



UNA NUEVA POLÍTICA ESTRUCTURAL PARA UNA NUEVA AGRICULTURA

Sr. D. Jose M^a Sumpsi Viñas
Catedrático de Economía y Política Agraria
Universidad Politécnica de Madrid

1. EL INMOVILISMO ESTRUCTURAL DE LOS AÑOS 80

La comparación de los datos de los censos agrarios de 1982 y 1989 reveló la situación de parálisis estructural de la década de los 80. En efecto, aunque el trabajo en la agricultura (numero de UTA) descendió fuertemente en dicho período, este descenso no se vio acompañado por el del numero de explotaciones, de modo que el tamaño medio de las explotaciones agrarias en España no se modificó o incluso se redujo en algunas regiones y orientaciones productivas. **Las explicaciones mas convincentes del fracaso de la vía clásica de ajuste estructural durante los años 80 fueron principalmente dos: el avance imparable de la agricultura a tiempo parcial y las rigideces del mercado de la tierra.**

En cuanto al primer factor, la comparación del número de agricultores a tiempo parcial según las cifras suministradas por los censos agrarios de 1982 y 1989 confirma sin lugar a dudas el significativo aumento del fenómeno de la agricultura a tiempo parcial en España, tendencia confirmada por diversos estudiosos del tema. El fuerte aumento de la productividad del trabajo agrario en los años 80 provocó la disminución del número de UTA, reasignando el trabajo excedente de la actividad agraria a otras actividades y propiciando la consolidación y desarrollo de la agricultura a tiempo parcial. Todo en ello en un contexto de crisis económica que hacía más difícil encontrar empleos alternativo en el medio rural o fuera de él

En cuanto al segundo factor, la fuerte subida de los precios de la tierra después de nuestra adhesión a la CEE durante el período 1986-1990 y las incertidumbre que sobre la agricultura y la política agraria se cernieron a finales de los 80 y principios de los 90 (reforma de la PAC y negociaciones de la Ronda Uruguay) provocaron la paralización del mercado de la tierra, lo que

limitaba las posibilidades de un ajuste clásico agrario en base a la compra-venta de tierras. Mientras en etapas normales el mercado de la tierra presenta una movilidad que se sitúa entre el 1% y el 2%, en los años referidos la movilidad de la tierra apenas alcanzaba el 0,5%.

La adhesión a la CEE en 1986 también jugó un papel importante en la paralización del ajuste estructural clásico, ajuste que sí se había producido en cambio en los años 60 y 70 según los censos de dichos períodos. En efecto, la adhesión de la CEE mejoró las expectativas de rentabilidad de la mayoría de las explotaciones agrarias, merced a las importantes ayudas y mecanismos de protección establecidos por la PAC que a partir de 1986 empezaron a aplicarse en España, lo que también explica en buena parte la subida de los precios de la tierra en el período 1986-90 a la que acabamos de aludir. Ante tan buenas expectativas económicas, las pequeñas explotaciones permanecieron en el sector, frenando el ajuste estructural clásico durante los años 80.

Otro dato revelador del inmovilismo estructural de los años 80 fue la reducción del arrendamiento de tierras, uno de los instrumentos más eficaces para la reestructuración agraria. En este caso la explicación se achacó a los efectos negativos de la Ley de arrendamientos rústicos de 1980. En efecto, la regulación del arrendamiento rústico establecida en la mencionada, no fue favorable para los propietario de tierras, tanto en lo concerniente al tratamiento de las mejoras como en el de los plazos mínimos para establecer contratos de arrendamiento rústico y sus correspondientes prórrogas. La consecuencia fue que los propietarios dejaron de arrendar tierras e incluso trataron de recuperar las tierras que tenían arrendadas, produciéndose un retroceso en la superficie arrendada en España.

2. LA RESPUESTA AL INMOVILISMO ESTRUCTURAL: LEY 19/1995

La Ley 19/1995 se plantea en 1994 justamente como una respuesta a la falta de ajuste estructural clásico detectado al comparar los datos de los censos agrarios de 1982 y 1989, agudizada por las ayudas directas de la reforma de la PAC, la falta de movilidad del mercado de la tierra y la absoluta paralización de los arrendamientos.

El objetivo de la Ley era promover la reforma estructural y modernización de la agricultura española, para lo cual se establecían un conjunto de incentivos y cambios normativos que se dirigían preferentemente a las explotaciones prioritarias.

