

## Horizonte CEE: La aproximación del sector primario español al comunitario, 1977-1992\*

*EEC horizon: the approach of the Spanish primary sector to the Community, 1977-1992*

Sergio MOLINA GARCÍA  
Universidad de Castilla-La Mancha

### RESUMEN

Este artículo tiene como objetivo iniciar la reflexión sobre el impacto de la integración española en la CEE en el sector primario. El análisis de este *ángulo ciego* de la historiografía actual permitirá ofrecer nuevas visiones sobre el cambio de las políticas públicas españolas y comunitarias, las transformaciones de la administración, el poder de España en Bruselas y también conocer la relación entre integración europea y los diferentes niveles de política de un país, todo ello en relación con su agricultura y su pesca.

### PALABRAS CLAVE

CEE; europeización; agricultura; pesca; España.

### ABSTRACT

This article aims to initiate reflection upon the impact of Spanish integration in the EEC on the primary sector. The analysis of this blind spot of current historiography will enable us to offer new visions vis-à-vis the change in Spanish and community public policies, the transformations of the administration, Spain's power in Brussels and also to understand the relationship between European integration and the different levels of politics of a country, all in relation to the agriculture and fishing in the latter.

### KEYWORDS

EEC; europeanization; agriculture; fishing; Spain.



**CÓMO CITAR/ HOW TO CITE:** Sergio MOLINA GARCÍA, “Claroscuros de la europeización: la aproximación del sector primario español al comunitario, 1977-1992”, *Rubrica Contemporanea*, vol. XIII, n. 26 (2024), pp. 23-42.

\*. La presente investigación se ha realizado en el marco del proyecto “La construcción europea desde el Sur. De la ampliación Mediterránea a la ampliación al Norte (1986-1995): los contornos de la europeización en perspectiva comparada” (PID2020-113623GB-I00). Agradezco a los revisores sus comentarios, los cuales han permitido enriquecer el texto.



Artículo recibido el 22-1-2024 y admitido a publicación el 23-3-2024.

Desde su aprobación, la Política Agraria Comunitaria –PAC, 1962– y la Política Pesquera Común –PPC, 1983– han sido dos de las acciones de la CEE con mayor grado de comunitarización. El control de los precios, de la calidad, de las producciones y de las ayudas no se establece en las capitales de los países miembros, sino que se decide de manera conjunta en Bruselas. De esta manera, la PAC acaparó gran parte de los recursos comunitarios desde los inicios de la integración europea hasta finales de la década de 1990. Esta situación obliga a tener presente el marco comunitario para comprender la evolución agrícola y pesquera de cada uno de los países miembros.

En el caso español, hasta el momento, gran parte de los estudios sobre la relación entre España y las instituciones comunitarias en temas agrícolas y pesqueros se ha centrado en estudiar cómo se llevaron a cabo las negociaciones de adhesión y se ha prestado especial atención a los puntos de divergencia y a cómo influyeron en el tratado final<sup>1</sup>. Sin embargo, apenas se ha analizado cómo entró el sector primario en las dinámicas europeas desde el punto de vista de la historia. Los escasos trabajos sobre esta cuestión se han realizado desde la ciencia política, y entre ellos se podrían destacar las excelentes investigaciones de Ricard Ramón, centrados en el período post-adhesión<sup>2</sup>. Este artículo toma como referencia esos trabajos previos y, aunque se trata de un primer acercamiento a esta cuestión, tiene como objetivo iniciar la reflexión sobre el impacto de la integración española en la CEE en el sector primario. El análisis de este *ángulo ciego* de la historiografía actual permitirá nuevas visiones sobre el cambio de las políticas públicas españolas y comunitarias, las transformaciones de la administración y el poder de España en Bruselas, al tiempo que dará a conocer la relación entre integración europea y los diferentes niveles de política de un país<sup>3</sup>.

24

El trabajo, centrado en la comprensión de la europeización del sector primario español, permitirá mostrar una visión diferente de la relación España-CEE. En primer lugar, servirá para valorar el impacto de la integración española, tanto en el interior del país como en la propia CEE, y matizará algunas de las ideas más difundidas en los momentos anteriores y posteriores a la adhesión. Si se atiende a las hemerotecas, se pueden comprobar fácilmente la presencia de discursos excesivamente optimistas o pesimistas y la vinculación directa de los términos de europeización y de modernización.

---

1. Sobre cuestiones generales, Matthieu TROUVÉ, *L'Espagne et l'Europe*, Bruselas, Peter Lang, 2008; Vanessa NUÑEZ, *Tiempo de paciencia: Las negociaciones de adhesión de España a las Comunidades Europeas (1976-1986)*, Madrid, Sílex, 2023. Sobre cuestiones concretas de la negociación, Sergio MOLINA, *Una llave para Europa. El debate agrario franco-español y la adhesión de España a la CEE, 1975-1982*, Madrid, MAPA, 2020; ídem, “La negociación de los capítulos de agricultura y pesca”, en Antonio MORENO, Ricardo MARTÍN y Carlos SANZ (eds.), *Memoria de Europa. La adhesión de España a las Comunidades Europeas*, Madrid, CEPYC, 2023, pp. 135-161; Marta ALORDA, “Europeanisation à la carte. Negotiating Spanish accession to the European Community, 1979-1985”, tesis doctoral, Instituto Europeo Florencia, 2022; Fernando GUIRAO, “El papel de la Comunidad Europea en la transición democrática española: el impacto de la declaración de las 200 millas como zona comunitaria de pesca exclusiva”, *Estudio/Working Paper*: UAM, 30, 2004.

2. Ramón RICARD, “España y la política agraria común”, en Francesc MORATA y Gemma MATEO (eds.), *España en Europa, Europa en España (1986-2006)*, Barcelona, CIDOB, 2007, pp. 237-266; Ramón RICARD, “La Política Agrícola Común y España”, en Javier ARREGUI (ed.), *La europeización de las políticas públicas en España. Oportunidades y desafíos*, Madrid, McGraw Hill, 2022, pp. 243-264. Se puede unir este ensayo de economía agraria: Jaime LAMO DE ESPINOSA, *La década perdida 1986-1996: la agricultura española en Europa*, Madrid, Mundi-Prensa, 1997.

3. ARREGUI, *La europeización de las políticas públicas*, p. XIX.

En este último sentido, como argumentó Mathias Waechter, y tal y como se mostrará en el artículo, la transformación no tiene por qué implicar obligatoriamente progreso<sup>4</sup>.

En segundo lugar, el análisis prestará especial atención a cómo permeó la CEE en España, no solo en la regulación y en los mercados, sino también en la organización y en el funcionamiento de la propia Administración española. Todas estas transformaciones, que podrían encuadrarse en el *Brussels Effect* del que habla Anu Bradford, permiten comprobar cómo la política española se fue haciendo cada vez más dependiente del *policy making* europeo<sup>5</sup>.

En tercer lugar, el proceso de europeización se analizará en sus dos sentidos: no solo en el de la incidencia que tiene la política europea en la agricultura española, sino que también se prestará atención a los cambios y adaptaciones que tuvieron que establecerse en las instituciones comunitarias tras la integración española. No se puede olvidar que, según las estadísticas de 1980, la entrada de España en la CEE supuso un incremento del 32% de la población agrícola y del 29% de la superficie agrícola<sup>6</sup>. En pesca, España también supuso un cambio importante en el sector comunitario, debido a su envergadura: en 1980, España poseía la cuarta flota más importante del mundo tras la URSS, Japón y la CEE; disponía de 17.174 barcos, frente a los 57.000 de la CEE, y de 102.156 empleados directos, frente a los 22.587 de Gran Bretaña o los 19.716 de Francia<sup>7</sup>.

Tal y como muestran los estudios sobre europeización, esta manera de entender el concepto implica la aceptación de que la CEE tenía un sistema de gobernanza compartida en el que los diferentes niveles se influían entre sí y se condicionaban<sup>8</sup>. No obstante, también es importante tener en cuenta que, como defienden Bulmer y Burch, la europeización no significa que se produjera una homogeneización de los socios, ya que se mantuvieron las características nacionales y regionales<sup>9</sup>.

Antes de iniciar el análisis, se debe hacer una aclaración para comprender la dificultad de los estudios sobre la europeización. En numerosas ocasiones, los cambios de dinámicas no responden exclusivamente al *Brussels Effect*, sino a las propias dinámicas internacionales de cada contexto específico. El descenso de población activa agraria, por ejemplo, no puede considerarse como un efecto exclusivo de las relaciones con la CEE, sino de la coyuntura de la nueva agricultura industrializada<sup>10</sup>. No obstante,

4. Matthias WAECHTER, “Eurosclerosis or Europeanisation?”, *L’Europe en formation*, 353-354 (2009), p. 5, <https://doi.org/10.3917/eufor.353.0005>.

5. Anu BRADFORD, *The Brussels Effect: How the European Union Rules the world*, Nueva York, Oxford University Press, 2020; MORATA y MATEO, *España en Europa*, p. 20.

