



AGRICULTURA: AUTONOMIES EN RETROCÉS

Ministeri busca competències

Cada vegada és més palès que l'entrada a la CEE no és cap camí de roses. No sols hi ha problemes per a les exportacions, en el període transitori, sinó que també serveix d'excusa perquè el Ministeri d'Agricultura recobre, subreptíciament, competències cedides.

Rafael Castelló

L'activitat agrícola és la que més dependències té de l'espai geogràfic on es trobe ubicada. És una activitat clarament territorialitzada. Potser, per això, l'apartat agrícola és un dels quals majors competències autonòmiques té reconegudes per la Constitució i els respectius estatuts, a Catalunya i el País Valencià. Consultem, si no, els textos legals: articles 148 i 149 de la Constitució, articles 9 i 12 de l'Estatut de Catalunya i articles 31, 32 i 34 de l'Estatut del País Valencià. En llegir-los, es fa palès també que el sostre de competències d'ambdues Generalitats és el mateix.

En començar l'any 1987, però, aquestes competències encara no po-

den ser plenament exercides. La raó és que no ha finalitzat el traspàs d'alguns serveis i les institucions corresponents, de manera que queden pendents aspectes tan importants com ara els serveis de lluita contra els fraus, les cambres agràries...

Tanmateix, aquest no és el problema més important. El punt més greu és que, malgrat el marc competencial estatutari, teòricament de llarg abast, les administracions autonòmiques estan perdent competències en els àmbits agrícola i ramader. El Ministeri d'Agricultura, Pesca i Alimentació (MAPA) està absorbint competències pròpies dels governs autònoms, per la via dels fets consumats, de manera continuada i persistent. I aquest procés s'ha vist accentuat arran de la incorporació de l'estat espanyol a la CEE.

Marginació econòmica i indefensió jurídica

L'actuació del MAPA, durant els darrers anys, ha estat caracteritzada per la marginació econòmica de l'agricultura mediterrània, concretament de les agricultures del País Valencià i Catalunya; i, a més, per la invasió directa de l'esfera de competències de les respectives Generalitats, amb la consegüent inseguretats jurídica que açò provoca.

Pel que fa la marginació econòmica, en sobren les mostres. Al País Valencià, ja coneixem els efectes de la negociació d'entrada, en el període de transició. I, més recentment, amb la connivència del govern central, les con-

cessions comunitàries en les importacions de cítrics nord-americans per compensar la reducció de les compres espanyoles de dacsca i soja nord-americana per consum animal. I, en la política interior, observem, si més no, la nul·la relació entre les aportacions a la Producció Final Agrària (PFA) estatal i la distribució territorial de les inversions del MAPA. Així, per exemple, mentre Catalunya aporta, en 1984, el 13,4 per cent de la PFA estatal, en el període 1982-85, les inversions adjudicades representen només el 4 per cent. Això, si comptem les ajudes extraordinàries per la riuada de 1982. Sense considerar aquesta aportació, les inver-

sions del departament estatal d'agricultura a Catalunya queden limitades a l'1,8 per cent del total.

L'altre pol en què es mou l'actuació del MAPA és el de la invasió directa, per activa o per passiva, en l'esfera de competències pròpies de les Generalitats. Activament, en dictar normes sobre matèries per a les quals és incompetent i que han de ser requerides per les



administracions autònomes; passivament, en oposar-se a normes dictades pel Departament d'Agricultura, Ramaderia i Pesca de la Generalitat de Catalunya i per la Conselleria d'Agricultura, Ramaderia i Pesca de la Generalitat valenciana.

L'extraordinària dil·lació amb què el Tribunal Constitucional dicta les seues sentències provoca una situació de clara indefensió per als governs

autònoms i l'aparició de fets perjudicials irreversibles, en aplicar-se una normativa estatal recorreguda o bé quedar en suspens la pròpia de l'administració autònoma. Tot això comporta un elevat nivell d'inseguretat jurídica, amb el consegüent perjudici per als administrats i la pèrdua de confiança en l'administració que més prop es troba, l'autònoma.

Una expressió prou indicativa de com evoluciona la situació és el nombre de conflictes d'incompetència interposats per la Generalitat de Catalunya, per exemple, i pel govern central, en matèries agràries. Així, enfront dels tretze conflictes presentats pel govern de la Generalitat, el central n'interposa vuit. D'aquests vint-i-un conflictes de competències plantejats davant el Tribunal Constitucional, només sis, tres de la Generalitat i tres del govern central, han obtingut sentència, fins ara. Cal dir que totes les resolucions de l'alt tribunal han estat favorables als plantejaments defensats per la Generalitat.

