

CONSULTA PÚBLICA PREVIA PARA LA ELABORACIÓN DEL ANTEPROYECTO DE LEY DE PROTECCIÓN Y MODERNIZACIÓN DE LA AGRICULTURA FAMILIAR Y DEL PATRIMONIO AGRARIO DE ARAGÓN

Realizada la lectura y análisis del documento que se encuentra en consulta pública en <https://gobiernoabierto.aragon.es/> , por medio del presente se viene a realizar una serie de consideraciones que convienen ser tenidas en cuenta de cara a la elaboración del anteproyecto, y que desembocará previsiblemente, en una futura Ley.

Conviene en primer lugar realizar un análisis del contexto socio-económico actual del medio rural de la Comunidad Autónoma, ya que las actividades agropecuarias son la verdadera base económica de una parte importante del territorio, por lo que el medio rural adquiere un carácter estratégico.

A partir de la incorporación de España en la Unión Europea en 1986, la agricultura española se integró plenamente en el mercado común europeo y se sometió a lo que durante muchos años fue su principal política: la Política Agraria Común (PAC). Desde entonces los impulsos de renovación han venido representados fundamentalmente por ella y las determinaciones concretas que en cada momento la inspiran. Durante décadas las políticas agrarias han proporcionado un entorno de estabilidad para la agricultura europea. El sector agrario español y el aragonés han ido perdiendo capacidad de generar empleo, pero no cabe duda que las políticas de apoyo han suavizado su ajuste, el cual podría haber sido más dramático desde el punto de vista social, económico y ambiental. En las últimas décadas está claro que se ha producido una evidente evolución en el mundo rural pasando de una visión agrarista a una nueva concepción basada en las posibilidades que el territorio tiene de ejercer otras funciones y por lo tanto, desarrollar nuevas actividades económicas. Además, se unen la aparición de nuevos valores en la sociedad relacionados con la calidad de vida y el medio ambiente que han hecho cambiar a la Unión Europea sus políticas sobre el desarrollo rural, dando un enfoque territorial a las nuevas estrategias que se van articulando.

Un análisis detallado, permitirá definir unos objetivos, medidas y estrategias encaminadas a solucionar la actual problemática existente de una forma adecuada. Para ello se han analizado diversos factores:

Factores económicos.

La productividad laboral en el sector agrario aragonés es ligeramente superior a la media nacional, pero resulta muy baja si se compara con la productividad laboral media regional. Esto resulta determinante para la competitividad y para la rentabilidad de las explotaciones agrícolas y, sobre todo, para el nivel de vida de los agricultores. Si se atiende a la dimensión de las explotaciones queda constatado que existe un alto grado de dispersión del tamaño de estas, factor determinante en el umbral de rentabilidad de las explotaciones, y sobre el que conviene establecer medidas. Aunque se ha mejorado a nivel global la dimensión unitaria media de las explotaciones en los últimos años, sigue existiendo un alto porcentaje de explotaciones de pequeñas dimensiones.

Factores demográficos y territoriales.

Los factores demográficos vienen motivados por los enormes cambios en el tamaño y la composición de la población. Centrándonos como hasta el momento en la Comunidad Autónoma de Aragón, una de las debilidades demográficas de la misma es la baja densidad de población, fijándose en torno a 27,4 habitantes/Km², muy alejada de la media nacional (87,4 habitantes/Km²). De acuerdo con la OCDE; Aragón es una región intermedia. Se considera rural el 97,18% de su territorio, así como el 51,59% de su población.

Resulta destacable que el 74% de los municipios de Aragón cuentan con menos de 500 habitantes (a nivel nacional se sitúa en el 49%). En estos municipios tan solo reside el 7% de la población de la comunidad autónoma. Sólo 3 municipios tienen más de 30.000 habitantes, que se corresponden con las tres capitales de provincia, Zaragoza, Huesca y Teruel; los 728 municipios restantes aglutinan el 42% de la población de la comunidad autónoma en un territorio que abarca casi el 97%.

Según el género y la edad de los titulares de las explotaciones agrarias en Aragón la media en las mujeres se sitúa en 61,93 años y la media en los hombres de 59,65 años. Otro

dato a tener en consideración es que el 25% de los titulares de las explotaciones no llegan a los 50 años, y el 75% superan esa edad.

Factores socioculturales

A la insuficiente dimensión económica de las explotaciones se unen otras deficiencias estructurales tales como la excesiva parcelación. El 59.7 % de las explotaciones tiene menos de 20 has, y el tamaño físico medio es de 44.5 has, y el 67.3 % de las explotaciones tienen una PE inferior a 25.000 euros. De estos datos se deduce la muy reducida facturación económica de la mayor parte de las explotaciones que conlleva una enorme dificultad para una adecuada gestión de la explotación y que supone un grave riesgo para su continuidad como tal, al margen de dificultar la aplicación de las mejores técnicas, la productividad y la profesionalización de la actividad.

Según la Encuesta sobre la estructura de las explotaciones agrícolas en Aragón, el 63 % de las explotaciones de Aragón tienen una dimensión económica inferior a 16 UDE, y por otra parte el 68% de las explotaciones no llegan a absorber 1 UTA. En estas condiciones la renta del trabajo de la mayor parte de las explotaciones se sitúa por debajo del salario mínimo interprofesional y en estas condiciones difícilmente puede asegurarse la viabilidad de la explotación, y mucho menos hacer frente a los retos relacionados con el uso eficiente de los recursos. Respecto a la mano de obra empleada, la media en Aragón se sitúa en 0,61 UTA en las explotaciones agrícolas y 1,71 UTA en las ganaderas.

También resulta interesante el que las explotaciones bajo figura de un titular persona física son elevadas, independientemente del tamaño de la explotación, salvo a partir de las 300 hectáreas donde las explotaciones que están regentadas bajo la titularidad de persona jurídica comienzan a tener relevancia.