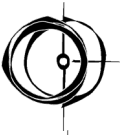
6. ARCHIVO INSTITUTO EUROPEO FLORENCIA, COM (80) 55 Vol. 1980/9005, “Commission, Negociations adhesion de l’Espagne”, “Proposition concernant le secteur agricole 26-3-1980”.

7. Encarnación CORDÓN y Félix GARCÍA, “El sector pesquero y acuícola en España en los últimos cincuenta años: el ámbito socio-laboral”, *DELOS*, 15 (2012), p. 3.

8. No se ha realizado un análisis profundo sobre la europeización, porque dicha reflexión aparece en la introducción al dossier, en cuya coordinación el autor también participa.

9. Simon BULMER y M. BURCH, “The europeanization of Central Government: the UK and Germany in historical institutionalist perspective”, en Gerald SCHNEIDER y Mark ASPINWALL (eds.), *The rules of integration: Institutional approaches to the study of Europe*, Manchester, Manchester University Press, 2001, p. 21.

10. La población activa estaba reduciéndose desde los años 1960. No obstante, en el período post-adhesión aumentó la velocidad respecto al inmediatamente anterior (LAMO DE ESPINOSA, *La década perdida*, pp. 154-162).



la integración aceleró esa mutación. Los cambios generales producidos en el sector pesquero no fueron solo una consecuencia de la adhesión, sino el resultado del nuevo contexto internacional de las 200 millas. Aun así, como se mostrará a lo largo de la investigación, las políticas comunitarias lo acentuaron.

El período de análisis abarca desde 1977 hasta 1992, debido a la existencia de cambios trascendentales para comprender el proceso de convergencia de España con la CEE. Desde el punto de vista nacional, se pueden identificar dos fases en la relación España-CEE. Entre 1977 y 1986, España mostró su intención de adherirse a las instituciones europeas –1977– y se llevaron a cabo las negociaciones –1979-1986–. Paralelamente, y como se analizará más adelante, se realizaron los primeros cambios en el sector, con el objetivo de aproximarse a las dinámicas europeas. Entre 1986 y 1992, se desarrolló gran parte del período de transición, que permitiría a España convertirse en miembro de plenos derechos desde 1992-1993. Una excepción fue el sector pesquero, en el que hubo que esperar hasta el año 2002. Al mismo tiempo, durante todo el período estudiado, se vertebró el sistema autonómico, que implicó el traspaso de competencias agrícolas y pesqueras de las dependencias nacionales a las regionales. De esta manera, se produjo un doble proceso de cambio: unas competencias fueron asumidas por las CCAA y otras por la CEE.

26

Esa aproximación española a la CEE se produjo en un momento de transición internacional del sector primario. En primer lugar, la crisis del petróleo de 1973 y 1979 desestabilizó los planes de modernización agrícola basados en el uso de maquinaria movida por motores de combustión. En segundo lugar, la aprobación de las 200 millas marítimas en la III Conferencia del Mar de 1977 cambió gran parte de las fronteras marítimas nacionales, lo que obligó a reformular los acuerdos internacionales de pesca<sup>11</sup>. Este cambio supuso pasar de un mar libre a un mar con fronteras. En el caso de la CEE, este nuevo contexto mundial abrió un gran debate sobre quien debía controlar las aguas –estados o CEE– y cómo se debían repartir las posibilidades de pesca<sup>12</sup>. En tercer lugar, las negociaciones del GATT en la ronda de Uruguay liberaron los mercados agrícolas y pesqueros europeos y acabaron con gran parte del proteccionismo comunitario<sup>13</sup>. Por último, el agotamiento de la PAC de la década de 1960 obligó a llevar a cabo diferentes reformas que sirvieron para controlar producciones –cuotas de leche, 1984– y para liberalizar los precios y los mercados –Reforma MacSharry–<sup>14</sup>. En este marco internacional, España trató de adaptarse a la coyuntura internacional y, sobre todo, a la europea. Se trató de un gran reto, pues no hay que olvidar que se provenía de una agricultura y una pesca que tenían un gran potencial, pero también numerosos déficits

---

11. Robin CHURCHILL y Vaughan LOWE, *The law of the sea*, Manchester, Manchester University Press, 1999.

12. Christian LEQUESNE, *L'Europe bleue. À quoi sert une politique communautaire de la pêche?*, París, SciencesPo, 2001.

13. Pedro SOLBES, “La agricultura en la Ronda Uruguay del GATT”, *Información Comercial Española*, 700 (1991), pp. 3-4.

14. Bertrand BLANCHETON, “La politique agricole commune”, en ídem, *Histoire des faits économiques, De la Révolution industrielle à nos jours*, París, Dunod, 2020, pp. 126-129; Robert ACKRILL, *The Common Agricultural Policy*, Sheffield, Sheffield Academic Press, 2000.

heredados de la dictadura –proteccionismo, comercio de Estado, exceso de mano de obra, escasa mecanización–<sup>15</sup>.

### Adaptaciones del sector primario desde la petición de adhesión hasta la integración en la CEE, 1977-1986

Durante la transición y los primeros años de la democracia, el sector primario español se enfrentaba a dos grandes retos. En primer lugar, se debía superar la crisis del petróleo, que estaba teniendo un impacto negativo tanto en la agricultura como en la pesca. Ante el incremento del precio de los combustibles, las políticas de modernización se pusieron en duda, ya que los agricultores y pescadores no podían afrontar el aumento de los *inputs*. Al mismo tiempo, la emigración hacia las ciudades dejó de ser una opción, porque el sector industrial, que había sido el encargado de asumir gran parte de la mano de obra agrícola excedentaria, también estaba sufriendo el impacto de la crisis<sup>16</sup>. En segundo lugar, el gran objetivo internacional del país era la adhesión a la CEE. Para ello, el Gobierno debía reformular el sector, dada la relevancia de la agricultura y la pesca española en relación con las comunitarias y la disparidad de las políticas públicas relacionadas con la actividad primaria entre este país y la CEE. Todo ello obligaba al ejecutivo a organizar un proyecto para la actividad primaria que sirviese para paliar las deficiencias del sistema heredado de la dictadura –balanza comercial negativa, crisis de ciertas producciones como el aceite (1974) o el azúcar (1974), escaso presupuesto, regímenes de comercio de Estado, falta de mecanización y bajos rendimientos en comparación con la CEE en determinados productos– y también para vertebrar un sistema homologable al comunitario<sup>17</sup>. El principal problema durante los albores de la transición fue que no hubo estabilidad en el Ministerio de Agricultura. Entre 1976 y 1978, esta cartera estuvo representada por tres ministros diferentes –Virgilio Oñate, Fernando Abril y José Enrique Martínez Gerrique– y las cuestiones de pesca pasaron por dos ministerios distintos<sup>18</sup>. Todo ello impidió organizar un plan a medio plazo sobre el sector.

Pese a todo, en estos primeros años de la transición se produjeron los primeros cambios que tomaban como referencia a la CEE. A principios de 1977, el Parlamento aprobó un nuevo reglamento sobre las condiciones sanitarias de los mataderos para adaptarlos a la normativa comunitaria<sup>19</sup>. No obstante, tal y como se mostrará más adelante, los cambios legislativos no implicaban una transformación inmediata de las prácticas diarias en los mataderos. Los ajustes reales tardaron mucho más en llegar, ya que estas adaptaciones no solo requerían un cambio normativo, sino también un apoyo

15. Luis RUIZ-MAYA y Jesús REGIDOR, *Evolución de la agricultura española 1982-2009, ¿una reforma silenciosa?*, Madrid, MAPA, 2009. Una visión desde la historia económica a largo plazo: Ernesto CLAR, Miguel MARTÍN-RETORTILLO y Vicente PINILLA, “Agricultura y desarrollo económico en España, 1870-2000”, en VVAA, *Estudios sobre el desarrollo económico español*, Zaragoza, PUZ, 2016, pp. 165-209.

16. José Manuel NAREDO, “Diez años de agricultura española”, *Agricultura y Sociedad*, 46 (1988), pp. 9-36.

17. José María SUMPSI, “La política agrícola, 1968-1982”, *Papeles de Economía Española*, 16 (1985), pp. 322-334.

18. Ricardo ROBLEDÓ (coord.), *Historia del Ministerio de Agricultura, 1900-2008*, Madrid, MAPA, 2011, pp. 238-288.

19. Real Decreto 3263/1976 por el que se aprueba la reglamentación técnico-sanitaria de mataderos, salas de despiece, centros de concentración, almacenamiento y distribución de carne; *El País*, 9-8-1981.





presupuestario y un seguimiento por parte de las instituciones. En octubre de ese mismo año se aprobaron los Pactos de la Moncloa. En dichos acuerdos se reformó el procedimiento de las negociaciones de los precios agrarios tomando como referencia dos cuestiones del sistema europeo. Por una parte, las negociaciones de todos los productos se realizarían al mismo tiempo, es decir, en lugar de negociar los precios de cada producto de manera independiente y en un período distinto del año, todos se acordarían en un mismo proceso de negociación. Por otra, en esas negociaciones participarían las organizaciones agrícolas, de manera que los acuerdos dejarían de ser decisiones unilaterales gubernamentales, tal y como había sucedido hasta ese momento; para ello, fue clave la legalización de las organizaciones agrarias y de los sindicatos.

