

9. EL FEOGA-ORIENTACIÓN Y LAS ESTRUCTURAS AGRARIAS

Felipe L. Moreno Sánchez
Dtor. Gral. de Estructuras Agrarias.
Consejería de Agricultura y Comercio.
Junta de Extremadura

1. ANTECEDENTES

Con motivo del ingreso de España en la C.E.E., y cuando aún se estaba estudiando la aprobación del Acta Única Europea, la Administración Española, a través del MAPA, de conformidad con lo establecido en el Art. 3 de la Directiva 75/268/CEE de 28 de abril, presentó en febrero de 1987 ante las Comunidades Europeas una petición formal para que se estableciera una acción común específica, a través del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola, Sección Orientación, que sirviera para la **mejora de las infraestructuras agrarias**.

Como respuesta a esta petición, el Consejo de Ministros de la CEE aprobó el 25 de abril de 1988 el Reglamento 1.118/88, por el que se establecía una acción común específica, dirigida a la promoción del desarrollo agrario en determinadas regiones de España.

El citado Reglamento recogía siete medidas a desarrollar en un plan quinquenal, encaminadas a propiciar el desarrollo económico y social de las zonas desfavorecidas.

De estas siete medidas:

1. Mejora de la infraestructura rural.
2. Regadíos (mejora de los existentes y creación de nuevas redes de riego).
3. Concentración parcelaria y obras conexas.
4. Lucha contra la erosión.

5. Mejora de suelos.
6. Mejora forestal.
7. Mejora de viviendas.

Los números 2, 3, 5 y 7 fueron encomendadas al IRYDA, los números 4 y 6 al ICONA, siendo la número 1 común a ambos Institutos.

En la fecha en que tienen lugar estos hechos, ambos Organismos Autónomos del MAPA, no tenían ningún nexo común, mientras que en la Comunidad Autónoma de Extremadura ya se había previsto esta contingencia, creando desde un principio la Dirección General de Estructuras Agrarias, que albergaba las competencias transferidas desde ambas Instituciones.

Para tratar de coordinar las actuaciones en esta materia se crea, en la Administración del Estado, la Secretaría General de Estructuras Agrarias (R.D. 1.532/1.988 de 23 de diciembre), pero sin llegar todavía al modelo al que ya se había anticipado nuestra Comunidad, y al que se ha llegado definitivamente tras la reestructuración del Ministerio de Agricultura de 26 de abril de 1991 (R.D. 654/1991) en la que se adscriben a la Secretaría de Estructuras Agrarias el IRYDA y el ICONA.

Esta circunstancia obligó a una serie de negociaciones entre las 17 Comunidades Autónomas y los dos Institutos, sobre la forma de repartir los fondos asignados para cada medida.

Para la delimitación de las zonas de actuación, se acordó que, dentro de las desfavorecidas, se eligieran zonas en las que se pudiera actuar al menos en 4 de las 7 medidas y no más de una zona y media por provincia, consiguiéndose para Extremadura que fuesen cuatro las zonas de actuación, dos por cada provincia, que se denominaron: Azuaga-Sierra Sur y Siberia Extremeña en Badajoz, y Villuercas y Valles-Sierra Norte en Cáceres.

Este Plan tiene una duración de cinco años (1988-1992) con una inversión total de 137.714,8 millones de pesetas, a nivel del Estado Español, de los que 11.200,9 corresponden a la C.A. de Extremadura (cuadro 1).

De este total, la financiación corresponde el 50 por 100 a la Comunidad Autónoma y el 50 por 100 al MAPA, a través de sus Organismos Autónomos, IRYDA e ICONA.

De la inversión realizada, la Comunidad Europea subvenciona a la Administración inversora en un 50 por 100 de lo invertido, en todas las medidas, excepto en regadíos, en los que se reduce al 40 por 100 la participación comunitaria.

En el cuadro 2 se detallan las inversiones imputables por líneas del Reglamento y por Comunidades Autónomas.

