como la estructura y el contenido de los cuestionarios utilizados en el mismo. En el cuarto apartado se analizan los resultados relativos a las percepciones y valoraciones de los productores, así como la cuantificación de las demandas de compensación por participar en los programas agroambientales mediante formatos de pregunta de valoración alternativos. Por último, en el apartado final se recogen las principales conclusiones del trabajo así como posibles elementos de discusión.

2. METODOLOGÍA

El método “Delphi” surge como un método de investigación prospectivo cuyo objetivo fundamental es obtener una respuesta grupal fidedigna (y en la medida de lo posible consensuada) a partir de un proceso sistemático de recogida y análisis de información (Dalkey y Helmer, 1963; Sackman, 1974; Gordon, 1994; Ziglio, 1996; Landeta, 1999). En dicho proceso participará un panel reducido de individuos “expertos”, actuando en representación de la población relevante para el estudio. Se trata, por tanto, de una metodología de gran potencial prospectivo, analítico y sin-

tético, especialmente adecuada para abordar problemas complejos, como por ejemplo la selección de estrategias y la definición de incentivos (2).

Figura 1



Fuente: Landeta (1999).

Como es natural, el primer paso para la ejecución de un estudio Delphi consistirá en delimitar el tema objeto de estudio. A continuación, se definirán e identificarán las personas que pasarán a formar parte del *grupo coordinador*. El grupo coordinador será el responsable de la elaboración de los cuestionarios utilizados en la consulta y del análisis e interpretación de las aportaciones de los expertos (figura 1). Estará integrado por un reducido equipo de especialistas en el tema analizado. Entre sus funciones se encuentran estudiar y aprobar el protocolo de trabajo, estudiar y aprobar la lista definitiva de expertos participantes, confeccionar los cuestionarios e impulsar la participación efectiva de los expertos, analizar las respuestas e interpretar los resultados (preparando los siguientes cuestionarios y facilitando el *feedback* oportuno), supervisar la correcta marcha de la investigación, y proponer y adoptar las medidas correctoras que fueran necesarias.

(2) Para una explicación más detallada puede consultarse Landeta (1999) y Prada et al. (2005).

Por su parte, el *grupo de expertos* constituirá el elemento central de la fase de aplicación del método, ya que sobre él recae la responsabilidad de emitir los juicios subjetivos que, de forma agregada, constituirán la base del análisis. Tal y como señala Landeta (1999), un experto Delphi deberá cumplir tanto el requisito de ser un individuo “cuya situación y recursos personales le permitan contribuir positivamente a la consecución del fin que ha motivado la iniciación del trabajo Delphi”, como el de presentar un elevado nivel de motivación hacia la participación en el estudio. Por lo tanto, a la hora de seleccionar el grupo de expertos, se recomienda tener en cuenta criterios como el nivel de conocimientos, la capacidad predictiva, el grado de afectación por las consecuencias del objeto de estudio, el grado de motivación, la proximidad, consideraciones organizativas, etc. En cuanto al número de participantes en el panel de expertos, se suele recomendar un mínimo de siete y un máximo de cincuenta (Landeta, 1999).

Teniendo en cuenta todo lo anterior, podríamos resumir las principales características del funcionamiento del método en los tres puntos siguientes:

- *Proceso iterativo*: Los expertos consultados deberán tener la oportunidad de reconsiderar su postura a lo largo de diferentes rondas de entrevistas, haciendo uso para ello de la información relativa a las opiniones del resto de participantes facilitada desde el grupo coordinador.
- *Anonimato de los participantes*: Los miembros del panel de expertos no deberán conocer quiénes son los demás participantes en el estudio. Tampoco podrán tener acceso a los juicios de valor, opiniones y respuestas individualizadas de los restantes miembros del panel.
- *Feedback controlado*: La difusión entre los miembros del grupo de expertos de la información obtenida a medida que avanzan las rondas de encuestas se realizará a través del grupo coordinador del estudio. De este modo, se garantiza la utilización de un lenguaje común, se elimina toda información redundante que no sea esencial para la investigación, y se garantiza en todo momento el anonimato de los participantes (i.e., únicamente los miembros del grupo coordinador conocerán en todo

momento a qué entrevistado corresponde cada opinión recogida). Finalmente, el planteamiento iterativo del estudio en forma de rondas sucesivas de consultas permitirá analizar la evolución de las respuestas entre rondas, promoviendo en la medida de lo posible la aparición de consensos y la convergencia en las opiniones y previsiones del panel de expertos.

En España la metodología Delphi se ha aplicado con éxito al análisis prospectivo de problemáticas vinculadas al sector agrario, a la política agraria y a la política medioambiental. Sin ánimo de hacer un repaso exhaustivo, a continuación se recogen algunos ejemplos representativos de trabajos realizados en estas áreas durante los últimos años siguiendo la metodología Delphi. Mili y Rodríguez (2001) emplearon el método Delphi para predecir la posible evolución de la oferta y las tendencias esperadas en el consumo del aceite de oliva exportado desde España hacia los mercados globales de este producto. Campos y Mariscal (2003) analizaron las demandas de compensaciones económicas de propietarios de dehesas en la comarca de Monfragüe por realizar actuaciones que contribuyan a la conservación de sus recursos naturales y sus valores ambientales. Soliño (2003a,b y 2004) recurrió a una muestra representativa de presidentes o gestores de montes comunales incluidos en la Red Natura 2000 de Galicia para que evaluaran el posible impacto de prácticas silvo-ambientales que generasen beneficios no comerciales asociados a la conservación del bosque atlántico y de los espacios naturales de montaña. Salazar y Sayadi (2006) utilizaron la técnica de previsión Delphi para analizar la coherencia social de los objetivos e instrumentos incluidos dentro de la Política Agraria Común. Schmid et al. (2007) estudiaron el funcionamiento y la evolución del mercado de productos ecológicos en España y en Europa en el marco de una encuesta Delphi. Gómez-Limón et al. (2009) recurrieron a un panel de expertos procedentes del ámbito académico, de la administración pública y del sector productor (técnicos de organizaciones profesionales agrarias) para obtener los valores de consenso relativos a los cambios esperados en las variables exógenas claves que condicionarán el devenir del sector agrícola de Castilla La Mancha en el horizonte 2010-2050. Álvarez y Pérez (2010) utilizaron el método Delphi para estudiar los problemas que afectan al sector lechero en la Cornisa Cantábrica y

sus posibles soluciones. Olaizola et al. (2012) analizaron el potencial, las limitaciones y las estrategias posibles para la introducción de carnes de vacuno con denominación de calidad.

De entre los estudios anteriores, el trabajo de Campos y Mariscal (2003) destaca por proponer explícitamente la utilización conjunta del método Delphi y la Valoración Contingente para analizar las demandas de compensaciones económicas por parte de los propietarios de las tierras agrarias. La Valoración Contingente se integra dentro de la categoría de métodos de valoración económica basados en el análisis de las preferencias declaradas por los individuos (Mitchell y Carson, 1989; Bateman et al., 2002; Champ et al., 2003). Mediante la aplicación de esta técnica sería posible estimar la disposición a aceptar (o *WTA*, según las siglas en inglés correspondientes a la expresión “willingness to accept”) una compensación a cambio de someterse (voluntariamente, en el caso de las ayudas agroambientales analizadas en este trabajo, u obligatoriamente, si el tipo de escenario planteado fuese otro) a restricciones o limitaciones impuestas, por ejemplo, por una determinada política o programa.

Los ejercicios de valoración contingente pueden basarse tanto en el planteamiento de preguntas de valoración en formato “abierto” como en el de preguntas en formato “cerrado”. La inclusión en los cuestionarios de preguntas en formato cerrado (dicotómico) hace necesaria la utilización de modelos de elección discreta (binaria) para el análisis de las respuestas obtenidas. A diferencia de los modelos de regresión lineal convencionales, los modelos de elección discreta binaria tratan de explicar la probabilidad de observación de una variable dependiente dicotómica en función de la influencia de un conjunto de variables explicativas relacionadas linealmente entre sí. Según se establezca una hipótesis logística o de normalidad sobre la probabilidad de ocurrencia del suceso objeto de estudio, los modelos de elección binaria resultantes se denominarán modelos *Logit* o *Probit*, respectivamente (3). La determinación de los coeficientes estimados para dichos modelos utilizando técnicas de máxima verosimilitud permitirá determinar la influencia relativa de las diferentes

(3) Para una explicación detallada de los modelos de elección discreta binaria puede consultarse por ejemplo Greene (2003).

variables explicativas sobre la probabilidad de ocurrencia del evento representado por la variable dicotómica dependiente.

Por lo tanto, mediante la implementación de modelos de elección discreta binaria como el modelo *Logit*, el investigador podrá llegar a modelizar la probabilidad de que un individuo responda “sí” o “no” ante una propuesta específica de participación en un programa de ayudas agroambientales. Actuando de este modo, podemos integrar fácilmente el estudio de las respuestas obtenidas y sus motivaciones dentro del marco teórico del análisis de modelos de valoración contingente con preguntas en formato dicotómico simple (o modelos de “referéndum”) (Hanemann, 1984 y 1989). La especificación final del modelo analítico nos permitirá determinar la posible influencia de potenciales variables explicativas sobre la decisión individual de participar o no en el programa. Siguiendo a Haneman (1984), la WTA media podrá ser calculada como $-(a+b'S)/g$, siendo a el coeficiente estimado para la constante del modelo de elección binomial, b el vector de coeficientes asociados a las potenciales variables explicativas incluidas en el modelo, S el vector correspondiente a los valores promedio de las variables explicativas individuales, y g el coeficiente que acompaña a la variable que en el modelo representa el estímulo monetario (i.e., la cuantía de la ayuda propuesta).

3. EL CASO DE ESTUDIO: LAS AYUDAS AGROAMBIENTALES DE CONSERVACIÓN DE PRADERAS (CP) Y PASTOREO TRADICIONAL (PT)

3.1. Escenario de valoración

Partiendo del marco general establecido por el Reglamento (CE) nº 1698/2005 y el Programa de Desarrollo Rural de Cantabria 2007-2013, en el estudio Delphi que nos ocupa vamos a centrarnos en el análisis de dos líneas de actuación específicas en materia de ayudas agroambientales:

- Mantenimiento y protección de praderas naturales para una producción ganadera sostenible y conservación del paisaje (*Conservación de Praderas -CP*)

– Pastoreo tradicional con desplazamiento estacional a pastos comunales
(4) (*Pastoreo Tradicional - PT*)

Comenzando por las ayudas CP, la normativa actual establece una serie de obligaciones y compromisos para los potenciales beneficiarios. Como requisito previo común a todas las solicitudes de ayudas, deberán presentar una descripción detallada de la explotación, en la que se relacionen todas las parcelas, su superficie y utilización. Por lo que respecta a los requisitos específicos de la ayuda CP, deberán respetar unos límites de carga ganadera mínima y máxima medida en unidades de ganado mayor (UGM) durante el periodo de compromiso (mínima de 0,2 UGM/ha y máxima de 2 UGM/ha). La carga ganadera se comprobará a partir de la media anual ponderada correspondiente a los doce meses anteriores al 15 de agosto de cada campaña. Deberán mantener también durante los años de compromiso al menos el 75% de la superficie agraria útil de la explotación como superficie forrajera. Y por último, deberán respetar y realizar, en un mínimo de 3 hectáreas de pradera natural, excluidas las de aprovechamiento en común y titularidad pública, las siguientes obligaciones y prácticas agrícolas y ganaderas:

- *Agrícolas*: realizar al menos un corte al año, o en su defecto, una limpieza en todas las fincas de las partes no aprovechadas por los animales; limpieza de bordes de las fincas sin empleo de herbicidas; ausencia de cercados que impliquen barreras para el libre paso de la fauna salvaje; mantenimiento y conservación de los elementos singulares del paisaje, tales como setos vegetales, árboles, muretes y cerramientos tradicionales; mantenimiento de la pradera natural con prohibición de labores de alzado que comporten volteo de la capa superficial del suelo.
- *Ganaderas*: al menos el 80% de los animales de la explotación deben pastar (o aprovechar a diente) los prados durante un periodo mínimo de 3 meses entre el 1 de abril y el 31 de octubre.

(4) Tradicionalmente, en Cantabria se ha practicado una trashumancia de corto recorrido en la cual el ganado, de varios dueños, se desplaza desde las zonas bajas hasta los pastizales de montaña titularidad de los municipios y juntas vecinales. El ganado permanece en los terrenos comunales durante los meses de primavera y verano, en función de la disponibilidad del pasto y de las normas (en gran medida consuetudinarias) que regulan el acceso y aprovechamiento de los recursos pascícolas mancomunados.

La ayuda máxima concedida por hectárea en caso de cumplir las condiciones anteriores se establece en 60 euros/ha (5).

Por lo que respecta al programa actual de ayudas PT, podrán ser beneficiarios del mismo los titulares de explotación que se dediquen de forma estable y permanente a la ganadería, siempre que tengan adjudicadas superficies de pastos naturales de titularidad pública y uso en común en Cantabria. La superficie mínima necesaria para tener derecho a la ayuda es de 7 hectáreas. Además, los solicitantes deberán cumplir una serie de obligaciones y compromisos, siendo el principal el de practicar el pastoreo tradicional con desplazamiento estacional del ganado a pastos comunales. Deberán respetar unos límites de carga ganadera en el conjunto de su explotación de entre 0,2 y 1,4 UGM/ha, incluyendo para dicho cómputo las superficies adjudicadas en pastos comunales. Los animales desplazados de su explotación de origen deberán permanecer en los pastos comunales al menos tres meses entre el 1 de mayo y el 31 de octubre de cada año de compromiso. Deberán entregar en la Oficina Comarcal correspondiente o en cualquier otro registro autorizado fotocopias compulsadas de las guías de traslado de subida a pastos comunales de las especies equina, ovina y caprina antes del 10 de agosto. La entidad local propietaria del pasto comunal deberá mantener durante el período de aprovechamiento una carga ganadera que no supere 1,4 UGM/ha entre todos sus usuarios, lo que se justificará mediante declaración de adjudicación de la entidad propietaria de los pastizales de uso en común, en el que conste la superficie pastable y la relación de usuarios con el número de animales de cada especie y clase autorizados a pastar.

Para el pago de la ayuda PT se computarán tantas hectáreas por solicitante como UGM haya desplazado a comunales, siendo la cuantía unitaria de la subvención de 60 euros/ha (6). El importe máximo de hectáreas (o UGM desplazadas) computables no podrá superar el número total de hectáreas adjudicadas en terrenos comunales.

(5) Con respecto a la cuantía de las ayudas CP, la ayuda concedida por hectárea estará sometido a "modulación", es decir, la cuantía de la prima concedida se verá reducida en el caso de que la superficie potencialmente beneficiaria por explotación supere unos determinados límites. Se contempla así mismo la posibilidad de conceder una prima incrementada (120 euros/ha) para el caso de aquellas parcelas cuya pendiente supere el 20%.

(6) Al igual que sucedía en el caso de las ayudas CP, estos importes estarán también sometidos a "modulación".

En la tabla 1 se presentan los datos relativos a los importes concedidos durante la campaña 2010 para ayudas CP en función de las dimensiones de las explotaciones (superficie determinada total). El grupo de beneficiarios más numeroso es el correspondiente a las explotaciones de menor tamaño. Sin embargo, podemos comprobar como el grupo de explotaciones cuya superficie se encuentra entre 30 y 100 hectáreas suponen más del 50% de superficie CP, siendo también en dicho grupo en donde se concentra el mayor volumen de ayudas concedidas.

Tabla 1

SUPERFICIES E IMPORTES DE AYUDAS CP POR TAMAÑOS DE EXPLOTACIÓN (AÑO 2010)

	Explotaciones (N.º = 849)	Superficie CP (15.740 ha)	Importe (1.498.166 euros)
1-30 ha	50,8%	34,7%	33,5%
30-100 ha	46,1%	56,6%	57,0%
100-300 ha	3,2%	8,8%	7,5%
TOTAL	100%	100%	100%

Fuente: elaboración propia.

Del mismo modo, en la tabla 2 se relacionan los datos de superficies beneficiarias de ayudas PT con los importes recibidos por los beneficiarios. En este caso, el grupo más numeroso es el de las explotaciones comprendidas entre 1 y 70 hectáreas, siendo éste también el grupo de explotaciones que concentra el mayor porcentaje (39,1%) del importe total concedido. No obstante, el mayor porcentaje de superficie PT se concentra en las explotaciones de mayor tamaño (40,0%).

Tabla 2

PORCENTAJE DE SUPERFICIES E IMPORTES DE AYUDAS PT POR TAMAÑOS DE EXPLOTACIÓN (AÑO 2010)

	Explotaciones (N.º = 1.255)	Superficie PT (43.432 ha)	Importe (2.253.565 euros)
1-70 ha	60,6%	34,3%	39,1%
70-100 ha	21,4%	25,7%	27,1%
100-700 ha	17,9%	40,0%	33,8%
TOTAL	100%	100%	100%

Fuente: elaboración propia.

A la hora de contextualizar la importancia relativa de las ayudas agroambientales dentro del actual PDR de Cantabria, debemos señalar que sobre una dotación presupuestaria inicial de gasto cofinanciado por el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) de 151,5 millones de euros para el periodo de programación 2007-2013, a 31 de diciembre de 2012 el desembolso acumulado en medidas agroambientales ascendía a un total de 22,8 millones de euros, de los cuales 7,1 millones de euros corresponden a ayudas CP y 7,9 a ayudas PT. Así mismo, en términos de superficie, territorio y repercusión de las ayudas sobre el conjunto del sector agrario, las 59.171 hectáreas y los 1.859 beneficiarios de ayudas CP y PT registrados en Cantabria en el año 2010 suponen un porcentaje muy significativo sobre el total de 235.238 hectáreas de superficie agraria útil y 9.608 explotaciones presentes en la región (25,2% y 19,3%, respectivamente), según datos del Censo Agrario 2009.

Tomando como punto de partida la configuración de las líneas de ayudas existentes en la actualidad, en este estudio se han planteado unos programas de ayudas alternativos, i.e., unas hipotéticas modificaciones en la definición de las ayudas y sus requisitos, orientadas principalmente hacia una mayor simplificación y eficacia de las mismas. Los requisitos y características de los programas alternativos fueron definidos por el grupo coordinador, constituido por 6 técnicos de la Administración Regional expertos en la conservación de prados y comunales, así como en el diseño y gestión de ayudas agroambientales. Con el planteamiento de estos programas alternativos se trataba de evaluar el impacto de los cambios planteados sobre la actitud de los ganaderos hacia las ayudas y sobre su disposición a aceptar compensaciones económicas por participar en ellos.

El programa alternativo CP se diferencia del actual por la supresión de algunos de los requisitos previamente exigidos como elementos necesarios para garantizar la consecución del objetivo de conservación de los valores naturales y paisajísticos de las parcelas. De este modo, en el programa alternativo se mantienen únicamente las exigencias de mantener durante 5 años la finca limpia sin aplicar herbicidas, no realizar el volteo de la capa superficial, eliminar los cercados que impidan el paso de fauna, y mantener y conservar los cerramientos tradicionales y otros elementos singulares del paisaje. Por otro lado, se ha optado por incluir explícitamente en la pro-

puesta la obligación adicional de conservar y mantener los invernales existentes en las fincas. Los invernales son un tipo de construcción tradicional presente en muchas zonas rurales de Cantabria, utilizada para resguardar al ganado y conservar la hierba henificada (7). Este requisito podría ser especialmente restrictivo para aquellos casos en los que la estructura de propiedad de la tierra haga que los ganaderos gestionen fincas arrendadas, es decir, de las que no son titulares. La no titularidad de las fincas -ni por lo tanto de los elementos construidos dentro de las ellas- podría llevar a que surgiesen conflictos con los propietarios relacionados con los costes de conservación y, en su caso, de reparación de los invernales.

En cuanto al programa alternativo de PT, éste presenta como elementos más destacados un mayor control del pasto herbáceo aprovechable en el comunal y una posible modulación de la cuantía de las ayudas por hectárea en función de la superficie de pasto herbáceo disponible. Así mismo, se planteó un sistema de primas en función del tipo de ganado que acude a pastar a los prados, concediendo primas más elevadas para aquellos casos en los al menos una parte del pastoreo fuese realizado por ganado menor (ovejas y cabras). Este ganado es muy adecuado para el control de la presencia de matorral en los comunales, actuando como un “desbrozador” natural (8).

3.2. Selección de la muestra de expertos

Por lo que respecta a los expertos seleccionados para participar en nuestro estudio Delphi, todos pertenecían al colectivo de ganaderos beneficiarios de ayudas CP y PT. Se consideró adecuado seleccionar a los miembros

(7) Los invernales (también denominados “cabañas”) fueron antaño construidos en piedra por las cuadrillas de canteros existentes en las zonas rurales de Cantabria. Constan, en general, de dos plantas. En la baja se sitúa el establo y una pequeña cocina y en la superior el henil o pajar, junto con alguna habitación para la eventual permanencia de personas.

(8) El programa alternativo para PT estaba definido en base a los siguientes requisitos: [1] determinar la superficie de pasto herbáceo aprovechable en el comunal teniendo en cuenta el 100% de la superficie de pastizal, el 50% de la superficie de pasto arbustivo y el 20% de la superficie de pasto arbolado; [2] establecimiento para cada comunal de unos límites máximos y mínimos de carga ganadera admisible sobre el pasto herbáceo aprovechable, cuyos valores dependerán de la altitud media de la superficie comunal; y [3] obligación de mantener el compromiso de desplazar el ganado al comunal durante cinco años. A cambio de cumplir con estos requisitos, el ganadero recibiría una ayuda económica en forma una prima básica por hectárea de pasto herbáceo aprovechable que se vería incrementada en un 10% si la UGM desplazada fuese de ganado vacuno, un 25% si fuese de ganado ovino, y un 50% si fuese de ganado caprino. De esta forma, a la hora de conceder las ayudas se estaría teniendo en cuenta la mayor o menor capacidad del ganado presente en el comunal tanto para aprovechar el pasto herbáceo como para controlar la expansión del matorral.

del grupo de expertos Delphi dentro de este colectivo por su doble faceta de especialistas y afectados por la materia objeto de estudio, i.e., por la experiencia directa y conocimiento que atesoran en los requisitos y normativas relacionados con la concesión de estas ayudas y en su cumplimiento, así como por disponer de información de primera mano sobre el efecto de las ayudas a la hora de alcanzar los objetivos de conservación definidos en las mismas.

El proceso de selección y segmentación de la muestra de expertos participantes en el estudio contó con el apoyo y el asesoramiento del personal del Servicio de Ayudas y de las Oficinas Comarcales Agrarias de la Consejería de Ganadería, Pesca y Desarrollo Rural del Gobierno de Cantabria. Con la intención de garantizar una mayor representatividad de la muestra, se fijaron cuotas de participación por comarca agraria, distribuyendo el número total de ganaderos a entrevistar entre las zonas de influencia de las diferentes oficinas comarcales. Dicha asignación se realizó atendiendo al total de solicitantes de ayudas registrados en cada oficina comarcal en relación con el número total de solicitantes. El reparto inicialmente obtenido se modificó con la inclusión de un requisito adicional que obligaba a excluir del muestreo aquellas oficinas comarcales que aportaran menos de 50 beneficiarios de ayudas. Una vez aplicado este nuevo filtro, se repartieron definitivamente las cuotas de participación entre cada una de las oficinas restantes (tabla 3). Finalmente, el panel de expertos participantes en la primera y segunda ronda de entrevistas Delphi quedó integrado por un total de 60 ganaderos, 30 de los cuales eran beneficiarios de ayudas CP y otros 30 beneficiarios de ayudas PT (9). Todas las entrevistas personales fueron realizadas durante los meses de abril a julio del año 2011 por un mismo técnico encargado de desplazarse por toda la geografía de Cantabria para entrevistar a los expertos bien en su domicilio o bien en su explotación (figuras 2 y 3).

(9) Una vez elaborado el listado provisional de expertos por comarca y línea de ayudas, se realizó un primer contacto telefónico en el que se solicitaba su colaboración y, en caso afirmativo, se fijaba una fecha para la primera entrevista. En esta primera toma de contacto, todos los candidatos incluidos en el listado aceptaron voluntariamente participar en el estudio. A todos los participantes en el estudio se les informó previamente de los objetivos del estudio, la naturaleza de la metodología utilizada, la tipología de los expertos seleccionados, la duración aproximada del proceso de entrevistas y cumplimentación de cuestionarios, el potencial uso de la información obtenida, y los beneficios que podrían obtener de su participación en el estudio (en nuestro caso, únicamente la posibilidad de aportar sus opiniones y de tener acceso al informe final, ya que no se ofrecían incentivos económicos por participar en el estudio).

Tabla 3

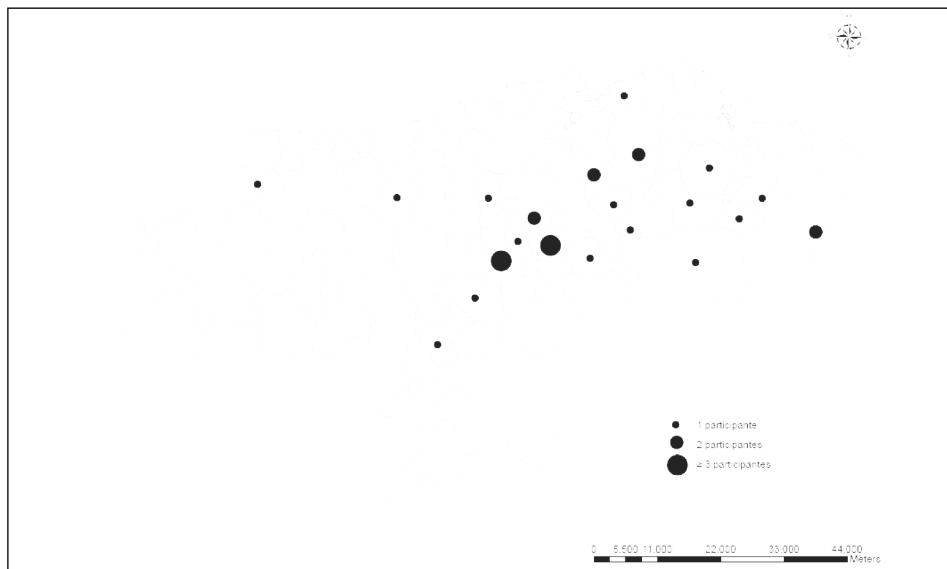
DISTRIBUCIÓN DE LOS EXPERTOS SELECCIONADOS POR OFICINAS COMARCALES

Oficinas comarcales	CP	PT	Total
Potes	0	4	4
San Vicente de la Barquera	1	2	3
Reinosa	1	8	9
Cabezón de la sal	1	2	3
Los Corrales de Buelna	1	6	7
Torrelavega	1	0	1
Gama	1	1	2
San Vicente de Toranzo	7	3	10
Villacarriedo	5	0	5
Ramales	7	3	10
Solares	5	1	6
TOTAL	30	30	60

Fuente: elaboración propia.

Figura 2

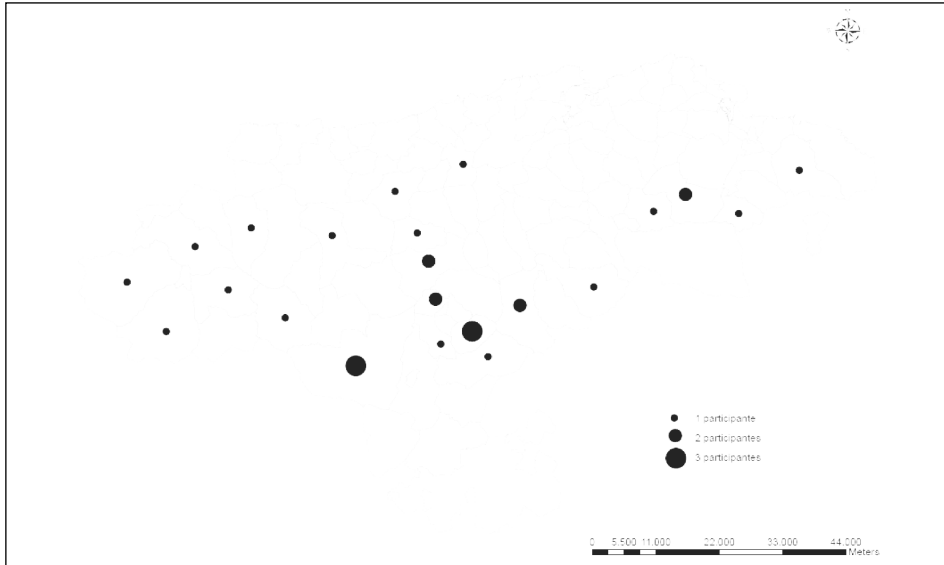
DISTRIBUCIÓN DE LAS ENTREVISTAS REALIZADAS A LOS EXPERTOS PARTICIPANTES EN EL ESTUDIO DE CONSERVACIÓN DE PRADERAS POR MUNICIPIOS



Fuente: elaboración propia.

Figura 3

DISTRIBUCIÓN DE LAS ENTREVISTAS REALIZADAS A LOS EXPERTOS PARTICIPANTES EN EL ESTUDIO PASTOREO TRADICIONAL POR MUNICIPIOS



Fuente: elaboración propia.

3.3. Estructura del cuestionario

Por lo que respecta a la estructura de los cuestionarios, el correspondiente a la primera ronda se dividió en tres bloques (10). En el primer bloque del cuestionario se profundizó en el análisis de las causas del deterioro de los prados de propiedad privada y pastos comunales en Cantabria, en el análisis prospectivo de las posibles soluciones que podrían darse a este problema, y en su previsible impacto sobre la biodiversidad y el paisaje tradicional. Dicho análisis se basó principalmente en el planteamiento de

(10) Como paso previo a la elaboración del cuestionario de primera ronda se desarrolló una fase de trabajo de campo consistente en visitas sobre el terreno para identificar y caracterizar las zonas de praderas y pastos de aprovechamiento comunal objeto de estudio. Así mismo, se realizaron pruebas piloto y consultas con profesionales, técnicos y expertos independientes, conocedores de la normativa y con experiencia reconocida en la gestión de ayudas agroambientales. Como resultado de estas consultas, el borrador inicial del cuestionario de primera ronda fue revisado y corregido hasta alcanzar su forma definitiva.

preguntas abiertas para que los entrevistados pudiesen plantear libremente su visión acerca de las causas principales y las alternativas y posibles soluciones para la situación de deterioro de las praderas de propiedad privada y de los pastos comunales. En el segundo bloque se plantearon cuestiones relativas a la fundamentación y la cuantía de las ayudas para la conservación de estos espacios. Para ello se recurrió fundamentalmente a preguntas en formato “Likert”, en las que se solicitaba la valoración (“Muy en desacuerdo”, “En desacuerdo”, “Ni de acuerdo ni en desacuerdo”, “De acuerdo”, “Muy de acuerdo”) de los diferentes requisitos y restricciones incluidos en los esquemas de ayudas presentes y en las propuestas de ayudas futuras, así como de su capacidad para contribuir a alcanzar los objetivos de conservación establecidos. Por lo que respecta a las preguntas relativas a la cuantía de las compensaciones monetarias, éstas serán presentadas y analizadas en detalle en el apartado 4.2. Finalmente, en el tercer bloque se recopilaron los datos socioeconómicos del experto entrevistado, así como información relativa a su explotación y actividad agraria.

El cuestionario presentado para la segunda ronda (11) de entrevistas constaba de dos bloques diferenciados. En el primero de ellos se presentaron los resultados obtenidos con el primer cuestionario y se trató de profundizar en el análisis de las cuestiones más destacadas abordadas en la primera ronda de entrevistas. Concretamente, se pidió a los individuos participantes en la segunda ronda que priorizaran entre las posibles causas de deterioro de las praderas de propiedad privada y pastos comunales seleccionadas a partir de las respuestas más frecuentes a las preguntas abiertas de la primera ronda; así mismo, se solicitó que priorizaran entre las principales alternativas propuestas para la recuperación y conservación de estos espacios. En el segundo bloque se utilizaron fundamentalmente preguntas en formato cerrado para profundizar sobre una serie de cuestiones relativas a las características de la actividad agraria desarrollada por

(11) Debido a limitaciones de tiempo y presupuestarias se realizaron únicamente dos rondas de entrevistas. Si bien la realización de un mayor número de iteraciones permitiría realizar un análisis más exhaustivo de la evolución de los niveles de consenso y estabilidad en las respuestas de los expertos a lo largo de rondas sucesivas de entrevistas, tal y como señala Landeta (1999) la práctica más habitual en relación a la detención del proceso Delphi consiste en prefiar con antelación el número de rondas que se va a llevar a cabo (dos o tres a lo sumo).

cada experto participante, como es el caso de las prácticas de henificado, ensilado y abonado, así como sobre sus actitudes y opiniones ante posibles modificaciones en los programas de ayudas agroambientales. Finalmente, es conveniente destacar que durante la realización de este estudio se ha dado la circunstancia excepcional de que, a diferencia de lo que suele suceder en otros estudios similares, el número de expertos participantes en las dos rondas se ha mantenido sin que se produjese ninguna baja voluntaria o involuntaria (Prada et al., 2005).

4. RESULTADOS

4.1. Análisis de las percepciones de los expertos

El 37,3% de los expertos consultados señaló el abandono de la actividad ganadera como la principal causa de la situación de deterioro de los prados privados en Cantabria; por otro lado, un 21,2% de los expertos ha coincidido en señalar la mejora de la rentabilidad de esta actividad como el mejor remedio para poner freno a esta situación. La falta de limpieza en los comunales (37,7%) y la falta de quemas controladas (17,4%) son, en opinión de los encuestados, las principales causas de deterioro de los mismos, siendo la realización de desbroces y quemas controladas por parte de la Administración (42,6% de las respuestas) la principal estrategia propuesta para poner freno a esta situación.

Existe una percepción muy favorable del papel de las ayudas agroambientales en la protección de los prados privados y pastos comunales en Cantabria. Concretamente, el respaldo a la visión de las ayudas agroambientales como la estrategia más adecuada para dar solución a los problemas que dificultan la conservación y el mantenimiento de los prados privados y pastos comunales en Cantabria alcanzó el 73,3% entre los expertos CP y el 72,4% entre los expertos PT. En este mismo sentido, la mayoría de los expertos consultados considera que tanto los programas actualmente en vigor (80,0% en el caso CP y 66,7% en el caso PT) como las alternativas propuestas por el grupo coordinador (86,7% en el caso CP y 80,3% en el caso PT) tendrían éxito de cara a alcanzar el objetivo de conservar el paisaje y la biodiversidad en las zonas rurales de Cantabria.

Por otro lado, debemos tener en cuenta que según la postura defendida por la totalidad de los expertos participantes en el estudio CP y por el 96,7% de los participantes en el estudio PT, el principal motivo que lleva a los ganaderos a participar en los programas agroambientales es cobrar una ayuda que contribuya a sostener la rentabilidad de sus explotaciones. A la hora de interpretar este resultado y vincularlo con los resultados anteriormente mencionados, es preciso recordar que la rentabilidad de las explotaciones es un factor clave a la hora de garantizar la continuidad de la actividad ganadera tradicional en praderas privadas y terrenos comunales, del mismo modo que la continuidad de dicha actividad es un factor necesario para garantizar la conservación de los valores paisajísticos y la biodiversidad presentes en el territorio rural.

No obstante, si bien las ayudas CP y PT -y el aumento en el número de beneficiarios de las mismas- son consideradas como un elemento clave en la estrategia de conservación y protección de los prados privados y pastos comunales, su mera existencia no supondrá por sí sola una garantía suficiente para poner freno a la dinámica de abandono de actividad dentro del sector, así como a los procesos de matorralización y pérdida de superficies pastables. Este hecho queda puesto de manifiesto con la experiencia acumulada desde el inicio del periodo de programación precedente (2000-2006): la presencia continuada desde el año 2000 de ayudas agroambientales con características similares a las actualmente en vigor no ha sido suficiente para revertir la situación descrita anteriormente. Este argumento se ve en parte reforzado por el hecho de que más del 60% de los expertos CP y más del 70% de los expertos PT consideran que no llegarían a producirse cambios significativos en la forma de manejar las explotaciones si las ayudas agroambientales desapareciesen completamente, i.e., consideran que es altamente probable que prácticas agroambientales subvencionadas por los programas actuales se mantendrían aún cuando las ayudas desapareciesen, ya que para la mayoría de los ganaderos dichas prácticas forman parte de los usos y costumbres tradicionales de manejo del ganado y gestión de sus explotaciones. Nos encontramos por tanto ante una situación en la que si bien los incentivos económicos en forma de ayudas agroambientales podrán contribuir a mantener (y mejorar) las prácticas tradicionales beneficiosas para el medioambiente, es preciso que

simultáneamente se verifique el requisito de que la rentabilidad de las explotaciones se mantenga dentro de unos niveles tales como para poner freno al abandono y a la falta de relevo generacional en la actividad agraria y, en consecuencia, al abandono y deterioro del territorio rural. En todo caso, es evidente que el objetivo genérico de sostenimiento de las rentas agrarias excede con mucho las limitadas capacidades presupuestarias de los programas de ayudas agroambientales. Todo ello contribuye a que estas ayudas, por sí solas, sean percibidas por los expertos consultados en el estudio Delphi como un elemento necesario pero no suficiente para alcanzar los objetivos de conservación.

A la hora de priorizar la asignación de las ayudas en un contexto de restricciones presupuestarias que imposibilitaría atender a todas las peticiones de todos los potenciales beneficiarios, los expertos consultados seleccionaron como atributo prioritario en el caso de los prados privados su ubicación en zonas limítrofes con el monte. Para el caso de los pastos comunales, los expertos se decantaron en primer lugar por los pastos situados en zonas de mayor altitud y mayor pendiente. En ambos casos, a la hora de definir los criterios de puntuación para seleccionar a los ganaderos que pueden optar a la concesión de las ayudas agroambientales, los participantes en el estudio coinciden en destacar la conveniencia de apoyar prioritariamente a aquellos ganaderos que sean profesionales del sector a título principal, cuyas explotaciones estén situadas en zonas desfavorecidas o con riesgo de despoblamiento (12).