También analizando los datos existentes, si se atiende a la distribución y dimensión de las explotaciones, las que presentan cultivos herbáceos en secano tienen una superficie media en Aragón de 31,25 hectáreas y necesitan 0,32 UTA por explotación. En el caso del regadío las explotaciones con cultivos herbáceos tienen una superficie media en Aragón de 14,65 hectáreas y emplean 0,36 UTA.

Factores tecnológicos.

En términos generales, la tecnología ha influido en los cambios estructurales de la sociedad, concretamente, las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación han evolucionado en los últimos años, debido a su capacidad de interconexión a través de la red. En la zona rural persisten las deficiencias en la red de telecomunicaciones que dificultan el acceso a las TIC y su uso intensivo. También persisten las deficiencias en la conservación de las infraestructuras territoriales básicas en las zonas rurales tales como carreteras, transporte público o abastecimiento de agua, electricidad y gas.

La tecnología tiene un papel relevante en el sector primario, ya que su uso en la agricultura determina en gran medida la competitividad de unos agricultores frente a otros, y asegura la productividad y beneficia al conjunto por los trabajos indirectos que crea. Además, es un factor clave en la agricultura para el correcto funcionamiento para la modernización de las explotaciones agrarias y del medio rural, ya que debido a la tecnología se han introducido cambios que han variado los procesos de trabajo que permiten hacer un uso eficiente de los factores productivos (telecontrol en regadíos, tecnologías GPS, etc).

Factores medioambientales.

La orientación productiva del sector, actualmente está fuertemente determinada por las ayudas comunitarias del Primer Pilar de la PAC quedando por tanto sometida a la condicionalidad comunitaria que constituye una de las principales vías de integración ambiental de la agricultura en Aragón aunque también la incorporación de costes no siempre suficientemente justificados en función de los beneficios realmente derivados. Los enfoques agrícolas y ganaderos más extensivos, que son los vinculados a los secanos áridos y las zonas de montaña más remotas, como consecuencia de su baja rentabilidad son los que concentran mayor tasa de abandono siendo uno de los principales factores de la despoblación que sufre gran parte del territorio aragonés. El abandono de estas actividades tradicionales, produce efectos ambientales negativos.

Así el elevado coste de sostenimiento del territorio conlleva el riesgo de despoblamiento, el envejecimiento y la masculinización de la población del medio rural, que unido al desequilibrio territorial existente, la excesiva parcelación de las explotaciones junto con su escasa dimensión económica son las principales amenazas con las que cuenta el medio rural en Aragón. Aunque existen fortalezas que pueden paliarlas, las Administraciones deben trabajar

en la aplicación de políticas que permitan el desarrollo del medio rural en aras a contribuir a su revitalización y ofrecer oportunidades para las personas que en el habitan y para las que quieran establecerse en el; y una Ley de Protección y Modernización de la Agricultura puede ser una herramienta más que indispensable para contribuir a conseguirlo.

Analizado el contexto conviene poner de relieve algunos aspectos que deberían tenerse en cuenta a la hora de elaborar el anteproyecto de Ley referentes a las actuales Leyes vigentes que se pretenden derogar, adaptar o complementar como son la Ley 14/1992, de 28 de diciembre de Patrimonio Agrario, la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario (Decreto 118/1973), y la Ley 19/ 1995, de 4 de julio, de Modernización de las explotaciones agrarias.

A continuación se va a realizar una serie de reflexiones exponiendo los factores que en mi opinión personal inciden en el éxito o fracaso de las políticas hasta ahora existentes sobre las diferentes materias. Las opiniones que se expresan lo son a título personal, y reflejan uno de los muchos puntos de vista que pueden existir sobre ello, sin ser mejores ni peores que otras, sino que se indican desde un punto de vista constructivo y encaminado a garantizar los fines propuestos.

La promulgación de la Ley 19/1995 de 4 de julio, de Modernización de las Explotaciones Agrarias, establece como referencia básica de actuación el concepto de explotación prioritaria, definida por criterios ligados al titular de la explotación y a la viabilidad económica de la misma que justifiquen la concesión de ayudas públicas de forma preferente a los titulares de explotaciones prioritarias para la mejora de las estructuras agrarias de producción, aspecto este que debe ser mantenido, pero con algunas salvedades.

Se considera oportuno establecer los dos conceptos sobre los que se pueden desarrollar la futura Ley, uno se fundamenta en el concepto de "**profesionalidad**" y otro en la "**ruralidad**". Así la primera tipología está basada en la profesionalidad, la cual, es un instrumento de la política agraria destinada a renovar y formar al colectivo de titulares de explotaciones mediante la incorporación de nuevos y cualificados agricultores o la formación de los ya instalados, con el fin de que ejerzan de un modo eficiente la profesión.

Los poderes públicos no buscan con este tipo de política instalar el mayor número posible de jóvenes en la agricultura, sino llevar a cabo una incorporación selectiva de los mismos, con el objetivo de rejuvenecer la profesión de agricultor y mejorar su cualificación y eficiencia. Así los programas de instalación son selectivos y las medidas adoptadas van destinadas a favorecer a un colectivo relativamente reducido de beneficiarios. Este colectivo está delimitado por una definición de una forma precisa de lo que es un joven agricultor (jo-

ven de edad inferior a un determinado límite de años, que se instale por primera vez como titular en una explotación que reúna ciertas condiciones de viabilidad, que demuestre poseer un nivel suficiente de capacitación profesional, que presente un proyecto de instalación capaz de introducir mejoras sustanciales y duraderas en la explotación, y que se comprometa a ejercer la profesión de agricultor renunciando a la pluriactividad).