El nombramiento de Jaime Lamo de Espinosa al frente del Ministerio de Agricultura en 1978 inauguró una nueva fase en la historia de esta institución. El nuevo ministro, que se mantendría en el cargo hasta 1981, consiguió vertebrar un plan para el sector a medio plazo e introducir un mayor conocimiento sobre las instituciones europeas. Lamo de Espinosa dominaba el funcionamiento de la PAC, tal y como había mostrado desde su entrada en el Ministerio en 1969<sup>20</sup>. Desde principios de los 1970, cuando fue director del Gabinete técnico del presidente del FORPPA –Fondo de Ordenación y Regulación de Producciones y Precios Agrarios–, había defendido la importancia de tomar como referencia el funcionamiento del FEOGA –Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola– en todo lo relacionado con la fijación de precios y aplicarlo al FORPPA<sup>21</sup>. Esta medida, que se incluyó en los Pactos de Moncloa, fue ejecutada por primera vez por Jaime Lamo de Espinosa a los pocos meses de tomar posesión. El protagonismo que éste le otorgaba a la política europea también se pudo comprobar en algunos de los nuevos nombramientos. En 1978, designó a José Manuel Rodríguez Molina director de su gabinete<sup>22</sup>. Este doctor en ingeniería agrónoma había formado parte de la misión de España ante la CEE en Bruselas desde 1970, por lo que era un gran conocedor en el funcionamiento de la PAC. En esa misma línea, se produjeron otros nombramientos importantes para las cuestiones agrícolas españolas. En la Secretaría de Estado para las Relaciones con las Comunidades Europeas se nombró asesor para asuntos agrícolas a Carlos Díaz Eimil, doctor ingeniero agrónomo que provenía también de las instancias españolas en Bruselas<sup>23</sup>. Ambas designaciones indicaban el nuevo perfil que buscaba la Administración española, no solo para la negociación, sino para adecuarse a las políticas comunitarias.

En 1979, el ministro presentó el programa “Por una política de cambio para la agricultura”<sup>24</sup>. El objetivo de dicho documento era solucionar los problemas del sector y, al mismo tiempo, estructurar un plan a medio plazo. Este proyecto se expuso poco después de la apertura de negociaciones para la adhesión española a la CEE y, puesto que

---

20. Jaime LAMO DE ESPINOSA, *La transición agraria, 1976-1986*, Madrid, MAPA, 2020.

21. Jaime LAMO DE ESPINOSA, “Interrelación de las políticas de precios y de estructuras en la agricultura”, *Convivium*, 23 (1971), pp. 75-95. Entrevista a Jaime LAMO DE ESPINOSA realizada por Sergio Molina, 22-6-2018.

22. Conferencia de José Manuel Rodríguez en Congreso 40 aniversario inicio negociaciones para la adhesión, París, febrero 2019.

23. Entrevista a Carlos Díaz Eimil realizada por Sergio Molina, 6-3-2019.

24. MINISTERIO DE AGRICULTURA, *Debate sobre política agraria desarrollado en el Congreso de los Diputados los días 6 y 7 de junio*, Madrid, Ministerio de Agricultura, 1979. Entrevista a Jaime Lamo de Espinosa realizada por Sergio Molina, 22-6-2018.

el principal objetivo en política internacional era la integración en las instituciones comunitarias, una parte importante de los cambios propuestos estaban vinculados con la necesidad de proyectarse de acuerdo con el marco normativo comunitario. De hecho, el propio ministro afirmó en la presentación del programa en el Congreso de los Diputados: “los objetivos se inscriben en la política agraria común”<sup>25</sup>. Entre las propuestas que se realizaron con arreglo a la PAC se podrían destacar las siguientes. En primer lugar, se impulsó un nuevo programa de regadíos en los que se promovía la iniciativa privada, en lugar de la financiación estatal como hasta ese momento<sup>26</sup>. Este plan era una adaptación del reglamento comunitario 1362/1978 dedicado a los regadíos del sur de Europa –Italia–<sup>27</sup>. En segundo lugar, se iniciaron las políticas para la lucha contra la erosión y para el fomento de la repoblación forestal, tal y como había puesto en marcha la CEE ese mismo año –269/1979–. Además, los debates en Madrid sobre los riesgos de desertificación y sobre la necesidad de proteger a las zonas montañosas permitieron aprobar en 1982 la ley de agricultura de montaña<sup>28</sup>. Este reglamento había tomado como referencia los debates comunitarios sobre estas cuestiones y la normativa impulsada por la Comisión Europea en 1979 y permitió que, inmediatamente tras la adhesión, España accediera a los fondos europeos dedicados a estas cuestiones, pues disponía de una legislación similar a la comunitarias<sup>29</sup>. Todos estos cambios coincidían con el inicio de las negociaciones para la adhesión y con el bloqueo británico de los presupuestos comunitarios, que cuestionó durante algunos años el modelo de la CEE y la posible ampliación al sur. Las declaraciones de Valéry Giscard d’Estaing en 1980 –conocidas en España como *giscardazo*–, a pesar de las lecturas nacionalistas que se hicieron en este país, fue un ejemplo de esa tensión comunitaria<sup>30</sup>.

Estas iniciativas de homologación con la CEE que se desarrollaron a partir del Programa de 1979 fueron seguidas por otros proyectos, que también estuvieron basados en la legislación comunitaria. De todos los cambios que se produjeron, merece la pena resaltar dos de ellos por su especial importancia. Por una parte, en 1981 se aprobó el Plan de Reestructuración del Olivar Mejorable y Reconversión de Comarcas Olivareras Deprimidas<sup>31</sup>. Este plan introducía ayudas directas a los productores y a los consumidores, tomando como referencia los planes que había aprobado la CEE en los



25. DIARIO DE SESIONES CONGRESO DE LOS DIPUTADOS, 6-6-1979, p. 592.

26. SUMPSI, “La política agrícola, 1968-1982”, p. 463.

27. Santiago MARRACO SOLANA, “La política forestal comunitaria”, *Revista de Estudios Agro-Sociales*, 148 (abril-junio 1989), pp. 12-13; Félix LOZANO, “La política forestal de la Comunidad Europea”, *Revista del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales*, 2 (1989), p. 12.

28. Ley 25/1982 de agricultura de montaña.

29. Jaime LAMO DE ESPINOSA, “Las áreas de montaña y la política forestal en la nueva política agraria comunitaria”, *Revista de Estudios Agrosociales*, 158 (1991), p. 43; María Rosario MARTÍ MARCO, “Estrategias de desarrollo para la zona de montaña de la Comunidad Valenciana”, tesis doctoral, Universitat d’Alacant, 1995.

30. NUÑEZ, *Tiempo de paciencia*.

31. Real Decreto 2625/1981 sobre reestructuración del olivar mejorable y reconversión de comarcas olivareras deprimidas; “Plan del olivar 1981”, *Agricultura, Revista Agropecuaria* (febrero 1984), pp. 10-13; Francisco HERNÁNDEZ-BRIZ, “Programa de mejora para las explotaciones olivareras”, *Revista de Extensión Agraria*, 6 (1986), pp. 161-167.

últimos años<sup>32</sup>. Por otra parte, en ese mismo año se ratificó el estatuto de la leche<sup>33</sup>. Este era uno de los sectores más controvertidos en la CEE debido a la gran cantidad de excedentes que se estaban produciendo desde la década de 1970. En España se vivía una situación contradictoria: las políticas del franquismo habían motivado el aumento de producción a un ritmo más alto del de consumo, lo que provocó la aparición de excedentes. Sin embargo, a pesar de ese incremento de la producción, todavía se trataba de un sector atrasado, vinculado a pequeñas explotaciones del norte del país con una estructura familiar –menos de 10 vacas por explotación– incapaz de competir con la productividad comunitaria. En 1980, por ejemplo, el rendimiento medio en España era de 3.170 litros/vaca/año, mientras que en la CEE era de 4.012 litros/vaca/año<sup>34</sup>. Todo ello provocó que, desde el principio de la transición, se convirtiera en un sector muy reivindicativo: primero para protestar por los precios de la leche y después para denunciar el impacto negativo de la integración en la CEE<sup>35</sup>. El estatuto de la leche de 1981 tenía como objetivo realizar un primer acercamiento al sistema lácteo comunitario, pues trataba de modernizar las explotaciones y estimular la eficiencia y la modernización. El problema era que el nuevo sistema penalizaba a las pequeñas producciones, ya que no eran competitivas. Esto generó malestar entre una parte importante de los ganaderos gallegos y asturianos, que se tradujo en manifestaciones y protestas<sup>36</sup>.