Para que una explotación tenga la consideración de prioritaria debe cumplir lo establecido en los artículos 4 a 6, según los casos, de la Ley 19/1995, de 4 de julio, de Modernización de Explotaciones Agrarias. Así, los supuestos que se establecen se pueden esquematizar en los casos que se describen a continuación.

1.1 Explotaciones familiares y otras cuyos titulares sean personas físicas

A) Requisitos de la explotación:

- Ocupación de al menos una unidad de trabajo agrario.
- Renta unitaria de trabajo entre el 35 y el 120% de la renta de referencia.

B) Requisitos del titular:

- Ser agricultor profesional, según el artículo 2.5 de la Ley 19/95.
- Poseer un nivel de capacitación suficiente.
- Edad entre 18 y 65 años.
- Estar dado de alta en el Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social, en el Régimen Especial de Trabajadores por cuenta propia o autónomos en función de su actividad agraria, o bien, cumplir otros requisitos que establezca a estos efectos la Comunidad Autónoma correspondiente.
- Residir en la comarca donde radique la explotación o en comarcas limítrofes.

1.1.1 Explotaciones asociativas

A) Requisitos de la explotación

- Ocupación de al menos una unidad de trabajo agrario.
- Renta unitaria de trabajo entre el 35 y el 120% de la renta de referencia.

B) Requisitos de los socios según tipo de sociedad

Sociedades del artículo 5.a.

Sociedad Cooperativa de Explotación Comunitaria de la Tierra

Sociedad Cooperativa de Trabajo Asociativo dentro de la actividad agraria.

Sin requisitos adicionales.

Sociedades del artículo 5.b

Sociedad Cooperativa

Sociedad Agraria de Transformación

Sociedades civiles, laborales u otras mercantiles que tengan por objeto exclusivo el ejercicio de la actividad agraria en la explotación de la que sean titulares.

Requisitos a cumplir, al menos uno:

- Que al menos el 50% de los socios sean agricultores profesionales.
- Que dos tercios de los socios responsables de la gestión y administración sean agricultores profesionales y cumplan el resto de requisitos que se exigen al titular como persona física.

Sociedades del artículo 5.c

Explotación asociativa que se constituya agrupando al menos dos terceras partes de la superficie de la explotación bajo una sola linde.

Requisitos:

- Que ningún socio aporte más del 40% de la superficie total, y que al menos uno, sea agricultor a título principal y cumpla el resto de requisitos exigidos al titular como persona física.

Casos particulares para territorios con insuficiencias estructurales.

La disposición final tercera de la Ley 19/1995 establece ciertas situaciones especiales por las que se reducen los requisitos a exigir para la consideración de explotación prioritaria:

- Disposición final 3.1. Rebaja del límite inferior de la renta unitaria de trabajo en relación con la de referencia en determinados casos de territorios con insuficiencias estructurales.
- Disposición final 3.2. Rebaja en explotaciones familiares del límite inferior de la renta unitaria de trabajo en relación con la de referencia al 30%, si se cumple en una Comunidad Autónoma que más de la cuarta parte de las explotaciones familiares no alcancen el 35% establecido.
- Disposición final 3.3. Explotaciones en zonas de montaña para determinados casos de territorios con insuficiencias estructurales.

Tal como indica el artículo 7 de la Ley 19/1995, las explotaciones agrarias prioritarias tienen un trato preferente en los siguientes supuestos:

- a) adjudicación de superficies agrarias realizados por las Administraciones Públicas.
- b) contrataciones de seguros agrarios subvencionados con fondos públicos.

- c) acceso a las actividades formativas organizadas o financiadas por las Administraciones Públicas para mejorar la capacitación profesional de los agricultores.
- d) concesión de las ayudas establecidas para la mejora de las estructuras agrarias de producción.
- e) ayudas incluidas en los programas de ordenación de producciones agrarias.
- f) asignación de las cuotas o derechos integrados en las reservas nacionales.

En relación a los beneficios fiscales, el Capítulo II de la Ley 19/1995 indica que las explotaciones agrarias prioritarias gozarán de las siguientes ventajas:

- a) En los préstamos quedarán exentos del gravamen gradual las primeras copias de escrituras públicas.
- b) La transmisión de pleno dominio de una explotación gozará de una reducción del 90 por 100 de la base imponible del impuesto que grave la transmisión.
- c) En los casos de explotaciones bajo una sola linde, transmisión parcial de explotaciones y permuta de fincas rústicas, se aplicarán asimismo reducciones en la base imponible del impuesto que prevé cada modalidad en porcentaje que varíe entre el 50 por 100 y el 75 por 100, según los casos.
- d) La inscripción en el Registro tendrá una reducción del 90 por 100 en la base imponible del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados.
- e) Reducción 25% base imponible del IRPF de los agricultores jóvenes durante los cinco años siguientes a la primera instalación como explotación prioritaria
- f) Bonificación de la cuota íntegra en el Impuesto de Sociedades del 80% para las explotaciones asociativas prioritarias que sean cooperativas agrarias protegidas según la Ley 20/1990