En definitiva, en el concepto de **agricultor profesional**, el principio de selectividad está presente en todos los aspectos, favoreciendo a aquellos que sean, o se comprometan a ser, cualificados y eficientes profesionales de la agricultura. El problema surge cuando un programa de instalación de jóvenes o modernización de explotaciones carece de coherencia interna y se presenta como un conjunto de medidas aisladas sin cohesión alguna entre ellas y sin tomar en consideración factores que realmente dificultan el acceso de los jóvenes a la titularidad de una explotación agraria, o se aplican a explotaciones que son escasamente viables.

En este sentido cabe indicar que son muy escasas las posibilidades de éxito de una política de instalación o modernización que se limiten, entre otras cosas, a la concesión de ayudas para financiar los gastos ocasionados por la primera instalación del joven beneficiario, pero que no incluyan medidas destinadas a remover los obstáculos de carácter estructural existentes y que se oponen a ella. El éxito de estos no dependerá por tanto de la cuantía de las ayudas concedidas, lo que no significa ignorar su importancia, sino de su articulación coherente con otro tipo de actuaciones en el ámbito de los regímenes de arrendamientos, cese anticipado, de la reestructuración de explotaciones mediante concentración parcelaria o creación de nuevos regadíos, de la intervención en el mercado de tierras, de la formación, etc.

Distinta naturaleza tiene, por el contrario, el concepto de agricultor basado en la "**ruralidad**". Esta modalidad se presenta no como un objetivo de la política agraria, sino como instrumento de una política económica y social más amplia, destinado, entre otras cosas a potenciar y favorecer el equilibrio demográfico entre el medio rural y urbano encaminadas a contrarrestar la tendencia del abandono de las zonas rurales y a generar empleo juvenil en el sector agrario ayudando a mitigar los efectos del desempleo en otros sectores.

Lo que interesa, en definitiva, es ayudar a mantener un tejido social articulado en el medio rural combinando sus programas específicos con otras medidas complementarias, tales como la percepción de alguna indemnización compensatoria, el reconocimiento de la pluriactividad o la introducción de actividades no agrarias en el marco de las explotaciones familiares. A este respecto, conviene poner de relieve que la Ley 19/1995, en su artículo 2.8

aparece definida la figura del "agricultor a tiempo parcial". Figura que hasta ahora no se ha aplicado y que debería potenciarse, ya que actualmente, muchos habitantes del medio rural compatibilizan los trabajos agrarios en su explotación con otros tipos de trabajo no esencialmente agrarios, pero que se llevan a cabo dentro del mundo rural, debido entre otras cosas al tamaño de explotación insuficiente que garantice los recursos económicos necesarios, pero que la realización de otras actividades suponen una renta complementaria que les permite seguir habitando en los pueblos y vertebrando el territorio.

El éxito de las medidas y objetivos que se pretenden poner en marcha con la futura Ley, radicará en la coherencia con que se presenten ya que no debe realizarse de forma aislada, sino articulados en el marco de una política más amplia de desarrollo rural de la que formarían parte como un instrumento más de actuación.

Desde hace décadas, la realidad socio-económica del medio rural aragonés se ha venido caracterizando por una paulatina disminución de la población activa dedicada al sector agrario. Esto es una consecuencia del natural proceso de envejecimiento de su población, no compensado por un relevo generacional suficiente. Si a este escenario local, se aplica, además la coyuntura de mercados agrarios globales en los que se desarrolla la actividad, esto conlleva la necesidad de imponer medidas que permitan aumentar la competitividad. Por tanto, el aumento de la competitividad del sector agrícola requiere una mejora de la producción del capital humano y del capital físico.

Lo que está constatado es el hecho cierto de que la falta de jóvenes en la agricultura española está llegando a tales extremos que en muchas zonas, por ejemplo en zonas de montaña, la continuidad de la actividad se ve comprometida. Un dato innegable es el envejecimiento de la población unido al desinterés de los jóvenes provenientes de familias que tienen una explotación agrícola y/o ganadera, junto con las dificultades de acceder a la tierra están en el origen de la quiebra que se está produciendo en el medio rural.

Dos características son las que van a definir definen el futuro del sector agrario en Aragón. Por un lado la falta generalizada de relevo generacional y el envejecimiento de la población provocan el desequilibrio del sistema territorial existente, ya que la continuidad de las actividades agrícolas y ganaderas que dependen de la capacidad de renovación de la actividad en el seno de las familias del sector. Por otro lado, nos encontramos ante la dificultad de acceso al uso y propiedad de la tierra que es uno de los principales escollos con el que se encuentran las explotaciones (mayor incidencia en los jóvenes que inician la activi-

dad); junto al acceso de la obtención de unos recursos económicos suficientes para la financiación de las actividades e inversiones que se pretenden realizar para su adaptación y modernización.

Por otro lado, el sector agrario solamente puede competir en costes con una transformación de las condiciones naturales de producción. Las tecnologías economizan el trabajo y se deben adaptar nuestras explotaciones a una dimensión económica mayor, adaptándose por lo tanto las tierras y cultivos a la competencia de nuestros productos en un mercado global sin fronteras.

Ahora bien, precisamente esta constatación, es la que puede servir de punto de partida para una reflexión. Se trata pues de discernir, si los objetivos que se perseguían y que se persiguen actualmente con estas políticas se han ido cumpliendo; y es interesante plantearse ciertas cuestiones como, **¿se ha ido produciendo realmente el rejuvenecimiento del sector agrario?**, y **¿ha llevado esto a una mejora y ampliación de las explotaciones agrarias?**, **¿la figura del agricultor profesional ha tenido un papel relevante en la reestructuración de las explotaciones agrarias?**. También es interesante plantearse, si tales objetivos deben seguir persiguiéndose en la actualidad de igual manera; o si no son más bien otros objetivos y otros fines los que han de tenerse en cuenta, si son otros procesos los que adquieren verdaderamente mayor relevancia en la actualidad desde una perspectiva que sea realista en relación con la evolución de la economía y la evolución de las estructuras de las explotaciones agrarias.