El sector pesquero español comenzó a experimentar una gran transformación desde 1977. La nacionalización de las aguas provocó que se redujeran las posibilidades de pesca de los barcos españoles en aguas extranjeras. Esto era especialmente significativo, ya que el 80% de las capturas se realizaba en aguas internacionales, sobre todo las realizadas en caladeros europeos<sup>37</sup>. Los países comunitarios, inmersos en profundos debates sobre cómo gestionar sus aguas, redujeron de manera progresiva el acceso de barcos españoles a sus aguas del Box irlandés y del Golfo de Vizcaya francés, lo que provocó una gran crisis en el sector español. La CEE, impulsada por algunos de sus países costeros, demandó a España una gran reducción de su flota y de sus posibilidades de pesca con el objetivo de acabar con la sobredimensión del sector y acercarse a la coyuntura europea. De esta manera, el Gobierno de España desde 1977 y 1978 impulsó programas de reconversión y desguace de una parte de su flota, sobre todo de los barcos más antiguos. En el Puerto de Pasajes, por ejemplo, se pasó de 189 barcos en 1978 a 139 en 1982, lo que supuso la retirada de 40 barcos<sup>38</sup>.

Junto con estas adaptaciones legislativas, también se produjeron grandes cambios en la propia administración española. El más importante de todos fue el reagrupamiento de las competencias de agricultura, pesca y alimentación –industria agroalimentaria– en una misma cartera. Hasta entonces, el Ministerio de Agricultura tenía solo las

32. Un ejemplo: Reglamento (CEE) 3089/78 del Consejo establecen normas relativas a la ayuda al consumo para el aceite de oliva.

33. Real Decreto 2166/1981, por el que se aprueba el Reglamento Estructural de la Producción Lechera.

34. *El País*, 8-8-1981.

35. Ana CABANA y Daniel LANERO, “Cuando la protesta rural ocupa el asfalto: la ‘folga do leite’ en Galicia (1978)”, *Investigaciones históricas*, 40 (2020), pp. 143-174, <https://doi.org/10.3917/eufor.353.0005>.

36. *El País*, “El Consejo Regional de Asturias rechaza el Estatuto de la Leche”, 11-3-1981.

37. Barbara A. CLEVELAND, “National adjustments to changes in fisheries law and economics conditions: a synopsis of 26 cases studies”, *FAO, Pesca*, 783 (1985).

38. ARCHIVO SECRETARÍA DE PESCA (ASP), caja 2.666, “Carta de Nicole Pery a Gabriel Ferrán”, 23-6-1983.



competencias de producción agrícola y ganadera, ya que las de pesca se encontraban en el Ministerio de Comercio y las de alimentación, en el de Industria. Este cambio suponía acercarse a los procedimientos de los *making process* de la CEE y de la mayoría de los países miembros, en los que las competencias relacionadas con el sector primario se encontraban unificadas.

A pesar de todas estas iniciativas, las transformaciones de las bases del sistema agrícola español para acabar con los numerosos problemas que acarrearaba el sector y para adecuarse al marco europeo fueron muy complicadas. Esto provocó que con frecuencia se convocasen manifestaciones, tractoradas y paros de los agricultores y campesinos, como ya se ha comentado en el caso de la leche. Al mismo tiempo, el programa que presentó Lamo de Espinosa en 1979 no se pudo cumplir en su totalidad. Como argumentan algunos análisis sobre este período, la falta de presupuesto y de voluntad política –gran parte del Gobierno estaba más centrado en los problemas económicos, en la tensión política y social y en el terrorismo– impidieron que se desarrollaran todos los proyectos planteados inicialmente<sup>39</sup>. La liberalización de los mercados –sobre todo el trigo y el tabaco, controlados por el Estado–, quedó pendiente, a pesar de ser una de las cuestiones más importantes para la homologación con el Mercado Común. Algunas de las medidas puestas en marcha, como la referida a las condiciones técnico-sanitarias de los mataderos, tampoco llegaron a cumplirse en tiempo y forma. En 1981, cuando solo quedaban unos meses para la finalización del período de adaptación, únicamente 4 mataderos municipales de los 1.438 que existían en España se habían adaptado a la normativa de 1977, principalmente por la falta de recursos presupuestarios. Esto obligó al Ministerio a ofrecer prórrogas en un momento en el que las competencias se estaban traspasando a las comunidades autónomas.

En octubre de 1982 se produjo un cambio de Gobierno tras la victoria del PSOE en las elecciones<sup>40</sup>. Felipe González nombró a Carlos Romero como ministro de Agricultura, Pesca y Alimentación. El nuevo responsable de la actividad primaria presentó en la Comisión de Agricultura del Parlamento en febrero de 1983 el plan “Una política agraria pesquera y alimentaria para el cambio”<sup>41</sup>. Este proyecto, aunque mostró más preocupación por la política agroalimentaria que el programa anterior, en líneas generales se podría considerar como continuista por dos razones<sup>42</sup>: por una parte, debido a que muchos de los problemas heredados de la dictadura se mantenían, y por otra, porque el principal objetivo internacional de España, la integración en la CEE, continuaba sin lograrse.

En el período que abarca desde la llegada del PSOE al poder hasta la integración en la CEE –1986–, la europeización de la agricultura estuvo influenciada por los cambios gubernamentales en España y por los avances en el proceso de construcción europea. Después de unos años de bloqueo institucional en la CEE, desde 1983 y, sobre todo, desde 1984 –Cumbre de Fontainebleau–, se inició el período que se conocería como la *gran*

39. Eladio ARENALTE y Felisa CERRA, “La agricultura y la política agrícola en España durante el proceso de transición española”, *Agricultura y sociedad*, 68-69 (1993), pp. 289-313; SUMPSI, “La política agrícola, 1968-1982”, pp. 322-334.

40. Álvaro SOTO y Abdón MATEOS, (eds.), *Historia de la época socialista. España, 1982-1996*, Madrid, Sílex, 2013.

41. MAPA, *Una política agraria pesquera y alimentaria para el cambio*, Madrid, Servicio de Publicaciones Agrarias, 1983.

42. SUMPSI, “La política agrícola, 1968-1982”, pp. 322-334.



*cabalgada o la relance*<sup>43</sup>. Uno de los mayores avances en relación con España fue el desbloqueo de la negociación para la integración, facilitada por la aprobación de los nuevos presupuestos comunitarios, la decisión de ampliación y profundización de la CEE de manera paralela, la aprobación de la Política Pesquera Comunitaria –PPC– y la reforma de algunos reglamentos agrícolas vinculados con los sectores más controvertidos de la adhesión española o con las actividades más polémicas europeas –vacuno y lácteos–<sup>44</sup>.

En enero de 1983, los países miembros pusieron en marcha la PPC, un hecho especialmente significativo porque, mientras que en agricultura el funcionamiento era comunitario desde la década de 1960, hubo que esperar veinte años más para lograr una organización común del sector<sup>45</sup>. En ese mismo año, la CEE también aprobó un nuevo reglamento de frutas y verduras de 1983, que serviría para proteger dichos sectores europeos antes de la integración. Ambas actualizaciones normativas se pueden considerar como un efecto de la europeización de España. La adecuación al nuevo marco de la Europa de los doce no solo implicaba cambios en la agricultura española, sino que también requería de transformaciones estructurales y legislativas en la CEE, y estos fueron dos ejemplos de todo ello. La petición de integración aceleró las negociaciones entre los países miembros para tratar de aprobar una PPC ante el potencial del sector español<sup>46</sup>. Una situación similar se había producido durante las negociaciones de adhesión de Irlanda, Gran Bretaña y Dinamarca, pues fue en esos momentos cuando la CEE aprobó los primeros reglamentos de pesca<sup>47</sup>. En la agricultura ocurrió una situación similar: la integración española fue un gran impulso para que los países del sur denunciaran el desequilibrio de la PAC, la cual ofrecía grandes protecciones a los productos continentales, pero dejaba desprotegidos a los cultivos mediterráneos. Por tanto, las instituciones comunitarias no se mantuvieron estáticas e inamovibles ante la aproximación de un estado a sus reglamentos y normativas, sino que fueron igualmente activas en los procesos de integración y adecuación. En ese mismo período, la Comisión aprobó las cuotas lecheras en la CEE para controlar su producción y evitar los excedentes, uno de los mayores problemas que tenía la PAC en esos momentos. Esta cuestión, aunque no estaba relacionada con la adhesión, afectó a la estructura del sector español, tal y como se mostrará más adelante.

En ese marco, el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación –MAPA– inició una serie de actuaciones para acelerar la convergencia de la política agraria española con la PAC. En aquellos momentos, el sector español todavía presentaba grandes divergencias con respecto al sistema comunitario en tres de los pilares del sector: producciones, mercados y *making process*. Durante este período se llevaron a cabo cambios sustanciales relacionados con la europeización del sector primario, de los que se podrían destacar tres. El primero de ellos estaba vinculado con los problemas de excedentes de producción española y europea. En enero de 1984 se aprobó el plan de reestructuración y reconversión del viñedo<sup>48</sup>, un primer intento de adecuarse a las demandas que estaba haciendo la CEE

---

43. Sylvain KAHN, *Histoire de la construction européenne*, París, PUF, 2021, pp. 153-197.

44. Sergio MOLINA, “La negociación de los capítulos de agricultura y pesca”, pp. 135-161; NÚÑEZ, *Tiempo de paciencia*.

45. LEQUESNE, *L'Europe bleue*; Robin CHURCHILL y Daniel LOWE, *The origins and development of the Common Fisheries Policy*, Oxford, Oxford Scholarship, 2010.