En el cuadro 3 se expresa la distribución por líneas del Reglamento y por comarcas de actuación dentro de nuestra Comunidad Autónoma.

Al finalizar en 1990 el tercer año de la ejecución de este Plan, podemos decir con satisfacción, que desde Extremadura, se viene cumpliendo con rigor el Plan, estando en líneas globales, por encima de la inversión prevista, para este período.

CUADRO 1. Distribución por C.C.AA. de la inversión imputable a la CEE en el marco de la acción común (1988-1992)

| Comunidad Autónoma | I.R.Y.D.A. | | Indicador | I.C.O.N.A. | | TOTAL | |
|----------------------|---------------|-----------------|--------------|-----------------|----------------|------------------|----------------|
| | Millones Ecus | Millones Ptas. | | Millones Ecus | Millones Ptas. | Millones Ecus | Millones Ptas. |
| | Andalucía | 103,3 | | 16.092,7 | 17,3 | 7.929,5 | 154,2 |
| Aragón | 38,9 | 6.060,1 | 9,1 | 4.175,1 | 65,7 | 10.235,2 | |
| Asturias | 22,4 | 3.489,6 | 3,0 | 1.370,9 | 31,2 | 4.860,5 | |
| Baleares | 5,3 | 825,7 | 1,1 | 498,5 | 8,5 | 1.324,2 | |
| Canarias | 28,9 | 4.502,2 | 2,3 | 1.059,3 | 35,7 | 5.561,5 | |
| Cantabria | 6,5 | 1.012,6 | 1,6 | 732,2 | 11,2 | 1.744,8 | |
| Castilla-La Mancha | 74,9 | 11.668,4 | 12,1 | 5.546,0 | 110,5 | 17.214,4 | |
| Castilla y León | 103,8 | 16.170,6 | 14,1 | 6.456,1 | 145,3 | 22.635,7 | |
| Cataluña | 20,1 | 3.131,3 | 8,0 | 3.661,0 | 43,6 | 6.792,3 | |
| Extremadura | 50,7 | 7.898,3 | 7,2 | 3.302,6 | 71,9 | 11.200,9 | |
| Galicia | 43,7 | 6.807,8 | 8,5 | 3.894,7 | 68,7 | 10.702,5 | |
| Madrid | 3,5 | 545,2 | 1,3 | 592,0 | 7,3 | 1.137,2 | |
| Murcia | 14,2 | 2.212,2 | 2,7 | 1.230,7 | 22,1 | 3.442,9 | |
| Navarra | 10,0 | 1.557,9 | 2,1 | 965,9 | 16,2 | 2.523,8 | |
| Rioja, La | 2,4 | 373,9 | 1,1 | 498,5 | 5,6 | 872,4 | |
| Comunidad Valenciana | 28,9 | 4.502,2 | 5,9 | 2.695,1 | 46,2 | 7.197,3 | |
| País Vasco | 32,5 | 5.063,0 | 2,6 | 1.184,0 | 40,1 | 6.247,0 | |
| TOTAL | 100,0 | 91.913,7 | 100,0 | 45.801,1 | 884,0 | 137.714,8 | |

1 ecu = 155,786 ptas.

CUADRO 2. Inversión imputable por líneas del Reglamento 1.118/88 (millones de pesetas)