En el resultado de estas políticas agrarias intervienen de modo decisivo dos factores: de una parte la voluntad del poder político decidido a emprender unas acciones de intervención en el área de las estructuras agrarias; y de otra, la presencia de la sociedad rural capaz de actuar en la aplicación de dichas políticas. Así pues, de acuerdo con este planteamiento se deben abordar desde una doble perspectiva, por un lado una perspectiva política, vista desde la intervención pública en la agricultura y el mundo rural; y por otro, desde una perspectiva sociológica, teniendo en cuenta y conociendo las características y la problemática de la población y del medio rural en que se deben llevar a cabo estas actuaciones.

Así, los factores demográficos, socioeconómicos y estructurales constituyen el marco de referencia de las políticas en materia de modernización de las explotaciones. Unas políticas que deben ser valoradas en términos cualitativos y en coherencia con los objetivos que los poderes públicos pretenden con ellas.

Cabe señalar, que continuamente aparecen **nuevas necesidades, expectativas y demandas** para las que se necesitan nuevos enfoques políticos a los que las políticas agrarias tienen que darles una respuesta. El futuro de cualquier sector no sólo depende de que haya continuidad en la actividad que lo configura, sino que es necesario que quienes continúan en ella aporten las actitudes, las capacidades y el impulso necesario. El dinamismo que se le exige al medio rural difícilmente podrá asentarse si no lo hace sobre una base mínima de población joven capaz de asumirlo. Los jóvenes no titulares pero que colaboran en las explotaciones como ayuda familiar, trabajan la gran mayoría en otra actividad con mayor rentabilidad y condiciones laborales más atractivas. La peculiar realidad laboral que soporta el sector agrario en comparación con otros sectores, entre otros aspectos, son la afrontar fuertes inversiones además de trabajar en unas condiciones mucho más exigentes e inciertas que en otras actividades laborales, pues muchas de las actividades agrícolas y ganaderas no están sometidas a horarios y ni calendarios laborales.

Se plantea por lo tanto la necesidad de abordar un proceso de relevo generacional que sea efectivo y que permita la supervivencia del medio rural. Ésta pasa por la incorporación progresiva de gente joven a la actividad. Para ello debe realizarse un planteamiento sobre las posibilidades reales que estas medidas tienen para conseguirlo, sobre cual es la población objeto del mismo, que características tiene, y, al mismo tiempo, conocer las posibilidades que la evolución de los distintos subsectores agrarios aportan al progreso de nuevos proyectos que pretendan asentarse sobre estas funciones.

Debe tenerse en cuenta que no toda la población potencial, ni siquiera todos los jóvenes que se hayan incorporado años atrás, van a optar por la agricultura como profesión estable y de futuro, pues son bastante palmarios los casos en que los jóvenes se incorporan de una forma temporal a fin de lograr las ayudas, pero que una vez cumplidos los periodos de compromisos abandonan la actividad para dedicarse a otras más atractivas y que les ofrecen mejores condiciones de vida tal y como ya se ha dicho. No sólo importa el número de incorporaciones sino que los nuevos agricultores cuenten con la mejor formación agraria posible y se instalen en explotaciones viables, competitivas, que les garanticen un futuro y con las que se sientan identificados. Aún así, y en el mejor de los casos, los agricultores seguirán necesitando, unas políticas que les garanticen los niveles de renta adecuados que les permita seguir manteniendo la actividad dentro del medio rural.

La gran mayoría de la población potencial que puede acceder a este tipo de ayudas lo constituyen jóvenes de familias agrarias que participan en el desarrollo de la actividad familiar, pero que aún no han accedido al patrimonio familiar. Las medidas destinadas al rele-

vo generacional son de contenido económico y están dirigidas a todos los jóvenes, sean de nueva incorporación o hayan accedido al uso de la tierra a partir del relevo generacional. Pero sería conveniente abordar otros ámbitos para la orientación de las ayudas que no fuesen únicamente estos.

De esta forma ante tal pretensión surgen una serie de cuestiones que es necesario afrontar y darles solución. La instalación puede ser definida como el proceso a través del cual un joven, procedente o no del medio rural, se convierte en titular de una explotación agraria, bien de forma individual o bajo forma asociativa. En este momento del análisis no importa si el acceso a dicha titularidad se produce por vía directa e inmediata (adquisición en propiedad, arrendamiento, etc.) o de un modo progresivo y gradual (mediante fórmulas de colaboración con el titular de la explotación ya constituida en las que el joven va asumiendo las responsabilidades). Lo importante es que el concepto de instalación ha de significar que el joven acceda de un modo inmediato o progresivo a la titularidad de la explotación en que se instala, y que esa instalación permanezca y dure. Todo ello teniendo en cuenta que se trata de un auténtico emprendedor y que la profesión de agricultor supone grandes retos a nivel personal y profesional. De esta manera está claro que el futuro inmediato de la agricultura, y del medio rural, depende de la entrada de jóvenes en el sector.