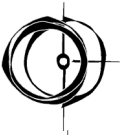
46. MOLINA, “La negociación de los capítulos de agricultura y pesca”, pp. 135-161.

47. Michel LEIGH, *European integration and the Common Fisheries Policy*, Londres, Goom Helm, 1983.

48. Real Decreto 275/1984, plan de reestructuración y reconversión del viñedo.

en las rondas de negociación y también de ajustarse a los debates francoitalianos relacionados con el vino. Durante ese año, Francia e Italia se enfrentaron en la *guerra del vino* para imponer su visión sobre cómo gestionar el problema de los excedentes<sup>49</sup>. Finalmente, el primer ministro francés Michel Rocard impuso su criterio de incrementar la destilación obligatoria<sup>50</sup>. En ese marco, con el objetivo de acercarse a las políticas europeas y, al mismo tiempo, de reducir la presión francesa, España aprobó este reglamento para acabar con los excedentes de vino de mesa y mejorar su calidad, y así poder competir en el mercado internacional. En segundo lugar, y debió a la necesidad de adaptarse a los mercados europeos, en mayo de 1984 se liberalizó el comercio del trigo<sup>51</sup>. Desde 1937, las transacciones de este producto eran competencia exclusiva del Estado. En mayo de 1984, se aprobó la ley que acababa con el monopolio estatal del trigo, lo que supuso su equiparación con el resto de los cereales, la finalización del proteccionismo estatal y la liberalización de las transacciones<sup>52</sup>. A partir de ese momento, se logró un sistema similar al comunitario en el que el protagonismo recaía en el mercado. Esto implicó un cambio en las competencias del SENPA –Servicio Nacional de Productos Agrarios–, pues se suprimió la Comisaría General de abastecimientos y Transportes. Esta liberalización del comercio del trigo no solo fue una medida de aproximación a la CEE, sino que también respondió al contexto de aquellos momentos: la revolución del pan en Túnez, así como las demandas del GATT, aceleraron la necesidad de liberalizar el comercio internacional de este cereal<sup>53</sup>. En tercer lugar, y en relación con las normas de producción, en noviembre de 1984 se aprobó el reglamento para la aplicación de las normas de calidad para las frutas y hortalizas que se comercializaban en el mercado interior<sup>54</sup>. Tal y como mostraba el Real Decreto, uno de los objetivos era “la conveniente aproximación de nuestra legislación a la vigente en la Comunidad Económica Europea”<sup>55</sup>.

Al mismo tiempo que se aprobaban estas nuevas adaptaciones, también se intentaba activar algunas de las medidas anteriores que no habían terminado de implementarse. En 1983 se aprobó un nuevo plan general de mataderos para tratar de reimpulsar la adaptación a la normativa comunitaria<sup>56</sup>. No hay que olvidar que los problemas de intoxicación de 1981 con el aceite de colza obligaron a España a incrementar su atención en cuestiones sanitarias para mejorar su imagen en la CEE. En agosto de 1984, Carlos Romero trató de dar un nuevo impulso a las organizaciones de productores hortofrutícolas para incrementar su participación en la toma de decisiones sobre estos productos<sup>57</sup>. A pesar de la democratización de España y de la aprobación de



49. Giovanni LELIA, “Du malentendu à la coopération: la France, l’Italie et l’entrée de l’Espagne dans la Communauté européenne (1979-1985)”, *Studi politici*, 1 (2023), pp. 51-70.

50. Entrevista a Michel Rocard realizada por Matthieu Trouvé, 5-3-2002.

51. Ley 16/1984 sobre la producción y el comercio del trigo y sus derivados.

52. Juan José BURGAS, “Un marco jurídico para el futuro: la ley por la que se regula la producción y el comercio de trigo y sus derivados”, *Revista Estudios Agrosociales*, 130 (1985), pp. 35-52.

53. Entrevista a Carlos Romero realizada por Sergio Molina 30-9-2023.

54. Real Decreto 2192/1984, reglamento de aplicación de las normas de calidad para las frutas y hortalizas frescas comercializadas en el mercado interior; *El País*, 27-11-1984.

55. *Ibidem*.

56. Juan José GUITIÁN LÓPEZ-CARO, “El Plan nacional indicativo de Mataderos: su génesis y desarrollo”, *Estudios Agro-Sociales*, 128 (1984), pp. 127-134.

57. Real Decreto 1706/1984 sobre determinación de mínimos exigibles a los productores hortofrutícolas para acogerse al régimen establecido por la ley 29/1972 de agrupaciones de productores agrícolas.

los Pactos de la Moncloa, a efectos reales las agrupaciones de productores no habían logrado representar el mismo papel que tenían sus homólogas europeas, en algunas ocasiones por escasa voluntad política. Esto suponía un problema para la futura España comunitaria, pues en la CEE estas organizaciones tenían un protagonismo relevante, y la ausencia de su poder supondría una infravaloración del sector en Bruselas.

El sector de la pesca fue uno de los sectores más reivindicativos desde el inicio de las negociaciones y desde la aprobación de las 200 millas, debido al descenso de sus posibilidades de pesca en aguas internacionales. Tanto en Galicia como en el País Vasco se produjeron manifestaciones con cierta frecuencia en las que se criticaba al Gobierno y a la CEE por el nuevo marco creado. En junio de 1986, por ejemplo, los pescadores vascos bloquearon el puerto francés de Hendaya para protestar contra las condiciones de pesca del tratado de adhesión<sup>58</sup>. El rápido descenso de las cuotas y licencias de barcos españoles en las aguas comunitarias fue aumentando la presión hacia las instituciones europeas, ya que en numerosas zonas pesqueras no existían alternativas laborales a esta actividad. La tensión generada en estas comarcas y la ausencia de grandes expectativas fueron algunos de los motivos por los que, tras una intensa negociación, la CEE aprobó en 1985 la concesión de una ayuda preadhesión de 3.500 millones de pesetas para la reconversión de parte de la flota española<sup>59</sup>. El sector pesquero fue el único que recibió este tipo de ayudas para que España redujese su capacidad pesquera hasta unos valores similares a los del resto de los países comunitarios.

### El sector primario tras la adhesión, 1986-1992

La entrada oficial de España en el Mercado Común se produjo en un contexto de cambio en la CEE. Las instituciones europeas estaban avanzando con rapidez en el proceso de profundización comunitaria. En 1986 se aprobó el Acta Única Europea, cuyo objetivo principal era lograr sustituir el mercado común por un mercado único<sup>60</sup>, y en 1992 se firmó el Tratado de Maastricht, que supuso un nuevo paso en el diseño de la arquitectura de la CEE, sobre todo en lo relacionado con la moneda única<sup>61</sup>. Al mismo tiempo, el agotamiento de la PAC del que se ha hablado anteriormente dio paso a las primeras reformas para acabar con el modelo vigente, el cual estaba generando una gran cantidad de excedentes. El primero de esos cambios se había producido en 1984 con la aprobación de las cuotas de leche y serviría para abrir los debates sobre transformaciones más profundas que se llevaron en los siguientes años. En 1988 se pusieron en marcha nuevas medidas para reducir los stocks, como la reconversión de cultivos. Este proceso de cambio culminó en 1992 con la primera gran reforma de la política agraria, la Reforma MacSharry<sup>62</sup>. Los principales cambios fueron la sustitución de las ayudas a la producción

---

58. *El País*, 11-6-1986.

59. *El País*, 29-3-1985. Rafael LOSTADO, “La política de pesca en la CEE y España”, *Revista de Estudios Agrosociales*, 131 (1985), pp. 39-60.

60. Laurent WARLOUZET, *Europe contre Europe. Entre liberté, solidarité y puissance*, París, CNRS, 2022.

61. Sobre Maastricht, véase dossier Salvador FORNER y Heidi-Cristina SENANTE, “La Unión Europea a los treinta años del tratado de Maastricht”, *Historia del Presente*, 40 (2022), pp. 11-93.

62. Adrien KAY, *Reform of the Common Agricultura Policy: The Case of the MacSharry Reforms*, Oxon, Cabi Publishing, 1998; José Luis GARCÍA, y M. Josefa GARCÍA, “Nacimiento y desarrollo de una idea: de la conferencia de Stressa en 1992 a la reforma MacSharry en 1992”, en ídem e ídem, *Política Agrícola Común. Balance y perspectivas*, Barcelona, La Caixa, 2005, pp. 17-43.

por ayudas directas a la renta agrícola y la liberalización de los precios. Esto último era consecuencia de las negociaciones internacionales de la Ronda Uruguay del GATT que concluyeron en 1992-1993<sup>63</sup>. La CEE, a pesar de sus reticencias iniciales, acabó aceptando la inclusión de los precios agrícolas en los programas de liberalización y homogeneización internacional.