| Comunidad Autónoma | 1 Regadío | 2 Infraestructuras | 3 Concentración parcelaria | 4 Lucha contra la erosión | 5 Mejora superf. agrícolas | 6 Mejora forestal | 7 Mejora de viviendas | Total |
|----------------------|---------------|-----------------------|-------------------------------|------------------------------|-------------------------------|----------------------|--------------------------|----------------|
| Andalucía | 8.229 | 5.906 | 250 | 2.947 | 904 | 4.958 | 804 | 23.998 |
| Aragón | 3.594 | 1.203 | 452 | 1.432 | 452 | 2.729 | 359 | 10.221 |
| Asturias | - | 1.928 | 1.446 | 467 | - | 910 | 116 | 4.867 |
| Baleares | 826 | - | - | 268 | - | 249 | - | 1.343 |
| Canarias | 2.500 | 1.788 | - | 595 | 188 | 453 | 26 | 5.550 |
| Cantabria | - | 472 | 523 | 252 | - | 492 | 18 | 1.757 |
| Castilla-La Mancha | 4.093 | 3.131 | 3.531 | 1.493 | 537 | 4.043 | 376 | 17.204 |
| Castilla y León | 5.738 | 3.676 | 5.047 | 1.659 | 904 | 4.780 | 806 | 22.610 |
| Cataluña | 2.152 | 467 | - | 1.483 | 172 | 2.197 | 340 | 6.811 |
| Extremadura | 2.213 | 3.022 | 2.161 | 679 | 587 | 2.251 | 300 | 11.213 |
| Galicia | - | 3.886 | 2.822 | 890 | - | 3.016 | 100 | 10.713 |
| Madrid | 112 | 213 | 220 | 257 | - | 318 | - | 1.120 |
| Murcia | 1.304 | 452 | 150 | 678 | 165 | 576 | 141 | 3.466 |
| Navarra | 1.028 | - | 476 | 366 | - | 596 | 54 | 2.520 |
| Rioja, La | 66 | 99 | 209 | 238 | - | 287 | - | 899 |
| Comunidad Valenciana | 2.692 | 932 | 350 | 1.064 | 410 | 1.624 | 118 | 7.190 |
| País Vasco | 349 | 2.424 | 1.369 | 810 | 199 | 743 | 337 | 6.231 |
| TOTALES | 34.986 | 29.599 | 19.006 | 15.578 | 4.518 | 30.221 | 3.895 | 137.713 |

CUADRO 3. Distribución de la inversión imputable por líneas del Reglamento 1.118/88 para Extremadura

| Zonas de Actuación | MEDIDAS DE LA ACCIÓN COMÚN (Millones de pesetas) | | | | | | | | | | TOTAL | | |
|---------------------|--|------------------|--------------|-----------------|---------------------------|-------------------|----------------------|------------------|-----------------------|------------|--------------|---------------------|---------------|
| | Mejora Infraestructura | | Regadíos | | Concen-tración Parcelaria | | Lucha contra erosión | | Mejora | | | Mejora de viviendas | |
| | Abasteci-mientos | Electri-ficación | Red viaria | Nuevos regadíos | Mejora regadíos | Mejora Parcelaria | Obras hidrológicos | Mejora de suelos | Repobla-ción forestal | | | | |
| Campo-Sierra Sur | - | - | 506 | - | 25 | 463 | - | 142 | 66 | 294 | - | 1.496 | |
| Siberia Extremeña | - | - | 887 | 200 | - | 529 | 63 | 81 | 139 | 153 | 612 | 150 | 2.814 |
| Villuercas | - | - | 655 | 94 | 50 | 529 | 26 | 81 | 119 | 43 | 185 | 150 | 1.932 |
| Valles-Sierra Norte | - | - | 974 | 940 | 904 | 640 | 115 | 313 | 187 | 176 | 722 | - | 4.971 |
| TOTALES | - | - | 3.022 | 1.234 | 979 | 2.161 | 204 | 475 | 587 | 438 | 1.813 | 300 | 11.213 |

2. PLAN DE DESARROLLO Y DE AJUSTE ESTRUCTURAL DE LAS REGIONES MENOS DESARROLLADAS. LA REFORMA DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES EN EXTREMADURA

El Consejo de las Comunidades Europeas aprueba el 24 de junio de 1988 el *Reglamento n.º 2.052/88*, relativo a las funciones de los Fondos con finalidad estructural y a su eficacia, así como a la coordinación, entre sí, de sus intervenciones, con las del Banco Europeo de Inversiones y con las de los demás instrumentos financieros existentes.

Este Reglamento, coloquialmente conocido como de *reforma de los fondos estructurales*, se marca cinco objetivos, con el quinto subdividido en dos, y atribuye a cada Fondo unos objetivos de actuación.