Por tanto, los principales incentivos establecidos por la ley para promover la reestructuración y modernización agraria (explotaciones prioritarias) son de tipo fiscal, tanto para movilizar el mercado de la tierra (exenciones del impuesto de transmisiones patrimoniales), como para fomentar la instalación de jóvenes en explotaciones prioritarias (reducción de la base imponible

del IRPF) y la constitución de explotaciones asociativas prioritarias (bonificación del impuesto de sociedades). Otros incentivos importantes son el acceso preferente a las ayudas a la instalación de jóvenes agricultores y a la inversión en los planes de mejora inversión, ayudas cofinanciadas por el FEOGA mediante los correspondientes reglamentos comunitarios.

En un epígrafe posterior analizaremos los datos disponibles sobre la aplicación de esta ley, y trataremos de hacer una primera evaluación de su posible contribución al ajuste estructural ocurrido en los años 90.

3. EL AJUSTE ESTRUCTURAL AGRARIO DE LOS AÑOS 90

A principios de los años 90 se producen dos hechos clave: la Reforma de la PAC de 1992 y el desarrollo de nuevas formulas de reestructuración, que habían sido incipientes hasta entonces. Ambos fenómenos, aunque aparentemente independientes, presentan importantes interrelaciones que ayudan a entender la evolución estructural española, tanto la que reflejan los censos agrarios como la realmente producida. La tesis dominante es que las ayudas de la PAC instauradas en 1992 supusieron un freno importante al ajuste estructural clásico (disminución del numero de explotaciones y aumento del tamaño medio), al menos en las zonas cerealistas del interior, del mismo modo que las primas ganaderas o la cuota de la leche también dificultaron el ajuste estructural clásico en la ganadería.

Sin embargo, a principios de los años 1990 las expectativas agrarias se tornaron mucho mas negativas, sin saber realmente que sucedió en esos años desde el punto de vista del cambio estructural, pues no se disponía de nuevos censos y los resultados de las encuestas de estructuras agrarias de 1993, 1995 y 1997 no pueden compararse con los datos del Censo Agrario de 1989.

Las ayudas por hectárea o cabeza de ganado establecidas por la reforma de la PAC de 1992, propiciaron el interés de los agricultores, incluso de los mas pequeños, por mantenerse como titulares formales de explotación, aunque en mucho casos no estaban en condiciones de asumir el cultivo directo de sus tierras (agricultores de avanzada edad, agricultores empleados en otros sectores y residentes en núcleos urbanos). La respuesta inteligente de los agricultores a este dilema fue inventarse o desarrollar formulas que hasta entonces habían sido incipientes, como la cesión del cultivo de tierras a empresas de servicios en el caso de medianos o grandes agricultores, y la cesión del cultivo de tierras a vecinos y parientes en el caso de los pequeños

agricultores. Estas formulas permitieron a los agricultores conservar la propiedad y a veces incluso el uso de sus tierras, cobrar las ayudas de la PAC y gestionar el cultivo no directo de sus tierras.

Pero, las nuevas fórmulas de ajuste estructural no suelen recogerse en los censos agrarios, de modo que se encuestan explotaciones que en realidad no lo son, pues sus tierras son cultivadas por otros agricultores o por empresas de servicios. La conclusión es, por tanto, que los cambios estructurales reflejados por los censos agrarios son de bastante menor intensidad que los cambios que ocurren realmente. Por ello, entre los economistas agrarios existe el convencimiento de que el número de explotaciones existentes en la realidad es mucho menor que el indicado por el censo agrario, lo que hace necesario hablar de la evolución estructural estadística y de la evolución estructural real, mucho mas intensa. Así, en sectores donde el Censo de 1989 reflejaba una total paralización del cambio estructural, como es el caso del vacuno de leche o los cereales, se estaba ya produciendo una fuerte y silenciosa reestructuración, como algunos autores han demostrado mediante sus trabajos. La reestructuración de estos y otros sectores, fue forzada por la necesidad de lograr explotaciones modernas capaces de competir en el mercado europeo, competencia que no existía antes de nuestra adhesión a la CEE.