Otro aspecto preocupante es la progresiva masculinización del medio rural y de las explotaciones agrarias. La ausencia de mujeres en el medio rural y que opten a ser titulares de una explotación, además de suponer una ruptura en la evolución de la actividad agraria, dificulta el desarrollo de proyectos familiares estables. Aún adoptando medidas de discriminación positiva para potenciar la entrada de la mujer en el medio rural, se ve que estas no han sido suficientes para revertir la tendencia. Otro aspecto crucial es, como se ha dicho anteriormente, el envejecimiento en el sector y el desinterés de los jóvenes por el trabajo agrario, esto no es sino una muestra de un proceso que, materializándose estos últimos años, lleva a la marginalización progresiva de las actividades agrarias y del medio rural. Aunque con las medidas previstas en los últimos PDR se ha contribuido en cierto modo a arraigar a la población en el medio rural, hay municipios que continúan sufriendo el proceso de despoblación. Con el envejecimiento de los agricultores que en los años 70-80 accedieron a la titularidad de las explotaciones agrarias familiares, los que han vivido exclusivamente de la agricultura, pero sus hijos por lo general, mantienen algo de actividad pero ésta es en su mayoría a tiempo parcial, y en otros casos residual.

Uno de los aspectos que también conviene tener en consideración es el acceso a la tierra como recurso fundamental para mantener unas explotaciones agrarias que sean ren-

tables y viables. Hay que tener en cuenta factores de tipo estructural, vinculados a las características de cada región, tanto desde un punto de vista de dimensión (superficie, aprovechamiento, orientación productiva, etc.) como desde un punto de vista socioeconómico (régimenes de tenencia, precio de la tierra y del arrendamiento, precio de la mano de obra, envejecimiento de la población, etc.). El modo con que estos factores se presenten puede hacer que un joven encuentre mayores o menores dificultades para instalarse y hacer viable su plan de instalación, o para que las explotaciones existentes puedan ir aumentando su tamaño para ir progresivamente adaptando a los cambios del sector y seguir manteniendo y ofreciendo a sus titulares unos niveles de rentas adecuados.

Como es conocido, las actuaciones realizadas por los poderes públicos sobre las estructuras agrarias muestran sus efectos a largo plazo, por lo que estas medidas concretas se presentan como políticas que a lo máximo a lo que pueden aspirar es a la remoción de algunos de los obstáculos estructurales que dificultan el acceso del joven a la titularidad de una explotación o favorecen mejorar algo la productividad de las explotaciones existentes.

Así además de las medidas como la concesión de ayudas para la adquisición de tierras o para financiar los gastos de instalación; la creación de figuras jurídicas de tipo asociativo (por ejemplo la titularidad compartida); el establecimiento de un régimen eficaz de arrendamientos rústicos; la intervención en el mercado de tierras; o la puesta en marcha de programas de ayudas para incentivar el cese de la actividad agraria de agricultores para favorecer la liberación de sus tierras, pueden hacer más factible, o menos difícil, que un joven que desee instalarse encuentre una explotación adecuada para poner en marcha su plan de instalación. Lo que no pueden hacer estas medidas en modificar a corto y medio plazo, la naturaleza de los problemas estructurales existentes en el medio rural. Estos problemas en muchas ocasiones se presentan como auténticos retos para el éxito de las políticas de desarrollo rural en general, y de instalación y modernización de explotaciones en particular; lo que explica en cierta medida, aunque no de una forma completa, los desiguales resultados obtenidos.

Está claro que la posibilidad de disponer de suelo agrícola permite mejorar la rentabilidad de aquellas explotaciones agrarias necesitadas de este recurso y, al mismo tiempo, posibilitar la incorporación de nuevos agricultores que carezcan de él. La intervención sobre el mercado de suelo por parte de las Administraciones, en mi opinión, debe ser esencial para asegurar este recurso en el desarrollo de las actividades agrarias. A este respecto, resultaría interesante crear una **entidad de gestión** que regulase y dirigiese actuaciones **encaminadas**

a proporcionar suelo agrícola, basadas en diferentes formas de adquisición de terreno: permutas, ceses en la actividad bien por jubilación, expropiaciones, ejercicio de los derechos de adquisición preferente, redistribución de las fincas sobrantes y de propietarios desconocidos surgidas de los procesos de concentración parcelaria, arrendamientos de larga duración, tanteo sobre compras de tierras auxiliadas en expedientes de incorporación en los que han cesado la actividad anticipadamente, e incluso cesiones del patrimonio agrario de la Comunidad Autónoma, etc.

Las opciones planteadas pasarían, por tanto, por la creación de una bolsa de suelo agrario disponible, gestionada por una entidad de intervención pública y dirigida a facilitar la creación de nuevas explotaciones o a mejorar las características de las ya existentes. Sin una opción que facilite una base territorial, aquella persona no propietaria apenas tiene posibilidades de iniciar proyecto de instalación alguno, bien porque no puede acceder a la compra debido al gran desembolso económico que supone, o bien porque difícilmente obtendrá arrendamientos a largo plazo que le garanticen la amortización de las inversiones realizadas. Hay que tener en cuenta, que las grandes empresas de servicios, por ejemplo, industrias deshidratadoras en muchas de las zonas de Aragón están influyendo de forma negativa en la disponibilidad de suelo agrícola para los agricultores y jóvenes que deseen instalarse, ya que ofrecen unas rentas que difícilmente pueden ser igualadas por un agricultor en determinadas condiciones.

También resultaría tener en consideración, a fin de **facilitar la financiación y poner a disposición de los beneficiarios los recursos económicos necesarios**, el contemplar unos créditos específicos a bajo interés, hasta un tope máximo en función del tipo de explotación (tamaño, orientación, etc.), inversiones a realizar, etc. y que estuviesen por debajo de las condiciones de mercado y con un plazo amplio para su amortización en los que la administración actuase como avalista del proyecto. Actualmente la obtención de los recursos económicos es, junto con el acceso a la tierra, uno de los principales escollos con los que se encuentran los jóvenes y las explotaciones existentes.