És evident que, si continua aquest ritme d'entrebancs per part del MAPA, l'exercici de les competències exclusives i, fins i tot, el desenvolupament legislatiu i l'execució de matèries concretes quedarà reduït absolutament. L'actitud del MAPA vulnera competències, confon i crea confusió entre els respectius àmbits normatius, estatal i autòmic, i, a més, col·labora a mantenir un aparat burocràtic, costós i innecessari. Tot això, per assumir funcions que no li corresponen.

Sembla com si la voluntat, a llarg termini, del Ministeri fos deixar reduïda l'administració agrària autònoma a una simple delegació ministerial, amb un marge de decisió ben escàs. I açò es fa ben palès en la política de subvencions del MAPA. Fonamentant-se en el principi d'autonomia pressupostària, es desenvolupa una política de subvencions centralitzades, independentment



DOMÈNEC L'IMBERT

Josep Miró, titular del departament d'Agricultura, Ramaderia i Pesca de la Generalitat de Catalunya. Dalt, Carlos Romero, ministre d'Agricultura.

que les activitats a fomentar corresponen a sectors reservats a l'exclusiva competència de la Generalitat. Aquesta política redueix les Conselleries d'Agricultura a simples oficines pagadores i gestores d'expedients resolts pels òrgans centrals de l'estat, tot i que una sentència del Tribunal Constitucional, de 10 de juliol de 1985, inclou una important declaració respecte al sistema d'articular la distribució territorial de les subvencions, i afirma que la gestió descentralitzada és la que resulta més ajustada al model de l'Estat de les autonomies. I això significa que els recursos de subvencions haurien de distribuir-se prèviament entre les comunitats autònomes, perquè les gestionen directament.

La CEE, ¿un subterfugi contra l'autonomia?

Tot aquest procés s'ha vist accelerat fortament amb la incorporació de l'estat espanyol a la CEE. De fet, la integració està sent utilitzada pel MAPA per tal de recuperar les competències perdudes en el procés de transferències.

El Mercat Comú Europeu és, abans que res, un mercat comú agrícola. La Política Agrària Comunitària (PAC) és, en realitat, l'única política veritablement comuna. Al pressupost comunitari de 1986 el sector agro-pesquer absorbeix el 64 per cent de les despeses totals i, a molta distància, li segueix la política regional, amb un 8,8 per cent.

La PAC s'instrumenta mitjançant reglamentacions. El Reglament és l'instrument jurídic utilitzat, sobretot, per dur a terme la política d'estructures agràries. El Reglament és un acte jurídic comunitari directament aplicable als estats membres, sense necessitat de cap desplegament legislatiu posterior.

A tots els estats membres de la CEE on hi ha entitats político-administratives subestats (Itàlia, Bèlgica, RFA), com a l'estat espanyol, són aquestes entitats les que apliquen directament els reglaments estructurals agrícoles. Correspon al seu àmbit competencial. Com a l'estat espanyol. Si es procedeix així, s'aconsegueix:

—Respectar la lògica distribució de competències.

—Evitar la innecessària duplictat de nivells normatius i la seua hipotètica descoordinació o contradicció.

—Eludir la prolongació supèrflua dels circuits administratius, acostant l'administració al ciutadà.

En definitiva, l'experiència comunitària mostra que l'existència d'una autoritat suprastatal no ha de distorsionar necessàriament l'encaix de competències entre les diferents administracions a l'interior de cada estat, ni impedir una relació directa dels ens autònoms amb l'autoritat comunitària, ni, encara menys, emprendre una inevitable centralització.

La llarga experiència de la CEE xoca, però, amb una interpretació, si més no, curiosa del MAPA: el govern central ha d'assumir directament tot allò a què s'hi remet la normativa comunitària. Així, per exemple, si la CEE destina uns recursos a millorar el nivell de renda familiar de les zones de muntanya, això ha de ser directament canalitzat i gestionat pel MAPA, malgrat que el tractament especial de zones de muntanya siga competència exclusiva de la Generalitat valenciana o de Catalunya (art. 31.10 i 9.10, dels respectius estatuts).

Pel que es veu, es diria que la voluntat política del MAPA es absorbir competències de les comunitats autònomes, tot aprofitant el procés d'integració a la CEE, en comptes de coordinar els diversos àmbits de l'administració per

obtenir millors resultats de Brussel·les. I aquesta voluntat política antiautònoma es manifesta, en primer lloc, per la manca absoluta de coordinació amb les comunitats autònomes en les fases prèvies i immediatament posteriors a l'adhesió espanyola. N'hi ha prou amb un exemple: el ministre Carlos Romero només s'ha reunit una vegada amb els consellers d'Agricultura per tractar temes comunitaris. La reunió va ser l'octubre de 1985.