Asimismo, tras examinar las necesidades de las regiones que constituyen la Comunidad Europea, dictamina el tipo de objetivo a que han de asignarse, cada una de ellas, para la resolución de sus problemas estructurales.

Así, al Objetivo n.º 1, se asignan las regiones cuyo P.I.B. por habitante sea, en los tres últimos años, inferior al 75 por 100 de la media comunitaria. La meta de este objetivo es fomentar el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas.

En España las regiones afectadas por el Objetivo n.º 1 son: Andalucía, Asturias, Castellón, Castilla-La Mancha, Ceuta y Melilla, Comunidad Valenciana, *Extremadura*, Galicia, Canarias y Murcia.

Para estas nueve regiones del Objetivo 1, el Estado Español, en colaboración con las Comunidades Autónomas, redacta en 1989 un Plan de Desarrollo Regional (PDR) en el que se recogen las necesidades y las aspiraciones de cofinanciación.

A este documento, la Comisión de las Comunidades Europeas, responde con el Marco Comunitario de Apoyo (MCA), en el que figuran las líneas aceptadas por la Comisión de las propuestas en el P.D.R., y los techos de cofinanciación disponibles (1).

En concreto para Extremadura se aprobaron 8 ejes de desarrollo, correspondiendo a la *Agricultura y Desarrollo rural el n.º 4*, conteniendo cuatro subejos, titulados:

- 4.1. Mejora de las condiciones de producción.
- 4.2. Protección del medio y conservación de los recursos naturales.
- 4.3. Acciones horizontales.
- 4.4. Reorientación de las producciones y mejora de la calidad.

La financiación asignada a cada subeje figura en el cuadro 4.

La totalidad de estos subejos son cofinanciados desde la Comunidad Europea por el FEOGA-Orientación, excepto el subeje 4.1. en el que también participa, en su financiación, el FEDER.

(1) Ver también capítulo 8.

CUADRO 4. Plan de financiación provisional por eje y por fuente de financiación (precios 1989) Extremadura (mills. ecus)