Se ha constatado que los resultados de la medida del **cese anticipado** de la actividad agraria no han sido muy satisfactorios, coincidiendo en la mayoría de los casos con relevos realizados dentro de la misma unidad familiar interesada en continuar con la actividad agraria. A este respecto, para potenciar el cese, sería interesante potenciar un fondo privado de pensiones dirigido a agricultores que se acogiesen a esta medida, que podría ser incentivado por medio de mejoras fiscales. Pero el fuerte apego de los agricultores a la tierra, el valor

intrínseco que le otorgan, hace que sean muy reticentes a desprenderse de ella, y aún más si el adquirente o arrendatario es alguien ajeno a su entorno familiar. El numeroso grupo de explotaciones que no cuentan con un relevo generacional claro, obliga a analizar posibles vías que se pueden explotar para facilitar la transmisión de estas. Podría plantearse, tal y como se ha comentado anteriormente, una entidad de gestión que regulase y dirigiese actuaciones encaminadas a proporcionar una base territorial suficiente a los jóvenes que se deseen incorporar a la agricultura, o a explotaciones ya en funcionamiento pero cuya base territorial está en la marginalidad para ser viables.

Así sería interesante, por ejemplo, que un titular el cual no cuenta con relevo para continuar la actividad, pudiese dirigirse a esta entidad de gestión y poner sus tierras a disposición de esta entidad. A cambio esta persona, recibiría un alquiler a precio determinado el cual estaría avalado por la Administración protegiéndole de posibles impagos que pudiese haber si lo hiciese de una forma libre, y cabría la posibilidad de una compensación adicional sobre su pensión en función de las hectáreas que presentase y el tiempo de duración que dejase sus tierras a disposición de esta entidad.

En el caso de aquellas explotaciones que cuentan con un posible relevo generacional dentro del entorno familiar, la fórmula asociativa entre ascendientes y descendientes puede ser una de las mejores para facilitar la transmisión ya que se facilitará el acceso de los más jóvenes a la asociación y su integración en la misma. Actualmente, tal y como ya se ha comentado, nos estamos encontrando que el fraccionamiento de la explotación familiar se ha convertido, y es el procedimiento habitual, para la incorporación de ese joven y poder optar a las ayudas de incorporación de una forma más ventajosa, reduciéndose el tamaño de la explotación familiar originaria, aunque realmente, esas nuevas explotaciones siguen funcionando como una única al llevarse de una forma conjunta y compartiendo los mismos medios de producción que la explotación familiar de procedencia.

Una forma de **evitar este fraccionamiento de las explotaciones** podría ser el establecimiento de un usufructo vitalicio de los elementos que conforman la explotación a un descendiente que continuase con la actividad y pudiendo mientras tanto, repartir las propiedades según se quiera pero permitiendo que el descendiente que quiera o necesite seguir adelante con la explotación, pueda tener la salvaguarda de ese usufructo vitalicio condicionado al uso agropecuario; también es otra alternativa que debería tenerse en consideración.

También el **establecimiento de una política fiscal adecuada**, facilitaría en mayor grado el éxito de las políticas de desarrollo rural. Así la supresión de impuestos como pudiera ser el de sucesiones, donaciones, así como el de la de las plusvalías al donante a través del IRPF, el impuesto sobre el patrimonio, sobre la constitución de préstamos hipotecarios para la realización de inversiones, etc. sería un aspecto que debería valorarse, pues en la mayoría de los casos el desembolso económico que supone en algunas explotaciones de tamaño medio resulta un verdadero lastre para la continuidad de esa explotación familiar agraria.

Bien es cierto, que la Ley 19/1995 de modernización de explotaciones incide sobre alguno de ellos, pero debería valorarse la posibilidad de su eliminación total. A modo de ejemplo, ¿de qué sirve que en un cese anticipado el padre le ceda a un hijo mediante donación la explotación, la cual estará exenta mediante los beneficios fiscales dispuestos en la Ley 19/1995, pero cuando esa donación le va a repercutir a ese donante como una ganancia patrimonial en su IRPF y por la que va a tener que tributar sin haber recibido ingreso alguno por ello?

Por ello debe se debe trabajar, de una forma conjunta entre las diferentes Administraciones, en aras de buscar un equilibrio que amortigüe el impacto tributario derivado por ser beneficiario de estas ayudas. De nada sirve conceder ayudas para mantener vivo el medio rural, si por otro lado, la presión existente contrarresta el posible efecto positivo que pueden tener aquellas.

Las inversiones que se han realizado de forma general, y especialmente las asociadas a las modernizaciones de los regadíos han contribuido de una forma considerable a mejorar y reorientar la producción y a la mejora de las estructuras de las explotaciones agrarias, así como a la reconversión y reorientación de la capacidad de producción agraria; a la introducción de nuevas técnicas de manejo y ahorro de agua, y a la mejora de la calidad de los productos. El regadío requiere una agricultura más técnica que exige más inversiones de capital y de formación tecnológica, y representa un medio para el desarrollo de las explotaciones agrarias, y por tanto, debe seguir trabajándose en ello además de ser un punto de partida para incentivar el rejuvenecimiento del sector y la mejora de las explotaciones agrarias.

El regadío es un factor de equilibrio que intensifica las producciones y que en cierto modo favorece la industrialización de las zonas, además de mejorar la calidad de las tierras.

A la vista de todo lo expuesto, queda claro que el medio rural no podrá seguir adelante si las actividades económicas que en él se desarrollan se mantienen cerradas a toda innovación, con independencia de los programas específicos que se puedan desarrollar y todo el apoyo por parte de las políticas institucionales que se quiera ofrecer a los que deseen permanecer en la actividad agraria convirtiéndose en auténticos empresarios agrarios.

En definitiva, deben ofrecerse las condiciones necesarias para que los objetivos que se persiguen se cumplan de forma satisfactoria, procurándose desde los poderes públicos las facilidades para satisfacer los requisitos en las diversas materias y constituir explotaciones de dimensiones adecuadas. Se hace necesario que todas estas políticas sectoriales se sintonicen con medidas fiscales, administrativas, civiles, etc. que contribuyan de una efectiva a la modernización de las explotaciones.