En el caso concreto de las ayudas PT, las respuestas obtenidas ponen de manifiesto la existencia de una contradicción latente entre las demandas de actuaciones públicas de desbroce y quemas controladas costeadas por la Administración y el deseo de que los fondos disponibles para las ayudas se sigan distribuyendo de forma directa entre los ganaderos y propietarios del comunal. Los expertos consideran que los ganaderos preferirían mantener la opción actual de gestión consistente en repartir todo el dinero entre quienes desplazan el ganado al comunal, frente a otras posibles op-

(12) De cara a la interpretación de este resultado, la predilección manifestada hacia la priorización de los agricultores a título principal puede haberse visto condicionada por el hecho de que los integrantes del panel de expertos son todos ellos agricultores a título principal.

ciones como podría ser entregar todo o parte del dinero a los entes titulares del comunal para que lo invirtiesen en actuaciones de mejora, o incluso la cesión del dinero disponible a la Administración regional para que fuese ésta la que realizase directamente las actuaciones de conservación y mejora que fuesen consideradas más oportunas. No obstante, los expertos consultados sí apoyan de forma mayoritaria la puesta en marcha de mecanismos como un “canon por uso” que pagarían a la entidad propietaria del comunal todos los ganaderos que desplazasen allí su ganado, teniendo aquella la obligación de reinvertir el dinero recaudado en actuaciones de mejora y conservación de dicho comunal. También se valora de forma positiva la implementación de mecanismos y normas de regulación interna dentro del comunal que limiten y organicen de manera sostenible y eficiente entre los ganaderos el aprovechamiento conjunto de los recursos pastables.

En el caso de los beneficiarios de ayudas CP, y muy especialmente dentro del colectivo de productores de leche, la imposición de mayores restricciones a la utilización de purín en las explotaciones para poder mantenerse como potenciales beneficiarios de las ayudas se convierte en una cuestión especialmente sensible (13). La posible aceptación de los ganaderos de leche de mayores restricciones relativas al uso de purín para fertilizar los prados quedaría condicionada en gran medida a la instalación de un gran centro de recogida de residuos que les liberase de la obligación de tener que deshacerse del purín en sus prados.

Un contraste significativo entre las percepciones de los expertos CP y PT se produce al pedirles que valoren el estado de conservación de los prados/pastos comunales a los que accede su ganado en comparación con los del resto del territorio de Cantabria. Si bien la práctica totalidad de los expertos CP consultados (93,3%) considera que el estado de conservación de los prados que son aprovechados por su propio ganado es sa-

(13) En este sentido, dentro del cuestionario llegó a plantearse explícitamente la posibilidad de introducir un programa de ayudas CP especialmente restrictivo (o “de máximos”), según el cual se concederían ayudas agroambientales únicamente a los ganaderos que excluyeran el uso del silo y del purín en sus explotaciones. El elevado nivel de rechazo obtenido por un programa de estas características (el 60% de los encuestados respondieron que no estarían dispuestos a aceptar un escenario de prohibición del uso de silo y purín en sus explotaciones, con independencia de la compensación que pudieran llegar a recibir) pone de manifiesto el notable desincentivo que este tipo de restricciones supondrían de cara a lograr la adhesión voluntaria de los ganaderos al programa de ayudas.

tisfactorio en términos de biodiversidad y valores paisajísticos, el porcentaje de expertos dispuestos a calificar el estado de conservación de los prados en el conjunto de Cantabria como satisfactorio es menor (67,9%). Por el contrario, en el caso de las ayudas PT, los expertos consultados perciben mayoritariamente como insatisfactorio el estado de conservación de los comunales a donde desplazan su ganado (56,67%), mientras que el porcentaje de expertos insatisfechos con el estado de conservación actual se reduce (50%) cuando se les pide que evalúen la situación de los comunales de Cantabria en su conjunto.

Otro dato de especial relevancia y significación de cara a la realización de cualquier tipo de evaluación futura del impacto de las ayudas y programas agroambientales sobre los objetivos de conservación, es el relativo a las perspectivas de relevo generacional dentro del sector. En este sentido, el 70% de los expertos participantes en el estudio considera altamente improbable que un hijo o familiar cercano vaya a sucederle en el futuro al frente de su explotación.

Llegados a este punto de la exposición, a la vista de los resultados obtenidos en la consulta a los expertos resulta interesante plantear una serie de reflexiones adicionales en relación con las potencialidades del sector y del marco regulatorio en el que desarrolla su actividad productiva, y más concretamente en relación con posibles vías todavía no exploradas para avanzar en el desarrollo futuro de los programas de ayudas analizados. En primer lugar, una posibilidad en el caso de las ayudas CP consistiría en el planteamiento de criterios diferenciados para la concesión y aplicación de las ayudas en función de la tipología de las explotaciones beneficiarias. De este modo, en el caso de optar por establecer niveles carga ganadera admisible en las explotaciones, podría diferenciarse entre explotaciones con ganado de aptitud cárnica y explotaciones lecheras: en las explotaciones de carne sí se computarían las superficies asignadas en los comunales, mientras que dichas superficies se excluirían del cálculo de la carga ganadera en las explotaciones lecheras, salvo que éstas demuestren que realmente las utilizan. Así mismo, para el caso de las explotaciones de orientación lechera, el tope de carga ganadera máxima dentro de la explotación podría fijarse por encima de lo establecido para las explotaciones de orientación cárnica, siempre y cuando los topes má-

ximos garantizaran la sostenibilidad medioambiental de estos sistemas productivos.

Por lo que respecta a las ayudas agroambientales PT, dado el carácter comunal de los terrenos objeto de esta ayuda, los fondos desembolsados por la Administración podrían reorientarse desde una visión más próxima a las ayudas directas para el mantenimiento de la renta de cada ganadero individual, hacia una nueva visión según la cual estas ayudas se convirtiesen en mayor medida en unos instrumentos capaces de financiar directamente actuaciones, gastos e inversiones que redundasen en una mejora del estado de conservación del comunal. De este modo, los beneficiarios de las ayudas deberían ser (en todo o en parte) los entes propietarios del comunal y/o los responsables de su gestión (e.g., el gobierno regional en el caso de los Montes de Utilidad Pública). Sin embargo, a la vista de los resultados obtenidos en el estudio, podemos anticipar un rechazo inicial de propuestas de esta índole por parte de los actuales beneficiarios, más interesados en el mantenimiento de un “statu quo” en el cual el dinero disponible siga distribuyéndose de forma directa entre todos aquellos ganaderos cuyo ganado acude a los pastos comunales. Un adecuado esfuerzo de comunicación y concienciación sobre la importancia de las mejoras e inversiones colectivas, sus efectos beneficiosos sobre la capacidad productiva de los comunales y su consiguiente impacto positivo sobre la renta de los ganaderos y la rentabilidad de sus explotaciones, podría contribuir a reducir a medio y largo plazo el posible rechazo inicial.

4.2. Análisis de la demanda de compensaciones monetarias

En la primera ronda de entrevistas Delphi se planteó la cuestión relativa a la cantidad de dinero mínima que estarían dispuestos a aceptar los ganaderos por participar en un programa agroambiental utilizando para ello dos formatos de pregunta diferentes. El formato abierto de pregunta de valoración permitió al entrevistado manifestar de forma directa “cuánto sería lo mínimo que estaría dispuesto a cobrar por participar en un programa con los requisitos planteados”. Por otro lado, mediante un formato de pregunta cerrado se le solicitaba también que manifestase si “estaría

dispuesto a participar en el programa si recibiese una ayuda de Y euros anuales por hectárea”, siendo $Y = \{10, 20, 30, 40 \text{ euros/ha}\}$ el vector de compensaciones monetarias. A cada entrevistado se le ofreció de manera aleatoria uno de los cuatro posibles valores presentes en el vector de compensaciones monetarias, todos ellos inferiores a los 60 euros/ha concedidos en el marco del programa actual. A continuación analizamos los resultados obtenidos en las contestaciones a ambas preguntas.

Comenzando por el análisis de las compensaciones mínimas demandadas (en formato abierto) por participar en un programa de ayudas CP en su configuración actual, el promedio de la compensación demandada se situó en 65,71 euros/ha, situándose la mediana en 60 euros/ha. Sin embargo, cuando a estos mismos expertos se les planteó una pregunta de valoración en formato cerrado correspondiente a una situación hipotética según la cual las ayudas por participar en el programa actual se reducirían situándose por debajo de los niveles actuales (entre los 10 y los 40 euros/ha), las respuestas obtenidas demostraron que un 73,33% de los entrevistados estaría dispuesto a participar en un programa en el cual los pagos no superasen los 40 euros/ha. En el caso de las ayudas PT, se observa el mismo contraste entre la cuantía que desearían establecer como compensación mínima por participar en el actual programa de ayudas agroambientales, y su disposición a aceptar una compensación de cuantía inferior a la vigente. Si bien el 83,33% de los expertos declararon estar dispuestos a aceptar participar en el programa actual a cambio de recibir compensaciones comprendidas entre los 10 y los 40 euros/ha, la media de las compensaciones mínimas demandadas alcanzó en el caso del programa actual PT los 49,72 euros/ha, valor a su vez inferior al de la mediana, que se situó en los 60 euros/ha.

Cuando analizamos la demanda de compensaciones monetarias por participar en los programas alternativos planteados para las ayudas CP y PT, observamos nuevamente la presencia de cierta disparidad de criterio en las valoraciones en función del formato de las preguntas. Por lo que respecta a las ayudas CP, el 55,20% de los expertos consultados estaría dispuesto a aceptar los compromisos exigidos a cambio de compensaciones comprendidas entre los 10 y los 40 euros/ha. La compensación media demandada se situaría en 83,70 euros/ha, mientras que la mediana se

mantendría en los 60 euros/ha. Por lo que respecta al programa alternativo PT, únicamente el 36,67% de los entrevistados considera factible que los ganaderos vayan a estar dispuestos a comprometerse a participar en el programa si las ayudas se sitúan en un nivel comprendido entre los 10 y los 40 euros/ha. La cuantía media demandada para la prima compensatoria por participar en este programa alternativo se situaría en los 68,70 euros/ha, y la mediana alcanzaría nuevamente los 60 euros/ha.

En la tabla 4 aparece un listado correspondiente a las potenciales variables explicativas analizadas, junto con sus correspondientes estadísticos descriptivos. En la tabla 5 se presentan los resultados de los modelos *Logit* binarios estimados para las respuestas a las preguntas de valoración en formato “cerrado” utilizando el software *Limdep* en su versión 9.0. El criterio de selección e inclusión de las variables explicativas presentes en la tabla 4 como regresores de los modelos estimados en la tabla 5 ha consistido en incorporar a la especificación final de los modelos únicamente aquellas variables que, en combinación con la variable representativa de la ayuda o estímulo monetario (BID), han manifestado una influencia estadísticamente significativa ($p\text{-valor} < 0,10$) sobre las respuestas obtenidas. El resultado final de este proceso ha sido la especificación de modelos con un reducido número de variables explicativas pero con una elevada significación conjunta y bondad en el ajuste. El valor del test χ^2 permite verificar la significatividad conjunta de las variables explicativas incluidas en cada uno de los modelos especificados. Así mismo, todos los modelos presentan valores de pseudo- R^2 superiores a 0.20, valor que se suele utilizar como referencia indicativa de una elevada bondad de ajuste (Louviere et al., 2000). Por último, a pesar de la aparente robustez de los resultados mencionados, no podemos dejar de señalar que la estimación del modelo de valoración contingente aquí planteado presenta el hándicap del reducido número de observaciones (individuos) que componen la muestra (el panel de expertos), punto de partida por otro lado inevitable en el marco de cualquier estudio Delphi (14).

(14) No obstante, trabajos previos como el de Campos y Mariscal (2003) han recurrido al planteamiento de enfoques de valoración contingente -si bien, a diferencia de en este estudio, sirviéndose de preguntas en formato abierto para estimar la disposición máxima a pagar o “willingness to pay”, pese a contar con tamaños muestrales igualmente reducidos (20-30 observaciones).

Tabla 4

CARACTERIZACIÓN DE LA MUESTRA DELPHI (ESTADÍSTICOS DESCRIPTIVOS)

VARIABLES	DESCRIPCIÓN	CP		CP	
		Media	Dev. típ.	Media	Dev. típ.
<i>Características municipales</i>					
EXPLT	Nº de explotaciones agrarias en el municipio	202,43	84,90	152,37	83,94
EXPLTCP	"1" si el número de explotaciones en el municipio es superior a la media participantes CP; "0" en caso contrario	0,50	0,50	-	-
EXPLTPT	"1" si el número de explotaciones en el municipio es superior a la media participantes PT; "0" en caso contrario	-	-	0,47	0,50
RELAC	Relación entre nº de habitantes y nº de explotaciones en municipio	8,87	5,60	20,73	39,83
<i>Características de las explotaciones</i>					
PROD	"1" si producto principal comercializado es carne; "0" = leche	0,63	0,48	1,00	0,00
SUP	Superficie declarada en la explotación (ha)	56,03	38,31	125,76	70,52
UGMS	Unidades de Ganado Mayor (vacuno, ovino, caprino) declaradas	76,05	45,60	121,07	73,70
INFRA	"1" si realizó inversiones en infraestructuras; "0" caso contrario	0,37	0,48	0,57	0,50
MAQ	"1" si realizó inversiones en maquinaria; "0" caso contrario	0,63	0,48	0,83	0,37
PRAD	"1" si realizó inversiones de mejora en prados o monte comunal; "0" caso contrario	0,77	0,42	0,77	0,42
AYUD	Porcentaje de las ayudas sobre ingresos anuales	49,57	18,15	57,07	18,27
<i>Características personales</i>					
ECON	"1" si considera que el nivel económico de su hogar es medio; "0" = cualquier otro caso	0,43	0,50	0,67	0,47
LOGRPER	Logaritmo de la renta personal del encuestado (€/año)	9,10	0,66	9,37	0,66
EST	"1" si nivel estudios encuestado Bachillerato o superior; "0" caso contrario	0,30	0,46	0,50	0,50
AGE	Edad del encuestado	50,13	8,79	43,43	7,50
GEN	"1" si es hombre; "0" si es mujer	0,73	0,44	0,70	0,46
EXP	Años de experiencia en el sector agrario	30,93	9,78	28,07	10,23
CAMB	"1" si prevé cambios en gestión de explotaciones si desaparecieran ayudas agroambientales; "0" = no	0,40	0,49	0,30	0,46
SUC	"1" si prevé relevo generacional en su explotación; "0" = no	0,30	0,46	0,37	0,48
ASOC	"1" si el encuestado está integrado dentro de una figura asociativa; "0" caso contrario	0,67	0,47	0,73	0,44
FORM	"1" si muestra interés en recibir formación en temas agrarios; "0" caso contrario	0,53	0,50	0,43	0,50

Fuente: elaboración propia.

Tabla 5

ESTIMACIÓN DE LOS MODELOS LOGIT

Variable	CP actual		CP alternativo		PT actual		PT alternativo	
	Coef.	p-valor	Coef.	p-valor	Coef.	p-valor	Coef.	p-valor
Constante	-0.7166	0.5918	-1.1553	0.3136	0.0390	0.9797	-3.0626	0.0326
BID	0.1052	0.1015	0.1221	0.0389	0.1689	0.0762	0.0373	0.3711
CAMB	3.1737	0.0417	-2.0124	0.0601				
EXPLTCP	-3.1475	0.0367						
SUC			-2.278	0.0763				
EST					-2.8692	0.0590		
EXPLTPT							1.6688	0.0644
FORM							1.616	0.0769
nº observ.	30		29		30		30	
Log L	-9.609348		-13.91462		-9.183495		-19.71473	
Pseudo R2	0.4476579		0.3023790		0.3205885		0.2217514	
χ^2	15.57622		12.06239		8.666683		8.743540	

Fuente: elaboración propia.

Entrando de lleno en el análisis individualizado de las variables explicativas, si bien el coeficiente estimado para la variable monetaria (**BID**) ha presentado en todos los modelos un signo positivo (de conformidad con lo esperado *a priori*), los resultados en cuanto a significatividad han variado de un modelo a otro (15). Otras variables explicativas, como la previsión de cambios en la gestión de las explotaciones en caso de desaparición de las ayudas (**CAMB**, en el modelo CP actual), la presencia de un mayor número de explotaciones agrarias en el municipio (**EXPLTPT**) y el interés en recibir formación en temas agrarios (**FORM**) han presentado también coeficientes estimados de signo positivo. Esto implica que, del mismo modo que un mayor estímulo monetario influye positivamente en la pro-

(15) El hecho de que la variable **BID** no sea significativa en el modelo **PT** alternativo no ha impedido que, como veremos a continuación, la **WTA** estimada para dicho modelo sí sea estadísticamente significativa; sin embargo, esto no ha ocurrido así para el caso del modelo **CP** actual, en donde ni la **WTA** estimada ni el coeficiente correspondiente al **BID** han resultado ser significativos.

babilidad de aceptación de la propuesta de participación en el programa agroambiental, también se incrementará, *ceteris paribus*, la probabilidad de que un individuo con características personales o de su explotación compatibles con las variables explicativas anteriormente mencionadas acepte participar en el programa agroambiental correspondiente. Por el contrario, aquellas variables con signo negativo influirán negativamente en la probabilidad de aceptar la propuesta de participación en el programa agroambiental. Ese es precisamente el caso de las variables previsión de cambios en la gestión de las explotaciones por la desaparición de las ayudas (CAMB, en el modelo CP alternativo), la mayor presencia de explotaciones agrarias en el municipio (EXPLTCP), la previsión de que se produzca un relevo generacional en la explotación (SUC) y el nivel de estudios completados (EST). Atendiendo a estos resultados, podemos afirmar por tanto que, en el caso de los programas CP, la presencia de un mayor número de explotaciones agrarias en el municipio (EXPLTCP) y la previsión de que su explotación pase en el futuro a manos de un familiar (SUC) reduce la probabilidad de participación de los ganaderos en los programas de conservación de praderas (incrementa las demandas de compensación), circunstancia que a su vez puede interpretarse como indicativa de una mayor predisposición a evitar asumir compromisos que puedan suponer un obstáculo en el libre desempeño de la actividad agraria dentro de sus explotaciones. La variable relativa a la previsión de que se produzcan cambios en la gestión de las explotaciones en caso de retirarse las ayudas agroambientales (CAMB) tendrá un efecto incierto sobre la participación en los programas CP, ya que su influencia será positiva en el caso del programa actual pero negativa en el caso del programa alternativo. En cuanto a los programas PT, la probabilidad de participación se verá incrementada (y, consecuentemente, la demanda de compensaciones reducida) cuando concurren las circunstancias de individuos con interés en mejorar su nivel de formación en temas agrarios (FORM) y residentes en municipios con una mayor presencia de explotaciones (EXPLTPT). La situación contraria se dará para el caso de aquellos individuos con mayor nivel de estudios completados (EST).

Para finalizar el análisis de los resultados de la primera ronda de encuestas Delphi, debemos señalar que tanto en el caso de los modelos CP actual

como PT actual los valores estimados para la WTA media a partir de las preguntas de valoración en formato dicotómico no son estadísticamente distintos de cero (tabla 6). Por su parte, las WTAs medias estimadas para los modelos CP y PT alternativos han sido en ambos casos significativas y positivas, pero muy inferiores a los valores promedio (media y mediana) inferidos a partir de las respuestas obtenidas en un contexto de pregunta de valoración abierta (16).

Tabla 6

ESTIMACIÓN DE LAS DISPOSICIONES A ACEPTAR COMPENSACIÓN (WTA)

CP actual		CP alternativo		PT actual		PT alternativo	
WTA media	p-valor	WTA media	p-valor	WTA media	p-valor	WTA media	p-valor
3.6939	0.7249	21.6390	0.0000	8.2580	0.1458	43.8677	0.0670

Fuente: elaboración propia.

Por lo que respecta a la segunda ronda de entrevistas, se pidió a los expertos consultados que, a la vista de los resultados y respuestas obtenidos en la primera ronda, volvieran a evaluar mediante la formulación de una pregunta de valoración en formato abierto tanto los programas de ayudas actuales como los posibles programas de ayudas alternativos (17). En el caso del programa de ayudas CP, la mediana de las respuestas obtenidas en la segunda ronda de entrevistas para el programa de ayudas actual se situó en los 60 euros/ha, coincidiendo con el valor alcanzado por las respuestas de primera ronda bajo el mismo formato de pregunta, mientras que la media se elevó ligeramente hasta alcanzar los 69,66 euros/ha. A continuación, se pidió a cada experto CP que reevaluara la propuesta de programa alternativo introducida en la primera ronda, situándose la mediana de las respuestas en 100 euros/ha y la media en 120,66 euros/ha, en ambos casos por encima de los resultados obtenidos en la primera ronda de entrevistas. En el caso del programa de ayudas PT, la mediana del importe de las compensaciones demandadas en la segunda ronda de entrevistas por participar en el programa actual se mantuvo en los 60 euros/ha. La media se elevó sensiblemente, alcanzando los 63,66

euros/ha. Igualmente se le pidió a cada experto que reevaluara las demandas de compensación por participar en la propuesta de programa alternativo introducida en la primera ronda. En la segunda ronda de encuestas tanto la mediana como la media de la demanda de compensaciones monetarias se situaron por encima de los valores de primera ronda, alcanzando respectivamente 65 euros/ha y 80,53 euros/ha.

Con el fin de determinar los niveles de consenso y estabilidad alcanzados por las valoraciones de los expertos en la segunda ronda de consultas, se han calculado los indicadores correspondientes a las respuestas de las preguntas de valoración en formato abierto. El consenso se define como el grado de convergencia de las estimaciones individuales, que se alcanza cuando las opiniones manifestadas dentro de una misma ronda presentan un nivel aceptable de proximidad. Utilizaremos como medida de consenso en la ronda final del estudio el Rango Intercuartílico Relativo (RIR), definido como la diferencia entre el cuartil superior (Q3) y el inferior (Q1) dividido por la mediana (Q2): $RIR = (Q3 - Q1) / Q2$. Como medida de estabilidad se utilizará la Variación Relativa de la Mediana (VRMe) de las valoraciones entre las rondas primera (Me1) y segunda (Me2), definido como: $VRMe = (Me2 - Me1) / Me1$. El indicador RIR alcanzó un valor igual a 0 para todos los programas analizados a excepción del programa alternativo PT ($RIR = 0,46$), por lo cual es posible hablar de un elevado nivel de consenso alcanzado entre los expertos con relación a las compensaciones monetarias demandadas. Por lo que respecta al indicador estabilidad, podemos hablar de estabilidad en las preferencias de los expertos participantes en relación con los programas actuales y las propuestas alternativas de ayudas CP y PT, ya que los valores alcanzados por el indicador VRMe (0 para los programas actuales CP y PT, y valores 0,66 y 0,08 en el caso de los programas alternativos CP y PT, respectivamente) se han situado en todos los casos por debajo del valor límite de 0,75 propuesto por Landeta (1999).

Teniendo en cuenta los resultados anteriores (en particular los correspondientes a las preguntas de valoración en formato dicotómico de la primera ronda), podemos afirmar que existe margen para que las ayudas CP y PT en su configuración actual se sitúen por debajo del nivel de referencia fijado en 60 euros/ha sin que ello afecte de manera significativa a su

capacidad para estimular la participación en los programas de ayudas agroambientales. El hecho de que el 73,33% de los expertos CP consultados y el 83,33% de los expertos PT se hayan mostrado dispuestos a participar en el programa actual aceptando compensaciones comprendidas entre los 10 y los 40 euros/ha, junto con el dato de que las disposiciones a aceptar compensación estimadas en los modelos de valoración contingente dicotómica no hayan resultado ser estadísticamente significativas, suponen dos importantes argumentos que apuntan en la dirección anteriormente mencionada. No obstante, este resultado puede verse matizado por el hecho de que los resultados correspondientes a las demandas de compensación para el programa actual obtenidos en la segunda ronda han resultado ser superiores a los valores comparables registrados en la primera ronda. Así mismo, la disparidad observada entre las demandas de compensación estimadas para las ayudas CP y PT en los diversos escenarios y supuestos planteados en el caso de estudio analizado (i.e., situación actual y situaciones hipotéticas alternativas más restrictivas) parece sugerir que, en el caso de plantearse una hipotética revisión de la cuantía ayudas, sería aconsejable abandonar el criterio actual de homogeneidad en el importe base concedido por hectárea (60 euros/ha) para ambas líneas de ayudas.

5. CONCLUSIONES Y DISCUSIÓN

En el presente estudio se ha utilizado el método Delphi para analizar el diseño, la aplicación y el impacto de dos líneas fundamentales de intervención en materia de ayudas agroambientales incluidas en el Programa de Desarrollo Rural de Cantabria 2007-2013, como son las ayudas de Conservación de Praderas (CP) y Pastoreo Tradicional (PT).

A tenor de los resultados obtenidos, la situación actual del sector productivo hacia el que van dirigidas las ayudas CP y PT se caracteriza por las dudas acerca de la continuidad de las explotaciones y del relevo generacional al frente de las mismas. Bajo esta coyuntura, las ayudas agroambientales son muchas veces percibidas como una más de las posibles vías que pueden contribuir al sostenimiento de la renta de las explotaciones. Esta situación contribuye a alejar cada vez más a las ayudas agroambien-

tales de su concepción y cometido original: convertirse en instrumentos capaces de incentivar, estimular y premiar unas determinadas formas de gestión de la actividad agraria y del territorio, las cuales sean capaces a su vez de trasladar al conjunto de la sociedad los diversos beneficios sociales y ambientales integrados dentro de la oferta multifuncional del medio rural.

En todo caso, tal y como hemos podido comprobar, la simplificación de algunos de los requisitos de las ayudas actuales, la inclusión de nuevos compromisos y el rediseño de las obligaciones y exigencias en busca de una mayor eficacia de los recursos invertidos en la financiación de los programas, tendrían un impacto positivo sobre la percepción de las posibilidades de éxito de propuestas alternativas de ayudas CP y PT en términos de protección del paisaje y la biodiversidad de las zonas rurales de Cantabria. En este sentido, cabe señalar que el éxito de los programas agroambientales dependerá no sólo del acierto en la definición y selección de los requisitos y restricciones de las ayudas, sino también de la mayor o menor capacidad de la cuantía de las compensaciones monetarias para actuar como un estímulo efectivo para los productores, así como de la presencia de otras líneas de ayudas definidas específicamente con el objetivo de contribuir al sostenimiento de las rentas agrarias.

En la evaluación de las demandas de compensación y la cuantía de los importes de las ayudas agroambientales se han utilizado dos posibles formatos de pregunta de valoración: uno “abierto”, en el que se preguntaba al panel de expertos cuál consideraban que sería la compensación mínima necesaria para incentivar la participación en el programa de ayudas, y otro “cerrado” con el que se les preguntaba directamente sobre la disposición a participar a cambio de recibir compensaciones de una determinada cuantía. Los resultados obtenidos en la primera ronda indican que el formato de la pregunta planteada influirá sobre el resultado de la evaluación de las demandas de compensación, siendo inferior la cuantía de las magnitudes medias estimadas en el caso de las respuestas procedentes del contexto más restrictivo de preguntas de valoración en formato cerrado. Por lo que respecta a la comparación entre los resultados de primera y segunda ronda relativos a la pregunta de valoración en formato abierto, las compensaciones demandadas durante la segunda ronda han mostrado

una tendencia al incremento en comparación con los valores obtenidos en la primera ronda de consultas.

Por otro lado, la disparidad observada entre las demandas de compensación estimadas por participar en los programas CP y PT (con independencia del formato de la pregunta de valoración y de las características del programa planteado) hace aconsejable abandonar el criterio actual consistente en establecer un pago anual por hectárea homogéneo para ambas líneas de ayudas. Así mismo, los resultados obtenidos (en particular los correspondientes a los modelos *Logit* empleados en el análisis de las preguntas de valoración en formato cerrado dicotómico), parecen apuntar en la dirección de una posible reducción en el pago básico por hectárea asignado a los programas CP y PT en su configuración actual.

Por último, de cara a la concepción y diseño futuro de las ayudas analizadas en este estudio, existen también otras posibles vías todavía inexploradas, las cuales incluirían tanto el establecimiento de criterios diferenciados para la concesión y aplicación de ayudas CP en función de la tipología de las explotaciones beneficiarias (e.g., aptitud cárnica vs. explotaciones lecheras), como el reconocimiento e incorporación a la definición e implementación de las ayudas PT de las especificidades derivadas del carácter comunal de las superficies de pastos hacia las que se dirigen estas ayudas (e.g., presentación de una solicitud de ayudas única por comunal y gestión colectiva de los fondos asignados al mismo).

AGRADECIMIENTOS

Este trabajo ha contado con el apoyo financiero del Ministerio de Educación y Ciencia, a través del Proyecto INIA RTA2008-00100-00. Los autores quieren expresar su agradecimiento a los expertos que han colaborado en el estudio, así como al personal de la Consejería de Ganadería, Pesca y Desarrollo Rural del Gobierno de Cantabria que ha prestado su apoyo a la realización del mismo. Agradecemos igualmente la aportación de los técnicos del CIFA Juan Busqué, Raúl Castañeda, Benito Fernández, Begoña Sahelices y Manuel J. Mora, así como la de los doctores David Hoyos y Petr Mariel de la Universidad del País Vasco. Gema Maes-

tro ha colaborado en la realización de los gráficos. Los comentarios y sugerencias de un ponente y dos revisores han supuesto igualmente una aportación valiosa para la redacción de la versión definitiva del manuscrito. Finalmente, debemos señalar que todo posible error y todas las opiniones presentes en este trabajo son atribuibles única y exclusivamente a los autores, no pudiendo considerarse estas últimas en ningún caso representativas de la postura oficial de la entidad para la que trabajan.

BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ, A. y PÉREZ, J.A. (2010). *Acciones de futuro para el sector lechero en la Cornisa Cantábrica*. Oviedo: Universidad de Oviedo-Centro Nacional de Competencia Tecnológica de la Leche-Gobierno de Asturias: p. 81.
- BATEMAN, I.J.; CARSON, R.T.; DAY, B.; HANEMANN, M.; HANLEY, N.; HETT, T.; JONES-LEE, M.; LOOMES, G.; MOURATO, S.; ÖZDEMİROGLU, E.; PEARCE, D.W.; SUGDEN, R. y SWANSON, J. (2002). *Economic valuation with stated preference techniques: a manual*. Cheltenham: Edward Elgar: p. 458.
- BROMLEY, D.W. y HODGE, I (1990). Private property rights and presumptive policy entitlements: reconsidering the premises of rural policy. *European Review of Agricultural Economics* 17: p. 197-214.
- CALCEDO, V. (2013). Cantabria en el sector lácteo español: un radical cambio estructural. *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros* 234: p. 13-48.
- CAMPOS, P. y MARISCAL, P. (2003). Preferencia de los propietarios e intervención pública: el caso de la dehesa de la comarca de Monfragüe. *Investigación Agraria: Sistemas y Recursos Forestales* 12 (3): p. 87-102.
- CHAMP, P.A.; BOYLE, K.J. y BROWN T.C. (eds.) (2003). *A primer on nonmarket valuation*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers: p. 576.
- DALKEY, N. Y HELMER, O. (1963). An experimental application of the Delphi method to the use of experts. *Management Science* 9: p. 458-467.
- DOMÍNGUEZ, M. (2011). Política Agraria Común y desarrollo rural: un análisis institucional. *Principios: Estudios de Economía Política* 19: p. 37-65.
- GÓMEZ-LIMÓN, J.A.; GÓMEZ-RAMOS, A. y SÁNCHEZ, G. (2009). Foresight analysis of agricultural sector at regional level. *Futures* 41(5): p. 313-324.
- GORDON, T.J. (1994). *The Delphi method*. Washington DC: American Council for the United Nations University: p. 30.
- GREENE, W.H. (2003). *Econometric Analysis (5th edition)*. Upper Saddle (NJ): Pearson Education: p. 1026.

- HANEMANN, W. (1984). Welfare evaluations in contingent valuation experiment with discrete responses. *American Journal of Agricultural Economics* 66: p. 332-341.
- HANEMANN, W. (1989). Welfare evaluations in contingent valuation experiment with discrete response data: Reply. *American Journal of Agricultural Economics* 71: p. 1057-1061.
- LANDETA, J. (1999). *El método Delphi. Una técnica de previsión para la incertidumbre*. Barcelona: Ariel: p. 223.
- LATA CZ-LOHMAN, U. y HODGE, I. (2003). European agri-environmental policy for the 21st century. *The Australian Journal of Agricultural and Resource Economics* 47 (1): p. 123-139.
- LOUVIERE, J.J.; HENSHER, D.A. y SWAIT J.D. (2000). *Stated choice methods: Analysis and applications*. Cambridge: Cambridge University Press: p. 402.
- MILL, S. y RODRÍGUEZ, M. (2001). Exploring future developments in international olive oil trade and marketing: a Spanish perspective. *Agribusiness* 17 (3): p. 397-415.
- MITCHELL R.C. y CARSON R.T. (1989). *Using surveys to value public goods: The Contingent Valuation Method*. Washington DC: Resources for the Future: p. 463.
- NAVRUD, S. (2000). Valuation techniques and benefit transfer methods: strengths, weaknesses and policy utility. En: OECD. *Valuing Rural Amenities*. Bruselas: Organisation for Economic Co-Operation and Development: p. 15-40.
- OLAIZOLA, A.; BERNUÉS, A.; BLASCO, I. y SANZ, A. (2012). Perspectivas de una carne de calidad diferenciada: análisis exploratorio para la carne de vacuno Serrana de Teruel. *ITEA-Información Técnica Económica Agraria* 108 (4): p. 546-562.
- ORTIZ, D. (2001). La política agroambiental como determinante de los derechos de propiedad: algunas reflexiones. IV Coloquio Hispano-Portugués de Estudios Rurales, Santiago de Compostela. Disponible en <http://www.sper.pt/IVCHER/CD%20COLOQUIO/dionisioo.doc> (22 de abril de 2013).
- ORTIZ, D. y HODGE I. (2012). Entre la propiedad agraria y la ambiental: El debate respecto a los derechos de propiedad de la tierra. *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros* 231: p. 31-62.
- POLMAN, N.B.P. y SLANGEN, L.H.G. (2008). Institutional design of agri-environmental contracts in the European Union: the role of trust and social capital. *NJAS-Wageningen Journal of Life Sciences* 56 (3): p. 413-430.
- PRADA, A.; VÁZQUEZ, M.X. y SOLIÑO M. (2005). Beneficios y costes sociales en la conservación de la Red Natura 2000. A Coruña: Fundación Caixagalicia: p. 266.

- SALAZAR, M. y SAYADI, S. (2006). El Delphi como método de análisis de la coherencia de la PAC desde la perspectiva social. Comunicación presentada en el IX Encuentro de Economía Aplicada, Jaén, 8-10 junio. Disponible en <http://www.alde.es/encuentros/anteriores/ixeea/trabajos/s/pdf/salazar.pdf> (22 de abril de 2013).
- SALAZAR-ORDÓÑEZ, M.; RODRÍGUEZ-ENTRENA, M. y SAYADI, S. (2012). Conocimiento y opiniones sobre la Política Agraria Común: un análisis desde la óptica de los ciudadanos. *ITEA-Información Técnica Económica Agraria* 108 (2): p. 148-164.
- SCHMID, O.; DE FONTGUYON, G. y SANS, P. (2007). Desarrollo del mercado de productos de la agricultura ecológica en Europa: un análisis de sus condiciones y del papel de las iniciativas comerciales. *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros* 214: p. 15-45.
- SACKMAN, H. (1974): Delphi Assessment: Expert Opinion, Forecasting and Group Process. Santa Monica: The Rand Corporation: p. 118.
- SOLIÑO, M. (2003a). Forestry Programs in Communal Ownership Woodlands at Natural Network 2000: A Delphi Analysis. *Revista Galega de Economía*, 12 (1): p. 225-246.
- SOLIÑO, M. (2003b). Nuevas políticas silvo-ambientales en espacios naturales de la Red Natura 2000: una aplicación a la región atlántica de la Península Ibérica. *Investigación Agraria. Sistemas y recursos forestales* 12(3): p. 57-72.
- SOLIÑO, M. (2004). La necesidad de participación en el diseño de nuevas políticas silvoambientales. *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros* 203: p. 161-186.
- ZIGLIO, E. (1996). The Delphi Method and its contribution to decision-making. En: Adler, M; Ziglio, E. (eds.). *Gazing into the Oracle: The Delphi Method and its applications to social policy and public health*. London: Jessica Kingsley: p. 252.

RESUMEN

Pagos agroambientales y productores agrarios: un análisis Delphi de las percepciones y demandas de los ganaderos beneficiarios de los programas de ayudas

Resumen: En este trabajo se ha analizado la situación actual y las perspectivas futuras de diferentes líneas de ayudas agroambientales incluidas dentro del “segundo pilar” de la Política Agraria Común. Por medio de las ayudas agroambientales se persigue influir de manera significativa sobre la conservación del patrimonio natural y paisajístico de las zonas rurales de la Unión Europea. La conservación de dichos hábitats y paisajes precisa de la presencia y actividad humana en las zonas rurales, y muy especialmente de la continuidad de una actividad ganadera extensiva que aproveche los recursos forrajeros (praderas de propiedad privada y pastos comunales) disponibles. Para la elaboración de este estudio se han utilizado datos procedentes de encuestas personales realizadas a ganaderos beneficiarios de las líneas de ayudas agroambientales más relevantes para Cantabria durante el periodo 2007-2013. En la fase de diseño de los cuestionarios y en la de análisis de los resultados obtenidos se ha combinado el método Delphi con la Valoración Contingente. En base a los resultados obtenidos, podemos afirmar que existe margen todavía para plantear modificaciones en los requisitos, cuantías y formas de implementación de las ayudas actuales que contribuyan a incrementar su eficacia y eficiencia potenciales.

PALABRAS CLAVE: Método Delphi, contratos agroambientales, valoración contingente, preferencias de productores.

CÓDIGOS JEL: Q10, Q18, R52.