En ese complejo contexto, España se convirtió en país miembro de las instituciones europeas. Durante el período analizado en este epígrafe, España tuvo que acelerar su aproximación a las dinámicas comunitarias a través de la aplicación progresiva del *acquis* –períodos de transición, la mayoría de 7 o de 10 años– y de reformas referidas a la propia administración. En muchos casos, fue un período muy complejo, pues no hay que olvidar que la negociación y la ratificación se había producido en el marco de la antigua PAC y del mercado común, y en esos momentos el contexto era diferente. El Gobierno español trató de utilizar esta particularidad para cambiar algunos puntos concretos del tratado de adhesión e influir en la reforma de la PAC, tal y como se podrá comprobar más adelante.

Los cambios más importantes fruto de la europeización, una vez más, estaban relacionados con la transformación de la administración, de la política de producción y de la regulación de los mercados. En este contexto, destacó la gran modificación que sufrió el *making process* relacionado con el sector. Como se comentó en la introducción, la agricultura y la pesca eran dos de las políticas más comunitarizadas. Esto provocó que una parte importante del poder residiera en Bruselas, lo que obligó al Gobierno español a generar un equipo de trabajo allí para participar en las negociaciones comunitarias. Desde 1986, España pasó a formar parte de todas las instituciones de la CEE: Consejo de ministros, Comité Especial de Agricultura, COREPER y Comité de Gestión.

De todas las transformaciones que se produjeron en la organización del MAPA, se podrían destacar tres. En primer lugar, se creó la Representación Permanente de España ante las Comunidades Europeas –REPER–, que sustituía a la antigua Misión de España en Bruselas<sup>64</sup>. Era un organismo inspirado en el propio funcionamiento de la CEE y compuesto por consejeros y agregados de gran parte de los ministerios. El paso de la Misión a la REPER no fue una cuestión simbólica, sino que incrementó enormemente su capacidad de acción debido a las nuevas competencias, al mayor protagonismo y también al incremento de personal. Mientras que en julio de 1985 la Misión contaba con 17 consejeros, un año después la cifra aumentó hasta los 50 consejeros<sup>65</sup>. Esta nueva institución estuvo liderada por Carlos Westendorp –1985-1991–, por Camilo Barcia García-Villamil –1991-1994– y contó con un gran protagonismo de Javier Elorza.

En esa misma línea, la Moncloa creó la Comisión interministerial para Asuntos Económicos de la CEE con el objetivo de coordinar la actuación relacionada con el

63. Montserrat MILLET, *La regulación del comercio internacional: del GATT a la OMC*, Barcelona, La Caixa, 2001, pp. 51-84; Ignacio SÁNCHEZ-CUENCA, *Las negociaciones agrícolas entre la Comunidad Europea y Estados Unidos en La Ronda Uruguay. Un análisis desde la lógica de la elección racional*, Madrid, UCM, 1995.

64. Real Decreto 260/1986 por el que se crea la Representación Permanente de España a las Comunidades Europeas. Alfonso DASTIS, “La administración española ante la Unión Europea”, *Revista de Estudios políticos*, 90 (1995), pp. 323-349.

65. Javier ELORZA, *Una pica en Flandes. La huella de España en la Unión Europea*, Barcelona, Debate, 2023, p. 33.





Mercado Común<sup>66</sup>. En dicho organismo, el sector primario tuvo una gran influencia ya que, de los 7 vocales, 2 pertenecían al MAPA –subsecretario de agricultura, pesca y alimentación y secretario general de pesca–.

Al mismo tiempo, la entrada en la CEE también permitió a España situar en puestos comunitarios a dos responsables españoles, lo cual era esencial para incrementar el poder del país en Bruselas. En ambos casos, se trató de dos grandes especialistas en el sector que habían formado parte del equipo de la negociación para la adhesión: en agricultura, el Gobierno propuso a Fernando Mansito como director general adjunto en la Comisión<sup>67</sup>, y en pesca, Ramón de Miguel, diplomático de carrera, fue nombrado director de Recursos Externos y Mercados en la Dirección General de Pesca de la Comisión. De esta manera, España lograba tener representación en la Comisión en dos sectores esenciales para la economía y exportaciones de este país. Todo ello se encuadraba dentro del proceso que Javier Elorza ha definido como el intento de “poner una pica en Flandes” y que se desarrolló en todos los sectores y en todos los niveles de la administración<sup>68</sup>. Por ejemplo, cabe resaltar que, en ese mismo contexto, se empezaron a establecer en Bruselas las oficinas regionales como organismos de apoyo para las comunidades autónomas en su contacto directo con las instituciones europeas<sup>69</sup>.

El traspaso de poderes a Bruselas forzó a reformular el *making process* en España. El hecho de que ésta tuviera que adecuarse a la política de precios comunitarios – Organizaciones Comunes de Mercados– obligó al Gobierno español a repensar las competencias de las instituciones que se habían encargado de esas labores hasta este momento, como era el caso del FORPPA y del SENPA. El primero de ellos había sido creado en 1969 para corregir los desajustes en la política de precios a través de una intervención directa<sup>70</sup>. Hasta la adhesión, había sido uno de los pilares más importantes de la política agraria española, ya que se encargaba de controlar los precios, los mercados y las producciones. Sin embargo, tras la incorporación a la CEE, esas funciones eran competencia del FEOGA. Tal y como muestran las memorias anuales del FORPPA, esta nueva situación provocó una gran transformación que, lejos de reducir su actividad, incrementó sus labores<sup>71</sup>. Desde ese momento, tuvieron que estar presentes en todas las reuniones de Bruselas, aplicar en España las decisiones del FEOGA y rendir cuentas al Gobierno sobre el estado de los precios y producciones, así como informar de los cambios legislativos necesarios. El SENPA, creado en 1971 para regular y complementar al FORPPA –sobre todo en los cereales–, sufrió una adaptación similar<sup>72</sup>. Esta

36

---

66. Real Decreto 1567/1985 por el que se crea la Comisión Interministerial para Asuntos Económicos relacionados con las Comunidades Europeas.

67. *El País*, 25-9-1986.

68. ELORZA, *Una pica en Flandes*.

69. Mirna NOUVILAS RODRIGO, “Las oficinas regionales españolas en Bruselas, ¿La clave para una participación efectiva en la UE?”, *Rev. CIDOB*, 99 (2012), p. 116.

70. Cristóbal GÓMEZ BENITO, “De los Planes de Desarrollo a la integración en la Comunidad Económica Europea: 1964 - 1985”, en ROBLEDO, *Historia del Ministerio de Agricultura: 1900–2008*, pp. 223–289.

71. Situación de los Mercados Agrarios y Resumen de Actividades FORPPA disponibles en la Biblioteca del MAPA. Consultadas: 1978, 1980, 1983, 1984, 1986, 1987 y 1990. Signaturas: 21.601 para la de 1980 y ANU-114 para el resto.

72. Memorias actividades SENPA disponibles en la Biblioteca del MAPA. Consultadas: 1984/85, 1989, 199.0, 1991 y 1992. Signatura 18397.

europeización de ambas estructuras culminó en 1995 con su fusión y la configuración del Fondo Español de Garantía Agraria –FEGA–, el cual correspondía con el FEOGA<sup>73</sup>.

Al mismo tiempo, España dejó de tener representación individual en organismos internacionales, como el GATT o las Conferencias del Mar, y pasó a estar representada por la CEE. También cambiaron los procedimientos a través de los cuales España buscaba nuevos acuerdos internacionales de pesca. Desde 1977, tras la aprobación de las 200 millas, España había diseñado un equipo de diplomáticos especializados en pesca para tratar de buscar nuevos convenios bilaterales de pesca que permitieran mantener a todos los barcos españoles faenando en aguas de terceros países, sobre todo de África<sup>74</sup>. Sin embargo, con la adhesión, la gestión de todos esos acuerdos fue cedida a la CEE, por lo que ese equipo de trabajo ya no tenía las mismas funciones. Este cambio del *making process*, que consistía en que las negociaciones de pesca ya no las gestionaban el Estado español, sino que se llevaban a cabo desde Bruselas, tuvo un impacto considerable<sup>75</sup>. Para las negociaciones con Marruecos, fue positivo, porque permitió al Gobierno ceder esas conversaciones, unas de las más complejas debido a su relación con los temas del Sáhara y del Frente Polisario. En el resto de los acuerdos con países africanos, ambas partes salieron beneficiadas: por una parte, España tuvo acceso a aguas de países con los que no tenía acuerdos bilaterales<sup>76</sup>, y por otra, los acuerdos bilaterales españoles con terceros países permitieron a unos 2.000 barcos comunitarios faenar en sus aguas<sup>77</sup>.

En ese mismo contexto, el Instituto Nacional de Investigación Agraria –INIA– dio un paso más en su homologación con la CEE. En 1986, este organismo se vinculó con la nueva ley de investigación científica, la cual trataba de potenciar un marco nacional de investigación e insertarlo en el marco comunitario<sup>78</sup>, todo ello en un contexto en el que las competencias se pasaron a las comunidades autónomas, que fueron las que se impulsaron los proyectos<sup>79</sup>. Además, España entró en numerosos organismos comunitarios de investigación, como fue el caso del Comité consultivo sobre la divulgación de la información agraria que creó la Comisión Europea en 1986<sup>80</sup>.