Es cierto que el establecimiento de algunas de las medidas aquí propuestas pudiese resultar un tanto complejo si no enrevesado. Pero semejantes posibilidades habrían de concordarse como consecuencia de la complejidad social existente en el medio rural, por lo que esta complejidad aunque *a priori* pudiera verse como una opción criticable de una forma negativa, debería verse como una manifestación de la realidad social existente que es en cierto modo, como pocas, intrincada y enrevesada por herencia de mucho tiempo sin adoptar un criterio armonizador respecto de la realidad existente, pues desde hace 30 años se han venido manteniendo los mismos criterios con algún que otro retoque, ya que deben tenerse en consideración la influencia de las reformas de la PAC y el resto de instrumentos comunitarios y nacionales respecto a las explotaciones agrarias, del mercado globalizado y de los cambios socio-económicos que han tenido lugar, y que casi siempre dejan fuera de contexto las previsiones de las políticas aplicables al medio rural.

Así pues sería aconsejable el revisar algunos criterios que se vienen aplicando al respecto. Por ejemplo sería interesante evaluar el volumen de trabajo (UTA) necesario en función del tamaño y tipo de explotación, pues independientemente del tamaño de ésta se les

obliga a absorber una UTA. Así resultaría interesante que en función del tamaño de la explotación y su orientación productiva tuviese que absorber un determinado número de UTA. Así mismo también resultaría interesante modular el importe de la ayuda en función de estos factores, y por tanto resultar una intensidad de ayuda que fuese variable en función de varios factores (el tamaño de la explotación, la pluriactividad, el tipo de explotación, número de UTA, las inversiones a realizar, maquinaria y equipos con los que cuenta, etc.).

También resultaría interesante el poder compaginar el desempeño de la actividad agraria con otras actividades que estén relacionadas con el medio rural y contribuyesen a vertebrar el territorio, por ejemplo, un titular de una explotación agrícola que a su vez sea panadero o desempeñe alguna actividad diferente a la agricultura (asesoría agraria, o cualquier otro establecimiento mercantil o de servicios) y que no entra dentro de las definidas como actividades complementarias, pero que la ejerce dentro del medio rural y contribuye a su mantenimiento.

Otro aspecto que convendría revisar, debería ser en mi opinión, los valores económicos (margen neto, margen bruto, etc) que se manejan para determinar la viabilidad de una explotación. Estos valores, son fijos para cada cultivo y para toda la Comunidad Autónoma, y no discriminan entre las diferentes comarcas agrarias existentes y en las que hay gran variabilidad. No es lo mismo que una explotación de secano que esté situada en un pueblo de la Hoya de Huesca, o en Teruel que otra que esté situada en Monegrillo, pues ni las prácticas culturales son las mismas, ni tampoco lo son los márgenes de los cultivos. Disponiendo de los datos de producciones y costes por comarcas agrarias, sería conveniente realizar una revisión de los valores de los márgenes correspondientes y su establecimiento a nivel comarcal.

El resultado de las políticas que se adopten ha de valorarse en términos cualitativos, comprobando si ayudan o no a dinamizar y renovar la población del medio rural, si contribuyen a elevar el nivel de vida de los agricultores y ganaderos, si permiten incrementar la rentabilidad de sus explotaciones o si posibilitan una mejora de la calidad de vida y de realizar un trabajo digno en el medio rural haciendo más atractiva y gratificante la actividad agraria. A la vista de esto, se hace necesaria la realización de un análisis profundo y pormenorizado de la incidencia de la actual normativa en el contexto socio-económico del medio rural

aragonés, así como su complementariedad con otras líneas de actuación, y realizar un análisis cualitativo detallado.

Así pues, a modo de resumen de todo lo anterior, se plantean a continuación una serie de aspectos que deberían ser tenidos en cuenta en la futura Ley.

Con relación a las explotaciones agrarias.

- Potenciar la figura del agricultor a tiempo parcial de la Ley 19/1995. Actualmente se compatibiliza trabajos agrarios con otro tipo de trabajos debido a que los tamaños de explotaciones se han quedado insuficientes para mantener una renta adecuada y la realización de otras actividades suponen una renta complementaria que permiten seguir manteniendo a la gente en el medio rural.

- Adecuar los márgenes de cultivos de cara a establecer tamaños y rentas de las explotaciones, ya que se usan desde hace más 20 años, los mismos valores para cada tipo de cultivo independientemente de la comarca agraria en que se encuentran las explotaciones.

- Unidad de Trabajo Agrario en las explotaciones. Actualmente, para que una explotación sea prioritaria y pueda obtener ayudas, se les obliga a absorber 1 UTA por explotación, pero sin considerar el tipo de la explotación (no es lo mismo una explotación de secano que llegue a un 120% de la RR, que una que llegue al 35% de la RR). Se debería establecer además de unos márgenes económicos, unos márgenes de trabajo de mano de obra necesarios en función del tipo de cultivo existente en cada explotación.

- Fomentar la cotitularidad de explotaciones agrarias de los jóvenes que se incorporan. Actualmente existe una seria fragmentación de la explotación familiar para acceder a las ayudas de incorporación de jóvenes. Por otro lado existe la figura de la Titularidad Compartida para matrimonios, y la cotitularidad en la Ley 19/1995. Se debería establecer una única figura familiar asociativa haciéndola extensiva hasta el 4º grado, ya que existen multitud de casos de explotaciones en las que intervienen padres e hijos, abuelos, hermanos, tíos, primos, sobrinos, etc. Asimismo se debe, incentivar la creación de figuras asociativas (SAT, S.C., etc), y armonizar todas estas figuras asociativas con el régimen tributario, a veces la mejor figura que encajaría para la reorganización de la explotación es la que fiscalmente más desfavorable, lo que puede suponer un freno.