ABSTRACT

Agri-environment schemes and agricultural producers: a Delphi analysis of the perceptions and compensation demands of the farmers benefiting from the payments

In this paper we analyse the current situation and the future perspectives of alternative agri-environmental schemes included in the “second pillar” of the Common Agricultural Policy. Agri-environmental schemes aim at fostering the preservation of natural heritage and traditional landscapes in the rural areas of the European Union. Conservation of such habitats and landscapes is directly dependent on the presence of human activity in the rural areas and, more precisely, on the continuity of extensive farming practices on grasslands and common-pool grazing spots in the rural territory. In this study, in-person interviews with cattle breeders who benefit from the two main agri-environmental schemes for the period 2007-2013 in Cantabria were undertaken. Throughout the design and implementation stages of the study, Delphi and Contingent Valuation methods have been combined. According to the results, there is still margin to undertake modifications on the requisites, payments and design of the current schemes so as to improve their potential efficacy and efficiency.

KEYWORDS: Delphi method, agri-environment schemes, contingent valuation, farmers' preferences

JEL CODES: Q10, Q18, R52.

Factores institucionales en la reforma de la PAC 2020

ALBERT MASSOT MARTÍ (*)

1. INTRODUCCIÓN

1.1. La reforma de la PAC tras el Tratado de Lisboa

El Tratado de Lisboa, en vigor desde el 1 de diciembre de 2009, llevó a cabo una refundación del Tratado de la Unión Europea (TUE) y del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea (TCE), rebautizado «Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea» (TFUE) (1). Los nuevos Tratados se centraron en mejorar el marco institucional y procedimental de la Unión con dos aportaciones fundamentales: a) el reforzamiento de las prerrogativas legislativas del Parlamento Europeo (PE), situándole en pie de igualdad con el Consejo mediante la extensión de 44 a 85 los ámbitos bajo el «procedimiento legislativo ordinario» (PLO) (Artículo 294 TFUE), hasta entonces denominado «procedimiento de codecisión»; y b) la creación de una nueva tipología de actos jurídicos, distinguiendo entre los actos legislativos básicos (Artículos 288 y 289 TFUE), los actos delegados (Artículo 290 TFUE) y los actos de ejecución (Artículo 291 TFUE). Así mismo, el TFUE modificó las reglas presupuestarias, integrando el marco financiero plurianual en sus disposiciones, simplificando

(*) Publicados en el Diario Oficial C 115 de 9.5.2008.

(1) Departamento de Estudios Parlamentarios - Agricultura. Parlamento Europeo (albert.massot@europarl.europa.eu). Las opiniones expresadas son de la exclusiva responsabilidad del autor y no comprometen en modo alguno a la Institución en la que trabaja.

- Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros, n.º 236, 2013 (119-169).
Recibido junio 2013. Revisión final aceptada enero 2014.

el procedimiento presupuestario anual y ampliando los poderes del PE sobre el conjunto del gasto comunitario.

El Tratado de Lisboa no entrañó ningún cambio de fondo en el capítulo agrario del nuevo TFUE (Artículos 38 a 44) y prorrogó los objetivos y normas materiales ya existentes en el TCE. Y, sin embargo, las modificaciones procedimentales introducidas, y muy en particular la extensión de la codecisión a la agricultura, han jugado un papel crucial en la presente reforma de los mecanismos de la Política Agrícola Común (*PAC 2020*). Sin tenerlas en cuenta difícilmente se puede entender el resultado final de las arduas negociaciones que el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión han desplegado desde el mes de abril de 2013 en el marco de los denominados *trilogos*. A lo que hay que añadir las interferencias sobre la reforma de la PAC derivadas de las negociaciones que han discurrido en paralelo sobre el *Marco Financiero Plurianual 2014/2020*, de especial trascendencia para la que, aún hoy, sigue siendo la principal política común de gasto.

No es de extrañar por consiguiente que la literatura económico-agraria dedique paulatinamente una mayor atención a los factores institucionales que acotan la evolución de la PAC (2). El objeto de este artículo es contribuir a esta reflexión explicando los principales aspectos legislativos y presupuestarios de la reforma de la PAC post 2013 (3). Empezaremos por esbozar el *sistema de gobernanza multi-nivel* que encarna la Unión Europea (UE), a modo de marco de referencia (§1.2). Dedicaremos el segundo capítulo a las reglas presupuestarias que emanan del Tratado de Lisboa (§2.1) y a las negociaciones en curso del marco financiero plurianual 2014/2020 en sus fases preparatoria (§2.2) y legislativa propiamente dicha (§2.3). En el tercer capítulo se analizarán los principales cambios legislativos efectuados por el Tratado de Lisboa con incidencia agraria (§3.1), los primeros pasos efectuados por las Instituciones europeas para la adaptación de los actos agrícolas al Tratado (§3.2), para terminar co-

(2) En el apartado 1 de las referencias bibliográficas se cita una selección de obras sobre los aspectos institucionales de la PAC y, muy especialmente, sobre su vertiente legislativa tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa.

(3) Este artículo actualiza la presentación titulada «*Role of Institutional Factors in CAP Reform Process*» realizada en el 126 Seminario de la EAAE («*New challenges for EU agricultural sector and rural areas. Which role for public policy?*», Capri, Italia, 28 de junio de 2012).

mentando los principales elementos institucionales que intervinieron en las negociaciones de la reforma de la PAC (§3.3). A modo de corolario, se efectuará una evaluación general sobre la incidencia de los factores institucionales en el proceso de definición de la nueva PAC por lo que respecta al comportamiento de los actores, los calendarios y los resultados (§4).

1.2. El sistema de gobernanza supranacional multi-nivel: apuntes básicos

Los politólogos suelen definir la UE como un OPNI, un «*objeto político no identificado*», equivalente a un genuino *sistema de gobernanza multi-nivel* que se despliega *vertical* y *horizontalmente*, cuyo ejercicio se concreta en el llamado *método comunitario* y que, además, ha sumado nuevos niveles legislativos tras el Tratado de Lisboa.

1.2.1. *La dimensión vertical y finalista del sistema multi-nivel*

La UE se funda en una progresiva *atribución de competencias* a las instituciones supranacionales por parte de los Estados miembros (Artículo 3.6 TUE). Este traspaso de poderes parte de una noción relativa de la «soberanía estatal», susceptible de desgajamiento a medida que lo que requiera la integración europea y, obviamente, lo permitan el consenso ideológico dominante y la voluntad política de los Estados. El principio de atribución rige la delimitación de competencias de la Unión (Artículo 5.1 TUE). En su virtud, la Unión actúa solamente dentro del marco competencial expresamente asignado para alcanzar los *objetivos* establecidos en los Tratados (Artículos 5.2 TUE y Artículo 7 TFUE). Por consiguiente, el ejercicio de las competencias se somete a una suerte de legitimidad teleológica que se manifiesta en dos principios, el de *subsidiariedad* y el de *proporcionalidad* (Artículo 5.1 TUE). El principio de *subsidiariedad* dispone que la Unión sólo puede intervenir cuando los objetivos de la actuación prevista no puedan ser alcanzados a nivel interno (estatal, regional o local) (Artículo 5.3 TUE). Por el principio de *proporcionalidad* la actuación de la Unión no puede exceder de lo necesario para alcanzar los objetivos del Tratado (Artículo 5.4 TUE).

Sobre estas bases, el TFUE distingue tres categorías de ámbitos o políticas en función de su nivel de integración: 1) las políticas de *competencia exclusiva* de la Unión (Artículo 2.2 y Artículo 4 TFUE); 2) las políticas de *competencia compartida*, donde los Estados pueden actuar si la Unión no lo hace (Artículo 2.1 y Artículo 3 TFUE); y 3) las competencias de *apoyo, complemento y coordinación* de la Unión (Artículo 2.3 y 5, Artículo 5 y Artículo 6 TFUE). Entre los ámbitos exclusivos destacan la Unión Aduanera, la política comercial, la política de la competencia o la política monetaria. La política regional y la PAC constituyen por su parte las *principales políticas de naturaleza compartida* de la Unión (4).

1.2.2. La dimensión horizontal del sistema multi-nivel

A partir de las competencias atribuidas, el TFUE determina los objetivos, las bases jurídicas y los procedimientos de decisión que sustentan las políticas comunes.

El fundamento jurídico general de los actos agrarios se establece en el Artículo 43.2 TFUE (reemplazando la simple consulta al PE por el procedimiento legislativo ordinario - PLO), con dos excepciones legislativas en favor del Consejo (Artículos 42.2 y 43.3 TFUE). Los objetivos específicos de la PAC se fijan en el Artículo 39 TFUE, añejos pero incólumes desde su definición en los años 50, adaptados a las circunstancias por las Instituciones europeas y priorizados en función de los mecanismos en liza (pagos directos para la estabilización de las rentas; instrumentos de la OCM para la fijación de precios razonables para los consumidores y el equilibrio de los mercados; acciones de desarrollo rural a favor de la productividad) (Massot, 2013: 235 y 256).

Tengamos sin embargo en cuenta que, al calor de la evolución institucional de la UE y de la consolidación de nuevos campos de actuación supranacional, se han ido sumando diversos objetivos horizontales, a integrar en la puesta en práctica del *conjunto de políticas comunes*. Con

(4) El Tratado de Lisboa efectúa de hecho una desclasificación en materia agraria en tanto que, hasta entonces, se consideraba por la jurisprudencia y la propia Comisión (SEC (1992) 1990 de 27.10.1992) que la política de mercados agrarios era una competencia exclusiva de la Unión. Este cambio de naturaleza puede explicarse por la conversión de la PAC tradicional, centrada en los precios, en otra fundada en las ayudas directas.

el TFUE adquieren el estatus de objetivos transversales: el fomento del empleo (Artículo 9); la protección del medio ambiente a fin de garantizar un desarrollo sostenible (Artículo 11); la protección de los consumidores (Artículo 12); las exigencias del bienestar animal (Artículo 13); la protección de la salud pública (Artículo 168.1); o, en fin, la cohesión económica, medioambiental y territorial (Artículo 175 y Protocolo N° 28). La nueva PAC subsume por consiguiente estos objetivos horizontales (y en especial los de carácter medioambiental) (Massot, 2013: 261). Adicionalmente, la participación de la UE en la Organización Mundial de Comercio (OMC), convertida en un marco obligado de referencia para los instrumentos de la PAC, se funda en el Artículo 207 TFUE.

Resaltemos para terminar que la dimensión horizontal del sistema multi-nivel tiene su correlato en la estructura orgánica de la Comisión (Comisarios y Direcciones Generales temáticas), del Parlamento (comisiones parlamentarias) y del Consejo de Ministros (Consejos sectoriales). Como comprobaremos, el marco competencial u organizativo de la Unión ha devenido un factor determinante en el diseño de los procesos negociadores, agrícolas y financieros, de la última reforma.

1.2.3. *El ejercicio de la gobernanza supranacional: el método comunitario*

La gobernanza multi-nivel se despliega en las modalidades de ejercicio legislativo de las competencias atribuidas a la Unión (Artículo 1.1 TFUE). El denominado «*método comunitario*» (5) constituye su piedra de toque dando pie a un complejo equilibrio de poderes entre los distintos niveles involucrados:

- La Comisión *propone*, haciendo uso de su derecho exclusivo de iniciativa legislativa, y *ejecuta*, mediante actos de legislación secundaria (actos delegados o de ejecución) (Artículos 290 y 291 TFUE), los mecanismos de las políticas comunes así como sus disposiciones financie-

(5) Véase el apartado 2 de las referencias bibliográficas. En el actual contexto de recesión, el «*método comunitario*» revive como alternativa al intergubernamentalismo y basamento de una mayor integración política y una mejor gobernanza económica de la Zona Euro (en torno a una unión bancaria, un presupuesto reforzado y la mutualización de la deuda).

ras. Así mismo, ejerce funciones de gestión, de coordinación y de vigilancia (Artículo 17 TUE).

- El Parlamento Europeo y el Consejo, en su calidad de máximas autoridades legislativas y presupuestarias, *deciden* los actos básicos de las políticas comunes, por lo general mediante el procedimiento legislativo ordinario (PLO), al igual que el marco financiero plurianual y los consecuentes presupuestos de cada ejercicio, por medio de procedimientos especiales.
- Finalmente, los *actores estatales o regionales*, en función de su respectivo orden constitucional, aplican el marco legislativo supranacional, incorporando y desarrollando los actos comunitarios, adelantando y/o cofinanciando sus medidas, y controlando su buena ejecución (Artículo 14 TUE). Señalemos de refilón que los Estados preservan cierta capacidad legislativa mediante las denominadas «*cooperaciones reforzadas*» que permiten que un grupo de ellos (con un mínimo de nueve) suscriban entre sí compromisos adicionales en los ámbitos no exclusivos de la Unión para hacer avanzar el proceso de integración (Artículo 20.1 TUE y Artículos 326 a 334 TFUE). Sería el caso, por ejemplo, de la tasa sobre las transacciones financieras que se debate instaurar próximamente en la Zona Euro, o quizás, en un futuro mediato, de algunas acciones agrarias como la armonización de los regímenes de gestión individual del riesgo, a medida que se imponga la flexibilidad en la gestión de la PAC por los Estados miembros.

No se ha de perder de vista además que con el Tratado de Lisboa *otros niveles institucionales* se han sumado al procedimiento decisorio supranacional:

- El *Consejo Europeo* de Jefes de Estado y de Gobierno se ha convertido en una «*Institución Europea*» (Artículos 13.1 y 15 TUE) con la misión de impulsar la Unión y definir las orientaciones políticas generales. Pese a tener taxativamente prohibida cualquier función legislativa, el hecho es que suele superponerse a los Consejos de Ministros sectoriales y condicionar su labor. Su último exponente fue su decisión de febrero de 2013 sobre las perspectivas financieras 2014/2020 que sirvió de base al mandato negociador del Consejo de Asuntos Generales frente al Parlamento (§2.3).

- Asimismo, el Tratado de Lisboa refuerza el papel de los *Parlamentos nacionales* reconociéndoles el derecho a dirigir a las Instituciones europeas un dictamen motivado sobre la conformidad con el principio de subsidiariedad de una propuesta legislativa en el ámbito de una política de competencia compartida (p.e. la PAC) (§1.2.1) cuando estimen que aborda asuntos que pueden gestionarse mejor a escala nacional (Artículos 5.3 y 12.2 TUE).
- Por último, no ha de minusvalorarse el escalón de la sociedad civil, plasmado en el *derecho de iniciativa legislativa ciudadana*, por la que al menos un millón de ciudadanos europeos pueden firmar una invitación a la Comisión Europea para que someta una propuesta legislativa sobre cuestiones que estimen necesario desarrollar para alcanzar los fines de los Tratados (Artículo 11.4 TUE y Artículo 24 TFUE) (6).

2. LAS NEGOCIACIONES DEL MARCO FINANCIERO PLURIANUAL 2014/2020

2.1. La «Constitución financiera» de la Unión tras el Tratado de Lisboa

El TFUE formaliza una nueva «*Constitución financiera*» de la Unión, con diversos componentes. El primero de ellos es la instauración de un nuevo procedimiento para la aprobación del presupuesto anual, en concertación entre el Parlamento y el Consejo. De hecho, lo que se efectúa es una simplificación del mismo mediante la eliminación de la segunda lectura por el PE y la supresión de la tradicional distinción entre «gastos obligatorios» y «gastos no obligatorios», con incidencia directa a nivel agrario (7). Pero el principal cambio lo constituye la integración, por vez primera, del «*Marco Financiero Plurianual*» (MFP) y sus reglas en los Tratados. El Artículo 312 del TFUE prevé un «procedimiento legislativo especial» para

(6) Reglamento (UE) N° 211/2011 (DO L 65 de 11.3.2011). Pese al escaso tiempo transcurrido desde su puesta en marcha, ya se han presentado algunas iniciativas con incidencia en la agricultura: sobre el bienestar de las vacas lecheras (retirada), sobre los derechos de la Tierra o sobre la suspensión del paquete de energía y cambio climático de la Unión (cerradas en enero de 2014). Véase la página de la Comisión <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/welcome?lg=es> para las reglas de registro y el estado de las iniciativas legislativas ciudadanas.

(7) A fin de simplificar el procedimiento presupuestario anual, el TFUE eliminó la distinción entre «gastos obligatorios» (GO) y «gastos no obligatorios» (GNO) (Artículos 314 y 315). En consecuencia, las dos ramas de la Autoridad Presupuestaria (PE y Consejo) hoy deciden conjuntamente acerca de la totalidad de los créditos. El Consejo adquiere poderes de decisión sobre los GNO (gastos agrícolas del segundo pilar) y el PE los gana en materia de GO (gastos del primer pilar).

la aprobación de *un reglamento* que ha de fijar las cuantías de los límites anuales de los créditos por grandes categorías de gasto en función de los principales ejes de actividad de la Unión Europea y sustituir así las disposiciones del Acuerdo Interinstitucional (AII) sobre la disciplina presupuestaria y buena gestión financiera vigente durante el periodo 2007/2013 (8). El TFUE confirma asimismo la duración del MFP (por cinco años como mínimo).

En este contexto, la decisión del *MFP 2014/2020* para una Unión a 28 (contando con la reciente adhesión de Croacia) inaugura el nuevo procedimiento estatuido en Lisboa. De acuerdo con él, a partir de las propuestas de la Comisión y de las orientaciones generales del Consejo Europeo, el Consejo de Ministros ha de adoptar por unanimidad *un proyecto de reglamento* que establezca el contenido de la programación presupuestaria plurianual para el nuevo periodo y presentarlo al Pleno del Parlamento para que dé su *aprobación* mediante la *mayoría simple* de sus diputados (Artículo 312 §2 TFUE).

Por otro lado, el TFUE no modifica las disposiciones sobre los *recursos propios de la Unión*. No obstante, éstos formaron parte integrante del paquete financiero 2014/2020 que presentó la Comisión y, en principio, *cinco nuevos actos legislativos* debían de adoptarse en paralelo al MFP siguiendo diversos procedimientos: una decisión sobre el nuevo sistema de ingresos, a aprobar por unanimidad por el Consejo previa consulta al PE con posterior ratificación por los Parlamentos nacionales; un reglamento del Consejo con las disposiciones de aplicación de los recursos propios, a adoptar por mayoría cualificada previa aprobación del Parlamento (con derecho a rechazo pero no a enmienda); y tres reglamentos del Consejo sobre la forma de acceder a los diversos recursos propios disponibles, a adoptar por mayoría cualificada previa consulta al Parlamento Europeo. Como más adelante se comenta (§2.3), la revisión del sistema de recursos propios fue finalmente pospuesta y la negociación financiera se focalizó en el MFP y el AII 2014/2020.

(8) DO C 139 de 14.6.2006. Acuerdo modificado por la Decisión 2012/5/UE (DO L 4 de 7.1.2012). La sustitución del AII por un reglamento no es baladí en términos jurídicos: un AII sólo es vinculante para las partes contratantes (PE, Consejo y Comisión) mientras que un reglamento es directamente aplicable y obligatorio en el territorio de la Unión.

2.2. Los trabajos preparatorios de la negociación sobre el MFP 2014/2020

El primer jalón de las negociaciones presupuestarias lo constituyó una Resolución del PE de 8 junio de 2011 (9) en la que exponía sus prioridades políticas sobre el MFP 2014/2020 y el nuevo sistema de recursos propios (Tabla 1). Apenas tres semanas más tarde la Comisión presentó formalmente su paquete de *perspectivas financieras para el periodo 2014/2020* (10) a modo de sostén vertebrador de su «Estrategia Europa 2020» en favor de un crecimiento inteligente, sostenible e inclusivo (11). Se inició así una *primera etapa*, de marcado *sesgo político*, orientada a desbrozar las discrepancias existentes en el seno de cada una de las dos Instituciones involucradas, el Consejo y el PE, con vistas a definir sus respectivas posiciones y dar paso a la fase de negociación legislativa propiamente dicha (§2.3).

Los trabajos preparatorios se prolongaron nada menos que un año y medio (de junio de 2011 a febrero de 2013) (Tabla 1). Prueba fehaciente del difícil momento económico que vive el Viejo Continente y de la extrema sensibilidad de las decisiones sobre los gastos e ingresos en la Unión (de las que, a fin de cuentas, dependen las contribuciones, los retornos y los saldos financieros de cada Estado). En términos globales entraron en liza dos visiones diametralmente opuestas sobre el papel de las finanzas europeas frente a la recesión y, en última instancia, sobre el proyecto de integración. A un lado se situaron los partidarios de un presupuesto comunitario con un papel activo en favor de la competitividad, el crecimiento y el empleo del espacio europeo (liderados por el PE). En el otro extremo,

(9) Resolución de 8.6.2011. “Un nuevo MFP para una Europa competitiva, sostenible e integradora” (P7_TA(2011)0266):

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2011-0266+0+DOC+XML+V0//ES>

(10) Comunicación COM (2011) 500 y propuestas legislativas anexas. Los textos se encuentran disponibles en: http://ec.europa.eu/budget/biblio/documents/fin_fwk1420/fin_fwk1420_en.cfm. La propuesta inicial de MFP (COM (2011) 398) fue posteriormente enmendada por la Comisión a fin de incluir a Croacia (COM (2012) 388). Para un análisis de los marcos financieros sector por sector, véase: http://ec.europa.eu/budget/mlf/programmes/index_en.cfm. Véase para mayores detalles el apartado 4 de la bibliografía y, a nivel agrario en particular, Adinolfi et al., 2011b.

(11) COM (2010) 2020 de 3.3.2010 (http://ec.europa.eu/europe2020/index_es.htm). La “Estrategia Europa 2020” constituye el marco de referencia de las reformas en curso de las principales políticas comunes para hacer frente a la crisis. El Punto 5 de las Conclusiones de la Cumbre del Consejo Europeo que tuvo lugar el 17 de junio de 2010 (Tabla 1) reconoció explícitamente la contribución de una producción agraria competitiva y sostenible al éxito de dicha Estrategia.

Tabla 1

CRONOGRAMA INSTITUCIONAL SOBRE LAS NEGOCIACIONES DEL MFP Y DE LA PAC

NEGOCIACIONES FINANCIERAS (MFP 2014/2020)	NEGOCIACIONES AGRARIAS (Reforma de la PAC)
Fase preparatoria: principales eventos institucionales	Fase preparatoria: principales eventos institucionales
<p>3.3.2010 COMISION. Presentación de la Estrategia "Europa 2020".</p> <p>17.6.2010 CONSEJO EUROPEO. Adopción de las Conclusiones sobre la Estrategia "Europa 2020".</p> <p>8.7.2010 a 30.6.2011 PARLAMENTO. Trabajos previos de la Comisión SURE sobre el MFP 2014/2020</p> <p>8.6.2011 PARLAMENTO: Resolución sobre el nuevo MFP.</p> <p>28.6.2011 CONSEJO: Organización interna de los trabajos.</p> <p>29.6.2011 COMISION: Propuesta de paquete financiero (COM (2011) 398, 403, 500, 510 - 512).</p> <p>9.11.2011 COMISION: Propuestas de enmienda al paquete financiero (COM (2011) , 737 a 742)</p> <p>13.6.2012 PARLAMENTO: Resolución sobre el MFP y los recursos propios de la Unión.</p> <p>6.7.2012 COMISION: Propuesta de enmienda del MFP con la inclusión de Croacia (COM (2012) 388).</p> <p>23.10.2012 PARLAMENTO: Resolución sobre el MFP.</p> <p>29.10.2012 CONSEJO: Versión final del "Marco de Negociación" ("Negotiating Box").</p> <p>20.11.2012 CONSEJO: El "Marco de Negociación" se convierte en "Conclusiones Provisionales"</p> <p>23.11.2012 CONSEJO: Mandato de negociación en favor de Van Rompuy</p>	<p>Abril-Junio 2010 COMISION. Consulta pública sobre la reforma de la PAC.</p> <p>19-20.7.2010 COMISION. Conferencia sobre la reforma de la PAC organizada por la Comisión en Bruselas.</p> <p>8.7.2010 PARLAMENTO: Resolución sobre la nueva PAC.</p> <p>30.9.2010 COMISION: Presentación de dos propuestas de alineamiento al Tratado (COM (2010) 537 y 539).</p> <p>18.11.2010 COMISION: Comunicación sobre la PAC en el horizonte 2020 (COM (2010) 672).</p> <p>15.12.2010 COMISION: Propuesta de alineamiento al Tratado (COM (2010) 745) sobre financiación PAC.</p> <p>21.12.2010 COMISION: Propuesta de alineamiento al Tratado (COM (2010) 799) sobre la OCM.</p> <p>23.6.2011 PARLAMENTO: Resolución sobre la Comunicación de la Comisión COM (2010) 672.</p> <p>12.10.2011 COMISION: Presentación de las propuestas sobre la nueva PAC (COM (2011) 625 a 631).</p> <p>4.7.2012 PARLAMENTO: Resoluciones sobre la adaptación de los actos agrarios al Tratado de Lisboa (cuatro procedimientos de alineamiento, bloqueados por el Consejo y sin negociación posterior)</p> <p>20.11.2012 PARLAMENTO: Resolución modificando el Artículo 70 del Reglamento interno</p>
Fase de decisión legislativa: principales eventos	Fase de decisión legislativa: principales eventos
<p>8.2.2013 CONSEJO EUROPEO: Conclusiones sobre el MFP 2014/2020.</p> <p>13.3.2013 PARLAMENTO: Resolución rechazando las Conclusiones del Consejo Europeo sobre el MFP.</p> <p>6.5.2013 Acuerdo trilateral para el inicio de la negociación</p> <p>13.5.2013 Inicio de las negociaciones trilaterales.</p> <p>14.5.2013 CONSEJO: Acuerdo político del ECOFIN sobre el presupuesto rectificativo de 2013.</p> <p>28.5.2013 PARLAMENTO: Declaración política sobre el presupuesto rectificativo 2013.</p> <p>27.6.2013 Acuerdo político en trilateral sobre el MFP.</p> <p>28.6.2013 CONSEJO EUROPEO: Conclusiones sobre el MFP 2014/2020.</p> <p>3.7.2013 PARLAMENTO: Resolución sobre el acuerdo político alcanzado en trilateral.</p> <p>11.9.2013 PARLAMENTO: Decisión de la Comisión de Presupuestos (COBU) de aplazar el voto del MFP por no cumplirse las condiciones de la Resolución adoptada el 3 de julio 2013.</p> <p>12.11.2013 Acuerdo de conciliación sobre el Presupuesto 2014.</p> <p>19.11.2013 PARLAMENTO. Aprobación del MFP, el All y los Presupuestos rectificativos 7 y 8/2013.</p> <p>2.12.2013 CONSEJO. Adopción del MFP y del All.</p> <p>20.12.2013 Publicación del MFP 2014/2020 (Reglamento UE 1311/2013, DO L 347) y del Acuerdo Interinstitucional sobre disciplina y cooperación presupuestarias y buena gestión financiera (All) (DO C 373)</p>	<p>13.3.2013 PARLAMENTO: Adopción de los mandatos de negociación de los cuatro actos básicos de la PAC</p> <p>25.3.2013 CONSEJO: Adopción de los mandatos de negociación sobre los cuatro actos básicos de la PAC.</p> <p>11.4.2013 Inicio de los trilogos sobre los cuatro actos básicos de la PAC.</p> <p>27-28.5.2013 CONSEJO: Consejo Agrícola en Dublín.</p> <p>25.6.2013 CONSEJO: Acuerdo político sobre la reforma de la PAC.</p> <p>26.6.2013 Acuerdo político en trilogio sobre la reforma salvo los flecos presupuestarios.</p> <p>15.7.2013 CONSEJO: El Consejo Agrícola rechaza abrir nuevas negociaciones sobre los aspectos del MFP relativos a la PAC.</p> <p>17.9.2013 Trilogio sobre los aspectos presupuestarios pendientes en pagos directos y desarrollo rural.</p> <p>23.9.2013 CONSEJO: Acuerdo del Consejo Agrícola sobre los aspectos presupuestarios de la PAC.</p> <p>24.9.2013 Último trilogio. Acuerdo político global sobre la reforma de la PAC, incluidos los aspectos presupuestarios en pagos directos y desarrollo rural.</p> <p>30.9.2013 PARLAMENTO: Voto en la COMAGRI de los cuatro textos legislativos básicos de la PAC y de las medidas transitorias para 2014.</p> <p>20.11.2013 PARLAMENTO. Adopción por el Pleno de los Textos básicos de la PAC.</p> <p>16.12.2013 CONSEJO. Adopción de los textos básicos.</p> <p>20.12.2013 Publicación de los Reglamentos UE 1305 a 1308, 1310/2013 y 1370/2013 (DO L 346 y 347).</p> <p>21.1.2014 ESPAÑA. Acuerdo de la Conferencia Sectorial sobre la aplicación de la reforma de la PAC.</p> <p>MARZO/ ABRIL 2014 ¿Publicación de los actos delegados y de ejecución de la nueva PAC?.</p>

Fuente: Elaboración propia.

se ubicaron aquellos que propugnaban extender a la Unión la consolidación fiscal ya aplicada a las Haciendas nacionales. Esta postura se apoyaba en una alianza de circunstancias entre los euro-escépticos de siempre (con el Reino Unido a la cabeza), empeñados en reducir al mínimo las políticas comunes con gasto, y los defensores de la denominada «austeridad expansiva» y las reformas estructurales como condiciones previas para la recuperación económica (con Alemania como su máximo valedor en consonancia con su posición de mayor contribuyente neto al presupuesto).

2.2.1. *La fase preparatoria en el Consejo*

A los pocos días de la presentación de las propuestas financieras, el Consejo tomó las primeras decisiones sobre la organización interna de sus trabajos (12). Se asignó al *Consejo de Asuntos Generales* la responsabilidad de buscar el consenso entre los Estados con el fin de presentar al Consejo Europeo un paquete con los elementos clave del MFP y del sistema de recursos propios para su acuerdo unánime (Tabla 2). Las sucesivas presidencias rotatorias del Consejo de Asuntos Generales se vieron asistidas en su labor a nivel político por el COREPER (Comité de representantes permanentes de los 27 Estados miembros) y a nivel técnico por el llamado «*Grupo de amigos de las Presidencias*» (formado por expertos en la materia procedentes de las administraciones nacionales) (Tabla 2).

La metodología de trabajo se basó en la elaboración de un «*marco de negociación*» («*Negotiating Box*») (13) al que incorporar paulatinamente los principales parámetros del paquete financiero (Tabla 2). En principio, éste se debía circunscribir al ámbito estricto de las disposiciones sobre recursos propios y a fijar los *importes globales* de las rúbricas y sub-rúbricas de la programación del gasto y de las reservas anexas fuera del Presupuesto, sin entrar en los ámbitos de actuación del PLO. Sin embargo, el Consejo no tuvo ningún reparo en introducir en el «*marco de negociación*» prácticamente *todos los aspectos financieros* de las propuestas de la Comisión que

(12) Véase <http://www.consilium.europa.eu/special-reports/mff/?lang=es> para las reglas decisorias del MFP en el Consejo.

(13) Véase: <http://www.consilium.europa.eu/special-reports/mff/documents/?lang=es#1>.

daban cuerpo a las reformas de las políticas comunes para el periodo 2014/2020, nada menos que 70 actos legislativos relativos fundamentalmente a la política de cohesión, la de pesca, la de investigación, y, como no, a la PAC. Para el PE con tal proceder se vulneraba el Tratado al vaciar de contenido sus prerrogativas competenciales. Basta pensar en lo que se refiere específicamente a la PAC que la presidencia danesa del Consejo incorporó en la «*Negotiating Box*» nada menos que las disposiciones sobre: la asignación de los nuevos pagos directos entre los Estados (convergencia externa); el porcentaje del nuevo pago verde (*greening*) dentro de los sobres nacionales de pagos; las reglas de flexibilidad entre los dos pilares de la PAC; la degresividad y los techos de ayuda a las grandes explotaciones (*capping*); las reglas de disciplina financiera a aplicar a los pagos directos; o, en fin, los criterios de redistribución entre los Estados del presupuesto del desarrollo rural y sus porcentajes de cofinanciación.

Tabla 2

RESUMEN DE LOS FORMATOS DE LAS NEGOCIACIONES FINANCIERAS Y AGRARIAS

NEGOCIACIONES FINANCIERAS (MFP 2014/2020)	NEGOCIACIONES AGRARIAS (Reforma de la PAC)
<p>MARCO DE ACTUACIÓN: Negociación en trilateral (Comisión, Consejo, Parlamento Europeo).</p> <p>ACTOS JURÍDICOS (con diversos procedimientos de decisión): Reglamento sobre el MFP; diversos actos sobre los recursos propios; y Acuerdo Interinstitucional (AI).</p>	<p>MARCO DE ACTUACIÓN: Negociación en trilogos según los actos básicos.</p> <p>ACTOS JURÍDICOS: Reglamentos de base de la PAC (según el procedimiento legislativo ordinario - anteriormente denominado de codecisión)</p>
<p>CONSEJO</p> <p>1) Negociador: Presidencias generales del Consejo. 2) Actores: Consejo de Asuntos Generales, apoyado por el COREPER y el Grupo de amigos de la Presidencia (expertos), pero bajo el mandato negociador de facto del Consejo Europeo. 3) Metodología de trabajo: Mandato negociador del MFP (Negotiating Box) que se impone a su vez a las negociaciones agrarias.</p>	<p>CONSEJO</p> <p>1) Negociador: Presidencias agrícolas del Consejo. 2) Actores: Consejo de Ministros de Agricultura apoyado por el Comité Especial Agrícola y bajo la férula del mandato negociador fijado por el Consejo Europeo sobre todos los aspectos financieros de la PAC. 3) Metodología de trabajo: Mandato negociador con enmiendas a las propuestas legislativas (salvo en lo que respecta a los aspectos financieros de los Reglamentos).</p>
<p>PARLAMENTO</p> <p>1) Negociador: Grupo de contacto, liderado por el Presidente del Parlamento Europeo. 2) Actores: Comisión de Presupuesto (COBU) y Pleno del Parlamento Europeo. 3) Formato: Mandato negociador del Pleno del Parlamento Europeo a favor del Grupo de Contacto.</p>	<p>PARLAMENTO</p> <p>1) Negociador: Ponentes de cada acto básico con el Presidente de la COMAGRI y los ponentes en la sombra. 2) Actores: Comisión de Agricultura y Desarrollo Rural (COMAGRI) y Pleno del Parlamento. 3) Formato: Mandato negociador y enmiendas a las propuestas legislativas fundadas en una modificación del procedimiento interno (nuevos Artículos 70 y 70bis) a fin de preservar la primera lectura durante la negociación.</p>

Fuente: Elaboración propia.

2.2.2. La fase preparatoria en el Parlamento Europeo

El PE encomendó a su *Comisión de Presupuesto* la tarea de definir su posición negociadora. Para realizar su labor se apoyó en los trabajos realizados previamente por la «Comisión Especial sobre retos políticos y recursos presupuestarios para una Europa sostenible después de 2013» («*SURE Committee*»), que fue disuelta con la presentación de las propuestas de la Comisión, en junio 2011 (14) (Tabla 1). Los trabajos preparatorios de la Comisión de Presupuestos desembocaron en la adopción por el Pleno del Parlamento de dos resoluciones, de junio de 2012 y octubre de 2012 (15), en las que reiteró las prioridades financieras que ya había enunciado en su resolución del 8 de junio de 2011 (§2.2) (Tabla 1). En ellas expresó así mismo su firme intención de hacer valer todas sus competencias presupuestarias y legislativas a modo de toque de atención al Consejo por si insistía en incluir dentro del reglamento del MFP elementos correspondientes a las negociaciones legislativas en curso sobre las políticas comunes, tal como apuntaba el diseño de la «*Negotiating Box*». A diferencia del Consejo, el Parlamento separó nítidamente los dos ámbitos de negociación, el presupuestario y el agrícola:

- La negociación financiera fue asignada a un *Grupo de Contacto*, liderado por el Presidente de la Asamblea en persona, con representantes de la Comisión de Presupuesto y de las principales comisiones parlamentarias sectoriales con políticas de gasto (Tabla 2). Se acotó su ámbito de actuación al establecimiento de las reglas sobre los recursos propios y a la decisión sobre las rúbricas generales de gasto de la MFP (incluidas las reservas), si fuera menester en coordinación con las comisiones responsables de las negociaciones legislativas y sin menoscabo en ningún caso de su capacidad de enmienda al articulado de las propuestas legislativas.

(14) http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/organes/sure/sure_7leg_meetinglist.htm

(15) Resolución de 13.6.2012. «Marco Financiero Plurianual y recursos propios» (P7_TA(2012)0245): <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2012-0245+0+DOC+XML+V0//ES>

Resolución de 23.10.2012. «Marco Financiero Plurianual para el período 2014/2020» (P7_TA(2012)0360): <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2012-0360+0+DOC+XML+V0//ES>

Resoluciones comentadas en detalle en: Little et al. (2013): Section 2.

- Les correspondía a las respectivas *comisiones parlamentarias* (en nuestro caso, la de Agricultura y Desarrollo Rural - COMAGRI, compuesta por 44 miembros) el enmendar las disposiciones legislativas propuestas por la Comisión para luego presentarlas al Pleno para su ratificación, siguiendo los pasos de los nuevos Artículos 70 y 70bis de su Reglamento interno (§3.2.3). Una vez adoptado el mandato negociador, el ponente («*rapporteur*») de cada acto básico enmendado (16) sería el encargado de dirigir la discusión en los denominados «*trilogos*» con los representantes de la presidencia del Consejo, con el apoyo del presidente de la comisión parlamentaria y los ponentes en la sombra de todos los grupos políticos de la COMAGRI («*shadow rapporteurs*») (Tabla 2).

2.3. La fase legislativa de la negociación del MFP 2014/2020

Pese a los esfuerzos de las sucesivas presidencias semestrales del Consejo, las negociaciones interestatales empezaron muy tarde y tendieron muy pronto al estancamiento. La división era completa en lo que respecta a la decisión sobre el montante del presupuesto global y, de refilón, sobre la magnitud de los recortes a implantar en las dos principales partidas del gasto, la PAC y la política de cohesión. De ahí que tuviera que terciar el *Consejo Europeo de Jefes de Estado y de Gobierno*, de acuerdo con el Artículo 312.2 TFUE, a fin de desbloquear los debates y dar paso a la fase legislativo-presupuestaria propiamente dicha (Tabla 1).