| EJES Y SUBEJES | Coste | | Total | | Subvenciones Comunitarias | | | | Financiación nacional pública necesaria | | | | Sector | | Préstamos Comunit. | |
|---|------------|------------|------------|------------|---------------------------|------------|------------|------------|---|-----------|-----------|----------|--------|---------|--------------------|----------|
| | Total | Público | Gasto | | TOTAL | F.E.D.E.R. | F.S.E. | F.E.O.G.A. | Otras | TOTAL | Estado | Regiones | Otras | Privado | | Comunit. |
| | | | 1=2+12 | 2=3+8 | | | | | | | | | | | | |
| 1. Integración y articulación territoriales | 129 | 129 | 76 | 76 | | | | | | 53 | | | | 0 | 15 | |
| 1.1. Autopistas, autovías y carreteras | 123 | 123 | 74 | 74 | | | | | | 49 | | | | | 13 | |
| 1.2. Ferrocarriles | 0 | 0 | 0 | 0 | | | | | | 0 | | | | | 0 | |
| 1.3. Puertos | 0 | 0 | 0 | 0 | | | | | | 0 | | | | | 0 | |
| 1.4. Aeropuertos | 0 | 0 | 0 | 0 | | | | | | 0 | | | | | 0 | |
| 1.5. Vías navegables | 0 | 0 | 0 | 0 | | | | | | 0 | | | | | 0 | |
| 1.6. Otros medios de transporte | 0 | 0 | 0 | 0 | | | | | | 0 | | | | | 0 | |
| 1.7. Telecomunicaciones | 6 | 6 | 2 | 2 | | | | | | 4 | | | | | 2 | |
| 2. Industria, servicios y artesanía | 39 | 39 | 22 | 22 | | | | | | 17 | | | | 33 | 0 | |
| 2.1. Ayudas a la indust. y a la artesanía | 34 | 34 | 6 | 6 | | | | | | 6 | | | | 22 | 0 | |
| 2.2. Ayudas a las serv. a las empresas | 17 | 17 | 3 | 3 | | | | | | 3 | | | | 11 | 0 | |
| 2.3. Desarrollo local | 13 | 13 | 8 | 8 | | | | | | 5 | | | | 0 | 0 | |
| 2.4. Zonas industriales y artesanales | 8 | 8 | 5 | 5 | | | | | | 3 | | | | 0 | 0 | |
| 3. Turismo | 13 | 13 | 8 | 8 | | | | | | 5 | | | | 0 | 0 | |
| 3.1. Ayudas a las inversiones turísticas | 0 | 0 | 0 | 0 | | | | | | 0 | | | | 0 | 0 | |
| 3.2. Revitaliz. recursos cultur. de init. turist. | 13 | 13 | 8 | 8 | | | | | | 5 | | | | 0 | 0 | |
| 4. Agricultura y desarrollo rural | 188 | 188 | 113 | 113 | | | 99 | | | 32 | | | | | 0 | |
| 4.1. Mejora condiciones de producción | 129 | 129 | 68 | 68 | | | 54* | | | 43 | | | | | 4 | |
| 4.2. Protec. del medio y conserv. rec. natur. | 18 | 18 | 9 | 9 | | | 9 | | | 25 | | | | | 0 | |
| 4.3. Acciones horizont. (objetivo n.º 5a) | 30 | 30 | 30 | 30 | | | 30 | | | 4 | | | | | 0 | |
| 4.4. Reorientación produc. y mejora calidad | 11 | 11 | 6 | 6 | | | 6 | | | 3 | | | | | 0 | |
| 5. Infraestruct. de apoyo activ. económ. | 70 | 70 | 39 | 39 | | | 0 | | | 3 | | | | 0 | 20 | |
| 5.1. Agua | 44 | 44 | 24 | 24 | | | | | | 31 | | | | 0 | 15 | |
| 5.2. Energía | 0 | 0 | 0 | 0 | | | | | | 20 | | | | | 0 | |
| 5.3. Medio ambiente | 17 | 17 | 10 | 10 | | | | | | 7 | | | | | 5 | |
| 5.4. Investig. desarrollo e innovación | 5 | 5 | 3 | 3 | | | | | | 2 | | | | | 0 | |
| 5.5. Equipamientos de formación | 0 | 0 | 0 | 0 | | | | | | 0 | | | | | 0 | |
| 5.6. Equipamientos sanitarios | 4 | 4 | 2 | 2 | | | | | | 2 | | | | | 0 | |
| 6. Valorización de los recursos humanos | 42 | 42 | 26 | 26 | | | 0 | | | 16 | | | | 0 | 0 | |
| 6.1. Medidas direct. relac. con ejes desar. | 16 | 16 | 11 | 11 | | | 19 | | | 6 | | | | | 0 | |
| 6.2. Medidas multiaxiales | 8 | 8 | 5 | 5 | | | 5 | | | 3 | | | | | 0 | |
| 6.3. Medidas reg. n.º 4, 255/88, art. 1 (5 y 6) | 5 | 5 | 4 | 4 | | | 4 | | | 2 | | | | | 0 | |
| 6.4. Medidas reg. n.º 4, 255/88, art. 1 (2) | 0 | 0 | 0 | 0 | | | 0 | | | 0 | | | | | 0 | |
| 7. Asist. técnica, acompañamiento e informac. | 2 | 2 | 2 | 2 | | | 0 | | | 0 | | | | | 0 | |
| 8. Objetivos n.º 3 y 4 | 31 | 31 | 20 | 20 | | | 20 | | | 11 | | | | | 0 | |
| TOTALES | 547 | 514 | 306 | 168 | 39 | 99 | 208 | 32 | 176 | 33 | 39 | | | | | |

1. Incluidos los carreteros rurales. 2. Incluidos los puertos deportivos y puertos de pesca. 3. Puede afectar asimismo al turismo y a la agricultura. 4. Incluidos los usos agrícolas. 5. Incluida la electrificación rural.
6. Los importes FEDER no están desglosados por subejos. ** Oferta de préstamos comunitarios BEI y CECA. * Estos 54 M. ecus comprenden: 20,60 M. ecus del Programa Operativo, 2,10 M. ecus del Programa de Prejubilación, y 31,30 M. ecus del Plan de Acción Común (R. 1118/88).