En relación con la aproximación a las normativas de producción, comercialización y producción de alimentos, se podrían destacar las siguientes. En primer lugar, el MAPA se vio obligado a acabar con el monopolio de la producción y comercialización de tabaco



73. Real Decreto 2205/1995 por el que se refunde FORPPA y SENPA en el Fondo Estatal de Garantía Agraria. *El País*, 28-9-1995.

74. Sergio MOLINA, “La acción exterior del Estado español en cuestiones de pesca internacional, 1977-1986”, en ídem y Manuel ORTIZ (eds.), *Actores de protagonismo inverso: la acción exterior de España y Francia en los 80*, Zaragoza, PUZ, 2023, pp. 119-148.

75. Para analizar dichos cambios, ASP, caja 4.204.

76. Pilar GARCÍA DOÑORO, “La incidencia en España de la política comunitaria de recursos pesqueros”, *Revista de Estudios Agrosociales*, 144 (1988), p. 80.

77. *El País*, 21-4-1986.

78. Ley 13/1986 de fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica.

79. M. Carmen FERNÁNDEZ DIEZ, “Evolución histórica de la investigación agraria en España”, *Historia Agraria*, 22 (2000), pp. 181-205.

80. Jordi CARBONELL, “El sector agrario español en su primer año europeo”, *Revista de Estudios Agrosociales*, 140 (1987), p. 240.

y adaptarse a la organización del mercado comunitaria<sup>81</sup>. Se trataba de la última política comercial de Estado que había sobrevivido al final de la dictadura. A partir de ese momento, y hasta 1993, uno de los escasos productos que quedó excluido –a petición española– de las organizaciones de mercado fue el plátano canario<sup>82</sup>. En segundo lugar, Carlos Romero tuvo que impulsar una reforma de la legislación sanitaria para adecuarse al marco comunitario<sup>83</sup>. Se trataba de una cuestión esencial para la CEE: España debía acabar con las enfermedades animales que habían aparecido en las últimas décadas en su ganadería. En este sentido, el Gobierno español, además de renovar los reglamentos sobre la alimentación de animales, el uso de productos hormonales y la lucha contra la tuberculosis, contó con un apoyo económico europeo especial para, entre otras cosas, erradicar la peste porcina africana<sup>84</sup>. La aplicación de todas estas medidas era esencial, pues de lo contrario habría dificultades para entrar en los circuitos comerciales europeos. En tercer lugar, también se trató de incorporar a España en la lucha contra la contaminación, mediante una ley sobre los residuos tóxicos basada en su homóloga comunitaria de unos años antes<sup>85</sup>.

Esta aproximación a la PAC no solo se tradujo en la modernización y la liberalización del sistema agrícola y pesquero español, sino que también provocó un cambio importante en el paisaje agrícola y pesquero y en los mercados. La asimilación del *acquis* vitivinícola supuso el arranque de numerosas viñas, debido a las primas por arranque o por abandono que se estaban impulsando desde la CEE. Al mismo tiempo, esto sirvió para mejorar progresivamente la calidad de los vinos<sup>86</sup>. En relación con esta bebida, los hábitos de consumo también variaron, ya que se incrementó un 20% la entrada en España de vinos franceses y un 36% de champán<sup>87</sup>. El sector lácteo y el vacuno tuvieron problemas para aplicar los reglamentos comunitarios debido a las limitaciones que provocaban las cuotas lecheras y también a los problemas estructurales de las explotaciones<sup>88</sup>. En ese mismo sector, se incrementaron exponencialmente las

38

---

81. Un análisis previo en Ricardo CALLE y Joaquín PI, “El mercado del tabaco no elaborado en la CEE y en España: un análisis comparativo”, *Revista de Economía Política*, 90 (1982), pp. 7-38. Un análisis posterior en COMPAÑÍA ESPAÑOLA DE TABACO EN RAMA, “La producción de tabaco en España”, *Vida Rural*, 23 (1995), pp. 37-39. El texto legal es Real Decreto 2738/1986 regulador de las actividades de importación y comercio mayorista y minorista de labores de tabaco.

82. Alberto FONSECA PEÑA, “La guerra comercial del plátano. Una aproximación a la teoría de juegos”, *Estudios Agrosociales y Pesqueros*, 201 (2004), pp. 130-131.

83. CARBONELL, “El sector agrario español en su primer año europeo”, pp.236-237.

84. Orden de 28-2-1986 con normas para el desarrollo de campañas de saneamiento ganadero; Real Decreto 418/1987 sobre las sustancias y productos que intervienen en la alimentación de los animales; Orden de 12-7-1988 por la que se dan normas sobre vigilancia de sustancias y productos de acción hormonal y tiroestática. Sobre el apoyo a España, Decisión del Consejo, 16-12-1986, acción financiera de la Comunidad para la erradicación de la peste porcina africana en España.

85. Ley 20/1986 Básica de Residuos Tóxicos y Peligrosos; *El País*, 26-2-1986.

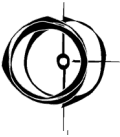
86. La superficie dedicada a viñedo de uva para transformación pasó de 1.642 miles de Ha en 1980 a 1.409,8 en 1990, *Anuario de estadística agraria*, 1990, p. 348.

87. *El Campo*, 116 (1990).

88. Alicia LANGREO NAVARRO, *Historia de la industria láctea española: una aplicación a Asturias*, Madrid, MAPA, 1995, pp. 243-292. Para un análisis de la ganadería, Carlos BUXADÉ, *El desafío: ganadería española, CEE de los doce*, Madrid, Mundi-Prensa, 1988.

importaciones, la mayoría de ellas de la CEE<sup>89</sup>. No se puede olvidar que el acuerdo de la Ronda Uruguay sobre el comercio mundial y la reforma de la PAC de 1992 perjudicaban a los pequeños propietarios, ya que se acababa con la protección comunitaria de los precios –precios garantizados– tras la implantación de medidas neoliberales en la agricultura. Esto provocó que 1992, como muestra el documental *El año del descubrimiento*, no solo fuese el año de los Juegos Olímpicos y la Expo de Sevilla, sino también un momento de gran tensión social<sup>90</sup>. En el caso de la agricultura, y coincidiendo con la festividad de San Isidro en toda España, se convocaron manifestaciones contra la nueva PAC y el apoyo del Gobierno español. Estos eventos reunieron entre 300.000 y 500.000 personas en todo el país<sup>91</sup>. Una parte importante del mundo agrario criticó la reforma de la PAC y el apoyo a esos cambios, porque consideraba que estaba llevando a cabo una reconversión indirecta.

Al mismo tiempo, la europeización española no solo provocó cambios en las políticas públicas españolas y en las dinámicas comunitarias. También estimuló transformaciones en las dinámicas comerciales internacionales. La necesidad de respetar el principio de preferencia comunitaria obligó a España a prescindir de algunas de las importaciones de terceros estados. De todas ellas, las que más impacto tuvieron fueron las referidas a EEUU. Hasta la adhesión, una parte importante del maíz y de la soja que consumía la ganadería española provenían de EEUU. Sin embargo, tras la adhesión, el MAPA tuvo que comprar esos productos en el mercado comunitario, lo cual generó una gran tensión entre EEUU y la CEE, ya que la importación española de maíz norteamericano suponía unos 282 millones de dólares<sup>92</sup>. Esto provocó un principio de guerra comercial entre EEUU y la CEE, que concluyó con la compra europea de una parte de las importaciones que hasta el momento hacía España, lo que generó un incremento del descontento en Francia, unos de los mayores productores de maíz en la CEE<sup>93</sup>. En la pesca, el cambio de dinámicas fue diferente al esperado. Aumentaron las importaciones de terceros estados en una proporción mayor que las de los países comunitarios<sup>94</sup>. Sin embargo, no hay que olvidar que las importaciones de la CEE se habían incrementado enormemente en el período coincidente con la transición española.



89. Mientras que en 1980 España importaba 16.969 Tm de bovino, en 1990 importaba 45.432 tTm. No obstante, el nivel de exportaciones aumentó a una velocidad todavía mayor: en 1980 España exportaba 2.979 Tm y en 1990, 40.808. Ibidem, p. 431.

90. Una visión de los conflictos agrarios en Extremadura en *El Salto*, 18-3-2022.

91. *El País*, 12-4-1992.

92. *El País*, 10-04-1986; *New York Times*, 10-4-1986 y 3-7-1986. Eva DÍAZ PERALTA, *El comercio de productos agrícolas entre la Unión Europea y Marruecos*, Madrid, Dykinson, 2005, pp. 209–211; John SANDERS, James BINKLEY y Marshall MARTIN, “La entrada de España y Portugal a la Comunidad Económica Europea: impacto en su agricultura, en la política agrícola común y en el comercio con terceros países”, *Revista de Estudios Agro-Sociales*, 141 (1987), p. 28.