La comparación de los censos agrarios de 1989 y 1999 muestra claramente que en los años 90 se ha producido un fuerte ajuste estructural en la agricultura española. Además se trata de un ajuste estructural clásico, de libro, pues la disminución del número de explotaciones no es uniforme por estratos de dimensión, sino que son las explotaciones mas pequeñas las que desaparecen mientras que el número de explotaciones de mediano y gran dimensión aumentan considerablemente. Evidentemente la situación no es la misma en todas las CCAA, destacando el fuerte dinamismo estructural de Andalucía, Navarra o Aragón. El cambio estructural es de mediana entidad en CCAA como Castilla y León, Galicia o Asturias y es bastante menor en Castilla La Mancha.

Si tenemos en cuenta ahora la capacidad de las explotaciones agrarias para remunerar el factor trabajo (renta de trabajo unitaria), es decir si a los fuertes cambios estructurales le añadimos la mejora de la rentabilidad de la agricultura, consecuencia en algunos sectores de las ayudas de la PAC, comprobamos que el numero de explotaciones cuya renta unitaria de trabajo se sitúa entre el 35% y 120% de la renta de referencia (salario medio nacional no agrario) ha pasado de 436.543 (20% del total de explotaciones) en 1989 a 558.088 (34% del

total de explotaciones) en 1999. Las explotaciones que son capaces de remunerar el factor trabajo por encima de la renta de referencia ha pasado de 50.163 (2,4% del total de explotaciones) en 1989 a 220.888 (13,3% del total de explotaciones) en 1999. De nuevo se aprecian diferencias muy sustanciales entre unas CCAA y otras. Así, el número de explotación de Castilla y León que remuneran el factor trabajo por encima de la renta de referencia pasa de 3.542 (3,6% de las explotaciones) a 59.438 (38% de las explotaciones), mientras que en Castilla La Mancha pasan de 20.894 (9,8%) a 24518 (13,4%). A pesar de todas las cautelas con las que hay que tomar estos datos fruto de unos primeros cálculos aproximados y sujetos a posteriores verificaciones, la conclusión es que en los años 90 se han producido también avances importantes en cuanto a la capacidad de la agricultura para remunerar el trabajo al mismo nivel que el resto de los sectores de la economía.

Otro elemento que se deduce de la comparación de los censos agrarios de 1989 y 1999 y que confirma el fuerte ajuste estructural registrado en los años 90, es el aumento de las tierras en arrendamiento que pasa de 4.901.458 has en 1989 a 7.073.199 has en 1999, lo que representa un incremento del 44%. Este es otro dato que nos lleva a pensar que el ajuste estructural se operado a través de la vía clásica.

Hay otros elementos que todavía no se han podido analizar por falta de tiempo como es la evolución de la dimensión laboral de las explotaciones y el reparto del trabajo (UTA) entre familiar y asalariado, la evolución de la pirámide de edad de los agricultores, la evolución del fenómeno de la agricultura a tiempo parcial, la evolución de los titulares de explotación según sean personas físicas o personas jurídicas y otros muchos temas, que deberían completar este apresurado y aproximado análisis de la transformación estructural agraria operada en España en los años 90

Pero, por encima de todo necesitamos saber cuantos agricultores hay realmente hoy en España y que tipos de agricultores tenemos. No se puede hacer política agraria sin dar cumplida respuesta a esta cuestión. Para ello disponemos de un importante aparato estadístico (censos agrarios y encuestas de estructuras agrarias) y administrativo (datos sobre los preceptores de las ayudas de la PAC). Por tanto, esta gran tarea pendiente es hoy perfectamente abordable con la información disponible y los avances de la informática.

LA PRINCIPAL CONCLUSIÓN DE ESTA SECCIÓN SERÍA LA SIGUIENTE: SI TENEMOS EN CUENTA, COMO SE HA MENCIONADO ANTES, QUE LOS CENSOS AGRARIOS SUBESTIMAN LOS CAMBIOS ESTRUCTURALES REALES, NO CABE DUDA DE QUE LO SUCEDIDO ENTRE 1989 Y 1999 NO ES UN MODESTO CAMBIO ESTRUCTURAL AGRARIO SINO UNA PROFUNDA TRANSFORMACIÓN DE LA ESTRUCTURA AGRARIA ESPAÑOLA.