3. LOS PROGRAMAS OPERATIVOS

Una vez fijado por la Comisión Europea el M.C.A., correspondió a la Comunidad Autónoma con competencias en las respectivas áreas, desarrollar los Programas Operativos para cada Subeje y Fondos participantes.

Así, a la Dirección General de Estructuras Agrarias le correspondió la redacción de los Programas Operativos correspondientes a los subejos de *Mejora de las Condiciones Productivas* y el de *Protección del Medio y Conservación de los Recursos Naturales*, correspondiendo a las Direcciones Generales de la Producción Agraria y de Extensión, Investigación y Capacitación Agrarias, los de *Reorientación de las Producciones y Mejora de la Calidad*.

* El Programa Operativo correspondiente a la **Mejora de las Condiciones Productivas** comprende tres medidas:

- Infraestructura viaria: con nuevos trazados y mejora de caminos.
- Mejoras de regadíos: en regadíos tradicionales, redes secundarias y terciarias y mejora de redes.
- Concentración parcelaria.

Este Programa Operativo fue aprobado por Decisión de la Comisión el 26 de septiembre de 1990, con el siguiente plan financiero:

| | |
|-------------------------|--------------------|
| Estado | 8,40 Mecus |
| Administración Autónoma | 8,40 Mecus |
| FEOGA-O | 20,60 Mecus |
| TOTAL | 37,40 Mecus |

Como puede observarse, la financiación del FEOGA-Orientación alcanza el 55 por 100 del Programa.

Este Programa, al igual que los restantes, se desarrollará a lo largo de los años 1990, 91, 92 y 93.

Posteriormente, y dentro de este mismo subeje, se redactó otro Programa Operativo a cofinanciar por FEDER, dotado con 25 Mecus. En este Programa no participa la Administración Central y se dedica íntegramente a la construcción de caminos rurales que unan núcleos de población. La financiación comunitaria es igualmente del 55 por 100 y tiene el siguiente plan financiero:

| | |
|----------------------|-----------------|
| Junta de Extremadura | 11 Mecus |
| FEDER | 14 Mecus |
| TOTAL | 25 Mecus |

* El programa Operativo correspondiente a **Protección del Medio y Conservación de los Recursos Naturales**, comprende tres medidas:

- Actuaciones en masas forestales: con nuevas repoblaciones y mejora de las existentes.
- Lucha contra la erosión: con obras y trabajos.
- Infraestructura viaria: pistas forestales.

Fue aprobado por Decisión de la Comisión el 26 de septiembre de 1990, con una cofinanciación del 50 por 100 del gasto público y el siguiente plan financiero en Mecus:

| | |
|-------------------------|-------------------|
| Estado | 4,5 Mecus |
| Administración Autónoma | 4,5 Mecus |
| FEOGA-O | 9,0 Mecus |
| TOTAL | 18,0 Mecus |

* Finalmente, el Programa Operativo correspondiente a **Reorientación y Mejora de la Producción Agraria** en la Región de Extremadura, contiene tres medidas:

- Mejora de los sistemas de producción.
- Fomento del cultivo del altramuz amargo y de sus aplicaciones agroindustriales.
- Mejora de la calidad de la cabaña ganadera.

Fue aprobado también por Decisión de la Comisión de 10 de diciembre de 1990 y tiene una cofinanciación del FEOGA-O. del 55 por 100 y el siguiente Plan financiero en Mecus:

| | |
|-------------------------|--------------------|
| Estado | 2,54 Mecus |
| Administración Autónoma | 2,54 Mecus |
| FEOGA-O | 6,20 Mecus |
| TOTAL | 11,28 Mecus |