- También deberían tomarse medidas en los arrendamientos rústicos. Actualmente la legislación es dispar al existir distintas 4 legislaciones todavía vigentes (Ley de arrendamientos de 1980, modificaciones introducidas por la Ley 19/1995, y las leyes de 2003 y su modificación de 2005), que garanticen la protección tanto de arrendadores como de arrendatarios. Aunque la regulación es estatal, se debería buscar una alternativa que incentivase los arrendamientos legales, ya que en la actualidad existen multitud de arrendamientos "irregulares".

En el ámbito de la financiación y ordenación de actuaciones en creación y modernización del regadío.

- Además de lo contemplado en el punto 2.- de las soluciones y alternativas del documento de la consulta pública, se debería contemplar el tratamiento de los regadíos en precario. Existe una problemática asociada a ello en los procesos de concentración parcelaria y actuaciones de modernización y transformación a regadío.

En el ámbito de la concentración parcelaria.

- Se debería establecer una Ley autonómica que rigiese el proceso de la concentración parcelaria que se adaptase mejor que la actual LRDA a las características de la realidad territorial de la Comunidad Autónoma, y que facilitarse e impulsase el proceso. En multitud de casos, existen un elevado número de propietarios con una única parcela o incluso propietarios "desconocidos o desaparecidos", que en muchas zonas lastran e incluso paralizan un proceso, al no llegar a los requisitos mínimos exigidos en la actual ley, y que claramente redundaría en el beneficio de la zona y de los cultivadores reales.

- Fijar unas unidades mínimas de cultivo (UMC) de las explotaciones en función de su localización. No únicamente en las zonas de concentración parcelaria. El artículo 23 de la Ley 19/1995 señala la competencia de las CCAA para determinar las UMC. Por Decreto 194/2019, de 24 de septiembre, del Gobierno de Aragón, se modifica la composición de las comisiones locales de concentración parcelaria y se establecen las unidades mínimas de cultivo en los términos municipales en los que se realice la concentración parcelaria. Pero lejos de ahí, el resto de municipios en los que no se lleve a cabo la concentración entran en seria desventaja, rigiendo por tanto las superficies fijadas en la Orden Ministerial de 1958, las cuales están totalmente desfasadas con los modelos de producción actuales.

- Existen multitud de decretos que declaran de utilidad pública y urgente ejecución CP pero que se encuentran paralizados desde hace años. Necesidad de impulsar estos procesos en los que los problemas de dispersión y fragmentación de las parcelas hacen que su explotación repercuta negativamente en la viabilidad económica.

- Se debería incluir en esta futura Ley, la regulación del procedimiento de la concentración parcelaria de carácter privado, actualmente incluido dentro de la Ley 14/1992, de Patrimonio Agrario, flexibilizando los requisitos y el procedimiento administrativo.

- También se debería fomentar la figura de la permuta entre particulares, ampliando los supuestos contemplados en el artículo 12 de la Ley 19/1995, y que ayudasen a la reestructuración de las explotaciones.

- Respecto a las actuales masas comunes resultantes de los procesos de concentración, estas cumplidos los plazos reglamentarios normalmente pasan a ser de titularidad municipal, y después en la gran mayoría de los casos son vendidas a particulares. Estas tierras, una vez finalizado el proceso de concentración, y una vez subsanados los desequilibrios que pudiese haber tenido el proceso y cumplidos los plazos reglamentarios, se deberían integrar en una entidad pública que facilitase, principalmente y siempre que sea posible, al acceso a la tierra a jóvenes que deseen instalarse en el medio rural.

En el ámbito del patrimonio agrario.

- Debería incluirse todo lo tocante a vías pecuarias y a montes de utilidad pública de los que es titular la Comunidad Autónoma. En muchos casos, al no estar claramente determinados e inventariados, lastran y dificultan procesos de concentración parcelaria, obras asociadas a la transformación y modernización de regadíos, etc. Buscar una legislación que garantice su condición de bienes de dominio público pero sin entrar en confrontación con el resto de procesos encaminados a la mejora de la reorganización territorial.

Para concluir, la actividad profesional y personal me ha permitido vivir de cerca algunos de los problemas del mundo rural al participar en mayor o menor grado en algunos de los procesos de modernización de explotaciones, instalación de jóvenes y en otros relacionados con estos como pudiesen ser los de concentración parcelaria, de transformaciones en regadío, etc.; y ver tanto los beneficios como los problemas que la legislación vigente tiene en ellos.

Considero que la elaboración de una Ley que abarque la protección y la modernización de las explotaciones y del patrimonio agrario resulta más que necesaria, de cara a mitigar y solucionar los desajustes que las actuales normativas tienen, no por ser inaplicables, sino porque la evolución que ido teniendo lugar en todas las vertientes desde que fueron promulgadas las ha dejado de cierta manera obsoletas y con algunos procedimientos administrativos que deben ser actualizados y que se ajusten a la realidad actual del contexto en el que está englobado el mundo rural.

Espero que este documento sirva con el fin de colaborar en la elaboración del anteproyecto, aunque se han tratado diversos aspectos de una forma general sin entrar mucho en el detalle, si que en el momento en que se proceda a la redacción del texto deberá efectuarse un estudio más pormenorizado para fijar las medidas, mecanismos e instrumentos al detalle que sean necesarios que contemplará la futura Ley, y que por ser su ámbito tan amplio en los diferentes aspectos que quiere regular, en este momento de consulta previa no resultaría adecuado.

Huesca, 25 de junio de 2020.

Pascual Fernando Monaj Armengol
Ingeniero Agrónomo
Servicio Provincial de Agricultura, Ganadería
y Medio Ambiente de Huesca.
pfmonaj@aragon.es