4. CAUSAS DE LA PROFUNDA TRANSFORMACIÓN OCURRIDA EN LOS AÑOS 90

- a) Política de estructuras
- b) Evolución espontánea

Para responder a esta cuestión se requiere una investigación en profundidad que también esta por hacer, pero podemos hacer una primera aproximación en base a algunos datos suministrados por la Dirección general de Desarrollo Rural del MAPA sobre la aplicación de la política estructural en los años 90 y en especial de la Ley 19/1995. Aunque sea aventurado dar una opinión, mi impresión es que una buena parte de la profunda transformación estructural ocurrida en España en los años 90 ha sido espontánea, pero que los efectos positivos de la política estructural seguida en dicho período no son despreciables en absoluto, como algunos pensábamos.

Así, en el período 1996-2001, tan solo cinco años, se han registrado 77.000 explotaciones prioritarias, muchas de ellas explotaciones asociativas o cuyos titulares son jóvenes agricultores, se han llevado a cabo 40.000 planes de mejora, se han instalado 22.000 jóvenes agricultores, numero y peso de las asociativas prioritarias y de los jóvenes agricultores prioritarios y se han concedido un volumen considerable de beneficios fiscales en virtud de la aplicación de la Ley 19/1995.

Por otro lado, no cabe duda que fenómenos como por ejemplo el fuerte incremento del arrendamiento, instrumento fundamental del ajuste estructural clásico sobre todo cuando hay poca movilidad en el mercado de la tierra como consecuencia de los elevados precios de la tierra, algo tienen que ver con la liberalización de los arrendamientos rústicos aprobada por la Ley de modernización de las explotaciones agrarias.

LA CONCLUSIÓN ES PUES QUE LA POLÍTICA ESTRUCTURAL SIGUE SIENDO NECESARIA, AUNQUE DADO QUE LA REALIDAD ESTRUCTURAL AGRARIA HA CAMBIADO, SE NECESITA UNA NUEVA POLÍTICA ESTRUCTURAL

5. HACIA UNA NUEVA POLÍTICA DE ESTRUCTURAS AGRARIAS

Este es un debate abierto, de modo que lo único que se pretende aquí es plantear algunas consideraciones y preguntas.

- 1) La primera gran cuestión es el dilema existente entre el enfoque sectorial y el enfoque territorial de la política estructural
 - Si la política estructural tiene un enfoque sectorial y se quiere dar prioridad al objetivo de conseguir una mayor competitividad para el sector agrario, es evidente que entonces la política estructural, y en general la política agraria, no puede ni debe apoyar a los agricultores ineficientes. Además, el proceso de reestructuración y modernización de la agricultura puede provocar el abandono de los agricultores marginales, lo cual puede provocar problemas en el medio rural
 - Si la política estructural tiene un enfoque territorial y se quiere dar prioridad al objetivo desarrollo rural, es evidente que entonces la política estructural, y en general la política agraria, puede apoyar la permanencia de agricultores ineficientes, siempre y cuando estos cumplan un papel dentro del precario equilibrio del medio rural, especialmente en zonas desfavorecidas.
- 2) ¿Cual de las dos vías de cambio estructural (vía clásica o vía espontánea) debe apoyarse?
- 3) En el caso de que se apoye la vía clásica ¿qué nuevas medidas podrían aplicarse para promover la movilidad del mercado de la tierra?
- 4) En caso de que se apoye la vía espontánea de cambio estructural ¿que nuevas regulaciones habría que introducir y que nuevos instrumentos habría que utilizar?

- 5) ¿Cuáles son las interrelaciones existentes entre la política estructural y otras políticas como las de intervención y regulación de los mercados agrarios y concesión de ayudas directas? Dicho de otro modo, ¿se puede o debe contribuir al cambio estructural utilizando instrumentos que no son propios de la política estructural como por ejemplo las ayudas directas de la PAC?
- 6) ¿Debe reforzarse el apoyo a las explotaciones prioritarias asociativas frente a las explotaciones prioritarias individuales? ¿A través de que instrumentos?
- 7) ¿Debe reforzarse el apoyo a nuevos tipos de explotaciones prioritarias personas jurídicas no asociativas?
- 8) ¿Deben arbitrarse nuevas formulas y diseñarse nuevos instrumentos para permitir o incluso fomentar que personas físicas no agricultores se conviertan en titulares de explotaciones prioritarias?
- 9) ¿Cuales pueden ser los efectos de la evolución demográfica de la población activa agraria y que destino tendrán las tierras liberadas por la evolución natural de los agricultores de avanzada edad que no tienen sucesor?
- 10) ¿Qué medidas podrían aplicarse para limitar el aumento de tierras ociosas como consecuencia del abandono de agricultores sin sucesión?