93. Reglamento CEE, 2845/86; *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, 16-9-1986; *El País*, 2-10-1987; “Chronologie des faits internationaux d’ordre juridique 1986”, *Annuaire français de droit international*, 32 (1986), pp. 1.050–1.064; ARCHIVES DU PARLEMENT EUROPÉEN, sin referencia específica, “Commission de l’agriculture, de la pêche et de l’alimentation”, 15-4-1986; *Le Monde*, 9-7-1986; entrevista a François Guillaume realizada por Sergio Molina el 17-7-2018.

94. Consultable en [https://www.cvce.eu/recherche/unit-content/-/unit/492a8c2c-2850-4ba8-a327-6533841130ec/869ea19c-cf59-45c9-9c14-c86b519f3ed1/Resourcess#3cc3ebf6-6d80-44c4-9a5b-5c0c3f75bcc8\\_fr&overlay](https://www.cvce.eu/recherche/unit-content/-/unit/492a8c2c-2850-4ba8-a327-6533841130ec/869ea19c-cf59-45c9-9c14-c86b519f3ed1/Resourcess#3cc3ebf6-6d80-44c4-9a5b-5c0c3f75bcc8_fr&overlay) (consulta: 13-11-2023).

La integración del sector pesquero también mostró los claroscuros de la adaptación a la CEE, tal y como mostró el *Rapport 1992* de la Comisión sobre *L'application du régime d'adhésion de L'Espagne et du Portugal pour le secteur de la pêche*<sup>95</sup>. Por una parte, la integración permitió acabar con el principio de regresividad y la incertidumbre de las negociaciones anuales. En 1986, por primera vez desde la aprobación de las 200 millas, se incrementaron las cuotas y licencias concedidas a España para faenar en aguas comunitarias<sup>96</sup>. Sin embargo, continuaron aplicándose planes de desguace y reconversión de la flota, lo que generó un sentimiento de discriminación en los pescadores españoles, tal y como reconocían desde las propias instituciones comunitarias<sup>97</sup>. El tonelaje total de la flota española era de 102,09 toneladas de registro bruto en 1988 y dicha cifra se redujo a 85,30 en 1992<sup>98</sup>.

La adaptación española a las dinámicas comunitarias agrícolas y pesqueras quedó demostrada durante la presidencia española del primer semestre de 1989. Carlos Romero y todo su equipo ministerial dirigieron los consejos de agricultura y pesca y cumplieron con los objetivos que habían planteado en enero<sup>99</sup>. Lograron fijar los precios de la campaña antes de que empezara y aprobar el *paquete agrícola*, el cual no había podido sacar adelante la presidencia griega. En pesca, no se firmó un gran número de nuevos acuerdos, pero los que salieron adelante tuvieron una gran importancia. Entre ellos, destacó la puesta en marcha de un acuerdo con la URSS<sup>100</sup>.

La reforma de la PAC fue otro de los ejemplos de la participación española en la toma de decisiones comunitaria. Pedro Solbes se mostró muy activo en las negociaciones de reforma de la PAC en 1991-1992 y apostó por el nuevo modelo propuesto por el comisario MacSharry. El nombramiento de Solbes como ministro de Agricultura en julio de 1991 también fue muy importante para la culminación de los períodos de transición y para la adecuación del sector a la CEE. Solbes, secretario de Estado para las Comunidades europeas –1986-1991– era uno de los mayores conocedores sobre el funcionamiento de las instituciones europeas, el tratado de adhesión y la evolución de las exportaciones agrícolas españolas a la CEE desde los años 1960. Su nombramiento como ministro de Agricultura demostraba la relevancia que tenía el sector español y la necesidad de disponer en esta cartera ministerial de un experto en cuestiones europeas.

40

---

95. Ibidem.

96. A pesar de dicho aumento, algunos análisis consideraron que la adhesión fue perjudicial para la pesca española: Enrique LÓPEZ VEIGA et al., *El proceso de adhesión de España a la Comunidad europea de la pesca*, Vigo, Caja de Ahorros de Vigo, 1988.

97. Ibidem.

98. Ibidem.

99. Enrique GONZÁLEZ, “La presidencia española de la Comunidad Económica Europea”, *Revista de Instituciones Europeas*, 16 (1989), pp. 691-724.

100. [https://www.cvce.eu/recherche/unit-content/-/unit/492a8c2c-2850-4ba8-a327-6533841130ec/869ea19c-cf59-45c9-9c14-c86b519f3ed1/Resources#3cc3ebf6-6d80-44c4-9a5b-5c0c3f75bcc8\\_fr&overlay](https://www.cvce.eu/recherche/unit-content/-/unit/492a8c2c-2850-4ba8-a327-6533841130ec/869ea19c-cf59-45c9-9c14-c86b519f3ed1/Resources#3cc3ebf6-6d80-44c4-9a5b-5c0c3f75bcc8_fr&overlay), pp. 704, 707, 716. (consulta: 13-11-2023). MAE, Conclusiones de la primera presidencia española de la Comunidad Europea, junio 1989, consultable en [https://www.cvce.eu/recherche/unit-content/-/unit/es/87c372a8-360d-4846-876e-d9d64705a918/7171ca3d-5d76-4f3e-9fa5-946181a3acc7/Resources#27ff9b00-8adc-4129-aaa5-ac5f6229d500\\_es&overlay](https://www.cvce.eu/recherche/unit-content/-/unit/es/87c372a8-360d-4846-876e-d9d64705a918/7171ca3d-5d76-4f3e-9fa5-946181a3acc7/Resources#27ff9b00-8adc-4129-aaa5-ac5f6229d500_es&overlay) (consulta: 18-11-2023).



## Conclusión

El análisis sobre la convergencia entre la política española y la comunitaria es uno de los ejes que puede dar continuación a los estudios sobre la relación entre España y la CEE, hasta ahora centrados en la negociación para la adhesión. En este artículo se ha realizado un primer acercamiento a esta cuestión con el objetivo de mostrar la necesidad de profundizar en este tema para tener un verdadero conocimiento sobre el impacto del *Brussels effect* y el poder de España en Bruselas desde la integración hasta la actualidad.

La europeización del sector primario español supuso un gran reto, tanto para el país como para la CEE. En el artículo se han mostrado tres de los motivos más importantes de dicha relevancia. En primer lugar, la agricultura y la pesca de España tenían unas dimensiones superiores en muchos casos a las de los países comunitarios. Esto no solo ocasionó tensiones en la negociación, sino que obligó a realizar cambios importantes, tanto en los reglamentos comunitarios como en los de España, para aproximarse. En segundo lugar, durante el período de aproximación, España tuvo que realizar un esfuerzo importante para abandonar las dinámicas franquistas, muchas de ellas vigentes desde los años 1940, lo que supuso la transformación de algunos de los pilares del sector primario español<sup>101</sup>. Finalmente, el contexto internacional en el que se produjo el inicio de la europeización se caracterizó por los numerosos cambios que se estaban produciendo. En la CEE destacó la aprobación de la PPC, la puesta en marcha del Acta Única y del tratado de Maastricht y la reforma de la PAC. En el marco mundial, la aprobación de las 200 millas y la inclusión de los productos agrícolas en la Ronda de Uruguay del GATT también condicionaron el marco comunitario y español. Esto último complica los análisis sobre los procesos de europeización, ya que hay que tener en cuenta estas variables y no atribuir todos los cambios únicamente a la aproximación comunitaria.

El artículo, tomando como referencia todo lo anterior, ha incidido en dos cuestiones. En primer lugar, que los cambios que se produjeron afectaron a tres pilares esenciales del sector primario: la administración tuvo que adaptarse al *making process* de Bruselas y, al mismo tiempo, vertebrar equipos de trabajo para tener representación en todos los organismos comunitarios y tratar de influir en ellos; la fijación de precios pasó a depender de la Comisión Europea y del Consejo de ministros, lo que obligó al MAPA a minimizar el impacto de dichos cambios, ya que en muchas ocasiones los productos españoles tenían unos precios diferentes, y la producción quedó sujeta a los reglamentos comunitarios sobre cantidades máximas, calibre y métodos de producción, lo que forzó a España a establecer transformaciones en el modelo de producción con el objetivo de disminuir las superficies cultivables o mejorar los rendimientos.

En segundo lugar, la europeización del sector primario español no solo afectó a España, sino que también ocasionó grandes transformaciones en la CEE y en los países miembros. La aceleración en la aprobación de la PPC y los cambios en los reglamentos de frutas y hortalizas y las tensiones entre la CEE y EEUU son algunos de los ejemplos que muestran cómo la CEE fue un actor-receptor activo en la europeización española.

En definitiva, para comprender el peso que tienen actualmente la agricultura y la pesca, tanto españolas como del conjunto de la CEE, así como el poder de España en Bruselas y la evolución de las políticas públicas españolas, se debe profundizar en los

---

101. Eso no quiere decir que durante el franquismo no hubiera relaciones: Fernando GUIRAO, *The European Rescue of the Franco Regime, 1950-1975*, Oxford, Oxford University Press, 2021.



**MOLINA**

análisis sobre las relaciones entre España y las instituciones comunitarias, las influencias mutuas y los métodos de interacción.