El 7 y 8 de febrero de 2013 el Consejo Europeo alcanzó un acuerdo de principios sobre el próximo MFP (17). Por vez primera en la historia de la Unión, se osó reducir el presupuesto comunitario (Tabla 3). En Euros

(16) En el ámbito agrícola los ponentes designados por la COMAGRI para los cuatro actos básicos de la nueva PAC 2020 fueron: Luís Manuel Capoulas Santos (Partido Socialista Europeo - PSE - Portugal) para los reglamentos de pagos directos y de desarrollo rural, Michel Dantin (Partido Popular Europeo - PPE - Francia) para la OCM única, y Giovanni La Via (Partido Popular Europeo - PPE - Italia) para el reglamento horizontal de financiación y control.

(17) EUCO 37/13, de 8.2.2013 (http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/ec/135370.pdf). Para el detalle del Acuerdo del Consejo Europeo de febrero, luego confirmado en junio, y sus implicaciones para la PAC, véanse Little et al. (2013) y Matthews (2013b, 2013d, 2013e, 2013f y 2013g) (apartado 4 de las referencias bibliográficas).

constantes (a precios 2011) los créditos totales disponibles pasaron de significar el 1,12% del PNB de la UE a 27 para el periodo 2007/2013 a representar tan sólo el 1% del PNB a 28, contando con la reciente adhesión de Croacia. Tal como luego se comenta (§2.4), las grandes cifras no cambiaron con el acuerdo político que, finalmente, alcanzaron el Parlamento Europeo y el Consejo en junio 2013. De resultas de ello, el Consejo asignó a la Rúbrica 2, “*Crecimiento sostenible: recursos naturales*”, donde se integra la PAC, el nada honorable papel de pagana mayor, disminuyendo sus créditos en un 11,3% respecto al MFP 2007/2013. Las políticas a favor de la cohesión económica, social y territorial (Rúbrica 1b) también redujeron sus créditos (en un 8,4%). La Rúbrica que salió más airosa del ejercicio fue la dedicada a la competitividad para el crecimiento y el empleo (con un incremento del 37,3%) (Tabla 3).

Tabla 3

LA EVOLUCIÓN DEL MFP EN LAS NEGOCIACIONES (EN MILLARDO DE €, A PRECIOS CONSTANTES 2011)

Créditos de compromiso por Rúbricas (millardos €)	(A) MFP actual UE-27 periodo 2007/2013	(B) MFP UE-28 del nuevo periodo 2014/2020		Comparación en % entre 2014/2020 (B.2) y 2007/2013 (A)
		(B.1) Propuesta de la Comisión	(B.2) Acuerdo final (Reglamento (UE) 1311/2013)	
1.a. Competitividad	91,5	115,5	125,6	+37,3%
1.b. Cohesión	354,8	379,2	325,2	-8,4%
2. Recursos naturales, incluido 1er pilar PAC	420,7	386,5	373,2	-11,3%
	336,1 (*)	283,1 (*)	277,9 (*)	-17,3%
3. Seguridad/ciudadanía	12,4	18,8	15,7	+26,8%
4. Europa global	56,8	70,0	58,7	+3,3%
5. Administración	57,0	63,2	61,6	+8,0%
Créditos totales MFP (En % PNB UE)	994,2 (1,12% UE 27)	1.033,2 (1,08% UE 28)	960,0 (1,0% UE 28)	-3,5% (-0,12% UE 28)

Fuente: Elaboración propia a partir de las propuestas de la Comisión, los análisis del Departamento de Estudios agrícolas del PE (Little et al, 2013: Capítulo 4, p. 39 y ss.) y el Reglamento (UE) 1311/2013 (DO L 347 de 20.12.2013).

(*) Pagos directos y gastos de mercado (1er pilar) antes de aplicar la modulación y otras transferencias al 2º pilar de la PAC.

El compromiso de febrero del Consejo Europeo consagró pues la austeridad fiscal a nivel supranacional y, plagado de excepciones y compensa-

ciones nacionales (18), vino a representar el frágil punto de equilibrio entre los opuestos intereses estatales en liza. Por otro lado, como cabía esperar del «*Marco de Negociación*» previamente elaborado por el Consejo de Asuntos Generales, las Conclusiones de la Cumbre incluyeron el grueso de los aspectos financieros de los textos legislativos de la PAC y de la política de cohesión. En principio el acuerdo tenía un valor estrictamente político, en tanto que el Consejo Europeo no tiene atribuida ninguna competencia legislativa (§1.2.3), pero en la práctica se convirtió en el mandato negociador del Consejo en materia financiera. En las mismas Conclusiones del 7 y 8 de febrero, el Consejo Europeo invitó a la Presidencia (irlandesa) del Consejo a entablar inmediatamente contacto con el Parlamento a fin de adoptar lo más rápidamente posible el reglamento sobre el marco de gasto plurianual 2014/2020; los cinco actos legislativos sobre el sistema de recursos propios de la Unión; y un nuevo Acuerdo Interinstitucional sobre cooperación presupuestaria y buena gestión financiera (§2.1).

El PE no tardó en reaccionar. En sus Resoluciones de 2011 y 2012 (§2.2), había ya advertido que se oponía a la congelación (en términos nominales) del futuro marco financiero global que la Comisión propugnaba (equivalente a 1,08% del PNB de la UE a 28) (Tabla 3). El 13 de marzo de 2013 el Pleno del Parlamento terció sobre las Conclusiones del Consejo Europeo rechazándolas de plano por abrumadora mayoría (506 votos a favor, 161 en contra y 23 abstenciones) (19) (Tabla 1). Se alegó que no reflejaban las prioridades presupuestarias fijadas por la Asamblea para acto seguido mostrar su disposición a abrir negociaciones con el Consejo de acuerdo con las siguientes directrices:

(18) Las concesiones a los Estados acordadas por la Cumbre de febrero de 2013 ascendieron a 17,7 millardos de Euros, de los que 5.536 millones correspondieron al desarrollo rural (a precios constantes 2011). Este montante equivaldría al 6,5% del Presupuesto global para el segundo pilar del periodo 2014/2020 (a comparar con el 5,8% que significaron las compensaciones rurales para los Estados adoptadas por el Consejo Europeo de diciembre de 2005 para el periodo 2007/2013). España obtuvo 2.374 millones de Euros (1.874 millones por la política de cohesión y 500 millones para el desarrollo rural). Las concesiones asignadas a España en 2005 fueron similares si bien que entonces no incluyeron aportación alguna para sus programas de desarrollo rural.

(19) Resolución P7_TA(2013)0078 de 13.3.2013 relativa a las Conclusiones del Consejo Europeo de los días 7 y 8 de febrero sobre el MFP (disponible en <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0078+0+DOC+XML+V0//ES>). Comentada en Delors y Vitorino, 2013 (apartado 4 de las referencias bibliográficas).

- El *incremento* de las inversiones en favor de la competitividad y la innovación.
- Una *mayor flexibilidad* en la gestión de los créditos (interanual y entre grandes rúbricas) que permitiera la transferencia de los montantes no utilizados.
- La posibilidad de una *revisión a medio plazo de los niveles de gasto* adoptados para el periodo 2014/2020, alegando dos argumentos de peso. El primero fue la restricción en las prerrogativas de las instituciones supranacionales que supondría adoptar un presupuesto para todo un septenio, con efectos sobre dos legislaturas, coartando toda reacción de la Unión en un contexto económico extraordinariamente voluble. Se adujo además la probable mejora de la economía y las finanzas europeas, hoy en estado de emergencia, y la posible adopción de un nuevo sistema de recursos propios de la Unión. Ambos factores permitirían incrementar su capacidad de intervención, capitidisminuida por el Consejo Europeo.
- La *refinanciación previa de los déficits* estructurales de pagos acumulados durante el periodo 2007/2013. Unos déficits que fueron ocasionados por el bajo nivel de los créditos de pagos en comparación a los créditos de compromiso, situación que, de seguir las Conclusiones del Consejo Europeo, no haría sino agravarse en el futuro (20). En este sentido se propugnó aprobar un presupuesto rectificativo para 2013 que cubriera, como mínimo, los 11,2 millardos de Euros pendientes de pago.
- El respeto de las reglas de los diferentes procedimientos de negociación, *presupuestario (MFP)* y *legislativos* (actos de las políticas comunes, a adoptar en codecisión - PLO).
- Y, en fin, el apoyo a la hoja de ruta vinculante propuesta por la Comisión para una *reforma en profundidad del sistema de recursos propios* de la Unión a medio plazo.

(20) La Cumbre fijó en 908,4 millardos los créditos totales disponibles para pagos, sustancialmente por debajo de los créditos de compromiso, 960 millardos (Tabla 3 - B.2). En estas circunstancias, el PE se negó a endosar los déficits acumulados a los diputados elegidos en 2014 e hipotecar así sus competencias presupuestarias.

Resaltemos cómo la Resolución del Parlamento del 13 de marzo no impuso un aumento del Presupuesto de la PAC para el periodo 2014/2020, dando por hecho que los montantes globales asignados por el Consejo Europeo difícilmente se verían modificados. Otro elemento a destacar es que el PE convirtió *de facto* la aprobación de un presupuesto rectificativo para el ejercicio 2013 en una *precondición de la adopción del nuevo MFP 2014/2020*. Lo que implicaba involucrar a un nuevo actor en la negociación, el Consejo de Ministros de Economía y Finanzas (ECOFIN), a fin de cuentas el responsable interestatal de la confección de los presupuestos anuales de la Unión.

Las Presidencias del Consejo, del Parlamento y de la Comisión acordaron *iniciar el 13 de mayo* las negociaciones del paquete financiero (Tabla 1). Se incluyó expresamente el compromiso político de buscar una solución a los desequilibrios pasados y futuros con la adopción de un *presupuesto rectificativo para el ejercicio 2013*. El 14 de mayo se reunió el ECOFIN que, a fin de satisfacer el prerequisite impuesto por el PE, aceptó un incremento de los pagos para 2013, a cubrir en dos tiempos: 7,3 millardos a desembolsar inmediatamente y el resto (3,9 millardos) después del verano (21). Sin embargo, en su documento de conclusiones el ECOFIN añadió una coletilla: el presupuesto rectificativo n.º 2/2013 con los 7,3 millardos adicionales (¡no los 11,2 millardos!) se adoptaría siempre en paralelo al MFP. En suma, para el Consejo el desembolso equivalía a cerrar el tema del presupuesto anual 2013 a fin de proseguir las negociaciones del MFP con el Parlamento. Por el contrario, para esta Institución, aún reconociendo el esfuerzo efectuado, la propuesta del Consejo significaba solamente el inicio de la negociación propiamente dicha, que sólo podría concluirse con la entrega de los 11,2 millardos, tal como exigen las reglas financieras en vigor. A finales de mayo (Tabla 1), mediante una declaración política, el Parlamento confirmó que las negociaciones sobre el MFP no concluirían antes de que no se hicieran totalmente efectivos los pagos pendientes.

Consumado el bloqueo negociador, la presidencia irlandesa redobló sus esfuerzos para cambiar la posición del Consejo y permitir la presentación

(21) Disponible en: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/137116.pdf.

al Parlamento de un texto de compromiso que diera cuerpo al nuevo marco financiero plurianual para su aprobación por mayoría (acorde con el Artículo 312.2 TFUE). Durante el mes de junio se registraron avances efectivos en los encuentros trilaterales: el Consejo aceptó una *reforma intermedia del MFP antes de finales de 2016* a fin de reevaluar las prioridades políticas de la Unión; el Consejo aceptó igualmente constituir un *grupo interinstitucional de alto nivel* que examinara la *reforma del sistema de recursos propios* de forma urgente a fin de presentar sus primeras evaluaciones en 2014 y, en última instancia, sentar las bases de un nuevo régimen con la revisión intermedia de 2017; dio a su vez su visto bueno a un mayor grado de *flexibilidad en el MFP 2014/2020* con miras de aprovechar los correspondientes límites máximos para los compromisos (960 millardos de Euros) y los pagos (908,4 millardos) mediante la creación de márgenes globales en ambos créditos que permitieran la prórroga automática de los montantes no utilizados de un ejercicio al siguiente, aunque impuso estrictos plazos e importes a su utilización; con tales normas de flexibilidad se otorgaba implícitamente una *financiación adicional* a los programas de crecimiento y empleo, y en particular a la denominada «Iniciativa de Empleo Juvenil»; por último, en línea con las peticiones del Parlamento, el Consejo aceptó incrementar en 1000 millones de Euros el *programa de distribución de alimentos* (traspasado de la PAC a la política social en el próximo periodo plurianual) y se avino a *anticipar créditos para los ejercicios 2014/2015* para la Iniciativa de Empleo Juvenil y los programas Horizonte 2020, Erasmus y COSME.

Con estas concesiones el 27 de junio se alcanzó un acuerdo político trilateral sobre el MFP 2014/2020. Al día siguiente, el Consejo Europeo confirmó el acuerdo y una semana más tarde, el 3 de julio, el Pleno del Parlamento Europeo votó una Resolución en el mismo sentido (22) (Tabla 1). Faltaba solamente formalizar la adopción de los textos legales derivados del acuerdo político, una vez fueran traducidos en todas las

(22) Resolución de 3.7.2013 sobre el acuerdo político sobre el Marco Financiero Plurianual 2014/2020 (P7_TA(2013)0304) (disponible en <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0304+0+DOC+XML+V0//ES>)

lenguas comunitaria (23). Sin embargo, en su Resolución del 3 de julio había listado, a título recordatorio, las condiciones que debían darse para la ratificación definitiva, previsto para el 11 de septiembre, a saber: la constitución inmediata del grupo de trabajo sobre los recursos propios; una decisión formal del Consejo sobre el presupuesto rectificativo nº 2/2013 por valor de 7,3 millardos de Euros y el compromiso de aprobar sin demora otro presupuesto rectificativo hasta cubrir por completo el desembolso de los pagos pendientes (11,2 millardos); y, en fin, el respeto de la autonomía de las negociaciones del MFP respecto a las reformas de la PAC y de la política de cohesión, a adoptar en codecisión (lo que implicaba *de facto* proseguir la negociación en trilogía de las disposiciones financieras de los actos básicos agrarios y regionales a costa de modificar el «mandato de negociación» del Consejo Europeo de febrero de 2013).

Llegado el momento del voto del Pleno, en septiembre, la Comisión de Presupuesto del Parlamento (COBU) decidió *in extremis* suspenderlo *sine die* (Tabla 1) al constatar que no se cumplían las condiciones requeridas en la Resolución del 3 de julio: el Consejo no había tomado la decisión relativa al mandato negociador para el grupo de alto nivel sobre los recursos propios; no se había garantizado tampoco la cobertura del déficit en pagos por 3,9 millardos de Euros; se constató además que, contra lo pactado, el ECOFIN insistía en reducir los créditos a jóvenes, PYME e investigación y desarrollo en el Presupuesto anual de 2014, en fase de negociación paralela; y, en fin, el Consejo se resistía aún a entablar negociaciones en trilogía sobre los aspectos presupuestarios de la reforma de la PAC y de la política de cohesión, vulnerando las bases jurídicas y procedimientos establecidos en el Tratado de Lisboa (en el apartado §3.3.4 se comentarán las últimas incidencias respecto a la PAC en este asunto).

La decisión de aplazar el voto por parte de la COBU (a la sazón la actora principal en las negociaciones del MFP (Tabla 2) fue precedida por una

(23) Los textos derivados del acuerdo del Consejo Europeo del 28 de junio se encuentran disponibles en: <http://www.consilium.europa.eu/special-reports/mlf/documents?lang=es#1>

declaración en este sentido de los tres principales grupos políticos de la Asamblea, el Popular (PPE), el Socialista (S&D) y el Liberal (ALDE). La firme posición de los líderes de estas formaciones respondía a una defensa de las prerrogativas de la Cámara impidiendo de soslayo que los diputados en el Plenario tuvieran que decantarse entre una de las tres disciplinas que encarnan sus mandatos: la nacional (disciplina al Gobierno de turno), la ideológica (disciplina de partido) o la institucional (disciplina respecto a los órganos parlamentarios). Retengamos que el 55% de los eurodiputados están hoy por hoy ligados a partidos actualmente en el gobierno en sus respectivos países y un voto del Plenario apenas unos meses antes de la expiración de la legislatura y la confección de las listas para las elecciones europeas de mayo de 2014 corría el riesgo de desgarrar el Pleno en una negociación crucial que condicionaría decisivamente las competencias de la próxima Asamblea.

Finalmente el Consejo dio su brazo a torcer y se cumplieron estrictamente los términos del acuerdo político sobre el MFP del 27 de junio (Tabla 1). El 12 de noviembre se concilió el presupuesto anual 2014 que mantenía las prioridades previamente fijadas. El 19 de noviembre el Pleno del Parlamento dio su aprobación al MFP (24), al Acuerdo Interinstitucional y a los presupuestos rectificativos 7 y 8/2013 que formalizaban el pago de los atrasos pendientes. Acto seguido, el 2 de diciembre, el Consejo hizo lo propio. Por último, el 20 de diciembre se publicaron los textos en el Diario Oficial del MFP (Reglamento (UE) 1311/2013, DO L 347) y del Acuerdo Interinstitucional (DO C 373) (25). La revisión del sistema de recursos propios tendrá que esperar a 2016. Una negociación que apunta a ser tanto o más ardua que la del MFP 2014/2020.

2.4. La PAC en el MFP 2014/2020: las cifras globales

Para el Parlamento Europeo una condición *sine qua non* para el voto y aprobación de los textos legislativos de la reforma de la PAC es que se

(24) <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+20131119+TOC+DOC+XML+V0//ES>

(25) http://ec.europa.eu/budget/mfi/figures/index_en.cfm#documents

diera un *acuerdo previo sobre el MFP 2014/2020* que fijara los montantes globales de sus dos pilares y los importes de la reserva de crisis. El resto de disposiciones financieras insertas en los actos de base de la reforma se establecerían en los trilogos agrarios (§3). En diciembre de 2013, con las negociaciones financieras concluidas y los textos publicados se confirmó que las rúbricas globales resultantes para la PAC no se alejaban de las decididas por el Consejo Europeo en febrero de 2013 en tanto que, como vimos, las presiones del Parlamento se orientaron a mejorar otros apartados del MFP.

Tabla 4

RÚBRICA 2: COMPARACIÓN DE LOS EJERCICIOS 2013 Y 2020 (A PRECIOS CONSTANTES 2011)

Créditos de compromiso de la Rúbrica 2 (en millones de Euros)	Ejercicio 2103 (<i>baseline</i>)	Ejercicio 2020	
		Propuesta de la Comisión y % de reducción sobre 2013	Acuerdo final y % de reducción sobre 2013
(a) Pagos directos + OCM	43.180	38.309 (-11,3%)	37.605 (-13,0%)
(b) Desarrollo Rural	13.890	12.092 (-13,0%)	11.426 (-17,8%)
(a+b) Total PAC	57.070	50.041 (-12,3%)	49.031 (-14,1%)
(c) Otros créditos de la Rúbrica 2 (pesca, medio ambiente, agencias, margen)	2.563	2.307 (-10,0%)	1.527 (-40,4%)
Total Rúbrica 2: (a) a (e)	59.633	52.348 (-12,2%)	50.558 (-15,3%)

Fuente: Elaboración propia a partir de las propuestas de la Comisión, los análisis del Departamento de Estudios agrícolas del PE (Little et al, 2013: Capítulo 4, p. 39 y ss.) y el Reglamento (UE) 1311/2013 (DO L 347 de 20.12.2013).

(*) Para facilitar las comparaciones, las cifras del ejercicio 2013 correspondientes a los pagos directos y los gastos de mercados (OCM) incorporan los efectos de la modulación obligatoria y han sido reducidas.

Si comparamos los últimos ejercicios de los dos marcos financieros, 2013 y 2020, en Euros constantes (precios 2011), la PAC reduciría sus créditos totales en un 14,1%, pasando de 57 millones en 2013 a 49 millones en 2020 (Tabla 4). La principal sacrificada sería la política de desarrollo rural con una caída del 17,8%, sustancialmente superior a lo que propuso originalmente la Comisión (Tabla 4). No obstante, si se desglosa el primer pilar (con un descenso global del 13% entre 2013 y 2020) en sus dos componentes (pagos directos y OCM única), la máxima perdedora en el seno de la nueva PAC resultaría ser la política de mercados. Obcecados los

negociadores por salvar la cara ante sus representados y mantener los créditos (“cheques”) asignados a cada Estado (pagos directos y desarrollo rural) en un contexto de vacas flacas (26), las medidas de la OCM única no encontraron valedor y se quedaron sin un adecuado respaldo presupuestario, pese a la prolijidad de sus disposiciones (que en el Reglamento final 1308/2013 ocupan nada menos que 183 páginas, con 207 Considerandos, 232 Artículos, y sus correspondientes Anexos). Se podrá visualizar en toda su extensión la magra disponibilidad presupuestaria cuando, a partir de 2014, se concreten aspectos complementarios de la reforma como el «paquete promoción», el segundo «paquete lácteo», o los programas de fomento del consumo de frutas y lácteos en las escuelas.

Comparados los periodos 2007/2013 y 2014/2020, las acciones bajo la OCM única caerían en torno a un 40%, mientras que los pagos directos, bajarían apenas un 3% (de 272,8 a 265,1 millardos). Ello sin contar con la nueva *reserva de crisis* que la propuesta de la Comisión había ubicado fuera del Presupuesto de la PAC con vistas a ganar flexibilidad y sortear la austeridad reinante. El Consejo Europeo la cargó de nuevo a la OCM al tiempo que eliminaba el margen de 300 millones anuales para imprevistos. Ante la evidencia que el presupuesto de mercados se había quedado en mantillas y no podía cubrir los 400 millones de Euros anuales de la nueva reserva, decidió alimentarla mediante la *disciplina financiera*, es decir, mediante una reducción adicional de los pagos directos inicialmente atribuidos a agricultores y Estados (265.127 millones para todo el periodo 2014/2020), con una franquicia de 2000 Euros. Es de temer sin embargo que, incluso con la reserva constituida, en los próximos ejercicios se tenga que invocar reiteradamente la disciplina financiera para afrontar las crisis de mercados que sobrevengan. Como prueba de esta dinámica, a la que habrá que acostumbrarse, para 2013 se ha fijado un ajuste de los importes de los pagos a solicitar a partir de octubre de un 2,45% (27).

(26) España en este restrictivo contexto salvó los muebles, siendo uno de los países que menos redujo sus créditos: en pagos directos pasó de 32.472 millones en 2007/2013 a 31.725 millones en 2014/2020, a precios constantes 2011, con una caída total de un 2,3%; en desarrollo rural la cosa fue algo peor, con una reducción del 9,7% (con 7.368 millones en 2014/2020 frente a los 8.161 millones de 2007/2013). Véase, Little et al. (2013), págs. 44-45.

(27) Reglamento (UE) 1181/2013 (DO L 313 de 22.11.2013).

3. LAS NEGOCIACIONES LEGISLATIVAS AGRARIAS: HACIA LA PAC 2020

3.1. El nuevo marco legislativo del Tratado de Lisboa para la agricultura

Tal como se avanzó (§1.1), el TFUE incorporó dos grandes novedades legislativas con impacto directo en la agricultura: a) convirtió el «*procedimiento legislativo ordinario*» (PLO) como la regla general para la toma de decisiones de los actos de la PAC, en sustitución de la simple consulta (Artículos 42 §1 y 43.2), si bien que incluyendo algunas significativas excepciones en favor del Consejo (§3.1.1); y b) mantuvo los instrumentos jurídicos existentes (reglamentos, directivas, decisiones, recomendaciones y opiniones) (Artículo 288) pero estableciendo una clara distinción entre los *actos legislativos* (o actos de base) (Artículo 289) y los *no legislativos* (actos delegados y actos de ejecución) (Artículos 290 y 291), llamada a tener una gran trascendencia en la aplicación de la nueva PAC (§3.1.2).

3.1.1. La PAC de la codecisión y sus excepciones

El PLO cubre actualmente la mayor parte de los ámbitos que requieren una mayoría cualificada en el Consejo, incluida la PAC (Artículos 42.1 y 43.3 TFUE). Retoma el formato del anterior procedimiento de codecisión, con *tres lecturas*, donde Parlamento y Consejo juegan su papel de colegisladores en plano de igualdad. En la fase de *primera lectura* el PE adopta una posición por mayoría simple de sus 764 miembros y el Consejo por mayoría cualificada (28). Si el Consejo aprueba la posición del PE se adopta el acto legislativo. De no haber acuerdo, durante la fase de *segunda lectura* el PE dispone de tres meses para pronunciarse sobre la posición del Consejo con tres opciones: 1) puede aprobar la propuesta modificada por el Consejo o no pronunciarse, con lo que el acto queda adoptado; 2) puede asimismo rechazarla por mayoría absoluta de sus miembros con lo que se concluye el procedimiento; y, finalmente, 3) puede enmendar la posición del Consejo por mayoría absoluta de sus

(28) En la UE a 28 esta mayoría cualificada se obtiene con el apoyo de al menos 15 Estados con 260 votos de un total de 352. España tiene atribuidos 27 votos, al igual que Polonia, situándose solamente por detrás de Alemania, Francia, Italia y el Reino Unido (que cuentan con 29 cada uno).

miembros y someterle de nuevo el texto. El Consejo en los tres meses siguientes a su recepción puede decidir por mayoría cualificada sobre las enmiendas del PE o por unanimidad sobre aquellas que hayan recibido un dictamen negativo por parte de la Comisión. Si aprueba todas las enmiendas parlamentarias, el acto queda adoptado. En su defecto, se convoca un *Comité de Conciliación* en un plazo de seis semanas, compuesto paritariamente por representantes del Consejo y del PE, con la asistencia de la Comisión.

El Comité examina los textos sobre la base de las posiciones previas de los legisladores y dispone de seis semanas para elaborar un redactado común que deberá ser aprobado por mayoría cualificada de los miembros del Consejo o sus representantes y por mayoría de los delegados del PE. Si en el plazo previsto no hay acuerdo se concluye el procedimiento. Si el Comité de Conciliación aprueba un texto común, éste es sometido al Consejo y al PE para su aprobación en *tercera lectura*. Ambos legisladores disponen de seis semanas para ratificarlo, el Consejo por mayoría cualificada y el PE por mayoría de los votos emitidos. El acto es adoptado formalmente con la aprobación conjunta. Si expira el plazo sin que una de las dos Instituciones le dé su beneplácito, el procedimiento concluye con la no adopción del acto en cuestión.

Aunque el PLO constituye el procedimiento de derecho común en agricultura, el TFUE le impuso *dos sustanciales excepciones*:

- Dentro del régimen especial de la competencia en agricultura, *sólo el Consejo* puede autorizar la concesión de ayudas en favor de las explotaciones desfavorecidas por condiciones estructurales o naturales y en el marco de programas de desarrollo económico (Artículo 42.2 TFUE).
- *Sólo el Consejo* puede adoptar las medidas relativas a la *fijación de los precios, las exacciones, las ayudas y las limitaciones cuantitativas* (cuotas) (Artículo 43.3 TFUE).

El TJUE siempre ha estimado que las excepciones a una norma general deben ser *de interpretación estricta*, la cual se ve respaldada por las referencias generales a los «*objetivos de la PAC*» en los mismos Artículos 42 y 43 del Tratado, confirmando el carácter teleológico que inspira el pro-

ceso de atribución de competencias en la Unión (§1.2.1). El PE hizo suya tal perspectiva y abogó por una interpretación restrictiva de las dos excepciones agrícolas, muy especialmente la relativa a la fijación de los precios, exacciones, ayudas y limitaciones cuantitativas, que, a fin de cuentas, es la *única que ha sido invocada* por la Comisión y el Consejo y ha puesto problemas en cuanto al diseño del procedimiento decisorio de la reforma de la PAC de 2013.

En su temprana Resolución de 7 de mayo de 2009 (29) el PE subrayó que el PLO «*se aplicará a toda legislación en el ámbito de la agricultura, de conformidad con el artículo 43, apartado 2, del TFUE, y que así será especialmente en lo que se refiere a los cuatro textos horizontales principales en el ámbito de la agricultura (la organización común de los mercados agrícolas, el reglamento de los pagos directos, el reglamento de desarrollo rural y las financiación de la PAC)*». En otro apartado de la misma Resolución se recalcó que «*el artículo 43, apartado 3, del TFUE no establece un fundamento jurídico ni ninguna competencia autónoma que permita la adopción o la modificación de cualquiera de los actos del Consejo actualmente en vigor en el ámbito de la PAC*».

La referencia en la Resolución a los cuatro textos básicos de la nueva PAC equivalía de hecho a rechazar toda competencia del Consejo en materia de *regímenes* de precios, exacciones, ayudas o cuotas. El PE entendía además que el Artículo 43.3 del Tratado no creaba un procedimiento especial para la excepción, de lo que se deducía que los actos dictados sobre esta base no tenían carácter legislativo, sino ejecutivo. Por consiguiente, el término «*fijación*» debía ser interpretado en su sentido etimológico: el establecimiento de los importes o niveles (cuantificación) (30). De ampliarse la reserva en favor del Consejo a la definición de los *regímenes* de los mecanismos de la PAC se excluiría al PE de la revisión de una parte sustancial de la OCM única y convertiría en un espejismo la extensión del PLO a la agricultura. Así las cosas, en las vísperas del debate le-

(29) Resolución T6-0373/2009 sobre las nuevas competencias del Parlamento Europeo y sus responsabilidades en la aplicación del Tratado de Lisboa (Informe Leinen, apartados 30 y 31), disponible en: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2009-0373+0+DOC+XML+V0//ES>

(30) Blumann (2008 y 2011) (Apartado 1 de las referencias bibliográficas).

gislativo sobre la PAC 2020, el conflicto interinstitucional estaba ya servido desde el momento en que la Comisión y el Consejo persistieron en invocar el Artículo 43.3 TFUE (§3.2.2 y §3.3.2).

3.1.2. Actos legislativos básicos vs. actos delegados y de ejecución

En la cúspide de la pirámide normativa creada por el TFUE se sitúan los *actos legislativos* (reglamentos, directivas y decisiones), adoptados por lo general conforme al PLO (Artículos 288 y 289 TFUE). Ateniéndonos al pasado reciente (31), de seguirse las tres lecturas, la adopción de un acto legislativo requiere de media en torno a unos 30 meses, un plazo a todas luces exagerado aunque sólo afecta a un 2% de los procedimientos. Por su parte, los últimos actos adoptados en primera lectura representan el 83% de la legislación y tardan unos 17 meses, un plazo similar al que puede exigir cualquier proyecto de ley a nivel nacional y perfectamente justificable si de lo que se trata es de reformar en profundidad los principios y mecanismos de una política. Sin embargo, si se mide en términos de eficacia, puede resultar aun excesivamente largo, sobre todo cuando lo que se revisa son aspectos secundarios o se concreta el despliegue normativo. A fin de agilizar la toma de decisiones en estos casos, el TFUE dispone dos tipos de actos no legislativos, los *delegados* y los de *ejecución* (32).

El Artículo 290.1 del TFUE establece que un acto legislativo puede *delegar en la Comisión* los poderes para adoptar *actos no legislativos de alcance general* que *completarán o modificarán* determinados *elementos no esenciales* del propio acto legislativo (33). La clave está pues en el acto de base que ha de concretar el contenido, el alcance y la duración de la delegación (34).

(31) Para las estadísticas legislativas del PE, véase: <http://www.ipolnet.ep.parl.union.eu/ipolnet/cms/pid/3138>.

(32) Sobre el alcance de los actos delegados y de ejecución, véase el apartado 3 de las referencias bibliográficas.

(33) Hay que reconocer que discernir dentro de un acto de base entre elementos esenciales y elementos no esenciales puede no resultar sencillo en la práctica. No obstante, existe ya una jurisprudencia consolidada del TJUE, basada muy en particular en la comitología agrícola, que puede ayudar a trazar las líneas divisorias. Véase, Massot et al., 2010: p. 42.

(34) Para facilitar la definición de una delegación dentro de un acto básico, la Comisión presentó en 2009 una Comunicación donde se apuntaban fórmulas estándar, no vinculantes, para las futuras delegaciones (COM (2009) 673 de 9.12.2009). A partir de la misma, el PE y el Consejo fijaron sus propios modelos a modo de guías de actuación para sus legisladores.

El segundo y último escalón de la nueva tipología normativa lo conforman los *actos de ejecución*, a cargo exclusivamente de la Comisión (Artículo 291 TFUE), que se pueden adoptar sólo cuando sea preciso garantizar unas condiciones uniformes. En caso contrario, serán los Estados miembros quienes dispongan las medidas de Derecho interno necesarias para la aplicación de los actos de la Unión. A diferencia de los actos delegados, cuyo régimen se establece en el mismo acto básico, las modalidades de ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión se rigen por un reglamento específico, previsto en el propio Tratado, a adoptar por el Consejo y el Parlamento. Este nuevo reglamento entró en vigor en 2011, reemplazando las reglas vigentes sobre la *comitología* (35), y en él se desarrollan los nuevos procedimientos (de examen o consulta) relativos a los actos de ejecución.

En este contexto, uno de los componentes ineludibles de los reglamentos de la nueva PAC lo constituye la elección de los actos delegados o los actos de ejecución para el posterior desarrollo de sus medidas o mecanismos. *A priori*, el PE, tras un análisis caso por caso, se muestra más partidario de acudir a los actos delegados que a utilizar los actos de ejecución. Las delegaciones permiten la salvaguardia de sus prerrogativas mediante las reglas de aprobación, objeción y revocación de cada una de ellas, a fijar en el acto de base, mientras que sobre los actos de ejecución el Parlamento apenas tiene reconocido un derecho de información. El Consejo por el contrario es más proclive al uso de los actos de ejecución, con los que los Estados ya están familiarizados tras muchos años de comitología, y sobre los que preservan un cierto control mediante sus representantes directos en los comités agrícolas de reglamentación.

3.2. Los primeros pasos de adaptación de la PAC al Tratado de Lisboa

Con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, se inició una fase de adaptación de los actos agrícolas existentes (proceso denominado de «*alineamiento*») que, sin embargo, apenas sirvió para constatar las divergencias

(35) Reglamento (UE) n.º 182/2011 (DO L 55 de 28.02.2011), que sustituyó la Decisión 1999/468/CE

existentes entre el Parlamento, el Consejo y la Comisión (§3.2.1 y §3.2.2). Así mismo, la entrada en vigor del PLO, obligó al Parlamento a modificar su proceso interno de toma de decisiones, para afrontar con garantías los complejos procedimientos legislativos que comportarían las reformas de la PAC y otras políticas comunes para el nuevo periodo financiero 2014/2020 (§3.2.3).

3.2.1. El (frustrado) proceso de alineamiento de los actos legislativos agrarios

Sin tener que esperar a las propuestas legislativas sobre la nueva PAC 2020, pronto se puso de manifiesto como las excepciones legislativas del Artículo 43.3 TFUE y la definición concreta de las materias sujetas a delegación o a ejecución iban a convertirse en un difícil escollo para la reforma agrícola. En el transcurso del último trimestre de 2010, la Comisión fue presentando una larga ristra de propuestas de codificación y adaptación de todos los actos agrarios vigentes al Tratado de Lisboa, a aprobar mediante el PLO, contando así con establecer el marco de ejecución agrícola antes del lanzamiento de las negociaciones de la PAC 2020. Con tal paquete de iniciativas, conocido comúnmente como de «*alineamiento*», la Comisión no hacía más que introducir en el *corpus* agrario vigente el nuevo sistema de actos de delegación y ejecución y, en el ámbito específico de la OCM única (COM (2010) 799), la excepción legislativa del Artículo 43.3 TFUE.

Las dificultades para tejer un compromiso entre las posiciones del PE y del Consejo sobre el alcance y contenido del proceso de alineamiento agrícola se mostraron insalvables. Además, varias de las propuestas de modificación resultaban ser los reglamentos de base que deberían ser poco después reformados para dar paso a la PAC 2020 (36). En estas circunstancias, el interés en concluir los procedimientos de alineamiento fue disipándose y, pese a que el Parlamento llegó a adoptar las corres-

(36) Desarrollo rural (COM (2010) 537 de 30.9.2010); Pagos directos (COM (2010) 539 de 30.9.2010); Financiación de la PAC (COM (2010) 745 de 15.12.2010); Controles del FEAGA (COM (2010) 761 de 17.12.2010); Modulación voluntaria (COM (2010) 772 de 22.12.2010); y OCM única (COM (2010) 799 de 21.12.2010).

pondientes enmiendas en primera lectura (37), el Consejo no les dio continuidad y nunca fijó su posición negociadora. En estas circunstancias, los debates sobre los nuevos aspectos legislativos del Tratado de Lisboa en los principales actos agrarios se trasladaron a los procedimientos de reforma de la PAC iniciados a finales de 2011. Con tal proceder, la disputa sobre el futuro despliegue de los actos de delegación y ejecución y, sobre todo, sobre la excepción del Artículo 43.3 en la OCM única, se integró de pleno en las negociaciones entre el PE y el Consejo sobre la nueva PAC, complicando los ya de por sí difíciles debates sobre los nuevos instrumentos agrarios.

3.2.2. *El caso particular del Artículo 43.3 TFUE en el proceso legislativo de alineamiento*

La Comisión, en la exposición de motivos de su propuesta de codificación y alineamiento de la OCM única (COM (2010) 799), confirmó que el Artículo 43.3 TFUE equivalía a una derogación y que, en consecuencia, debía ser interpretado restrictivamente para no vaciar de contenido el PLO. Sin embargo, la Comisión también reconoció que constituía una base autónoma para la adopción de actos legislativos por el Consejo que ella no podía ignorar en su calidad de guardiana de los Tratados (Artículo 17.1 TUE). Como resultado, el Ejecutivo comunitario circunscribió la aplicación del Artículo 43.3 TFUE a *ocho supuestos*: a) en la fijación de los *ajustes en los pagos directos* a causa de una eventual disciplina financiera (Artículo 11.2 del Reglamento (CE) n° 73/2009 y Artículo 19.3 del Reglamento (CE) n° 1290/2005); y b) en *siete intervenciones en su propuesta modificativa de la OCM única* (Reglamento (CE) n° 1234/2007), a saber: 1) las ayudas de almacenamiento de mantequilla; 2) las restituciones a la producción para el azúcar utilizado por la industria química; 3) las ayudas directas en el sector lechero a favor de la alimentación animal; 4) las medidas de suministro de productos lecheros a los escolares; 5) las ayudas a los gusanos de seda; 6) la fijación de las restituciones a la exportación; y 7) la fijación de los precios mínimos a la exportación de plantas vivas.