En segon lloc, aquesta voluntat antiautònoma s'ha fet palesa en l'agregament dels problemes competencials en l'espai agrícola, en comptes d'haver-se aplicat les adaptacions institucionals necessàries, a l'estil europeu. D'aquesta manera, el MAPA ha incitat nous conflictes competencials:

a) En desenvolupar la política d'estructures comunitàries, aprofitant-ne l'avantatge de recursos financers, quan la competència exclusiva correspon a les Generalitats valenciana i de Catalunya, en el nostre cas, segons l'articulat dels respectius estatuts, com ja hem vist en el tractament especial de les zones de muntanya.

b) En assumir, com a extensió de la política de mercats, més conjuntural, actuacions que corresponen clarament a l'àmbit estructural de l'activitat agrària i, per tant, competència exclusiva autònoma, com ara les primes atorgades al sector ramader, concretament a l'oví i al cabrum.



El Mercat Comú Europeu, abans que res, un mercat comú agrícola.



IKONO

Les comunitats autònomes es veuen impossibilitades per actuar en l'agricultura.

c) En fer una interpretació àmplia del comerç exterior i interferir sobre competències desenvolupades pels governs autonòmics, com ara el control del comerç interior i de la política sanitària.

d) En aplicar davant la CEE, en virtut d'una estratègia negociadora desconeguda, criteris unilaterals en qüestions importants per a les comunitats autònomes, sense informar-les ni, el que seria lògic, sotmetre-ho a la seua negociació o consulta prèvia (segons els nivells de competència). I, com a exemple, hi ha el cas de l'acord comercial de la CEE amb els Estats Units, ja esmentat.

e) I, per últim, en deixar de regular aspectes de la seua competència exclusiva, malgrat la petició de les institucions autonòmiques i els desequilibris que aquesta manca pot ocasionar en l'activitat productiva.

En aquest últim cas, l'administració central, d'una banda, troba problemes de coordinació interna per ajustar-se als mecanismes d'actuació comunitària i, de l'altra, considera la CEE més com una font de finançament o d'estalvi de recursos, que com un suport a les polítiques agràries pròpies. Així, mentre la Comunitat proposa en un sol reglament tota la seua política estruc-

tural per a empreses agràries, per exemple, l'administració central espanyola disposa encara d'almenys dotze línies distintes, administrades per dos organismes diferents, la Direcció General de Capacitació i Investigació Agrària i l'IRYDA.

El resultat de tot aquest procés és, ara per ara, un MAPA sense competències pròpies en moltes matèries, amb importants recursos financers, als quals s'afegeixen els procedents de la CEE, i que no disposa d'un àmbit territorial d'actuació. Situació que provoca la seua intervenció per damunt de les comunitats autònomes, tot tractant d'imposar-los els seus criteris.

D'altra banda, hi ha unes comunitats autònomes amb teòriques competències i mitjans, però a les quals s'impossibilita d'actuar, fins a l'extrem de no facilitar l'accés a la informació bàsica necessària.

En tot cas, aquest conflicte competencial no és un problema de tècnica constitucional, ni específic d'un sector productiu. Es tracta, per contra, d'un problema global i polític. I si l'àrea agrària el registra amb major intensitat, és perquè, precisament aquesta, és la més integrada en el marc de la CEE. Això és, en la configuració actual, el problema naix de l'adhesió de l'estat

espanyol al Mercat Comú Europeu.

L'adhesió posa a prova el concepte jurídic i operatiu de l'estat de les autonomies. En definitiva, es tracta de saber si les comunitats autònomes són també estat, i si això es acceptat, conseqüentment, per totes les parts. Si és així, cal assumir l'aparició d'un nou model de funcionament estatal. En el qual, pel que fa al sector agrari i, sobretot, en els aspectes estructurals, el govern central té una actuació molt limitada, en cedir la seua competència a una autoritat supranacional, els òrgans de la CEE, que dicta normes directament aplicables per les comunitats autònomes, en el cas de l'estat espanyol.

De moment, però, aquest model no és assumit pel govern central i, més específicament, pel MAPA, que disloca tot el joc, l'entramat competencial, en reasumir competències que no li corresponen, per la via dels fets consumats.

El problema, per tant, afecta els governs de València i Barcelona, concretament els titulars dels departaments d'agricultura, Lluís Font de Mora i Josep Miró, respectivament. I són ells qui han de determinar la resposta adequada en relació amb el govern central de Madrid. □