(37) *Votos del PE de 4 de julio de 2012 sobre los procedimientos de alineamiento de los principales actos básicos agrarios: P7_TA(2010) 278 (pagos directos); P7_TA(2010) 279 (Desarrollo rural); P7_TA(2010) 280 (OCM única); y P7_TA(2012) 281 (Financiación de la PAC).*

La elección de las medidas de la OCM era a todas luces discrecional, sin darse explicación alguna sobre los criterios utilizados para formular la propuesta. Una posible razón de ello sería que la Comisión, consciente de la sensibilidad política del tema, jugaba a las acrobacias para contentar al Consejo sin poner en peligro las prerrogativas legislativas del PE. Diversos elementos avalan esta interpretación: algunas de las medidas propuestas no tenían créditos efectivos en los presupuestos más recientes (como las ayudas lácteas para la alimentación animal) o nunca habían sido aplicadas (como los precios mínimos a la exportación de plantas); otras estaban condenadas a desaparecer con la nueva PAC, a causa de la extensión progresiva de la disociación de los pagos (como las ayudas a los gusanos de seda, las restituciones a la producción para el azúcar con fines industriales o, en fin, las ya citadas ayudas a la leche para la alimentación animal); y las restituciones a la exportación, de lejos la medida más importante entre las propuestas en términos financieros pese a su paulatina caída, deberían en principio extinguirse en el marco de las negociaciones de Doha (tal como ha confirmado la reciente Conferencia de Bali) (38).

Como era de suponer, en coherencia con sus pronunciamientos anteriores (§3.1.1), el PE, cuando adoptó su posición en primera lectura sobre la adaptación de la OCM única (Nota (37)), eliminó todas las referencias al Artículo 43.3 TFUE. Tal como se avanzó (§3.2.1), el Consejo dejó lastimosamente decaer el procedimiento de alineamiento. A sabiendas de la imposibilidad de llegar a un compromiso satisfactorio, prefirió esperar a la reforma de la PAC (COM (2011) 626). Retomaremos pues el tema cuando comentemos el resultado final de las negociaciones agro-legislativas (§3.3.2).

3.2.3. *La reforma del Artículo 70 del Reglamento interno del Parlamento Europeo*

El PE pronto fue consciente de la necesidad de modificar su Reglamento interno con vistas a abordar las complejas negociaciones interinstitucio-

(38) Los siete supuestos de la OCM bajo el Artículo 43.3 TFUE en el Presupuesto ejecutado de 2010 y 2011 representaban 443,3 y 248,6 millones de Euros respectivamente (equivalentes a un 7% y un 10% de los créditos de mercados). De estos totales, las restituciones a la exportación significaban 384,3 millones en 2010 y 179,1 millones en 2011.

nales de las reformas de las políticas comunes para el periodo 2014/2020 (y, en particular, la PAC). El bloqueo padecido por el proceso de alineamiento no hizo sino confirmar la urgencia de tal tarea. El problema radicaba en que, de seguir el curso normal de un PLO, el Parlamento tenía que dedicar la primera lectura (a aprobar por mayoría simple) a fijar su mandato negociador frente al Consejo, obligándose luego a utilizar la segunda lectura (con voto por mayoría absoluta) para ratificar, o no, los eventuales acuerdos contraídos en los trilogos. En otros términos, el PE quemaba sin más una lectura sin haber entrado en la fase de negociación legislativa propiamente dicha. De ahí que en noviembre de 2012 (Tabla 1) adoptara una Resolución modificando el Artículo 70 de su Reglamento interno (39). Se crearon así dos nuevos procedimientos:

- De acuerdo con el *procedimiento estándar* (nuevo Artículo 70) la *comisión parlamentaria* competente sobre el fondo de una propuesta legislativa (en nuestro ámbito, la COMAGRI) adopta por mayoría simple las enmiendas al texto y una resolución legislativa que determina el *mandato de negociación* y la composición del *equipo negociador* (dirigido por el ponente del informe con el concurso del presidente de la comisión y los ponentes en la sombra de los grupos políticos) (§2.2.1). Basta notificar el acuerdo al Presidente del PE para *iniciar inmediatamente* las negociaciones interinstitucionales (*trilogos*). El equipo negociador ha de informar regularmente a su comisión parlamentaria del curso de las negociaciones. Si hay acuerdo, éste se votará en comisión y se presentará luego al Pleno para su examen.
- Conforme al *procedimiento excepcional* (nuevo Artículo 70bis) la comisión parlamentaria presenta al Pleno para su confirmación las enmiendas *ya adoptadas* por mayoría simple al igual que las propuestas de mandato y de equipo negociador. En este caso, la apertura de negociaciones interinstitucionales *requiere el acuerdo del Pleno* que puede incluir modificaciones a las enmiendas previamente adoptadas por la comisión competente.

(39) P7_TA(2012)0422 de 20.11.2012 sobre la modificación del artículo 70 del Reglamento del Parlamento Europeo: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2012-0422+0+DOC+XML+V0//ES>. Sobre el nuevo procedimiento y la reforma de la PAC, véase Matthews (2013a) en el apartado 1 de la bibliografía.

Apuntemos que los mandatos negociadores del PE sobre los cuatro textos legislativos básicos de reforma de la PAC se formularon en base a los dos nuevos Artículos del Reglamento interno, sin dilucidar cuál de ellos sería el más apropiado. De hecho, las enmiendas a las propuestas de la Comisión se adoptaron en la COMAGRI y luego se pasó al voto del Pleno que estableció formalmente el mandato negociador.

3.3. Las negociaciones de la reforma de la PAC

3.3.1. De las propuestas legislativas a la publicación de los textos en diciembre de 2013

Las negociaciones sobre la PAC post 3013 debutaron con una temprana Resolución del Parlamento Europeo de 8 de julio de 2010 (40) en la que, adelantándose a la Comisión, se fijaban las grandes orientaciones políticas de la Asamblea (Tabla 1). El siguiente jalón fue la presentación, en noviembre del mismo año, de la Comunicación de la Comisión (41), sobre la que el PE se pronunció (tras grandes controversias entre el ponente, la COMAGRI y el Pleno) en junio de 2011 (42) (Tabla 1). Como colofón, la Comisión presentó las *propuestas legislativas* sobre la nueva PAC en octubre de 2011 (43) (Tabla 1). Los debates en el seno del PE y del Con-

(40) Resolución P7_TA(2010) 286 de 8.7.2010 (Informe Lyon): <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2010-0286+0+DOC+XML+V0//ES>.

(41) La PAC en el horizonte 2020: Responder a los retos futuros en el ámbito territorial, de los recursos naturales y alimentario" (COM (2010) 672 de 18.11.2010). Para su análisis, véase Massot, 2011 (Apartado 1 de la bibliografía).

(42) Resolución P7_TA(2011) 297 de 23.6.2011 (Informe Dess): <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2011-0297+0+DOC+XML+V0//ES>

(43) Para las propuestas agrarias de la Comisión: http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legal-proposals/index_en.htm. El grueso del paquete de reforma de la PAC se concretó en cuatro nuevos reglamentos sobre:

- Pagos directos (COM (2011) 625): http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legal-proposals/com625/625_es.pdf

- OCM única (COM (2011) 626): http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legal-proposals/com626/626_es.pdf

- Desarrollo Rural (COM (2011) 627): http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legal-proposals/com627/627_es.pdf

- Financiación y Control (Regulación Horizontal) (COM (2011) 628): http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legal-proposals/com628/628_es.pdf

Estos cuatro actos legislativos disponían los nuevos mecanismos agrarios y eran completados por otros tres reglamentos sobre diferentes aspectos de la aplicación de la nueva PAC entre los que destacaba uno relativo específicamente al despliegue del Artículo 43.3 del TFUE (COM (2011) 629) (§3.3.2).

sejo se prolongaron nada menos que hasta marzo de 2013 (Tabla 1). El mismo día que el Pleno del Parlamento rechazaba las Conclusiones del Consejo Europeo sobre el MFP, el 13 de marzo de 2013 (§2.3), se adoptaron los cuatro *mandatos negociadores* sobre los actos básicos de la nueva PAC (44) de conformidad con los Artículos 70 § 2 y 70bis del Reglamento interno del Parlamento (§3.2.3). A modo de aviso a los navegantes, se citaba expresamente en su encabezado que las dotaciones financieras se establecerían solamente con el MFP 2014/2020 (§2.3) (45). En justa correspondencia, el 25 de marzo el Consejo de Ministros de Agricultura formalizó su propio mandato negociador. De tal guisa, el 1 de abril de 2013 se pudieron iniciar formalmente las negociaciones interinstitucionales bajo la forma de *trilogos* (PE, Consejo y Comisión) (Tabla 1).

Como ya se indicó, en junio de 2013, se alcanzó un acuerdo político entre el Parlamento y el Consejo sobre el MFP 2014/2020 (§2.3). A medida que se iba gestando este acuerdo los negociadores agrarios tuvieron que acelerar sus trabajos para no quedar descolgados y cerrar la reforma de la PAC. Tras más de 40 trilogos se pudo finalmente llegar también a un acuerdo político en materia agraria, casi en paralelo al pacto presupuestario. El 25 de junio lo selló el Consejo y al día siguiente hizo lo propio el Parlamento (Tabla 1).

Pasado el verano, se negociaron los flecos presupuestarios relativos a la PAC (§3.3.3) y el 30 de septiembre la COMAGRI dio su beneplácito a los cuatro textos básicos (Tabla 1) junto a un Reglamento de medidas transitorias para 2014 (dando por sentado que algunos aspectos de la nueva PAC deberían esperar a 2015 para entrar en vigor). Los últimos pasos fueron el voto en el Pleno del Parlamento el 20 de noviembre (46),

(44) *Los mandatos negociadores del PE sobre la PAC se correspondían con cada uno de los cuatro textos legislativos básicos de la reforma: Pagos directos (B7-0079/2013); OCM única (B7-0080/2013); Desarrollo rural (B7-0081/2013); y Regulación Horizontal (B7-0082/2013).*

(45) *La cita textual tomó la forma de un Considerando con el siguiente redactado: "...la dotación financiera establecida en la propuesta legislativa solo constituye una indicación a la autoridad legislativa y no se puede fijar hasta que se llegue a un acuerdo sobre la propuesta de Reglamento por el que se establece el marco financiero plurianual para el periodo 2014/2020"*

(46) *<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+20131120+TOC+DOC+XML+V0//ES>. Los 5 textos básicos obtuvieron un aplastante apoyo por parte del Plenario, aunque con distintas mayorías: 592 votos a favor para el reglamento de medidas transitorias; 576 votos positivos para el de desarrollo rural; 500 para el reglamento horizontal; 440 en favor de las disposiciones sobre pagos directos; y 426 votos favorables para la OCM única.*

la aprobación por el Consejo Agrícola el 16 de diciembre y, como corolario, la publicación de los reglamentos en el Diario Oficial cuatro días más tarde (Tabla 1) (47).

Es oportuno resaltar que con la publicación de la legislación básica no ha concluido la fase negociadora. En el momento de escribir estas líneas (enero de 2014) proseguían los contactos informales entre Comisión, Consejo y Parlamento sobre el contenido de los diferentes actos delegados que despliegan los reglamentos. A fin de no poner en peligro la aplicación de la nueva PAC es de esperar que se alcance un acuerdo antes de las elecciones al Parlamento Europeo de mayo de 2014 (Tabla 1).

No constituye el objeto de este artículo analizar el contenido y alcance de la reforma de la PAC en sí misma (48). Nos limitaremos a exponer los *principales puntos críticos* que se derivan de comparar los mandatos del PE y del Consejo entre sí y éstos con el contenido del acuerdo final respecto a dos cuestiones cruciales desde una perspectiva institucional: el alcance de la excepción del *Artículo 43.3 TFUE* a favor del Consejo (§3.3.2); y la negociación de los aspectos presupuestarios de la PAC inscritos en las disposiciones de los actos básicos que, como avanzamos (§2.2.1), el Consejo Europeo incluyó en su «*Marco de Negociación*» sobre el MFP (§3.3.4).

3.3.2. *Análisis particular de la excepción del Artículo 43.3 TFUE en la nueva OCM*

A fin de encuadrar la futura aplicación de la excepción del Artículo 43.3 TFUE, el paquete de propuestas legislativas para la reforma de la PAC incluyó un acto (COM (2011) 629) (49) que establecía los supuestos y condiciones de las competencias del Consejo dentro del marco de la OCM única (COM (2011) 626). En coherencia con el planteamiento (políticamente correcto) aplicado en el proceso de alineamiento (§3.2.2), la Comisión en su nueva propuesta restringió al mínimo el alcance de la excepción en favor del Consejo. De hecho, amparándose en que algunos

(47) DO L 346 y 347 de 20.12.2013.

(48) En Massot (2012) puede encontrarse un largo listado de obras sobre la nueva PAC.

(49) Disponible en: http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legal-proposals/com629/629_es.pdf

de los mecanismos entonces propuestos iban a desaparecer con la nueva PAC, el Ejecutivo pudo reducir su listado a *dos medidas*: 1) la relativa a la fijación de la *ayuda al suministro de productos lecheros a los niños*; y 2) la de fijación de *las restituciones a la exportación*. Así las cosas, parecía que el debate sobre la aplicación del Artículo 43.3 TFUE iba bien encarrilado. A modo de empujón final y como confirmación de su postura, el PE, en sus enmiendas a la OCM, eliminó cualquier referencia en el articulado a la reserva competencial.

Sin embargo, cuando el Consejo, el 25 de marzo (Tabla 1), llegó a adoptar su propio mandato, no sólo no renunció a sus poderes sino que, fruto de una lectura literal y extensiva del Tratado, insertó la excepción legislativa en el articulado de la OCM para *nueve medidas*: 1) el régimen de fijación de los precios de referencia; 2) la apertura y cierre de la intervención pública para la carne de vacuno; 3) las compras de intervención a precio fijo; 4) los niveles de precios de intervención pública; 5) el régimen de fijación de la ayuda al almacenamiento privado; 6) las medidas de fijación de la ayuda a la distribución de frutas y hortalizas a los niños; 7) las medidas relativas a la fijación de la ayuda y los volúmenes máximos en el suministro de productos lácteos a los escolares; 8) el régimen azucarero; y 9) la fijación de las restituciones a la exportación.

Por si no fuera suficiente, el Consejo, en contra de la Comisión y el Parlamento, nunca cejó en su empeño de introducir la excepción legislativa en la fijación del porcentaje de ajuste anual de los pagos directos a causa del *mecanismo de disciplina financiera*. Con motivo fundamentalmente de sus discrepancias sobre la base jurídica, en octubre de 2013 el Parlamento y el Consejo no habían dispuesto porcentaje alguno de reducción de los pagos correspondientes a 2013 en aplicación de dicho mecanismo. En virtud de la legislación vigente, la Comisión se vio pues obligada a establecer por sí misma el porcentaje a deducir (-4%) mediante un Reglamento de ejecución (Reglamento (UE) 964/2013, DO L 268). Pero acto seguido la Comisión introdujo una nueva propuesta de reducción, del 2,45%, al comprobar que sus primeros cálculos eran erróneos. Y en esta ocasión el Parlamento se avino a aceptar la excepción legislativa a favor del Consejo para favorecer a los agricultores y con el convencimiento de que su oposición no obtendría otro resultado que un nuevo

Reglamento de ejecución de la Comisión. Como colofón, en noviembre de 2013, con anterioridad incluso a la adopción formal de la nueva PAC, se publicó el Reglamento (UE) 1181/2013 (DO L 313) que establecía la reducción del 2,45% en los pagos para el ejercicio 2013 en base al Artículo 43.3 TFUE.

El que la excepción persista en la futura PAC no es relevante en términos cuantitativos, ni por el número de medidas que acoge ni por su dimensión financiera (50). El problema radica en la consolidación de la base jurídica del Artículo 43.3 en sí misma, agravada por su (premeditada) generalidad al englobar, más allá de las especificidades sectoriales, todos los precios de intervención, la totalidad de las ayudas al almacenamiento privado, todo tipo de ayudas a los programas alimentarios, las restituciones a la exportación y, en lo relativo a los pagos directos, las reglas de aplicación anual de la disciplina financiera.

Existían sin duda argumentos jurídicos de peso que el PE podía blandir en los trilogos frente al Consejo, como una reiterada doctrina jurisprudencial en favor de una interpretación restrictiva de las excepciones legislativas (§3.1.1), o, incluso, el hecho que las restituciones a la exportación no fueran siquiera citadas en el Artículo 43.3 TFUE, en contra de la interpretación literal que el Consejo invoca de manera recurrente. En última instancia, el problema no era jurídico, sino fundamentalmente *político*, en tanto que el Consejo efectuaba un vaciado significativo del procedimiento legislativo ordinario a costa de las prerrogativas del PE.

Con tales mimbres, el Parlamento reintentó restringir la excepción durante la negociación de la OCM pero el Consejo, una vez más, se cerró en banda y, como máximo, accedió a eliminar la referencia al Artículo

(50) Si las reservas competenciales proyectadas con el alineamiento ascendían como máximo a un 10% del presupuesto de intervenciones en mercados (Nota (38)), con la OCM reformada se situarían en torno a un 13% (equivalente a un 0,8-1,3% del total del primer pilar). Aunque estos porcentajes podrían variar de darse graves crisis de mercado o una caída de los precios internacionales. Basta pensar que los créditos en restituciones a la exportación, han oscilado entre los 649 millones de Euros en 2009 y los 148 millones en 2013 (<http://eur-lex.europa.eu/budget/data/LBL2013/ES/SEC03.pdf>). En términos financieros seguramente el mayor fracaso para el PE lo constituye la invocación del Artículo 43.3 TFUE en la aplicación de la disciplina financiera, por los volúmenes afectados y la frecuencia con que se aplicará (§2.4).

43.3 TFUE en dos supuestos: los precios de referencia (Artículo 7 del Reglamento (UE) 1308/2013), rebautizados como «umbrales de referencia», y la apertura y cierre de la intervención pública en vacuno (Artículo 12.1.c del mismo Reglamento). En ambos casos, la competencia de fijación sería de la Comisión, mediante actos de ejecución.

Sorprendentemente, los representantes de la Comisión en los trilogos, en principio interesada en reducir las competencias ejecutivas directas del Consejo, no terciaron en favor del Parlamento y, a la postre, no defendieron su (restrictiva) propuesta original, a sabiendas que hubiera encontrado el apoyo entusiasta de los diputados.

Tras dimes y diretes, al final el Parlamento aceptó a regañadientes la magra propuesta del Consejo. En consecuencia, aparte de constituir el fundamento del Reglamento (UE) 1181/2013 sobre el ajuste con motivo de la disciplina financiera, la excepción se mantuvo explícitamente en el nuevo Reglamento (UE) 1308/2013 para la OCM única en el articulado relativo a: las compras de intervención a precio fijo (Artículo 14); los niveles de precios de intervención pública (Artículo 15.2); la fijación de la ayuda al almacenamiento privado (Artículo 18.3); la ayuda a la distribución de frutas y hortalizas y lácteos a los escolares (Artículos 23.5 y 26.7); la fijación de precios, exacciones y cuotas para el azúcar y la remolacha (Artículos 128.2, 129.2, 131.1, 135 y 142.2); y, en fin, las restituciones a la exportación (Artículo 198.2). El Reglamento (UE) 1370/2013 (DL L 346) formalizó y desarrolló tales excepciones.

A modo de (simbólica) compensación por las componendas, se pactó adjuntar al texto final de la OCM una *declaración común del Parlamento, el Consejo y la Comisión* que explicitara que el acuerdo sobre el alcance del Artículo 43.3 TFUE formaba parte de compromiso global sobre la presente reforma de la PAC y *no constituía un precedente* respecto a las respectivas posiciones institucionales ni quitaba que alguna de ellas pudiera contestarlo *ante el Tribunal de Justicia* de la UE.

Es de suponer que el Parlamento acudirá más pronto que tarde a la Corte de Luxemburgo a fin de obtener la interpretación auténtica de la excepción antes de que se promueva una nueva reforma de la PAC.

3.3.3. *La enmienda del «Marco de Negociación» sobre el MFP en materia agraria por parte del Parlamento Europeo*

En el transcurso de los trilogos sobre pagos directos y desarrollo rural en ningún momento se abrieron negociaciones sobre las disposiciones presupuestarias de los textos básicos de la PAC. Cuando se llegaba a alguno de estos artículos la Presidencia irlandesa, infeudada al Consejo Europeo por su acuerdo de 7-8 de febrero, alegaba que no tenía mandato de negociación y se pasaba al siguiente punto. Así acaeció, de forma reiterada, hasta que se llegó al acuerdo político global sobre la reforma de la PAC en el trologo del 26 de junio. Al día siguiente, para remacharlo, hubo también un acuerdo de principios sobre el MFP (Tabla 1).

Parecía pues que todo había ya concluido y que la Presidencia irlandesa del Consejo podía despedir su mandato con éxito. Sin embargo, como ya avanzamos (§2.3), el Parlamento no era de la misma opinión y así lo expresó en su Resolución de 3 de julio. En ella se reiteraba la autonomía de la negociación agraria respecto a la del MFP y se recordaba que faltaban aún por cerrar las negociaciones sobre los aspectos financieros de la PAC y de la política de cohesión, en respeto del PLO.

El Consejo se resistió al principio a proseguir los trilogos. El 17 de julio el Consejo de Ministros de Agricultura llegó incluso a formalizar su rechazo aduciendo que entrar en los temas financieros de la PAC equivaldría a reabrir el debate entre los Estados sobre el «Marco de Negociación» del MFP. Pero las resistencias poco a poco se fueron diluyendo a partir del momento que el PE anunció que, si no había negociación sobre los importes o porcentajes inscritos en los actos básicos agrarios y no negociados en trologo, se vería obligado a presentar al voto del Pleno su mandato original, con sus propias cifras. Lo que significaba concluir la primera lectura del PLO sin acuerdo y pasar a la segunda (§3.1.1) con el correspondiente retraso en su adopción y su aplicación efectiva.

Finalmente, pasado el verano, el Consejo accedió a reabrir los puntos del «Marco de Negociación» del MFP relativos a los pagos directos y al desarrollo rural (§2.2.1). En septiembre se hicieron públicos los textos a negociar con los importes en corchetes. Como señal de buena voluntad y

dando por sentado que difícilmente se podían modificar los pagos directos asignados anualmente a los Estados, el Parlamento restringió la negociación a cuatro puntos: la *degresividad* y techos de los pagos directos (Artículo 11 del Reglamento de pagos directos); la *flexibilidad* entre los pilares (Artículo 14 del Reglamento de pagos directos); la distribución de los créditos de desarrollo rural entre los Estados (Artículo 64 del Reglamento de desarrollo rural); y los porcentajes de cofinanciación en el desarrollo rural (Artículo 65 del Reglamento de desarrollo rural).

Tras un primer trilogó el 19 de septiembre, donde se evidenciaron las diferencias, el Consejo Agrícola reunido el 23 de septiembre movió ficha y accedió a algunos cambios (Tabla 1). Esta propuesta fue la que finalmente se acordó en el segundo y último trilogó del 24 de septiembre:

- En cuanto al formato para la *degresividad* y los *techos de los pagos* a las explotaciones, el Consejo alegó que ya había modificado su postura inicial (en favor de una modulación de pagos voluntaria) para acercarse al Parlamento, aceptando una deducción del 5% obligatoria a partir de los 150.000 Euros percibidos en pagos básicos. El Consejo adujo que no podía ir más lejos y el PE, que defendía un 15% a partir de los 150.000 Euros y un 25% a partir de los 300.000, se dio por satisfecho;
- Respecto a la *flexibilidad entre los dos pilares* de la PAC y muy en particular el porcentaje del sobre nacional de pagos a transferir del primer al segundo pilar tampoco hubo cambios, manteniéndose en un 25% para el caso español (frente al 15% que propugnaba el Parlamento);
- En cuanto a la *asignación de los créditos anuales de desarrollo rural* entre los Estados, que había sido pactado exclusivamente por el Consejo, se aceptó que la tabla distribución se incluyera en un Anexo del Reglamento, susceptible pues de modificación ulterior por el Parlamento en codecisión;
- Y, finalmente, en lo relativo a los porcentajes de cofinanciación para las medidas de desarrollo rural, se accedió a incrementar, como pedía el PE, hasta un 85% la contribución en favor de las zonas menos desarrolladas, ultra-periféricas y las Islas del Mar Egeo, contra el 75% inicial del Consejo

Con este acuerdo se formalizó oficialmente el final de la negociación agraria abriendo las puertas al voto de los textos por la COMAGRI el 30 de septiembre (Tabla 1). A simple vista puede parecer que las concesiones del Consejo fueron menores. Pero de lo que a fin de cuentas se trataba era de salvaguardar el principio de que el «*Marco de Negociación*» del MFP no podía interferir en la negociación de los textos legislativos. Por otro lado, urgía adoptar las medidas transitorias para 2014 (COM (2013) 226) que los diputados sólo podían votar si previamente había un acuerdo global sobre la reforma de la PAC (51).

En cualquier caso en su Resolución del 3 de julio sobre el acuerdo sobre el MFP (Tabla 1) el Parlamento solicitó formalmente que se modificaran los procedimientos para que en el futuro no volviera a ocurrir que las negociaciones financieras distorsionen las negociaciones sobre las propuestas legislativas.

Tal como avanzamos (§3.3.1), una vez aceptado el paquete agrícola por los miembros de la COMAGRI, le tocó pronunciarse al Pleno del Parlamento, el 20 de noviembre, y al Consejo, el 16 de diciembre (Tabla 1). Como resultado, el Diario Oficial del 20 de diciembre formalizó la publicación de los textos básicos agrícolas. A partir de la entrada en vigor de los reglamentos de la nueva PAC se abren dos nuevas fases, de adopción primero de los correspondientes *actos delegados y de ejecución* en Bruselas, y, subsecuentemente, de *aplicación de los actos por cada Estado miembro*. De cumplirse los calendarios previstos ambos procesos deberían cerrarse en el transcurso de este año a fin de permitir el despliegue completo de la nueva PAC a partir de enero de 2015.

4. COROLARIO: COMENTARIO GENERAL SOBRE LAS NEGOCIACIONES AGRO-FINANCIERAS

A título conclusivo pueden formularse algunas apreciaciones generales sobre el complejo juego institucional al que hemos asistido, a tres bandas

(51) Ya se han están tomando las disposiciones transitorias oportunas que cubran el ejercicio 2014, en especial para los programas de desarrollo rural: Reglamento de ejecución (UE) n° 335/2013 (DO L 105 de 13.4.2013). Para el comentario de las más recientes etapas negociadoras, véanse Matthews, 2013c y 2014a (Apartado 1 de la bibliografía).

(Comisión, Consejo y Parlamento) y sobre dos tableros simultáneos, el del *presupuesto plurianual de la Unión* y el correspondiente a *los textos legislativos agrarios*.

Sobre las negociaciones en general y sus procedimientos

Los procesos de reforma de la PAC y del MFP han puesto a prueba las costuras del Tratado de Lisboa. La nueva dinámica institucional se podría definir como una suerte de «reestructuración recíproca» entre el Parlamento y el Consejo. La complejidad de estas interacciones constituye de hecho el peaje a sufragar por la democratización de los procedimientos de decisión de la Unión. Aunque tampoco estamos tan lejos de las prácticas de otros lares. Basta simplemente seguir las negociaciones de la nueva *Farm Bill* en los Estados Unidos para corroborarlo.

Por otro lado, no hay que confundir la (inevitable) complejidad legislativa con la (necesaria) simplificación en la aplicación de las medidas adoptadas, que, en última instancia, depende de las Administraciones nacionales y regionales. A este respecto glosemos que los acuerdos alcanzados se han logrado solamente mediante la consolidación de la flexibilidad en la gestión de las medidas por parte de los Estados. Lo que a la postre esconde un riesgo cierto para su efectividad y su carácter común. Adicionalmente es oportuno recordar que los factores institucionales no sólo están presentes en la adopción de los actos básicos de la nueva PAC. Seguirán siendo decisivos en sus modalidades de aplicación a nivel interno (para definir la superficie elegible, reasignar los derechos de pago, preparar los nuevos programas rurales plurianuales, etc.). Basta pensar en el modelo pactado en España por las CC.AA. y el Estado Central en la Conferencia sectorial de enero último (Tabla 1). Es evidente que el acuerdo, orientado casi exclusivamente a reducir al mínimo la redistribución entre agricultores y CC.AA., sólo puede comprenderse desde la perspectiva de los equilibrios interterritoriales que comporta un Estado Autónomo como el nuestro.

Finalmente hay que resaltar que las negociaciones de la nueva PAC han sido fuertemente contaminadas por las negociaciones del MFP en una situación de crisis profunda en la Unión (económica y política). Esperemos que no siempre sea así.

Sobre los tiempos de negociación

En principio puede parecer excesivo el tiempo tomado para la adopción de los textos agrarios y financieros por el Parlamento y el Consejo, en torno a los dos años en total, sin contar lo que demore la adopción de los actos delegados y de ejecución. Si observamos la Tabla 1 podremos comprobar cómo la mayor parte de este tiempo se ha dedicado a la fase preparatoria. La fase legislativa se efectuó en un plazo extremadamente corto. En materia agraria, apenas transcurrieron tres meses entre el primero y el último trilogó (abril - junio), al que se sumó un mes más (septiembre) para los flecos presupuestarios.

Sería quizás conveniente invertir los términos y dedicar mucho más esfuerzo a la negociación propiamente dicha entre las Instituciones que a urdir los mandatos de cada una de ellas.

Sobre los actores de las negociaciones

La negociación ha sido un verdadero *tour de force* entre: a) un Consejo aferrado a sus hábitos hasta el punto que en ocasiones parecía no asumir el nuevo procedimiento decisorio dispuesto por el Tratado de Lisboa; y b) un Parlamento que quería demostrar (y demostrarse) que era autónomo de los Estados y que pugnaba por ejercer sus flamantes competencias legislativas y presupuestarias en paridad con el Consejo.

A toro pasado hay que reconocer el tesón y habilidad que mostró la presidencia irlandesa para desatascar los temas pendientes dentro del Consejo y conseguir el acuerdo. Y, todo hay que decirlo, el sentido de responsabilidad del que hicieron gala los negociadores presupuestarios del Parlamento y los respectivos ponentes de la COMAGRI para cada acto básico, en ocasiones sacrificando su mandato negociador (y muy especialmente en lo que respecta al Artículo 43.3 TFUE) (§3.3.2).

En cuanto a las posiciones de las Instituciones involucradas, hay que resaltar que por lo general la Comisión se ha situado (al menos inicialmente) más cerca del PE que del Consejo. Incluso puede afirmarse que, en ocasiones, las enmiendas del Consejo vulneraban las líneas rojas impuestas previamente por la Comisión pero, lastimosamente, ésta no se atrevió a

defenderlas hasta sus últimas consecuencias en los tramos finales de la negociación. El caso más paradigmático de carácter institucional lo tenemos, de nuevo, en la excepción del Artículo 43.3 TFUE (§3.3.2). Otro ejemplo de libro, éste de naturaleza material, es el del *pago verde*. El Ejecutivo Comunitario rechazó en principio la inclusión de «*medidas equivalentes*» que requirieran una evaluación pormenorizada de sus *resultados* por parte de sus servicios. Propuso como mal menor que la equivalencia se basase en el *tipo de prácticas*. Los textos finales dejan mucho que desear ya que se abre la vía para que los Estados desvirtúen los nuevos pagos por los bienes públicos agroambientales si la Comisión perpetúa su dejación de competencias. Cabe sin embargo esperar que recapacite en el momento de ejercitar sus poderes de vigilancia y restrinja la noción de «*equivalencia*» (por ejemplo, no admitiendo prácticas como la agricultura integrada dentro del pago verde, como algunos en España ya preconizan, lo que la pondría al mismo nivel que la agricultura ecológica).

Faltos de un apoyo resuelto por parte de la Comisión, los negociadores del Parlamento no pudieron, o no supieron, defender algunos de sus mandatos frente a un Consejo formado por Gobiernos muy malacostumbrados con sus Parlamentos nacionales (escorados sistemáticamente a favor del partido gobernante) y que se resistió con alevosía a modificar sus usos internos y posiciones para dejar espacio legislativo al PE. De todos modos, el Parlamento sacó fuerzas para construir una última línea de defensa de sus prerrogativas en torno a la abertura de la negociación de los aspectos presupuestarios de la PAC que el Consejo hasta julio de 2013 se negó en rotundo a aceptar (§3.3.3). Es de esperar no obstante que en las próximas reformas se impongan reglas más estrictas sobre el papel del Consejo Europeo en las negociaciones legislativas, teniendo en cuenta que, según el Tratado, no tiene competencias sobre ellas.

Sobre las próximas negociaciones, en 2016 y en 2020

Siguiendo la pauta marcada por el PE, el MFP 2014/2020 se revisará en 2016, lo que, quizás, podría desembocar en una reforma intermedia de la PAC (precedentes no faltan para ello: la revisión «a medio plazo» de 2003 o la revisión médica de 2009). Pero, dejando aparte las decisiones

que se tomen dentro de 3 años sobre cómo y dónde gastar, la clave de bóveda radica en cómo la UE podrá ingresar más, mediante la implantación de un nuevo sistema de recursos propios y medidas contra la evasión fiscal (de los particulares y, sobre todo, de las matrices y filiales de las grandes empresas). Con casi toda seguridad una mejora de los recursos comunitarios en 2017 no se traducirá en un aumento del presupuesto agrario. Pero sin duda contribuirá a reforzar la Unión en su conjunto y a consolidar nuevos espacios de actuación supranacional que, de soslayo, pueden garantizar la continuidad de la (aún) principal política de gasto de la Unión.

En cualquier caso, tenemos ya cita para una nueva gran reforma de la PAC al término del periodo financiero 2014/2020. La reforma de 2013 se inscribe en un (pausado) proceso de adaptación de la PAC a la era de la globalización (Massot, 2013) y su próximo jalón se sitúa en 2020. Será la ocasión de (re)definir prioridades y mecanismos. Para ello el Comisario de Agricultura de aquel entonces deberá evaluar los resultados globales de la reforma de 2013 y confirmar (o no) la operatividad de los ejes abiertos con ella en las nuevas propuestas legislativas, a saber:

- 1) La *primacía financiera* otorgada a los pagos directos frente al desarrollo rural con el correlativo vaciamiento presupuestario de la OCM. En este contexto en 2020 las Instituciones europeas deberán pronunciarse sobre: a) la extensión de la *cofinanciación* a los pagos directos (y la consecuente creación de un único pilar de apoyo agro-rural), un tema que la reforma de 2013 pudo obviar a causa de la crisis; y b) el posible papel de la «*reserva de crisis*» como fuente principal de financiación de la futura política de mercados y los mecanismos de gestión individual del riesgo (en el caso de reconocerle una capacidad de intervención plurianual).
- 2) El devenir de la *multifuncionalización de los pagos directos*. En 2020 se podría extender o profundizar el sistema instaurado en 2013 (ampliando por ejemplo el apoyo a nuevos bienes públicos o convirtiendo los pagos redistributivos en obligatorios). Alternativamente, se podría optar por su simplificación (mediante la conversión del pago básico en un *flat rate* a la Ha por grandes sistemas agronómicos europeos y/o la paulatina eliminación de los pagos acoplados a la producción).

- 3) El reforzamiento de la *selectividad de los beneficiarios* de los pagos directos, con la consecuente revisión de las definiciones de «agricultor activo» y de «pequeño agricultor».
- 4) La creciente *flexibilidad en la gestión* reconocida a las autoridades nacionales. En relación a los dos ejes previamente citados, una actuación clave será la de apreciar el *modelo predominante de apoyo directo* en los 28 Estados (y/o sus híbridos) como base de partida para la fijación de los nuevos criterios de multifuncionalización de los pagos así como de la selectividad de los agricultores.
- 5) El desarrollo de las medidas orientadas a mejorar la *vertebración interprofesional, la contractualización sectorial y la regulación de la competencia en agricultura*, una vez conocidos sus resultados prácticos, en especial en aquellos sectores donde se eliminaron los controles administrativos en la oferta (lácteos, azúcar y viñedo).
- 6) El perfil de la «agricultura del conocimiento» en la UE y las modalidades de apoyo a la *investigación y a la transferencia tecnológica* en el sector por parte del Presupuesto comunitario.
- 7) El grado de coordinación de la política de desarrollo rural respecto a la política de cohesión y, en definitiva, el futuro del enfoque integrado del FEADER con el resto de Fondos Estructurales.

Retengamos para terminar que en 2020 habrán de concretarse en la nueva PAC los parámetros que se deriven de la conclusión de la Ronda de Doha de la OMC si, como hoy parece, llegan a buen puerto las iniciativas apuntadas en la Conferencia de Bali de diciembre de 2013. E, igualmente, se deberán tener en cuenta los cambios operados en la política agrícola norteamericana (*Agriculture Reform, Food and Jobs Act* de 2014).

BIBLIOGRAFÍA

1. Aspectos legislativos e institucionales de la PAC

ADINOLFI, F., LITTLE, J. y MASSOT, A. (2010). *The CAP towards 2020: Working paper on the EC Communication of 18 November 2010*. European Parliament, Policy Department B, IP/B/AGRI/NT/2010-17, November 2010.

- ADINOLFI, F., LITTLE, J. y MASSOT, A. (2011a). *The CAP towards 2020: An Analysis of the legislative proposals from the perspective of the European Parliament*, EP, Policy Department B, IP/B/AGRI/NT/2011-14, December 2011.
- BIANCHI, D. (2012). *La Politique Agricole Commune (PAC) - Toute la PAC, rien d'autre que la PAC*, Collection Pratique Droit Communautaire, Ed. Bruylant, Bruxelles.
- BLUMANN, C. (2008). *The CAP and the Lisbon Treaty*. European Parliament, DG for Internal Policies – Policy Department B, IP/B/AGRI/IC/2008-061, PE 408.952, October 2008 (Or. en FR).
- BLUMANN, C. et al. (2011). *Politique agricole commune et politique commune de la pêche*. Collection Commentaire J.Mégret, Editions de l'Université de Bruxelles.
- CROMBEZ, C. y SWINNEN, J.F.M. (2011). *Political Institutions and Public Policy: The Co-decision Procedure in the European Union and the Reform of the Common Agricultural Policy*. LICOS – Centre for Institutions and Economic Performance, K.U. Leuven, LICOS Discussion Papers.
- CROMBEZ, C. y SWINNEN, J.F.M. (2012). *Reform of the Agricultural Policy under the co-decision procedure*. *Intereconomics*, 2012 (6): p. 336-342.
- CUNHA, A. y SWINBANK, A. (2011). *An Inside View of the CAP Reform Process. Explaining the Mc Sharry, Agenda 2000 and Fishler Reforms*. Oxford University Press.
- GARZÓN, I. (2006): *Reforming the Common Agricultural Policy. History of a Paradigm change*. Palgrave MacMillan, Houndmills.
- GREER, A. y HIND, T. (2011). *The Lisbon Treaty, agricultural decision-making and the reform of the CAP: a preliminary analysis of the nature and impact of co-decision*. Paper prepared for the Annual Conference of Agricultural Economics Society, University of Warwick, 18-20 April 2011.
- GREER, A. y HIND, T. (2012). *Inter-institutional decision making: The case of the Common Agricultural Policy*. *Policy and Society* 31 (2012): p. 331-341.
- GUILLEM CARRAU, J. (2011). La PAC tras el Tratado de Lisboa: procesos legislativos ordinarios y actos de ejecución. *Revista de Derecho de la Unión Europea*, N° 20, 1er semestre 2011, p. 43-89.
- MASSOT et al. (2010a). *Las políticas estructurales y de cohesión después del Tratado de Lisboa*. Parlamento Europeo, DG de Políticas Internas de la Unión, Departamento Temático B, IP/B/COMM/NT/2010-01, PE 431.591, Febrero 2010.
- MASSOT, A. (2011). La PAC 2020: claves interpretativas de la Comunicación de la Comisión. *Economía Agraria y Recursos Naturales*, Vol. 11, 1, 2011, p. 223-270.

- MASSOT, A. (2012). Los mecanismos de la PAC 2020: principales vectores del proceso de reforma en curso. *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, 232, 2/2012, p. 13-67.
- MASSOT, A. (2013). “La PAC y la sostenibilidad de la agricultura europea en la era global”, Capítulo III.1 del libro coordinado por Gómez-Limón y Reig: *La sostenibilidad de la agricultura española*. Cajamar, Serie Sostenibilidad. P. 236 - 276.
- MATTHEWS, A. (2013a). *The significance of Rule 70 for CAP reform negotiations*. Capreform.eu, 17.1.2013.
- MATTHEWS, A. (2013c). *A race against time*. Capreform.eu, 15.5.2013.
- Matthews, A. (2013g). “*Habemus consilium rusticarum*”, Capreform.eu, 25.9.2013.
- MATTHEWS, A. (2014a). *The timeline for rural development programming*, Capreform.eu, 22.1.2014.
- PETERSON, J. y Bomberg, E. (2009). *Decision-making in the European Union*. Palgrave, 2009.
- RIVELIS, M. (2009). *Why is the CAP resistant to the reform? Applying Public Choice Theory in the analysis of the Common Agricultural Policy*. Lund University, Department of Economic Bachelor’s Thesis.
- ROEDERER-RYNNING, C.H. y SHIMMELFENNING, F. (2012). *Bringing co-decision to agriculture: a hard case of parlamentarization*. Journal of European Public Policy, 2012: p. 1-18.
- SWINNEN, J.F.M. y KNOPPS, L. (2012). *CAP Reform: Will the European Parliament take the bull by the horns?*. CEPS Commentary, June 2012.
- WALLACE, H., POLLACK, M. y YOUNG, A. (2010). *Policy-making in the European Union*. 6th ed., Oxford, OUP.
- ZAHRNT, V. (2011). *A Guide to CAP Reform Politics: Issues, Positions and Dynamics*. ECIPE, Working Paper N° 3/2011.

2) Las modalidades de gobernanza supranacional: el “método comunitario”

- ARMSTRONG, K.A. (2011). *The character of EU Law and Governance: from ‘Community Method’ to New Modes of Governance*. Oxford University Press.
- BERTONCINI, Y. y KREILINGER, V. (2012). *Seminar on the Community Method. Elements of Synthesis*. Notre Europe - BEPA. 28 February 2012, Brussels. Published in May 2012.
- CES - Comité économique et social européen (2010). *La rénovation de la méthode communautaire (lignes directrices)*. Avis d’initiative, Rapporteur général: M. Henri Malosse (SC/033 - CESE 1363/2010).

DE SCHOUTHEETE, P. (2012). *Conseil européen et méthode communautaire*. Notre Europe, Policy Papers N° 56, Bruxelles.

VITORINO, A. (2012). *The Community Method: Historical Evolution and Political Changes*. Notre Europe, Tribune, 13.3.2012.

3) Los nuevos actos delegados y de ejecución (comitología)

DUTHEIL DE LA ROCHÈRE, J. (Dir.) (2010). *L'exécution du Droit de l'Union, entre mécanismes communautaires et droits nationaux*. Bruylant, Bruxelles.

EC Commission (2011). *Implementation of the Treaty of Lisbon. Delegated acts*. Guidelines for the Services of the Commission. Ares 2011, 681596, June 2011.

FUENTETAJA, J.A. (2011). Actos delegados, actos de ejecución y distribución de competencias ejecutivas en la Unión Europea. *Revista Española de Derecho Administrativo*, 149, Enero-Marzo 2011.

GARZÓN CLARIANA, G. (2012). Los actos delegados en el sistema de fuentes de Derecho de la Unión Europea. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 37, 2010: p. 721-759.

GUÉGUEN, D. (2011). *Comitology. Hijacking European Power?*. ETI-Europolitics, 3rd ed., February 2011.

KAEDING, M. y HARDACRE, A. (2010). *The execution of delegated powers after Lisbon. A timely analysis of the Regulatory Procedure with scrutiny and its lessons for delegated acts*. EU Working Papers, RSCAS 2010/85.

4) El MFP 2014/2020 y los aspectos financieros de la PAC

ADINOLFI, F., LITTLE, J. y Massot, A. (2011b). *The CAP in the Multiannual Financial Framework 2014/2020*. European Parliament, Policy Department B, IP/B/AGRI/NT/2011-12, PE 460.067, October 2011.

BILLOTTE, M. y CHAMBON, N. (2013). *European Budget 2014-2020: seven years of bad luck?*. Notre Europe, 19 March 2013.

DELORS, J. y VITORINO, A. (2013). *EU Budget: the path to an agreement*. Notre Europe, Tribune viewpoint, 25.4.2013.

JONES, F. (2010). *Flexibility in the Multiannual Financial Framework 2007/2013: revisions and use of instruments*. European Parliament, Policy Department D - Budgetary Affairs, PE 453.218, October 2010.

Little, J.; Massot, A.; Ragonnaud, G.; y Tropea, F. (2013). *European Council Conclusions on the Multiannual Financial Framework 2014/2020 and the CAP*. EP, Policy Department B, IP/B/AGRI/NT/2013-4, PE 495.846, June 2013.

- LUPG (2010). *Alternative Allocation Keys for EU CAP Funding*. London, December 2010.
- MASSOT, A. (2010b). “La revisión presupuestaria como marco general de la PAC pos 2013”, Capítulo 5 del libro coordinado por García Álvarez-Coque y Gómez-Limón *Chequeo Médico de la PAC y perspectivas de la Política Agrícola Común tras 2013*. EUMEDIA, Colección Agronegocios. P. 105 - 128.
- MATTHEWS, A. (2013b). *MPF negotiations blown off course as European Parliament plays poker*. Capreform.eu, 29.4.2013.
- MATTHEWS, A. (2013d). *CAP reform: The MPF compromise texts*. Capreform.eu, 20.6.2013.
- MATTHEWS, A. (2013e). *The CAP budget in the MPF agreement*. Capreform.eu, 3.7.2013.
- MATHEWS, A. (2013f). *The CAP budget in the MPF - Part 2. Direct payment envelopes in Pillar 1*. Capreform.eu, 7.7.2013.
- MATTHEWS, A. (2013g). *The CAP budget in the MPF - Part 3. Pillar 2 rural development allocations*. Capreform.eu, 10.7.2013.
- Moschitz, R. (2010): *How to Finance the Common Agricultural Policy of the European Union? A Sustainable Future for European Farmers*. LAP LAMBERT Academic Publishing.

RESUMEN

Factores institucionales en la reforma de la PAC 2020

El objetivo de este artículo es analizar los factores institucionales clave que intervienen en la reforma de la PAC 2020, en el marco del sistema decisorio multinivel de la UE tras el Tratado de Lisboa. Se resaltan los principales vectores de las negociaciones del Marco Financiero Plurianual (MFP) 2014/2020 que han afectado la última reforma de la PAC.

PALABRAS CLAVE: Reforma de la PAC, ayudas, política de mercados agrarios, desarrollo rural

CÓDIGOS JEL: H61, H83, K40, Q18, R58.

SUMMARY

Institutional factors in 2020 CAP reform process

The purpose of this paper is to analyse the key institutional factors leading the 2020 CAP reform process inside the EU multi-level policy-making system in force after the Lisbon Treaty. It highlights the main drivers of the Multiannual Financial Framework (MFF) 2014/2020 negotiations affecting the last CAP reform.

KEYWORDS: CAP reform, aids, agricultural markets policy, rural development.

JEL CODES: H61, H83, K40, Q18, R58.

Evaluación de la sostenibilidad de la agricultura de subsistencia en San José de Cusmapa, Nicaragua

ESPERANZA ARNÉS PRIETO (*)

OMAR MARÍN GONZÁLEZ (*)

ALICIA MERINO ZAZO (*)

CARLOS G. HERNÁNDEZ DÍAZ-AMBRONA (*)

1. INTRODUCCIÓN

La agricultura familiar está representada por 2,5 mil millones de personas (Sumpsi, 2011) y produce más del 70% de los alimentos del planeta (Banco Mundial, 2008; Trueba y MacMillan, 2011). En Nicaragua el 44,1% de la población vive en áreas rurales (1) (INIDE, 2006), la economía campesina y familiar representa cerca del 50% del valor bruto de la producción agropecuaria (García Ruiz, 2011). La agricultura familiar, tiene una gran incidencia sobre la conservación de los recursos naturales y las tradiciones socioculturales (Clapp, 1998; Altieri y Nicholls, 2000).

La sostenibilidad es un concepto multidimensional, que evalúa las relaciones del sistema entre sus aspectos ambientales, sociales y económicos. Aunque la idea de sostenibilidad en la agricultura se puede intuir en textos de los antiguos griegos, romanos y chinos (Pretty, 2008), el concepto de

(*) Departamento de Producción Vegetal: Fitotecnia. Centro de Innovación en Tecnología para el Desarrollo Humano (CTTDH). Centro de estudios e Investigación para Gestión de Riesgos Agrarios y Medioambientales (CEIGRAM). Escuela Técnica Superior de Ingenieros Agrónomos. Universidad Politécnica de Madrid.

(1) Considerando las áreas rurales por los municipios con población inferior a 2.500 personas.

- Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros, n.º 236, 2013 (171-197).

Recibido junio 2013. Revisión final aceptada enero 2014.

sostenibilidad fue acuñado terminológicamente a mediados del s.XX y definido como algo socialmente deseable, económicamente viable y ambientalmente prudente (Sach, 1981). En esta época, el término surgió para alertar sobre los daños en los bienes naturales en que se estaba incurriendo en nombre del crecimiento económico para dar solución a la pobreza característica en los países subdesarrollados. Pero no fue hasta 1987, cuando fue incluido en el Informe de la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo (“Informe Brundtland”)⁽²⁾. Dicho informe lo definió como: “*which implies meeting the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs*” (World Commission on Environment and Development, 1987 pp. 33). Desde entonces el concepto de sostenibilidad se ha consolidado internacionalmente a pesar de su ambigüedad (Lehman et al., 1993; Hansen, 1996; Naredo, 1996). Ambigüedad, debida a que no existe un concepto universal e intemporal de lo que representa la sostenibilidad, como lo expresan González de Molina y Guzmán Casado (2006), por lo que su objetivo cambia, por eso existen además números formas teóricas y metodológicas para medir la sostenibilidad. Por tales razones, se distingue entre sostenibilidad fuerte y sostenibilidad débil, enfoques que derivaron de la actual economía ecológica y economía ambiental respectivamente (Pearce y Atkinson, 1992; Turner, 1993, CEPAL, 2003, Redclift, 2005). Por ello, el concepto sigue siendo objeto de estudio en diferentes disciplinas y trabajos actualmente vigentes (Ostrom, 2009; Chapin et al., 2010).

La sostenibilidad en la agricultura tiene tres enfoques fundamentales: (i) El enfoque que relaciona una agricultura sostenible con aquella capaz de satisfacer la demanda de alimentos; (ii) el que apunta a una mejora en la calidad del medio natural; y (iii) el que aboga por el mantenimiento del medio rural como fuente de tradiciones, cultura y economía a pequeña escala (Smit y Smithers, 1993). Sin embargo, a la hora de intentar buscar la forma de alimentar a una población mundial, cada día más numerosa, optimizando los recursos naturales y manteniendo el acervo cultural vigente, se desatan debates de índole ideológica y pragmática que se contradicen entre sí, poniendo en entredicho la utilidad del concepto de

(2) También llamado así pues la comisión fue encabezada por la doctora Gro Harlem Brundtland.

agricultura sostenible (Gomiero, 2011). Surgen corrientes como la intensificación sostenible que busca, tanto el incremento de la producción en el mismo área, como el aumento del capital natural y el flujo de servicios ambientales aprovechando las tecnologías y el capital social (Pretty, 2008; Godfray et al., 2010). La intensificación sostenible es criticada por alentar un creciente productivismo sin plantearse modelos de consumo alimentario, o una mejora en la redistribución de los alimentos a escala mundial (Pfeifer, 2006; Patel, 2008). De la misma manera, se utiliza el término agricultura sostenible como sinónimo de agroecología (Altieri, 1995; Gliessman, 1998), concepto que enfatiza la parte sociocultural del paisaje rural otorgándoles a las pequeñas agriculturas familiares un rol fundamental (Toledo, 1993; Altieri 1999).

Muchas comunidades campesinas practican agricultura de subsistencia, que tiene como principales finalidades: i) el autoconsumo, ii) el uso de pocos insumos y iii) el pequeño porcentaje de productos comercializados. En ocasiones, la agricultura de subsistencia se utiliza como sinónimo de agricultura familiar, aunque esta última tiene definiciones más generales y varía en función de un país u otro (Morton, 2007), siendo muy diferentes al carácter comercial que tiene en los países desarrollados (Moreno, 2012). Según la FAO, la agricultura familiar está formada tanto por trabajadores agrícolas por cuenta propia como por los empleadores, de hasta cinco personas ocupadas; incluyendo el mismo productor, familiares no remunerados, y trabajadores temporales o permanentes (García Ruiz, 2011). En Nicaragua, el 49,3% de la población rural practica agricultura familiar, siendo el 38,2% de subsistencia. En Nicaragua, al igual que en otras países en vías de desarrollo, son características propias de ambos tipos de agricultura, el difícil acceso a la tierra y a la vivienda, aunque en el país la superficie de suelo agrícola media por persona es de 5,65 ha y el 90% de las viviendas son propias (García Ruiz, 2011).

Ha habido muchos avances en cuanto a formas y maneras de medir la sostenibilidad de un sistema agrícola (Smyth y Dumanski, 1994; Stockle et al., 1994; Mitchell et al., 1995; Lewandowski et al., 1999; López-Ridaura et al. 2002; Astier et al., 2012). La evaluación puede estar orientada a analizar un objetivo concreto o el funcionamiento del sistema en su totalidad haciendo hincapié en aspectos funcionales y en relaciones de re-

ciprocidad (Holling, 2001). Un marco sistémico busca la sostenibilidad del sistema en su conjunto, no la de sus partes por separado, eso la hace una herramienta más completa y flexible (Astier et al. 2008). Por ello han de ser capaces de adecuarse a las necesidades locales del sistema, atendiendo a la diversidad ambiental y sociocultural, pero sin perder de vista la perspectiva global que ayuda a planificar a distintas escalas.

El propósito de este estudio es evaluar la sostenibilidad de la agricultura de subsistencia en zonas de montaña en el subtrópico centro americano. Se pretende evaluar los indicadores relacionados con la agricultura de subsistencia que derivan de unos puntos críticos identificados. Tras su análisis, se establece una puntuación de los indicadores evaluados y se comparan con un valor considerado el deseable para la región y el contexto de estudio. De esta manera se consigue conocer la situación actual del sistema evaluado.

2. METODOLOGÍA

La zona de estudio se sitúa en el municipio de San José de Cusmapa, departamento de Madriz en Nicaragua, que es representativa de la agricultura de montaña centroamericana. Es una zona de montaña con una altitud media de 1.290 msnm, con pendientes pronunciadas del 15% al 20%, la vocación principal del uso del suelo es forestal. El clima es subtropical seco, se caracteriza por tener una marcada estación seca de seis meses de duración y otra lluviosa, la precipitación media anual está entre los 1.200 mm y 1.400 mm y la temperatura media anual es de 27 °C. Los suelos son poco profundos (menos de 40 cm), lo que condiciona su uso agrícola. El uso actual del suelo es un 86% agropecuario, dejando un 12,5% para el uso forestal y el restante 0,5% es suelo urbanizado. La inadecuada actividad agrícola en zonas en pendiente origina problemas severos de erosión y deslizamientos.

San José de Cusmapa cuenta con una densidad de población superior a 54 habitantes/km². El 81% de la población ocupa de forma dispersa el territorio y tan sólo el 19% está en la cabecera municipal (Pereira Vilchez et al., 2012). Cada familia posee una media de 3,6 ha (Merino Zazo, 2012). La producción agrícola existente es mayoritariamente para auto-

consumo, lo que supone una alta vulnerabilidad de los rendimientos ante la variabilidad meteorológica, la calidad de la semilla o por la disponibilidad de otros insumos, como pasa en la mayoría de las agriculturas de subsistencia (Morton, 2007).

2.1. Toma de datos

Se seleccionaron 11 comunidades del municipio de San José de Cusmapa: El Apante, El Roble, Imírez, El Jobo, La Fuente, Los Llanitos, El Mamey, El Mojón, El Rodeo, El Terrero y Ángel 2. En estas comunidades se había aplicado la metodología de extensión agraria de las “Escuelas de Campo para Agricultores” por parte de la organización nicaragüense: Instituto de Formación Permanente (INSFOP).

El tipo de herramienta utilizado para obtener la información fue la encuesta. Se descartó el Censo Nacional Agropecuario de 2011 ya que los datos que se necesitaban por comunidad estaban agregados a nivel municipal. De un universo muestral de 2.572 residentes en las 11 comunidades, considerando un nivel de confianza del 99% y un error muestral de 0,054, el tamaño de la muestra fue 80. Este fue el número de encuestas semiestructuradas realizadas durante los meses de julio y agosto de 2010. Para seleccionar los agricultores a entrevistar, se realizó un “Muestreo de cuotas”. Es un tipo de muestreo no probabilístico que exige un conocimiento previo de la población para poder estratificar la muestra. Como no hubo base de sondeo, se dejó al encuestador la selección de los componentes de la muestra, proponiendo las características (cuotas) que deben reunir. Las cuotas fueron de tipo geográfico y en función de su participación previa en proyectos de desarrollo con el INSFOP, denominándose al método en sí: “Método de rutas” (Rodríguez Osuna, 1991).

El cuestionario se basa en un diseño previo realizado en el municipio nicaragüense de la Concordia (González de Miguel et al., 2009). La encuesta contó con siete secciones y dos anexos. Las secciones son: (a) información socio-demográfica, con preguntas sobre género, edad, características del jefe del hogar, nivel de estudios y número de personas en el hogar; (b) características de la vivienda, con preguntas referentes a la propiedad de la vivienda y características del hogar; (c) características

agrícolas, con cuestiones sobre las actividades productivas principales y secundarias, tipo de cultivos y superficie dedicada por cultivo implementado por la familia, otras características de las propiedades del hogar y activos agrícolas; (d) datos ambientales-ecológicos: se recogen características de las prácticas agroforestales y de la pendiente de las parcelas cultivadas; (e) participación en organizaciones comunales: se recopila información sobre organizaciones, capacitaciones y programas en los que el encuestado ha participado y su opinión sobre los proyectos de capacitación agraria recibidos; (f) opiniones y percepciones: el encuestado es preguntado sobre los problemas para mejorar la producción y mejorar los ingresos de su familia, así como su valoración sobre los cambios de su hogar en los tres últimos años. Se incluyen también en esta sección preguntas sobre el nivel de dificultad para encontrar mano de obra; (g) participación en el mercado del crédito, contempla preguntas sobre las características de los créditos recibidos en el último año. Los anejos de la encuesta recogen el manejo de los cultivos y los ingresos y costes. El anejo manejo de cultivos recoge los datos sobre las actividades realizadas en cada uno de los cultivos y los insumos utilizados. El anejo ingresos y costes solicita los datos sobre el coste de las diferentes actividades e insumos utilizados y los ingresos derivados de las actividades realizadas. Las respuestas de la encuesta son: de cadena, donde el encuestado escribe la respuesta numérica o de cadena; categóricas, en las que el encuestado tiene que elegir una opción; variables multiopción, donde el encuestado puede seleccionar más de una respuesta y cuadros a rellenar con respuestas de cadena numérica o de cadena. El tiempo medio empleado en cada encuestado fue de una hora y media, sin contar el tiempo dedicado a la visita de las parcelas cultivadas.

2.2. Método para la Evaluación de Sostenibilidad

El método seguido para evaluar la sostenibilidad es una aproximación del Marco para la Evaluación de Sistemas de Manejo de los recursos naturales incorporando Indicadores de Sostenibilidad (MESMIS), adaptándolo a la particularidad de los sistemas agrarios objeto de estudio en la medida de lo indicado por González de Molina y Guzmán Casado (2006). Este marco presenta una estructura flexible para adaptarse a diferentes niveles

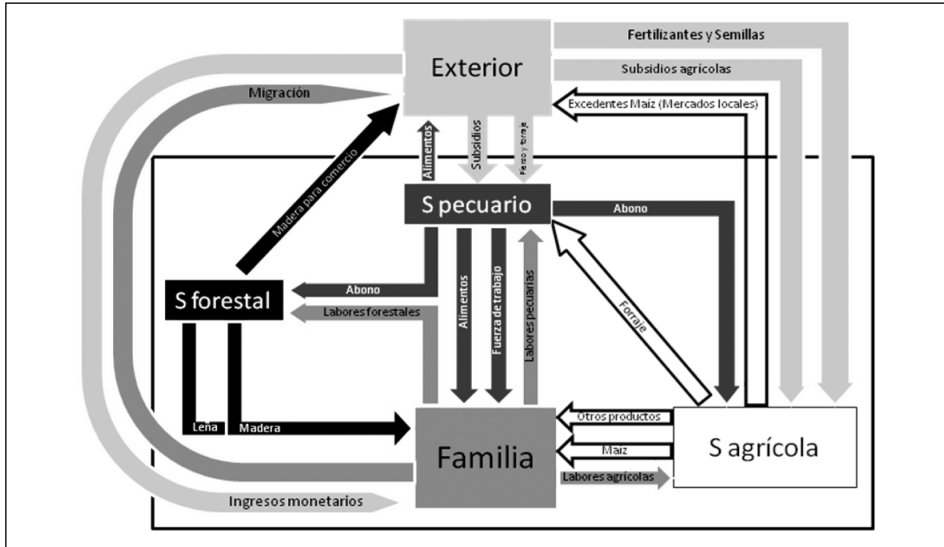
de información, contexto y capacidades técnicas locales disponibles (López-Ridaura et al., 2002). Busca relacionar de manera integral tanto las limitaciones como las oportunidades para la sostenibilidad de los sistemas de manejo que surgen de la intersección de procesos ambientales con el ámbito social y económico. Aunque el MESMIS recomienda un planteamiento participativo, los agricultores fueron tan sólo entrevistados y no se les pudo involucrar directamente en el proceso de elaboración de puntos críticos ni de indicadores. Según la tipología de participación en la clasificación que hace Pretty et al. (1995) podríamos incluir este estudio entre la “participación por incentivos materiales”, “la participación en el suministro de información” y “la participación funcional”.

Además de las encuestas, se han tomado datos de trabajos previos realizados en la zonas (Nuñez Osorio, 2008; Merino Zazo, 2012; Báez Martín, 2012). Se definieron siete atributos generales para la sostenibilidad: Productividad, Equidad, Resiliencia, Estabilidad, Confiabilidad, Adaptabilidad y Autogestión (3) (Mäser et al., 1999). Para concretar los atributos generales que definen la metodología y tornarlos más operativos, se definen los criterios de diagnóstico a partir de las características del sistema a evaluar. La Figura 1 muestra el diagrama relacional teórico del sistema en estudio, recoge las relaciones entre los subsistemas agrícola, pecuario, forestal y familiar y a su vez con el exterior, ya sea por medio de flujos monetarios, de personas o de materiales. La productividad del subsistema agrícola y pecuario va a ser determinante para la familia ya que su alimentación depende casi exclusivamente de ellos. Existen casos de agricultores que reciben ingresos monetarios provenientes del exterior, ya sea a través de remesas, de trabajos temporales fuera de la comunidad o por subsidios estatales. La diversidad y riqueza ecosistémica están relacionadas con el logro de mejores estrategias de adaptación al entorno, tanto a cambios bruscos como graduales, lo que asegura una mayor fortaleza del sistema (Astier et al., 2011, Altieri, 1999). El poder de decisión o el margen de maniobra que tienen estas familias, en cuanto a estrategias económicas es muy bajo, ya que dependen de insumos externos y los nichos de mercado de los granos básicos son muy limitados.

(3) Este atributo también se denomina autonomía, auto seguridad o auto empoderamiento dependiendo del texto que se escoja (Connor et al, 1992; ICASA, 1996).

Figura 1

DIAGRAMA DE FLUJO DE LA FAMILIA AGRICULTORA IDENTIFICADO EN LAS COMUNIDADES DE SAN JOSÉ DE CUSMAPA (NICARAGUA)



* S: Subsistema.

Fuente: Elaboración propia.

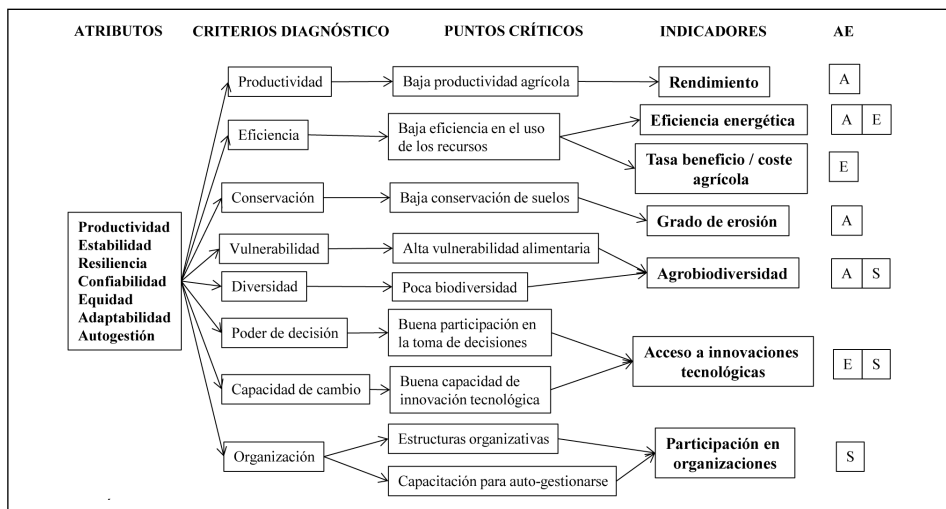
Los criterios de diagnóstico parten de los atributos generales. Para el atributo de productividad (habilidad de un agroecosistema para proveer bienes y servicios), consideramos los rendimientos de los cultivos: *Zea mays* L. (maíz blanco), *Phaseolus vulgaris* L. (frijol), *Sorghum bicolor* (L.) Moench (maicillo), hortalizas y frutales. Se calculó la rentabilidad de los cultivos y la eficiencia en el uso de la energía.

De los atributos de resiliencia, confiabilidad y estabilidad se derivan los criterios de conservación del suelo, vulnerabilidad alimentaria y diversidad, que indican la riqueza de especies del entorno y las alternativas de diversificación de ingresos por parte de los agricultores (Figura 2). Por resiliencia se entiende la capacidad que tiene un sistema para absorber cualquier tipo de perturbación y reorganizarse tras ese momento, conservando su misma función, estructura e identidad (Holling, 1973). La confiabilidad es la probabilidad de que un sistema desarrolle una cierta función, bajo unas condiciones fijas y durante un período determinado de forma exitosa. La

estabilidad es el mantenimiento de las características del sistema en un nivel no decreciente a lo largo del tiempo (por ejemplo el mantenimiento de la productividad, la diversidad o la población). Para evaluar la equidad (habilidad del sistema para distribuir la productividad de una manera justa e igualitaria [Maser et al., 1999]), se toma como criterio de diagnóstico el poder en la toma de decisiones. La adaptabilidad contempla la capacidad de encontrar nuevos niveles de equilibrio y continuar siendo productivo, ante cambios a largo plazo en el ambiente. El criterio de diagnóstico es la capacidad de cambio. La autogestión (capacidad del sistema para regular y controlar sus interacciones con el exterior), considera criterios relacionados con la organización interna y el tejido social de la comunidad, así como el fortalecimiento institucional y la autosuficiencia a la hora de tomar decisiones. Los criterios de diagnóstico son las estructuras organizativas y la capacidad para autogestionarse. Con los criterios de diagnóstico se realizó un análisis DAFO (Debilidades - Amenazas - Fortalezas - Oportunidades) de las comunidades para obtener los puntos críticos del sistema. De estos puntos críticos, derivan los indicadores seleccionados (Figura 2).

Figura 2

OBTENCIÓN DE LOS INDICADORES DE SOSTENIBILIDAD



FAE: Áreas de evaluación. A: Ambiental. E: Económica. S: Social.

Fuente: Elaboración propia.

Los indicadores facilitan la medición y cuantificación de los criterios de diagnóstico (Astier et al., 2012).

Cada uno de los indicadores se elabora a partir de la información procedente de las encuestas. El indicador de rendimiento se expresa según la producción por unidad de superficie de los dos cultivos mayoritarios: el maíz y el frijol. Se calcula como la media entre el rendimiento del maíz y del frijol teniendo en cuenta que se cultivan asociados. Según el Informe del 2007 del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), el rendimiento medio del maíz blanco es 1.550 kg ha^{-1} , y el del frijol negro 1.000 kg ha^{-1} . Se tomó como valor deseable un productividad media por hectárea de 1.000 kg ha^{-1} (Morton, 2007; Godfray, 2010).

La eficiencia energética se calculó como el cociente del consumo energético utilizado para la producción agraria y la cantidad de energía producida por el sistema agrícola (Masera y López-Ridaura, 2000; Contreras Ramos, 2006; González de Miguel et al., 2009). Se transforman las cantidades de insumos o productos en función de su contenido energético o de su energía de fabricación siguiendo los valores asignados por Astier et al. (2008), el valor deseable es 12. Los inputs considerados fueron herbicidas, insecticidas, fungicidas, fertilizantes, semillas y herramientas. Los outputs energéticos se obtuvieron multiplicando la producción de maíz y frijol por su calor de combustión.

El indicador tasa beneficio/coste agrícola se calculó a partir del cociente entre el ingreso bruto total obtenido de la producción agrícola y el coste bruto. Los ingresos se calcularon a partir de la producción anual de grano y forraje multiplicada por su valor en el mercado. Los costes incluyen todos los insumos, incluyendo el coste de oportunidad por mano de obra, semilla y resto de insumos. El valor deseable para este indicador es que sea mayor o igual a 2,5, cómo se ha planteado para comunidades campesinas en el sur de México (Arnés et al., 2013), para que las familias agricultoras puedan hacer frente al coste de la vida en todos los ámbitos: alimentación, vestido, transporte, salud o educación.

Para calcular el indicador de riesgo de erosión se utilizó un método indirecto que relaciona la pendiente del terreno con las pérdidas de suelo. Al ser la pendiente uno de los principales factores en la estimación del

riesgo de erosión laminar en suelos agrícolas según la Ecuación Universal de Pérdida de Suelo Revisada. Se aplicó una tabla de equivalencias entre la pendiente del terreno estimado por los agricultores en la encuesta y las pérdidas de suelo producidas (Tabla 1).

Tabla 1

EQUIVALENCIA ENTRE TIPO DE TERRENO SU PENDIENTE Y EL RIESGO DE EROSIÓN

Tipo de terreno	Pendiente (%)	Riesgo de erosión (Mg ha ⁻¹ año ⁻¹)
Plano o casi plano	0-5	0
Inclinado	5-15	1
Muy inclinado	>15	3

Fuente: Elaboración propia.

Para calcular la agrobiodiversidad se tuvo en cuenta el número de especies cultivadas y destinadas para consumo alimentario, incluyendo los cultivos extensivos (considerados el maíz, el frijol y el sorgo), las hortalizas y los árboles frutales. El valor deseable para este indicador se estableció en 15 especies.

Para el indicador acceso a innovaciones tecnológicas, se consideró el acceso al crédito y la adopción de las tecnologías transferidas como resultado de las Escuelas de Campo (ECAs), en el que participaron todos los encuestados. Las ECAs incluían capacitaciones sobre prácticas de conservación de suelos, introducción de cultivos de hortalizas y manejo integrado de plagas. Agregando valor a prácticas, como la formación de barreras vivas y muertas o la promoción de la no quema de residuos de los cultivos, que son consideradas como innovaciones tecnológicas (Gerritsen et al. 2006). El valor deseable de número de innovaciones aplicadas es cinco considerando: Acceso a créditos, implementación de barreras vivas o muertas, implementación de sistemas agroforestales, implantación de hortalizas, mejora de los sistemas de riego y manejo integrado de plagas.

Y para el último indicador, grado de participación en organizaciones, se identificaron ocho asociaciones, cooperativas y entes organizativos a los

que podían pertenecer los productores. Entre los que se incluían: dos cooperativas agrícolas, dos cooperativas de crédito, un programa de capacitación agrícola (Escuelas de Campo), la iglesia, una asociación de productores agrícolas y pecuarios y una empresa privada. Se considerará que un grado aceptable de participación para este indicador sería formar parte de tres organizaciones.

Obtenidos los valores para cada agricultor encuestado se procedió a la normalización de los indicadores para expresarlos todos con la misma escala. La normalización consistió en asignar cero al valor mínimo o peor (en el caso del riesgo de erosión es el valor máximo) y cinco cuando el indicador alcanza o supera el valor deseable (Tabla 2).

Tabla 2

INDICADORES, UNIDADES Y VALORES DESEABLES Y MÍNIMOS UTILIZADOS
EN LA NORMALIZACIÓN

Indicador	Unidades	Deseable	Mínimo
Rendimiento	Kg ha ⁻¹	1000	0
Eficiencia energética	Adimensional	12	0
Tasa Beneficio/Coste agrícola	Adimensional	2,5	1
Riesgo de erosión del suelo*	Mg ha ⁻¹ año ⁻¹	0,6	3
Agrobiodiversidad	Número de cultivos	15	1
Acceso a innovaciones tecnológicas	Número de tecnologías aplicadas	5	1,5
Participación en las organizaciones	Número de participaciones	0,75	0

* A mayor riesgo de erosión peores resultados, por ello se invierten los valores en este indicador.

Fuente: Elaboración propia.

Los resultados se representaron en un diagrama multivariable o gráfico en estrella, y se analizaron con el software estadístico StatGraphics© Centurion XVI. Se hizo un Análisis de Componentes Principales (ACP) sobre los 64 casos completos y para los siete indicadores de sostenibilidad. El ACP trata de transformar el conjunto de variables original en otro más reducido de variables incorrelacionadas (Cuadras, 1981).

3. RESULTADOS Y DISCUSIÓN

El valor medio del rendimiento de los agricultores de San José de Cusmapa (Nicaragua) fue de 195 kg ha^{-1} , un valor excesivamente bajo teniendo en cuenta que este cultivo forma parte de la base alimentaria. El 69% de los agricultores alcanzó valores inferiores a 200 kg ha^{-1} . Mientras, un 23% de los encuestados tenían rendimientos entre 200 kg ha^{-1} y 400 kg ha^{-1} , y sólo el 4 % de los individuos superaron los 600 kg ha^{-1} de rendimiento medio de maíz y frijol (Figura 4).

En el caso de la eficiencia energética, el coeficiente medio obtenido es 2,28. Según Astier et al. (2008) un sistema debería aprovechar de 10 á 15 veces la energía que consume. Los encuestados que no superan los 2,4 puntos de eficiencia energética fueron el 68%, y tan solo el 8% obtiene valores mayores o iguales a 7,2 (Figura 3). En general las cifras son bajas, lo que está indicando una alta diferencia entre la energía aportada y la energía obtenida del sistema, teniendo en cuenta, además, que no se incluye en el indicador la energía aportada por la mano de obra.

Para la tasa beneficio/coste agrícola, el valor medio obtenido de 1,04 está lejos del valor deseable. El 84% de los individuos obtienen una tasa de beneficio/coste agrícola menor de uno (Figura 3). Para estos agricultores la actividad agrícola supone un coste de oportunidad, dado que el beneficio bruto fue inferior al coste bruto. Como el coste incluye la mano de obra del agricultor, en esta situación, sería ventajoso que dedicase su trabajo a otra actividad si tuviesen esa posibilidad, considerando que el valor del jornal era de 2,5 euros. El 46% de los encuestados contestó que tenían una fuente alternativa de ingresos, pero ésta no ha sido considerada en este indicador. En otros estudios similares, de agricultura de subsistencia y de secano realizados en México, se alcanzó un valor medio de 1,96 (Astier et al., 2000) y 1,4 (Arnés et al., 2013), en este último caso tampoco se contabilizaron los ingresos alternativos a los agropecuarios.

El indicador riesgo de erosión medio llega a $1,65 \text{ Mg ha}^{-1} \text{ año}^{-1}$, lo que supone un serio problema para el futuro agrícola de la zona (Figura 4). La vocación del suelo es forestal pero la presión demográfica hace que se cultive en pendiente. Hay experiencias en terrenos de ladera cultivados con maíz bajo labranza convencional con pendientes del 8%, donde se

han registrado pérdidas de suelo de hasta $2 \text{ Mg ha}^{-1} \text{ año}^{-1}$ (Astier et al., 2008). Según estos autores, unas pérdidas de $0,6 \text{ Mg ha}^{-1} \text{ año}^{-1}$ suponen un valor factible al cual pueden aspirar los terrenos con pendientes pronunciadas siempre y cuando se implementen técnicas de conservación de suelos. La representación del indicador de riesgo de erosión, posee una distribución de frecuencias bimodal. Agrupándose los campesinos entre aquellos que cultivan las zonas de valle o de meseta frente aquellos que se ven obligados al cultivo en pendiente. El 18% de los individuos registraron grados de erosión por debajo de $0,6 \text{ Mg ha}^{-1} \text{ año}^{-1}$, y el 35% entre $0,6$ y $1 \text{ Mg ha}^{-1} \text{ año}^{-1}$ (Figura 4). En ninguno de los casos se vieron agrupaciones significativas que indicaran valores mejores para unas comunidades concretas. En el primer caso (18%), hay individuos de ocho comunidades distintas, y en el segundo (35%) hay agricultores de todas las comunidades pero ninguna con la totalidad de sus miembros. Estos resultados vienen a confirmar que existen agricultores en todas las comunidades que trabajan tierras en pendiente y que existe una gran dispersión en la propiedad de la tierra, la mayoría de los agricultores tiene parcelas distribuidas por zonas más llanas y en zonas con más pendiente.

El rango del indicador de agrobiodiversidad varía desde agricultores que practican el monocultivo hasta agricultores que gestionan 15 cultivos. El valor medio de este indicador es 2,88 especies cultivadas por agricultor destinadas a la alimentación. Entre las cuales maíz y frijol aparecen siempre, ya que estos granos constituyen la base de la alimentación. Estos resultados indican una baja diversidad de cultivos, mostrando una agricultura tradicional poco diversificada. El 53% de los individuos cultivan como máximo tres especies (Figura 4), lo que puede dar lugar a una dieta desequilibrada si tenemos en cuenta que la mayoría de las familias no cuentan con ingresos suficientes para comprar otros alimentos en mercados locales.

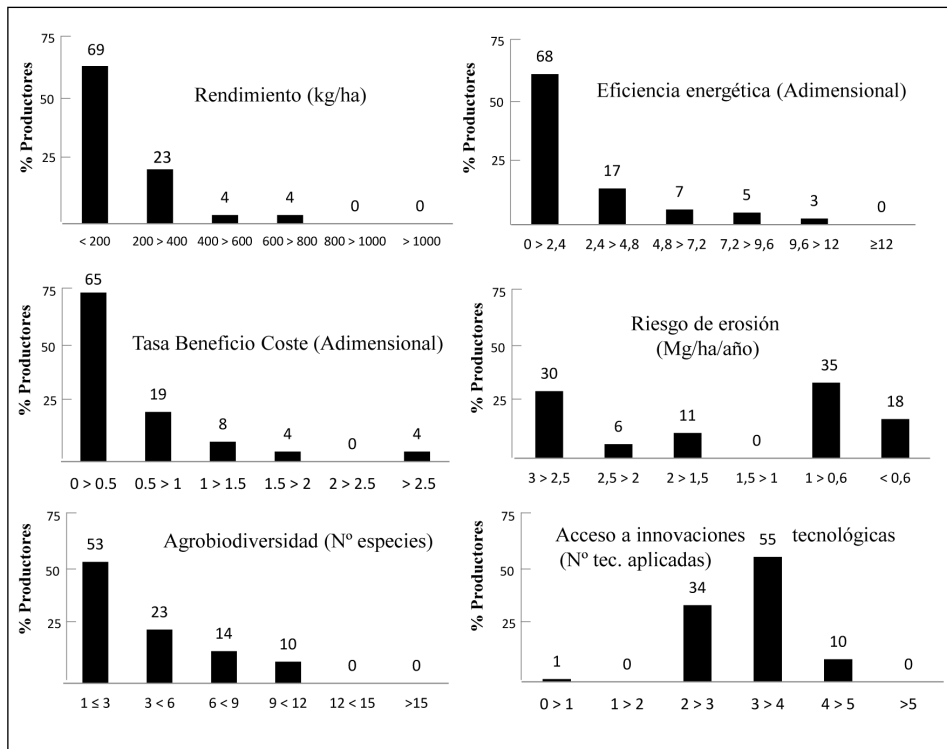
El indicador de acceso a innovaciones tecnológicas presentó un valor medio de 3,78. Casi el 90% de los individuos se agrupa entre los valores dos y tres, en el acceso a innovaciones tecnológicas como créditos, capacitaciones o implementación de nuevas prácticas (Figura 4). En San José de Cusmapa, el acceso a determinadas tecnologías y el control de las estrategias de manejo es limitado. Esto es así, ya que la pronunciada pen-

diente de las parcelas dificulta el uso de maquinaria agrícola y la instalación de sistemas de riego. Además los escasos ingresos restringen el acceso a las materias primas para la siguiente cosecha.

El indicador de participación en organizaciones, muestra cómo de cohesionada está la sociedad, y la iniciativa que tienen los individuos de esas comunidades en el trabajo cooperativo. El valor medio obtenido es de uno, ya que la mayoría de los individuos pertenecen a una organización. La distribución señala que el 50% de los individuos participan en una organización y el otro 50% participan en dos.

Figura 3

FRECUENCIA DE AGRICULTORES DISTRIBUIDOS POR RANGOS PARA CADA INDICADOR EN SAN JOSÉ DE CUSMAPA (NICARAGUA)

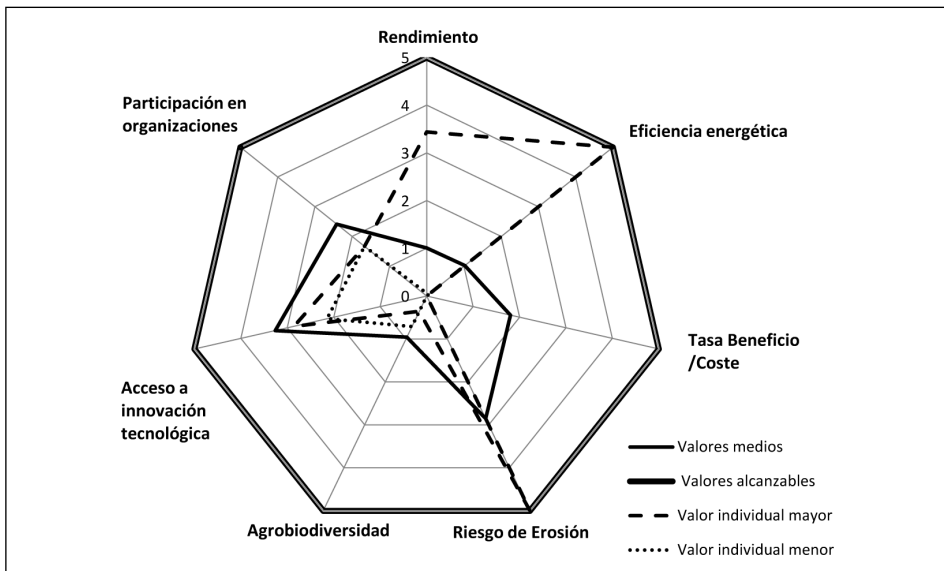


Fuente: Elaboración propia.

La figura 4 recoge los valores normalizados de los siete indicadores dentro del rango (desde el valor mínimo al deseable), de tal forma que se puede comparar el desempeño de cada agricultor teniendo en cuenta que los valores que se alejan del centro presentan mejoras en la sostenibilidad. La figura recoge el agricultor con el peor resultado (valor individual menor), que es el más alejado de la sostenibilidad, y el agricultor con el mejor resultado (valor individual mayor), para el conjunto de indicadores. La figura muestra las debilidades de la agricultura de subsistencia en una zona de montaña en el trópico seco centroamericano. Hay dos indicadores que para todos los individuos presentan valores muy alejados del objetivo propuesto: agrobiodiversidad y rendimiento. Esto quiere decir que esta agricultura de subsistencia está muy poco diversificada y que la producción de alimentos, en esta situación de montaña y de trópico seco, es costosa, seguramente debido a su dependencia meteorológica y al cultivo en pendiente, como la mayoría de los sistemas de secano (Conde et al., 2006).

Figura 4

DIAGRAMA DE VALORES DESEABLES, MEDIOS, MÁXIMOS Y MÍNIMOS PARA LOS INDICADORES DE SOSTENIBILIDAD EN SAN JOSÉ DE CUSMAPA (NICARAGUA)



Fuente: Elaboración propia.

En el análisis de componentes principales se han incluido como variables categóricas los siete indicadores normalizados. Hay cuatro componentes que explicarían en conjunto el 72,4% de la varianza (Tabla 3).

Tabla 3

COMPONENTES PRINCIPALES, AUTOVALORES, PORCENTAJE DE LA VARIANZA Y VARIANZA ACUMULADA DE LOS AGRICULTORES DE SAN JOSÉ DE CUSMAPA (NICARAGUA)

Componente	Autovalor	Porcentaje de la varianza	Porcentaje de la varianza acumulada
1	1,68	24,0	24,0
2	1,24	17,8	41,8
3	1,08	15,4	57,2
4	1,06	15,2	72,4
5	0,89	12,7	85,1
6	0,57	8,1	93,2
7	0,48	6,9	100,00

Los números en negrita corresponden a los autovalores mayores que 1,0 que ha sido el criterio utilizado para la extracción de los componentes principales, y al porcentaje de la varianza acumulada explicada por los cuatro componentes principales elegidos.

Fuente: Elaboración propia.

Vemos que en la primera componente pesan positivamente los indicadores de rendimiento, eficiencia energética y riesgo de erosión, en menor medida la tasa beneficio/coste agrícola y el acceso a innovaciones tecnológicas (Tabla 4). El análisis del primer componente principal (que explica el 24% de la varianza) recoge, en contribuciones negativas, los indicadores agrobiodiversidad y participación en las organizaciones. Aunque aportan poco a la variación, estos dos indicadores están relacionados con la extensión agraria que las organizaciones han realizado en la zona promoviendo la diversificación de cultivos. Estas organizaciones tratan de diversificar la producción, sobre todo con la introducción del cultivo de hortalizas y frutales, que en términos de producción de biomasa total (en materia seca) son menores, emplean más trabajo y tienen el objetivo de aumentar los ingresos por venta en los mercados locales. Por otro lado, el resto de indicadores presentan una contribución positiva, estos indicadores estarían

relacionados con la producción. Rendimiento y eficiencia energética toman los mayores valores, ambos valores están asociados ya que un mayor rendimiento incrementa el retorno energético del agricultor.

Tabla 4

MATRIZ DE COMPONENTES PRINCIPALES PARA LOS SIETE INDICADORES DE SOSTENIBILIDAD DE LOS AGRICULTORES DE SAN JOSÉ DE CUSMAPA (NICARAGUA)

Indicador		Componente			
		1	2	3	4
I1	Rendimiento	0,586	-0,210	0,072	0,136
I2	Eficiencia energética	0,467	-0,232	0,450	-0,273
I3	Tasa Beneficio/Coste agrícola	0,122	-0,219	-0,467	-0,627
I4	Riesgo de Erosión	0,302	0,639	0,255	0,130
I5	Agrobiodiversidad	-0,458	-0,473	0,370	0,004
I6	Acceso a innovaciones tecnológicas	0,207	-0,406	0,254	0,439
I7	Participación en las organizaciones	-0,281	0,239	0,554	-0,552

Fuente: Elaboración propia.

El primer componente establece que la agrobiodiversidad y el rendimiento (valores con mayores pesos) son opuestos, esto explicaría que aquellos individuos que están especializados en pocos cultivos (maíz y frijol), obtienen rendimientos mayores que aquellos que están más diversificados. Esto quiere decir que la diversificación tiene un gran coste de oportunidad para el agricultor, ya que no puede atender adecuadamente a todos los cultivos, produciéndose una disminución en su rendimiento, también puede ser que en esos casos las mejores tierras se dedican a los cultivos hortícolas en vez de a los granos básicos. La media de los rendimientos de aquellos agricultores que cultivan menos de tres especies está por encima de 300 kg ha^{-1} , en comparación con los 118 kg ha^{-1} que obtienen los que cultivan cuatro o más especies. La diversificación de cultivos supone distribuir los escasos recursos, incluida la mano de obra, entre más cultivos lo que perjudica el desempeño de cada uno. Con estos rendimientos, tomando en cuenta la Unidad Nutricional Estándar (SNU por

sus siglas en inglés: *Standard Nutritional Unit*) que considera que una persona necesita una producción anual equivalente de 500 kg de cereal al año (Connor et al., 1992), en San José de Cusmapa (Nicaragua) cada agricultor de subsistencia necesitaría cultivar al año 1,67 hectáreas de media por cada persona de la unidad familiar para satisfacer sus necesidades de alimento. Si consideramos que esa unidad familiar la forman cinco miembros y la superficie de cultivo media de cada familia es de 3,6 ha, el rendimiento anual necesario de granos básicos debería ser de 700 kg ha⁻¹. La diferencia entre ese valor y el rendimiento medio confirmarían la prevalencia de la subnutrición en la zona de estudio y la presión sobre otras fuentes de alimentos en las zonas no cultivadas.

La segunda componente explica el 17,8% de la variación y recoge en valores positivos los riegos de erosión y la participación en organizaciones. El riesgo de erosión se ha medido en este caso por la pendiente de las parcelas cultivadas, por lo que nos indicaría que hay un interés mayor de aquellos que cultivan en pendiente en participar en las organizaciones. Esto es explicado porque gran parte de la actividad de extensión agrícola de esas organizaciones va encaminada a la enseñanza de técnicas agrícolas de conservación de suelos. El resto de indicadores están en el lado negativo del eje. Para este segundo componente los indicadores con mayor peso y opuestos son: el riesgo de erosión y la diversidad de cultivos. Es lógico pensar que en zonas de grandes pendientes el número de cultivos sea menor, mientras que en terrenos llanos es más sencillo cultivar todo tipo de especies. Esto se corrobora con los datos observados: aquellos agricultores que cultivan como máximo tres especies tienen un riesgo de erosión de 2,62 Mg ha⁻¹ año⁻¹ (cultivan en zonas de mayor pendiente) y para los que cultivan cuatro o más especies apenas es de 1,26 Mg ha⁻¹ año⁻¹ de suelo (cultivan en los suelos más llanos). El cultivo en zonas llanas también abre la posibilidad al acceso a más facilidades en la incorporación de innovaciones tecnológicas como las semillas (diversidad de cultivos), el riego o la mecanización. La pendiente del terreno es un problema para el uso de maquinaria, requiere mayor acceso al capital para construir terrazas y el acceso a tecnologías de conservación de suelos como son las barreras, vivas o muertas, para evitar la erosión. Tan sólo el 18% de los entrevistados cultivan en terrenos donde el riesgo de erosión no supera

los 0,6 Mg ha⁻¹ año⁻¹ y el 90% de éstos ha recibido formación en temas relacionados con la conservación de los recursos naturales. Sin embargo, del 82% entrevistados restantes sólo habían recibido algún tipo de capacitación el 45%.

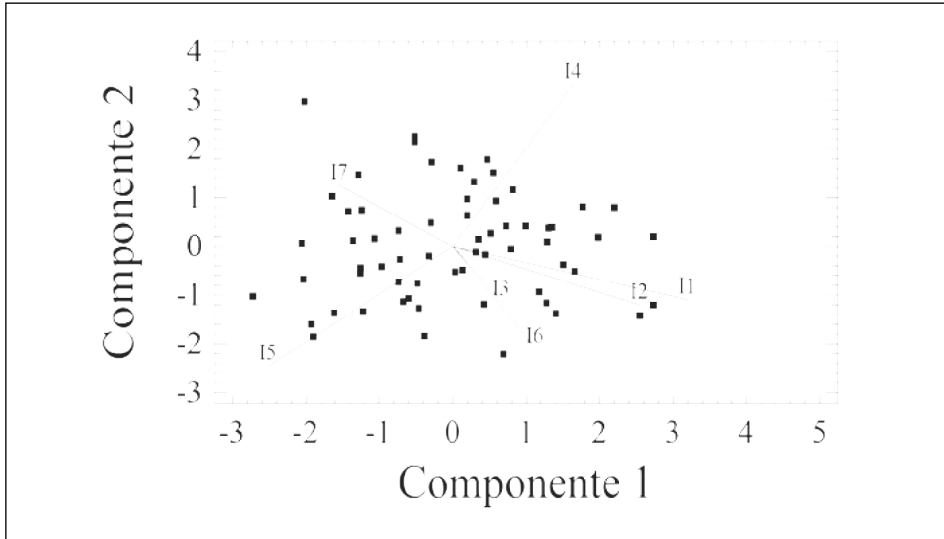
El tercer componente separa el indicador tasa de beneficio/coste agrícola al asignarle un valor negativo, del resto de indicadores. Los indicadores participación en las organizaciones y eficiencia energética aportan mayor peso. Según esta componente, participar en las organizaciones y tener una adecuada eficiencia energética reduce la tasa de beneficio/coste agrícola. Esto puede ser explicado por el coste de oportunidad del tiempo disponible para realizar un trabajo. Según Pfister et al. (2005) la disponibilidad de mano de obra es uno de los factores clave de los sistemas agrícolas de montaña en Nicaragua. Moser y Barrett (2003) cuestionan también la adopción de tecnologías que utilizan bajos insumos externos por parte de pequeños agricultores debido al incremento que supone en las necesidades de mano de obra.

Debido a que la tasa de beneficio/coste agrícola prima las explotaciones que incorporan más trabajo individual del agricultor frente al uso de insumos y que la participación en organizaciones también consume tiempo o parte de la jornada laboral. Sin embargo, la cuarta componente vuelve a asociar a estos tres indicadores asignándoles la misma dirección, en este caso con valores negativos, por lo que el coste de oportunidad de participar en las organizaciones puede verse compensado en algunos casos aumentando la tasa beneficio/coste agrícola, esto es lógico puesto que la intervención de las organizaciones en la zona de estudio tiene como objetivo la reducción de la pobreza. Las innovaciones técnicas suponen un coste (acceso al crédito y mejoras agrícolas) y por tanto reducen la tasa beneficio/coste agrícola.

La proyección de los agricultores en el espacio bidimensional del análisis de componentes principales para el primer y segundo componente (Figura 5), muestra la dispersión de los agricultores entorno a los ejes de los indicadores, sin la presencia de ningún valor atípico. El indicador rendimiento se correlacionó positivamente con la eficiencia energética. También se encontró una correlación positiva entre la tasa de beneficio/coste agrícola y el acceso a innovaciones tecnológicas (Figura 5).

Figura 5

DIAGRAMA DE DISPERSIÓN DE LOS AGRICULTORES DE SAN JOSÉ DE CUSMAPA (NICARAGUA)
EN LOS DOS PRIMEROS COMPONENTES PRINCIPALES



11: Rendimiento; 12: Eficiencia energética; 13: Tasa Beneficio/Coste agrícola; 14: Riesgo de Erosión 15: Agrobiodiversidad; 16: Acceso a innovaciones tecnológicas; 17: Participación en las organizaciones.

Fuente: Elaboración propia.

4. CONCLUSIONES

La agricultura que realizan los campesinos en el trópico seco y de montaña en San José de Cusmapa (Nicaragua) no es capaz de proporcionar todo el alimento que necesitan, lo que explicaría la prevalencia de la subnutrición. Incluso los valores del indicador coste/beneficio agrícola ponen de manifiesto la dificultad de la producción de alimentos en estas zonas de montaña. Esta agricultura está muy lejos de los objetivos de sostenibilidad marcados. Entre los indicadores analizados cabe destacar los bajos valores alcanzados en el indicador rendimiento y en la agrobiodiversidad. Los puntos críticos de la agricultura familiar en zonas de montaña representados en San José de Cusmapa (Nicaragua) son los bajos rendimientos y el escaso nivel de diversificación, primero debido al predominio de la agricultura en pendiente o laderas y el segundo basado en el cultivo principal de maíz y frijol.

El análisis de componentes principales pone de manifiesto las correlaciones entre los indicadores. Por lo que se plantea la posibilidad de reducir el número de indicadores en los estudios de sostenibilidad en zonas donde la disponibilidad de información es reducida, seleccionando aquellos indicadores más representativos entre los que tiene una misma correlación. El análisis de componentes principales muestra la relación inversa entre diversidad y producción, relación que no se ve compensada por una mejoría en la tasa de beneficio/coste agrícola, lo que puede manifestar las dificultades de comercialización de los productos hortícolas en un contexto de pobreza o baja capacidad de compra. Será necesario, para estudios posteriores, completar este análisis de sostenibilidad entre agricultores con la evolución que experimenten estos mismos indicadores en el tiempo. De momento las medidas para mejorar la sostenibilidad de los agricultores de montaña deben ir encaminadas en las técnicas agronómicas para el cultivo en pendiente o ladera y la diversificación con cultivos adaptados a las condiciones locales.

AGRADECIMIENTOS

Al programa de PICATA de la Universidad Politécnica de Madrid por la Beca a Esperanza Arnés Prieto y al programa de Formación del Profesorado Universitarios (FPU) del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte por la Beca a Omar Marín González. Este trabajo se ha realizado gracias a la financiación de la Universidad Politécnica de Madrid en las Convocatorias de Subvenciones y Ayudas para Acciones de Cooperación Universitaria para el Desarrollo por los proyectos “Reducción de la vulnerabilidad alimentaria de familias rurales de San José de Cusmapa (Nicaragua) (AC09071501)”; “Mejora de la seguridad alimentaria y nutricional de las familias del municipio San José de Cusmapa (Nicaragua) mediante microproyectos agropecuarios comunitarios (42_AGSYSTEM_ECAS)” y “Fortalecimiento de la soberanía alimentaria y nutricional de las comunidades del Municipio de San José de Cusmapa (Nicaragua) (H-25)”.

BIBLIOGRAFÍA

ALTIERI, M. A. (1995) *Agroecology: the science of sustainable agriculture*. Boulder, CO: Westview Press, London: p. 433.

- ALTIERI, M.A., (1999). Applying agroecology to enhance the productivity of peasant farming systems in Latin America. *Environment, Development and Sustainability*, 1: p. 197-217.
- ALTIERI, M.A., Nicholls, C.I. (2000). *Agroecología: Teoría y práctica para una agricultura sustentable*. PNUMA (Ed.). México:p 250.
- ASTIER, M., PÉREZ AGIS, E., Mota GARCÍA, F., MASERA, O. y ALATORRE FRENK, C. (2000). El diseño de sistemas sustentables de maíz en la región Purhépecha. En: Masera, O., López-Ridaura, S. (Ed.) *Sustentabilidad y sistemas campesino: Cinco experiencias de evaluación en el México rural*. Mundiprensa. México: p. 271-320.
- ASTIER, M., MASERA, O. y GALVAN-MIYOSHI, Y. (2008). *Evaluación de sustentabilidad. Un enfoque dinámico y multidimensional*. Ed. Mundiprensa. Mexico: p. 200.
- ASTIER, M., SPEELMAN, E.N., LÓPEZ-RIDAURA, S., MASERA, O.R. y GONZÁLEZ-ESQUIVEL, C.E. (2011). Sustainability indicators, alternative strategies and trade-offs in peasant agroecosystems : analysing 15 case studies from Latin America. *International Journal of Agricultural Sustainability*, 9:3: p. 409-422.
- ASTIER, M., GARCÍA-BARRIOS, L., GALVÁN-MIYOSHI, Y. y GONZÁLEZ-ESQUIVEL, C.E., MASERA, O.R., (2012). Assessing the Sustainability of Small Farmer Natural Resource Management Systems. A Critical Analysis of the MESMIS Program (1995-2010). *Ecology and Society*, 17 (3): p. 25.
- ARNÉS, E., ANTONIO, J., DEL VAL, E. y ASTIER, M. (2013). Sustainability and climate variability in low-input peasant maize systems in the central Mexican highlands. *Agriculture, Ecosystems & Environment* 181: p. 195-205.
- BANCO MUNDIAL. (2008). *Informe sobre el desarrollo mundial 2008. Agricultura para el desarrollo*. Washington D.C.:p 301.
- BÁREZ MARTÍN, A. (2012). Manuales Técnicos para la elaboración de Huertos de Patio sostenibles y transformación de la producción en San José de Cusmapa (Nicaragua). Trabajo Fin de Carrera. ETSI Agrónomos. UPM: p. 379.
- CEPAL. (2003). *Sostenibilidad y desarrollo sostenible: Un enfoque sistémico*. Working paper Serie 64. Medio ambiente y Desarrollo. Santiago de Chile.
- CHAPIN, F.S., CARPENTER, S.R., KOFINAS, G.P., FOLKE, C., ABEL, N., CLARK, W.C., OLSSON, P., SMITH, D.M.S., WALKER, B., YOUNG, O.R., BERKES, F.; BIGGS, R., GROVE, J.M., NAYLOR, R.L., PINKERTON, E., STEFFEN, W. y SWANSON, F.J. (2010). Ecosystem stewardship: Sustainability strategies for a rapidly changing planet. *Trends in Ecology & Evolution*, 22(4): p. 241-249.
- CLAPP, R.A. (1998). Regions Of Refuge and the Agrarian Question : Peasant Agriculture and Plantation Forestry in Chilean Araucania. *World Development*, 26: p. 571-589.
- CONDE, C., FERRER, R. y OROZCO, S. (2006). Climate change and climate variability impacts on rainfed agricultural activities and possible adaptation measures. A Mexican case study. *Atmosfera*, 19: p. 181-194.

- CONNOR, D.J., LOOMIS, R.S. y CASSMAN, K.G. (1992). *Crop Ecology: Production and Management in Agricultural Systems*. Cambridge, Reino Unido: p. 561.
- CONTRERAS RAMOS, J. (2006). *Evaluación de la sostenibilidad del cultivo de maíz grano en la región de Serdan, Puebla (México)*. Tesis Doctoral. E.T.S.I. Agrónomos. Universidad Politécnica de Madrid: p. 450.
- CUADRAS, C.M. (1981). *Métodos de análisis multivariante*. Colección Laboratorio de cálculo nº 23. Editorial Universitaria Barcelona, España.
- GARCÍA RUIZ, A. (2011). *Programas de Alimentación Escolar y Compras de Agricultura Familiar Campesina en los Programas Sociales de Asistencia Alimentaria*. FAO, MINED, FNDE. Managua: p. 78.
- GERRITSEN, P.R.W., ROSALES, J., MORENO, A. y MARTÍNEZ., L.M. (2006) *Sistemas Productivos y Sustentabilidad Rural en la Costa Sur de Jalisco en el Occidente de México*, 1-19. En 11º Encuentro Nacional Sobre Desarrollo Rural en la Costa Sur de Jalisco en el Occidente de México.
- GLIESSMAN, S. R. (1998). *Agroecology: ecological processes in sustainable sustainable agriculture*. Boca Raton, FL: CRC Press: p. 347.
- GODFRAY, H.C.J., BEDDINGTON, J.R., CRUTE, I.R., HADDAD, L., LAWRENCE, D., MUIR, J.F., PRETTY, J., ROBINSON, S., THOMAS, S.M. y TOULMIN, C. (2010). Food security: the challenge of feeding 9 billion people. *Science*, 327: p. 812-818.
- GONZÁLEZ DE MIGUEL, C., DÍAZ-AMBRONA, C.H. y POSTIGO, J.L. (2009). *Evaluación de la sostenibilidad agraria. El caso de La Concordia (Nicaragua)*. Ingeniería sin fronteras Asociación para el Desarrollo: p. 174.
- GONZÁLEZ DE MOLINA, M. y GUZMÁN CASADO, G.I. (2006). *Tras los pasos de la insustentabilidad: Agricultura y medio ambiente en perspectiva histórica (s. XVIII-XX)*. Icaria: p. 502.
- GOMIERO, T., PIMENTEL, D. y PAOLETTI, M.G. (2011). Is There a Need for a More Sustainable Agriculture? *Critical Reviews in Plant Sciences*. 30 (1-2): p. 6-23.
- HANSEN, J.W. (1996). Is agricultural sustainability a useful concept? *Agricultural Systems*, 50: p. 117-143.
- HOLLING, C. S. (1973). Resilience and stability of ecological systems. *Annual Review of Ecology and Systematics*, 4: p. 1-23.
- HOLLING, C. S. (2001). *Understanding the Complexity of Economic, Ecological and Social Systems*. *Ecosystems*, 4: p. 390-405.
- ICSA. (1996). Seeds for the future. Sustainable agriculture and natural resources in the Americas. Interamerican Council for Sustainable Agriculture. Mexico DF: p. 58.
- IICA. (2007). *Mapeo de las cadenas agroalimentarias de maíz blanco y frijol en Centroamérica*. Proyecto Red SICTA. Managua, Nicaragua: p. 132.
- INIDE. (2006). *VIII Censo de Población y IV de Vivienda*. Gobierno de Nicaragua. Managua: p. 551.
- INIDE. (2011). *IV Censo Nacional Agropecuario CENAGRO*. Gobierno de Nicaragua. Managua: p. 70.

- LEHMAN, H., CLARK, E.A. y WEISE, S.F. (1993). Clarifying the definition of sustainable agriculture. *Journal of Agricultural and Environmental Ethics*, 6(2): p. 127-144.
- LEWANDOWSKI, I., HERDTLEIN, M. y KALTSCHMITT, Y. (1999). Sustainable crop production: Definition and methodological approach for assessing and implementing sustainability. *Crop Science*, 30: p. 184-193.
- LÓPEZ-RIDAURA, S., MASERA, O., ASTIER y M. (2002). Evaluating the sustainability of complex socio-environmental systems. The MESMIS framework. *Ecological Indicators*, 35: p. 135-148.
- MASERA, O., ASTIER, M. y LÓPEZ-RIDAURA, S. (1999). *Sustentabilidad y Manejo de Recursos Naturales. El marco de Evaluación MESMIS* Ed. Mundiprensa - GIRA - UNAM. México: p. 321.
- MASERA, O. y LÓPEZ-RIDAURA, S. (2000). *Sustentabilidad y Sistemas Campesinos. Cinco experiencias de evaluación en el México rural* Ed. Mundiprensa-GIRA-UNAM. México: p. 496.
- MERINO ZAZO, A. (2012). *Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Agricultura Campesina de San José de Cusmapa (Nicaragua)*. Trabajo Fin de Carrera. ETSI Agrónomos. UPM: p. 274.
- MITCHELL, G., MAY, A. y McDONALD, A. (1995). PICABUE: A Methodological Framework for the Development of Indicators of Sustainable Development. *International Journal of Sustainable Development and World Ecology*, 2: p. 104-123.
- MORENO PÉREZ, O.M. (2012). Revisando las categorías de análisis de la agricultura familiar: Un caso de estudio del Campo de Cartagena. *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros* 232(2): p. 101-129.
- MORTON, J.F. (2007). The impact of climate change on smallholder and subsistence agriculture. *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, 104: p. 19680-19685.
- MOSER, C.M. y BARRETT, C.B. (2003). The disappointing adoption dynamics of a yield-increasing, low external-input technology: the case of SRI in Madagascar. *Agricultural Systems*, 76(3): p. 1085-1100.
- NAREDO, J.M. (1996). *Sobre el origen, el uso y el contenido del término sostenible*. Textos sobre Sostenibilidad I. Cuadernos de Investigación Urbanística nº 41. Madrid. Disponible en: <http://habitat.aq.upm.es/cs/>
- NÚÑEZ OSORIO, S. (2008). *Diagnóstico participativo de los recursos naturales en nueve comunidades del municipio de San José de Cusmapa, Departamento de Madriz(Nicaragua)* Trabajo Fin de Carrera. ETSI Agrónomos. UPM: p. 348
- OSTROM, E. (2009). A General Framework for Analyzing Sustainability of Social-Ecological Systems. *Science*, 325: p. 419-422.
- PATEL, R. (2006) *Obesos y famélicos. Globalización, hambre y negocios en el nuevo sistema alimentario mundial*. Ed. Marea: p. 366.

- PEARCE, D. y ATKINSON, G. (1992) *Are National Economies Sustainable? Measuring Sustainable Development*. CSERGE Working paper GEC 92-11, University College of London.
- PEREIRA VÍLCHEZ, R.S., NAVAS MORALES, N.M., y SOCORRO MORA, N. (2012). *Caracterización de 15 municipios pobres de Nicaragua*. Managua, Nicaragua. Ed. Fundación Internacional para el Desafío Económico Global: p. 155.
- PFEIFFER, D. A. (2006). *Eating Fossil Fuels: Oil, Food and the Coming Crisis in Agriculture*. New Society Publishers. Canada: p. 125.
- PFISTER, F., BADER, H.P., SCHEIDEGGER, R. y BACCINI, P. (2005). Dynamic modelling of resource management for farming systems. *Agricultural Systems*, 86(1): p. 1-28.
- PRETTY, J., GUIJT, I., THOMPSON, J. y SCOONES, I. (1995). *Participatory learning and action*. International Institute for Environment and Development. London: p. 271.
- PRETTY, J. (2008). Agricultural sustainability: concepts, principles and evidence. *Philosophical transactions of the Royal Society of London*, 363(1491): p. 447-65
- REDCLIFT, M. (2005) *Sustainability: Critical concepts in the social sciences*. Routledge: p. 299.
- RODRÍGUEZ OSUNA, J. (1991). *Métodos de muestreo*. Cuadernos metodológicos. Ed. CIS. Madrid.
- SACHS, I. (1981). Ecodesarrollo: concepto, aplicación, beneficios y riesgos. *Agricultura y Sociedad*, 18: p. 9-32.
- SMIT, B. y SMITHERS, J. (1993). Sustainable Agriculture: Interpretations, Analyses and Prospects. *Canadian Journal of Regional Science*. XVI (3): p. 499-524.
- SMYTH, A. J., y DUMANSKI, J. (1994). *FESLM: An International Framework for Evaluating Sustainable Land Management*. World Soil Resources Reports 73. Food and Agriculture Organization of the United Nations, Roma.
- STOCKLE, C. O., PAPENDICK, R. I., SAXTON, K. E., CAMPBELL, G. S. y VAN EVERT, F. K. (1994). A Framework for Evaluating the Sustainability of Agricultural Production Systems. *American Journal of Alternative Agriculture*, 9: p. 45-51.
- SUMPSI, J.M. (2011). Volatilidad de los mercados y crisis alimentaria. *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, 229: p. 11-35.
- Toledo, V.M. (1993). La racionalidad ecológica de la producción campesina. En: SEVILLA GUZMÁN E. y GONZÁLEZ DE MOLINA M. (Ed.) *Ecología, campesinado e historia*. La Piqueta, Madrid: p. 197-218.
- TRUEBA, I. y MACMILLAN, A., (2011). *How to End Hunger in Times of Crises*. Ed. UPM Press, Madrid: p. 95.
- TURNER, R.K. (1993). Sustainability: principles and practice. En: R. Kerry Turner (Ed.). *Sustainable environmental economics and management: principles and practise*. Belhaven Press, Londres. p. 3-36.
- WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT. (1987). *Our Common Future* The Brundtland Commission Report. Oxford: Oxford University Press: p. 247.

RESUMEN

Evaluación de la sostenibilidad de la agricultura de subsistencia en San José de Cusmapa, Nicaragua

Evaluar la sostenibilidad de los sistemas agrícolas campesinos representa un reto a nivel global ya que la agricultura familiar produce más del 70% de los alimentos del planeta. En Nicaragua, el 49% de la población rural practica agricultura familiar, siendo el 38% de subsistencia. La zona de estudio se situó en 11 comunidades del municipio de San José de Cusmapa (departamento de Madriz, Nicaragua) donde se realizaron 80 encuestas semiestructuradas. Se analizaron los indicadores de: rendimiento, eficiencia energética, tasa beneficio/coste agrícola, riesgo de erosión, agrobiodiversidad, acceso a innovaciones tecnológicas y participación en las organizaciones. Esta agricultura campesina está muy lejos de los objetivos de sostenibilidad marcados y se manifiesta en carencias alimenticias y nutricionales. Entre los indicadores analizados cabe destacar los bajos valores alcanzados en el indicador rendimiento y en la agrobiodiversidad. Por ello, es necesario que las comunidades campesinas fortalezcan su capacidad de adaptación con el fin de mejorar su nivel de vida y la salud de su ecosistema.

PALABRAS CLAVE: Alimentación, Campesinos, Cultivos, Indígenas, Indicadores.

CÓDIGOS JEL: Q56.

SUMMARY

Sustainability assessment of subsistence agriculture in San José de Cusmapa, Nicaragua

Sustainability evaluation of peasant agricultural systems is becoming a global challenge due to the fact that family farms produce over 70% of food supply. In rural areas of Nicaragua family farm involve about 49% population and the subsistence agriculture represents 38 per cent. The study area was located in 11 communities in the municipality of San José de Cusmapa (county of Madriz, Nicaragua) where 80 semi-structured interviews were conducted. The sustainability indicators: crop yield, energy efficiency, agricultural benefit/cost ratio, erosion risk, agrobiodiversity, technology availability and community participation were analyzed. It shows an unsustainable handling of both natural resources and farming systems, levels of extreme poverty manifested in food shortages and nutritional deficiencies. Among the analyzed indicators, it should be noted the low values of crop yield and agrobiodiversity. It will, therefore, be necessary to uplift the adaptation capacity of peasant communities, in order to improve their standard of living and the ecosystem's health.

KEY WORDS: Crop, food, indicators, peasant, indigenous.

JEL CODES: Q56.

CRÍTICA DE LIBROS

LANG, TIM; BARLING, DAVID Y CARAHER, MARTIN (2009). *Food Policy. Integrating Health, Environment and Society*. Oxford University Press. Oxford, Reino Unido. 313 pgs.

Este texto, escrito por tres investigadores del Centre for Food Policy de la City University London, constituye una valiosa introducción a las múltiples e interconectadas dimensiones que subyacen bajo el concepto de política alimentaria. El libro, de lectura ágil y accesible, realiza un recorrido por diversas cuestiones, lo que le da una enorme amplitud temática, que tiene como inevitable coste asociado la imposibilidad de realizar un tratamiento profundo de cada una de ellas. Así, un experto en nutrición encontrará pocas novedades en el capítulo sobre este tema, pero puede que sí muchas más en otros (gobernanza, cadena alimentaria, medio ambiente), y viceversa para cada uno de esas otras cuestiones. Con todo, el libro es un magnífico referente para responsables políticos, que encontrarán en él reflexiones e interconexiones de las políticas alimentarias tradicionales no siempre tenidas en cuenta en la intervención pública, tal como queda reflejado por el gran número de ejemplos concretos que ilustran los distintos capítulos. Uno de esos ejemplos, que aparece de forma reiterada, es el del consumo de pescado: mientras los nutricionistas insisten en promoverlo por los efectos sobre la salud del Omega-3, los ecologistas alertan sobre la sobreexplotación de los caladeros internacionales.

El trabajo se centra mucho más en la experiencia de los países industrializados y en especial en la del Reino Unido, en este último caso sobre la base de un sinfín de informes y estudios realizados o promovidos por las administraciones británicas o los numerosos think-tanks que trabajan sobre estas cuestiones (lo que, además de mostrar el interés de estos temas en dicho país, contrasta con la situación en España). Además, la atención al Reino Unido constituye un activo añadido, ya que permite pulsar las tendencias y los cambios que se están operando en uno de los principales destinos de nuestras exportaciones agroalimentarias; así, su mayor cono-

- Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros, n.º 236, 2013 (201-212).

cimiento se antoja estratégico de cara al futuro de algunos de nuestros sistemas de producción agraria (de hecho, aparece alguna mención a España como origen de alimentos consumidos en dicho país).

La tesis central sobre la que se sustenta el libro se refleja de forma inequívoca en su título. Esto es, es necesario avanzar en una política alimentaria que abandone enfoques parciales (más centrados en aspectos nutricionales y de salud) e integre en el proceso político la consideración de las fuertes interdependencias que existen entre esas tres esferas de la alimentación: su papel en la salud de los seres humanos, la alimentación como hecho social, y las implicaciones y limitaciones ambientales de las distintas pautas de consumo alimentario. Los autores acuñan un término que trata de sintetizar este enfoque integrado: salud pública ecológica (*ecologic public health*). El libro va intercalando una larga lista de ejemplos de políticas alimentarias insuficientes o simplemente fallidas por haber adoptado un planteamiento demasiado parcial, sin abarcar la complejidad y multidimensionalidad de la cuestión alimentaria -en especial, en relación a sus aspectos sociales y culturales-.

Del texto también se deriva una clara conclusión política, particularmente expuesta en el capítulo sobre Conducta y Cultura. Los Estados han asumido en sus políticas alimentarias la tesis simplista, tal como plantean los postulados neoclásicos, de que el consumidor es plenamente libre en sus decisiones de compra. Por lo tanto, continuaría este planteamiento, es suficiente con que las políticas se centren en educar y convencer a los consumidores para que estos, a través de la modificación de sus patrones de consumo de alimentos, guíen los cambios de todo el sistema. Sin embargo, según los autores, este es un enfoque erróneo, como pone de manifiesto el interés (y la inversión) que las grandes corporaciones de la distribución alimentaria dirigen a sus cada vez más potentes estudios de marketing, lo que les permite ser ellas las que guíen los modelos de consumo (sin que ello quiera decir que las conductas de los consumidores están totalmente manipuladas, p. 227).

Así, muchas políticas alimentarias (el ejemplo de la lucha contra la obesidad aparece de forma constante) fallan al centrarse casi en exclusiva en tratar de educar a los consumidores, ya que además, las empresas han mostrado una generalizada resistencia a adoptar un enfoque de salud pública ecológica. Como conclusión, el libro apuesta por políticas más

‘duras’, que incluirían de forma más clara, por ejemplo, instrumentos de política fiscal, habida cuenta de las limitaciones mostradas por los enfoques basados en incentivos positivos (p. 216).

Curiosamente, las reticencias a explicitar los efectos sobre la salud de algunos productos, contrasta con la mayor predisposición de las corporaciones a mostrar de manera más clara algunos efectos ambientales de los procesos productivos (p.e. la huella de carbono). Los autores concluyen aquí que para estas grandes empresas ha terminado siendo más atractivo el discurso de la ‘modernización ecológica’ (p. 217).

Tal como planteaba con anterioridad, la amplitud temática del texto impide entrar en profundidad en las innumerables dimensiones y aspectos que van apareciendo a lo largo de este recorrido por la política alimentaria, tales como las políticas relativas a esquemas de calidad como denominaciones de origen o producción ecológica (apenas una mención a esta última en el capítulo sobre medio ambiente), o a la cuestión de la pobreza y la seguridad alimentaria (de pasada en el capítulo sobre nutrición) y, en especial, por los debates respecto al reto del incremento de la producción agraria y las transformaciones tecnológicas necesarias para ello (la denominada segunda revolución verde). Sin embargo, lo que quizás se echa más en falta es una cuestión latente en todo el libro, pero que no llega a abordarse de forma explícita: los equilibrios y mecanismos del poder que operan en el sistema alimentario y condicionan enormemente las políticas públicas que los Estados adoptan para su regulación. Las grandes corporaciones transnacionales del sistema (agro)alimentario no sólo han mostrado su capacidad para ‘orientar’ las decisiones de compra y los patrones alimentarios de los consumidores, sino también de incidir de forma evidente en las políticas que las diferentes instancias públicas (internacional, comunitaria, nacionales) adoptan. La actividad de lobby desempeñada por estas corporaciones y la influencia que tienen en el diseño de la política alimentaria no recibe atención en el texto, dejándolo quizás huérfano de un elemento que hubiese completado el, en todo caso rico e integral, tratamiento que los autores hacen de la multidimensional ‘food policy’.

DIONISIO ORTIZ MIRANDA

Departamento de Economía y Ciencias Sociales
Universitat Politècnica de València

GARCÍA, J.M. y SINEIRO, F. (Coord.), 2011. *Apoyo Público a la Agricultura Española 2003-2010*. Ed. Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino (MARM), Madrid. 237 páginas.

A lo largo de sus ocho capítulos este libro recoge las contribuciones realizadas por un grupo de profesores universitarios expertos en política agraria al análisis de las subvenciones recibidas por la agricultura española en dicho período. El libro presenta tres bloques diferenciados: el primero, que proporciona un enmarque analítico e histórico al tema de estudio, se ocupa de repasar las continuadas reformas experimentadas por la Política Agrícola Común (PAC), por sus transferencias presupuestarias y por sus formas de apoyo al sector. El segundo bloque, que abarca desde el segundo al sexto capítulo, analiza las transferencias recibidas por la agricultura española de parte de las tres administraciones involucradas (la europea, la central y la autonómica), tanto en relación a políticas de precios y mercados como a otros sistemas de apoyo. En el mismo se emplea la clasificación y los indicadores desarrollados por la OCDE para comparar las formas y niveles de ayuda en los diversos países/zonas que la componen, aspectos de relevancia para el análisis del grado de distorsión del comercio internacional de productos agrarios. Finalmente, el tercer y último bloque que se desarrolla a lo largo de los dos últimos capítulos (Capítulos 7 y 8), analiza en clave interna europea las transferencias/ayudas a la agricultura española desde la óptica de la eficiencia y de la equidad de sus resultados (según producción, dimensión, territorio, etc.).

Tal y como se ha mencionado, el primer capítulo/bloque ofrece una panorámica histórica de las sucesivas reformas de la Política Agrícola Común (PAC) hasta el Chequeo Médico lanzado en 2008 y las tensiones financiero-presupuestarias subyacentes que a menudo las han desencadenado. Este encuadre resulta imprescindible para entender la lógica de los apoyos públicos a la agricultura en cada contexto histórico, y más en especial en el período objeto de estudio, que, además, son los antecedentes de arranque y enlace con la reforma de la PAC post-2013 en ciernes, cuyas propuestas legislativas para el primer y segundo pilar son también desgranadas en el contexto de una reflexión global sobre los retos venideros.

El segundo bloque arranca con un capítulo de carácter metodológico (cap. 2), que clasifica las medidas de ayuda para la obtención de los indicadores empleados por la OCDE como la Estimación del Apoyo al Productor (PSE, Producer Support Estimate), que agrupa el apoyo al precio del mercado y las transferencias presupuestarias directas a los productores; la Estimación de los Servicios Generales a la Agricultura (GSSE, General Services Support Estimate), que recoge las medidas de desarrollo rural que no comportan transferencias a los productores; y por último la Estimación del Apoyo Total (TSE, Total Support Estimate) que suma los dos indicadores anteriores y las subvenciones al consumo.

Una vez presentados dichos indicadores, el capítulo 3 compara el apoyo, vía PAC, recibido por la agricultura española, y por el conjunto de la UE, con la de otros países de la OCDE tales como Australia, Canadá, Corea, EEUU, Islandia, Japón, México, Noruega, Nueva Zelanda, Suiza y Turquía en 2003 y 2006. En la misma tónica, el capítulo 4 estima el Apoyo al Productor, a los Servicios Generales y el Apoyo Total derivados de la PAC (PSE-pac, GSSE-pac y TSE-pac) abonadas a las 17 Comunidades Autónomas de España.

Aunque la PAC es la pieza central de las políticas agrarias en España, el marco legal europeo previsto al respecto permite al gobierno estatal y a los autonómicos conceder ayudas con cargo a fondos propios, minimizando aquellos pagos basados en la producción. En base a ello, el capítulo 5 clasifica y estima las transferencias nacionales -suma de las transferencias estatales, de las autonómicas y de las de cofinanciación de las medidas de desarrollo rural- según la metodología de la OCDE denominándolas PSE-nacional, GSSE-nacional y TSE-nacional. No obstante, como sólo se conoce el montante global de las transferencias estatales y no su reparto regional, éstas presentan el inconveniente de que su distribución regional ha de ser estimada siguiendo algún criterio. El principio elegido por los autores para su reparto ha sido el del promedio simple de la aportación de cada región a la producción, a la superficie agrícola útil y al empleo agrícola total. Estas ayudas, menos orientados al productor y más a la ayuda estructural, presentan un peso promedio del 11% de la transferencia total a la agricultura española y van ganando en importancia. Además, se prevé que seguirán ganando peso en el futuro

a medida que se vaya reduciendo el presupuesto de la PAC y los Estados Miembros aumenten su participación en ayudas cofinanciadas.

El capítulo 6 puede ser considerado de transición hacia el siguiente bloque ya que, desmarcándose de la metodología de la OCDE, analiza el gasto público en agricultura a través de los presupuestos agrarios de las CCAA una vez detraídas las transferencias corrientes y de capital financiadas por el FEOGA, por el IFOP y por el MAPA. El análisis realizado a nivel autonómico, se lleva a cabo por objetivos (1-Defensa de rentas, 2-Desarrollo rural y vertebración del territorio, 3-Calidad, sanidad y seguridad alimentaria, 4-Medio Ambiente, 5-Asociacionismo agrario y 6-Servicios generales y otros), por destinatarios (1-Familias e instituciones sin fines de lucro, 2-Empresas privadas, 3-Entidades públicas y 4-Entes y empresas públicas) y por capítulos (Cap-IV: Transferencias corrientes, Cap-VI: Inversiones reales y Cap-VII: Transferencias de capital). Para finalizar las autoras estudian una serie de indicadores/ratios tales como el gasto agrario respecto al gasto total, el gasto agrario por UTA y el gasto agrario en relación a la Producción Final Agraria (PFA) para cada autonomía.

El último bloque presenta un especial interés para analizar el impacto de las políticas y ayudas comunitarias aplicadas en España en los años estudiados desde la óptica de su eficiencia y de la equidad de su distribución territorial. Así el capítulo 7 aborda el análisis de la distribución territorial de las ayudas directas del primer pilar y de las ligadas al desarrollo rural del segundo pilar de la PAC a partir de microdatos anonimizados de los años 2003 y 2008 cedidos por el FEAGA y descendiendo su examen a la escala provincial y municipal. Dicho estudio ha considerado la ayuda total, la ayuda media por beneficiario, la ayuda por superficie agrícola útil (SAU), la ayuda por ocupados a tiempo completo (UTA) y la ayuda respecto al margen bruto total (MBT) de las unidades territoriales consideradas. Los resultados obtenidos se presentan agrupados por cuartiles, desde el primero compuesto por aquellos territorios con menores importes de la variable considerada ($\leq 25\%$), hasta el cuarto con los de mayores importes ($\geq 75\%$).

Como broche final, el capítulo 8 analiza las subvenciones corrientes por explotación, empleando datos de las “explotaciones agrarias profesiona-

les” (cuyo umbral de tamaño mínimo en España es ≥ 4 UDEs) que participan en la Red de Información Contable Agraria (RICA) y cuyo número asciende al 58% de las existentes en España. Las subvenciones corrientes percibidas por este universo restringido de explotaciones en el año considerado (2008) son tratadas a través de cuatro indicadores: (a) por explotación, (b) por hectárea de SAU, (c) por UTA y (d) como porcentaje de la renta familiar, y cada una de ellas se presenta cruzada con la orientación productiva (las 8 OTEs más especializadas), los grupos de tamaño de UDE y las Comunidades Autónomas. El capítulo finaliza con un análisis comparativo de los cuatro indicadores mencionados de las explotaciones españolas con las de Francia e Italia. En este caso el análisis se lleva a cabo a nivel nacional, es decir sin considerar su distribución por regiones. Los cuatro indicadores arriba mencionados se cruzan con los grupos de tamaño de UDE para dos orientaciones productivas, los cultivos herbáceos y el bovino de leche separadamente.

La amplia gama de resultados que se desprenden a lo largo de los distintos capítulos de este ambicioso trabajo, además de interesantes, heterogéneos e incluso a veces contradictorios en apariencia, son tan ricos en matices como la realidad agraria de las diferentes regiones españolas; por lo que una interpretación apropiada de los mismos requiere un profundo conocimiento de la realidad de nuestro agro.

Teniendo en cuenta las distintas aproximaciones y enfoques empleados en el análisis de las ayudas públicas a la agricultura puede afirmarse que este manual presenta una visión poliédrica sobre el tema, que lo convierte en referente indispensable tanto para los analistas y los responsables de la política agraria de nuestro país como para el conjunto de agentes involucrados en el sector, pudiendo convertirse en una palanca que ayude a fortalecer el debate y la toma de decisiones relacionadas con un sector estratégico como es la agricultura.

INMACULADA ASTORKIZA IKAZURIAGA
Departamento de Economía Aplicada V
Universidad del País Vasco (UPV/EHU)

JULIÁN BRIZ e ISABEL DE FELIPE (coordinadores). Editorial Agrícola. Madrid (2011).
A propósito de “La Cadena de Valor Agroalimentaria: Análisis Internacional de Casos Reales”.

UNA AGITACION ACADEMICA

La primera vez que escuché la palabra “filière” fue en los años 60, cuando el economista agrario Milhau (1954) la introdujo para designar la conexión vertical existente entre los mercados agrícolas. Esta palabra francesa tiene varias acepciones: la primera es la máquina de hacer hilo, la “hiladora”, pero tiene una segunda acepción económica: “la orden de entrega de la mercancía a un tercero, por endoso, antes de que transcurra el plazo convenido para su primera libranza”. La primera acepción informa de la continuidad; la segunda de que estamos ante fenómenos comerciales en los que se transmiten productos tras un pacto mercantil.

En los años siguientes se fue ahondando en la significación de lo en España se vino denominando como **sistema agroalimentario**. Los trabajos de Goldberg (1957) en donde habla de “System” y de Malassis (1973) van asentando que, frente a los conceptos previos de ramas de actividad o de sectores, los sistemas permitían considerar en un continuum, actividades económicas fuertemente interrelacionadas, que sin embargo podían ser analizadas por separado para poner en relevancia las características propias de ellas, tanto en los aspectos puramente técnicos (aprovisionamientos), como organizativos (tipos de integración) o los concurrenciales (concentración, oligopolios, monopolios).

En la década de los 80, tras la creciente liberalización de los mercados internacionales, nace el concepto de **Cadena de Valor Global**, que hace referencia a la creación de cadenas internacionalizadas en donde las distintas actividades se van localizando en los territorios que presentan ventajas competitivas. Son redes “gobernadas” por los compradores (muy frecuentes, con marcas muy conocidas, en el textil o el mueble) o por los productores (frecuentes en industrias, como la electrónica y el automóvil, con fuertes inversiones en intangibles). Existe abundante literatura enfocada, sobre todo, al análisis de la ética de este tipo de organizaciones, que parecen consolidar el desfase Norte/Sur.

La **Cadena de Suministro** puede definirse como la red formada por las estructuras que están involucradas en los diferentes procesos y actividades que producen bienes y servicios para los clientes finales” (Christopher, 1998).

La **Cadena de Valor** considera a todos los componentes de la cadena de suministros buscando los sistemas de gestión coordinada que produzcan el mayor beneficio para el conjunto, de una forma económicamente sostenible.

Este enfoque lleva a considerar la cadena de valor como una sola organización virtual que es la que debe competir eficazmente con las otras cadenas competidoras, lo que a su vez requiere la estrecha cooperación e integración entre los eslabones que la forman en busca de sus competencias propias. Este análisis obliga a considerar el valor para los clientes, constituido por precio, calidad, entrega, servicio y otros valores asociados.

Lazzarini et al. (2001) convinieron en que esas organizaciones virtuales, tampoco estaban aisladas, sino que establecían relaciones con otros eslabones de cadenas afines, intercambiando conocimiento y servicios y aportando nuevo valor, creándose nuevas **estructuras en malla** (redes de cadenas) que llamaron “netchain”.

Vemos que el enfoque final no está lejos del aportado por Porter (1990) en los “**clusters**” cuando los define como “concentraciones de empresas e instituciones interconectadas” en una actividad y en un territorio concreto. Contempla la cadena de valor primaria (insumos, maquinaria y producción) con su extensión vertical (mercados, consumidores) y horizontal (instituciones formativas, de investigación, de servicios complementarios,...). Es, por tanto, otro análisis de “malla”, aunque circunscrito a un territorio.

Vemos que esta corriente de análisis económico lleva muchas décadas progresando y viene a confirmar que es necesario comprender la complejidad de las interacciones económicas, para poder actuar sobre la realidad a fin de mejorar su funcionamiento. Los análisis elementales pueden llevar a conclusiones erróneas, pues en los sistemas complejos el todo es mucho mayor que sus partes.

¿Por qué publicar, ahora, un libro recopilatorio de 33 artículos, estudiando aspectos teóricos de la cadena de valor o aplicando el análisis a productos y a territorios concretos? ¿Qué sentido puede tener que a ésta publicación haya seguido la edición, en 2012 y 2013, de otros dos libros (1), con el mismo formato, que recogen 44 nuevos artículos, con orientación similar?

Por motivos de trabajo, a lo largo del pasado año y hasta el mes de junio de este 2013 (2), tuve que analizar en profundidad la Reforma de la Política Pesquera Común (PPC), aprobada en las instancias comunitarias hace apenas unos días. Nunca había entrado en un análisis detallado de la PPC por lo que pude considerarla desde una perspectiva global y lo primero que se destacó fue ¡la absoluta falta de consideración de la cadena de valor del sector pesquero comunitario! Comprando la industria transformadora el 55% de todas las capturas y suponiendo el 75 % del valor final de la cadena de valor, en los centenares de páginas que recogía el documento comunitario, dedicaba al sector industrial sólo una página y media.

¿Qué está pasando en la elaboración de las políticas agraria y pesquera de la Unión Europea? Que al tratarse de una Reforma sobre una Reforma, de otra reforma...de una política de hace décadas, su elaboración se limita a retocar la anterior, sin plantearse una total revisión de lo actuado con el enfoque que los avances científicos permiten y exigen. Este es el auténtico fin pretendido por los coordinadores cuando destinan su trabajo a funcionarios, empresarios y estudiosos buscando que desarrollen criterios de evaluación en busca de una mayor competitividad. Estamos ante una agitación académica alertando que, para gestionar eficazmente lo complejo, hay que someterlo al rigor del conocimiento, lo que, hoy por hoy, no se está haciendo.

Y su mensaje es procedente, pues anima a proseguir los pasos que se van dando en nuestro país en el plano político, con la promulgación de la

(1) *Las redes de cadenas de valor alimentarias en el siglo XXI: Retos y oportunidades internacionales (2012) y Metodología y funcionamiento de la cadena alimentaria: Un enfoque pluridisciplinar e internacional (2013).*

(2) *La Reforma de la Política Pesquera Común. Informe del Consejo Económico y Social del Reino de España. Madrid 2013.*

“Ley para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria” y la transformación del Observatorio de Precios de los Alimentos en el Observatorio de la Cadena Alimentaria, como órgano de análisis y seguimiento de la cadena de valor, a la vez que motiva para cambiar de forma profunda la elaboración de las políticas económicas diseñadas para los sectores agro/mar/alimentarios.

En cuanto al contenido del libro es difícil juzgarlo de forma global. Podría ser un número monográfico, in extenso, de una revista científica especializada (como el *International Journal on Food System Dynamics* o la *System Dynamics Review*), con artículos muy variados, tanto los de carácter científico, como los de aplicación de modelos o los que buscan aproximaciones genéricas más divulgadoras. La calidad de algunos de ellos, seguramente les hubiera impedido publicarse en una revista como las citadas, pero son coherentes con el mensaje de los autores.

De entre todos ellos destaco el firmado por José Miguel Herrero (3), que tras hacer un barrido por las acciones político-administrativas que, tanto en Europa como en España, se están haciendo introduciendo la consideración de la cadena en su conjunto, repasa el análisis de la formación de los precios de un conjunto de relevantes alimentos que ha venido haciendo el Observatorio del Precio de los Alimentos que él dirige. A destacar lo acertado de las “principales conclusiones” que adjunta detrás de cada análisis.

Por resaltar una aplicación concreta y eficaz, la recogida por los coordinadores, con la colaboración de Itziar Asunción (4), con conclusiones claras y contundentes.

Destacable también el artículo del Dr. D. José Acevedo et al. (5), que, tras hacer un eficaz análisis, aporta un árbol de gestión de dificultades (Diagrama causa-efecto de la insatisfacción de la demanda) realmente completo y modélico, aunque al leer el artículo uno no puede dejar de recordar los escritos sobre el funcionamiento del mercado de aquel contemporáneo de Mozart llamado Adam Smith.

(3) *La transparencia en la formación de precios en la cadena de valor alimentaria de España*. Págs. 97 a 132.

(4) *Cadena de valor corta: caso de la cadena hortofrutícola de Aranjuez (Madrid)*. Págs. 401 a 426.

(5) *Análisis de la cadena de valor hortofrutícola del Municipio de Marianao en La Habana*. Págs. 427 a 448.

Libro interesante y variado que quiere constituirse en fulcro para provocar un cambio de visión en la política económica y en la gestión diaria de los negocios. Ojalá lo consigan. Su ingente trabajo se lo merece.

JORGE JORDANA

Dr. Ingeniero Agrónomo
Ldo. En Ciencias Económicas

BIBLIOGRAFÍA

- CHRISTOPHER, M. C. (1998). *Logistics and Supply Chain Management: Strategies for Reducing Cost and Improving Service*, Financial Times Prentice Hall London.
- GOLDBERG, R. (1957). *A concept of agribusiness*, Harvard University Press, Boston (MA).
- LAZZARINI, S. G., CHADDAD, F. R. y COOK, M. (2001), *Integrating supply and network analysis: The study of netchains*. En: *Journal on Chain and Network Science*, Vol. 1 (1): 7-22.
- MALASSIS, L. (1973). *Economie agroalimentaire. Economie de la consommation et de la production agroalimentaire*, Cujas, Paris.
- MILHAU, J. (1954). *Traité d'économie rurale*, Presses Universitaires de France, Paris.
- PORTER, M. E. (1998). *Clusters and Competition y Competing Across Locations en On Competition*. Harvard Business School Press.

NOTICIAS DE LIBROS

ANTONIO GASCÓN Y MIRAMÓN. *Organización cooperativa de la venta de los aceites españoles*. Edición facsímil. Publicaciones de la Universidad de Jaén. 2013

El 14 de Septiembre de 1928, la Asociación Nacional de Olivareros de España, en respuesta a una oferta hecha y reiterada por la Cámara Agrícola de Jaén, encarga a D. Antonio Gascón y Miramón que elabore un estudio sobre la posibilidad de organizar cooperativamente a los productores para la venta de sus aceites en los mercados interior y exterior con la finalidad de crear una central de venta en común.

Antonio Gascón y Miramón era, además de Catedrático de la Escuela Industrial de Madrid, Jefe del Servicio de Publicaciones Agrícolas del por entonces Ministerio de Fomento. En la Biblioteca Central del Ministerio de Agricultura, de donde precisamente procede el original de esta cuidada edición facsimilar, pueden consultarse 31 obras relacionadas fundamentalmente con aspectos cooperativos del autor citado.

En esta edición se reproducen tres cuadernillos de la obra de Gascón: el primero, publicado en 1928 parte de una premisa, que según el propio Rector Magnífico de la Universidad de Jaén, Manuel Parras Rosa, autor del prólogo que contextualiza esta edición facsimilar y uno de los profesionales que mejor conoce el sector oleícola, dice literalmente que esta publicación tiene hoy día plena vigencia: “Los olivaderos se han cuidado únicamente de producir, desentendiéndose hasta ahora de los problemas de la venta, y han dejado que los diferentes intermediarios se apoderen por completo del dominio del negocio”. “Se impone la necesidad de que el productor se libere a tiempo y reconquiste, si no el pleno dominio del negocio, la parte que legítimamente le corresponde, que es la mayor y principal”. “Esto no podrán lograrlo jamás los productores aislados, ni

Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros, n.º 236, 2013 (215-217).

reunidos en pequeños grupos. No hay más salida que la cooperación a gran escala y sólidamente organizada. Pretender otra cosa es soñar”.

Manuel Parras Rosa ha obtenido, entre otros, el XXIV Premio Nacional de Publicaciones Agrarias, Pesqueras y Alimentarias convocado por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, por su trabajo “La demanda de aceite de oliva virgen en el mercado español”, siendo editado en 1996 por el citado Ministerio dentro de la Serie Estudios.

Por su parte, José Luis García -Lomas Hernández, Presidente de la Caja Rural de Jaén comparte este planteamiento de vigencia y actualidad de la obra, tanto en sus certeros análisis sobre la situación de la producción y comercialización del aceite de oliva, como en la definición de los obstáculos que se encuentran los productores para la venta.

El segundo cuadernillo que conforma la obra es la colección de las nueve “charlas” (formato utilizado en la divulgación de conocimientos agrícolas a comienzos del siglo XX, a veces, acompañado de proyecciones cinematográficas), editado en 1929, cuenta con una advertencia preliminar de Gascón para sacudir “el individualismo suicida”. El folleto está prologado por José de Viedma Jiménez, Ingeniero Jefe del Servicio Agronómico de Jaén y Vocal del Consejo Directivo de la Asociación Nacional de Olivareros de España. Todas las charlas giran en torno a la defensa y bondades de la cooperación y la importancia de tener en cuenta los aspectos comerciales para el éxito del movimiento cooperativo.

El tercer cuadernillo de la obra recoge el artículo publicado en el “Boletín de Agricultura Técnica y Económica”, número 250, de 31 de octubre de 1929, en el que se publica la noticia de la constitución de la Unión de Olivicultores de Jaén, de acuerdo con las indicaciones contenidas en el estudio de Gascón y Miramón.

Nos encontramos por tanto ante una edición facsimilar de plena actualidad, editada con el mimo y cuidado característico de las publicaciones de la Universidad de Jaén, que ha acertado plenamente a reproducir con fidelidad el original cedido por la Biblioteca del Ministerio de Agricultura, conservando la pátina de la encuadernación y su contenido original.

Además, esta edición va a facilitar el conocimiento de una obra que resalta la importancia de un sector estratégico en la economía nacional y confor-

mador de la identidad cultural jiennense, como es el oleícola; poniendo de esta forma de manifiesto “el compromiso con la sociedad” de la Universidad de Jaén, lema de su 20 Aniversario.

JUAN MANUEL GARCÍA BARTOLOMÉ

Jefe de Área. División de Estudios y Publicaciones
Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente

235
2/2013

*Revista Española
de Estudios
Agrosociales y
Pesqueros*

La Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros, refundición de la Revista de Estudios Agrosociales y de la revista Agricultura y Sociedad, es una publicación periódica y especializada en temas relativos al medio rural con referencia especial a los sectores agrario, pesquero y forestal, al sistema agroalimentario, a los recursos naturales, al medio ambiente y al desarrollo rural, desde el objeto y método de las ciencias sociales.

ESTUDIOS

**R. Clotet Ballús, Y. Colomer Xena, E. Jara
rta Bragulat y F. Mayor Zaragoza**

El sistema alimentario global: I-Definición de un espacio.

**Elena Poli, Teresa Serra Devesa y José
María Gil Roig**

Potencial y condicionantes para implementar la biotecnología agrícola como instrumento de desarrollo: cultivo de OGM y pequeños agricultores en el Distrito de Dharmapuri, India.

**Almudena Gómez-Ramos, Ignacio González Folgueral, Raúl Guerra Antolín,
Dossa Gabin Gbetablé, Soufianou Ki-**

**bissa Salifou, Bárbara Vinceti, Dolores
Agúndez Leal y Néstor Sokpon**

Caracterización de la población del norte de Benín en relación al consumo y conservación de especies forestales alimenticias.

**M. J. Tabernero de Paz Risueño, D. J. Bartolomé Rodríguez, R. Posado Ferreras,
R. Bodas Rodríguez y J. J. García García.**

Sistemas de explotación del ganado de lidia en España I: caracterización y tipología de las ganaderías de lidia

**R. Posado Ferreras, R. Bodas Rodríguez,
M. J. Tabernero de Paz Risueño, D. J. Bartolomé Rodríguez y J. J. García García**

Sistemas de explotación del ganado de lidia en España II: perfil sociodemográfico de los ganaderos y perspectivas de futuro.

Director: Carlos Gregorio Hernández Díaz-Ambrona

Suscripción anual 2013 (3 números)

Edita: *Secretaría General Técnica*
Ministerio de Agricultura,
Alimentación y Medio Ambiente

España 52,88 €
Extranjero 72,60 €
Número suelto 20,19 €

Solicitudes: A través del Centro de Publicaciones del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente. Paseo de la Infanta Isabel, 1 • 28071 Madrid. Téf.: (91) 347 55 50 • Fax: (91) 347 57 22 • 28071 • E-mail: micruzpf@magrama.es Librerías especializadas.

Redacción: Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros. C/ Alfonso XII, n.º 56 - 28071 Madrid (España). Téf.: 91 347 55 48. E-mail: redaccionReap@magrama.es



ager

AGER, Revista de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo Rural / Journal of Depopulation and Rural Development Studies es una revista de periodicidad semestral sobre temas de desarrollo rural y territorial. Se publica, por parte del CEDDAR (Centro de Estudios sobre la Despoblación y Desarrollo de Áreas Rurales), desde el año 2001.

AGER se encuentra incluida en las siguientes bases de datos: Scopus (Elsevier), Abi Inform (Proquest), Econlit, Geobase, CSA Sociological Abstracts, CAB Abstracts, Dialnet, ISOC, Latindex, Redalyc y CIRC (Clasificación Integrada de Revistas, CSIC).

Cuenta con el Certificado de Revista Excelente tras haber renovado con éxito en 2013 el proceso de evaluación de la calidad de revistas científicas españolas llevado a cabo por la Fundación Española para la Ciencia y la Tecnología.

Número 15 (octubre 2013)

- «Organizing a Rural Transformation: Contrasting Examples from the Industrialization of Tree Harvesting in North America».

Michael Clow and Peter MacDonald

- «El asentamiento de los neorrurales extranjeros en La Alpujarra Granadina: un análisis desde su perspectiva».

Adriana Bertuglia, Samir Sayadi, Carlos Parra, Angela Guarino

- «El común de unos pocos. La infrautilización del monte vecinal en la montaña oriental gallega».

Ana Cabana Iglesia, Ana Isabel García Arias, María do Mar Pérez Fra y Abel Rodríguez López

- «Diagnóstico y propuestas para la revitalización de las sierras de Teruel (Gúdar-Javalambre y Maestrazgo)».

Luis del Romero Renau y Jaime Escribano Pizarro

- «Contribución de un modelo de producción bioenergética a escala local al desarrollo del medio rural. El caso de la comarca de Odra-Pisuerga (Burgos)».

Almudena Gómez-Ramos, Margarita Rico González y Sofía Olmedilla Pérez

- Reseñas bibliográficas.

Editores:

Vicente Pinilla (Universidad de Zaragoza)
vpinilla@unizar.es

Arlinda García Coll (Universidad de Barcelona)
arlindagarcia@ub.edu

Ernesto Clar (Universidad de Zaragoza)
eclar@unizar.es

Editora de reseñas: Margarita Rico (Universidad de Valladolid)
mrico@iaf.uva.es

Normas de estilo de la revista, en: <http://www.ceddar.org>



ager

REVISTA
DE ESTUDIOS
SOBRE
DESPoblACIÓN
Y DESARROLLO
RURAL.
JOURNAL
OF DEPOPULATION
AND RURAL
DEVELOPMENT
STUDIES

15



Nº 15 / OCTUBRE 2013 CENTRO DE ESTUDIOS SOBRE LA DESPOBLACIÓN Y DESARROLLO DE ÁREAS RURALES

Edita:

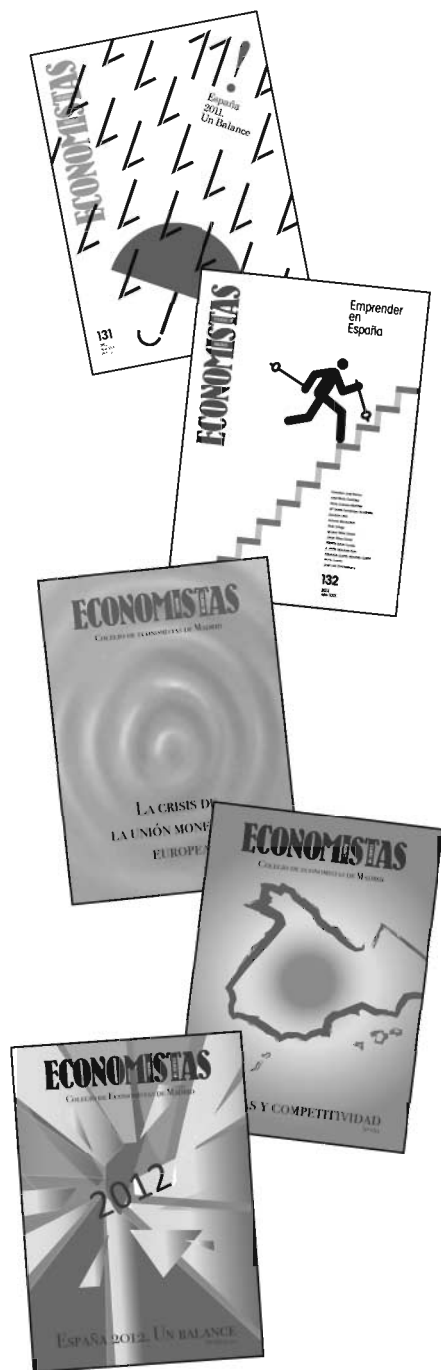
Centro de Estudios sobre la Despoblación
y Desarrollo de Áreas Rurales (CEDDAR)

Calle Moncasi, 4, entlo. izda.
50006 Zaragoza, España

Tfno. y Fax 976 372 250
info@ceddar.org
www.ceddar.org

ECONOMISTAS

COLEGIO DE
MADRID



La revista **Economistas** es la publicación del **Colegio de Economistas de Madrid**. Su periodicidad es trimestral, con tres números ordinarios y uno extraordinario.

Los números **ordinarios** son monográficos.

El número **extraordinario** recoge el análisis y la valoración de la economía española en el año anterior y sus perspectivas para el año en curso. Se presenta como un plural y completo balance del año, realizado por un amplio grupo de especialistas y estructurado en diez áreas del ámbito económico.

Información, ventas y suscripciones:

Colegio de Economistas de Madrid
Flora, 1 - 28013 Madrid

Tel. 91 559 46 02 Fax 91 559 29 16

revista.economistas@cemad.es

www.revistaeconomistas.com

ESTUDIOS

La forma jurídica del Consejo Regulador: el modelo de las fundaciones y asociaciones como alternativa para la gestión de las denominaciones de origen en tiempos de crisis, por Javier Guillem Carrau	13
El trabajo infantil especializado en el marco de la agricultura moderna: el caso del altiplano poblano, México, por Diosey Ramón Lugo-Morin	55
Pagos agroambientales y productores agrarios: un análisis Delphi de las percepciones y demandas de los ganaderos beneficiarios de los programas de ayudas, por Marcos Domínguez-Torreiro y Fátima Gómez-Rodríguez	81
Factores institucionales en la reforma de la PAC 2020, por Albert Massot Martí	119
Evaluación de la sostenibilidad de la agricultura de subsistencia en San José de Cusmapa, Nicaragua, por Esperanza Arnés Prieto , Omar Marín González , Alicia Merino Zazo y Carlos G. Hernández Díaz-Ambrona	171

CRÍTICA DE LIBROS

Lang, Tim; Barling, David y Caraher, Martin. <i>Food Policy. Integrating Health, Environment and Society</i> , por Dionisio Ortiz Miranda	201
García, J.M. y Sineiro, F. <i>Apoyo Público a la Agricultura Española 2003 - 2010</i> , por Inmaculada Astorkiza Ikazuriaga	204
Briz, Julián y De Felipe, Isabel. <i>A propósito de “La Cadena de Valor Agroalimentaria: Análisis Internacional de Casos Reales”</i> , por Jorge Jordana	208

NOTICIAS DE LIBROS

Antonio Gascón y Miramón. <i>Organización cooperativa de la venta de los aceites españoles</i> , por Juan Manuel García Bartolomé	215
--	-----

