

El Régimen de Incentivos Fiscales de la Ley de 4 de julio de 1995, de Modernización de las Explotaciones Agrarias

SUMARIO: 1. EL CUADRO DE BENEFICIOS FISCALES. COMENTARIO Y CRÍTICA.—2. REQUISITOS DE CALIFICACIÓN COMO PRIORITARIA DE LA EXPLOTACIÓN AGRARIA.—3. CONCLUSIÓN.

1. EL CUADRO DE BENEFICIOS FISCALES. COMENTARIO Y CRÍTICA

El BOE de 5 de julio publica la Ley 19/1995, de 4 de julio, llamada de Modernización de Explotaciones Agrarias. De entre los diversos objetivos y medidas que han venido integrando el contenido del llamado Derecho Agrario, la Ley de 4 de julio, nuevo paso en nuestra ya tortuosa reforma fundiaria, dando cumplimiento al mandato contenido en el artículo 130.1 de la Constitución que obliga a los poderes públicos a atender particularmente a las necesidades de modernización y desarrollo de los sectores económicos agrícola y ganadero con el fin de equiparar el nivel de vida de todos los españoles, incide, de un lado, en la renovada imposición de límites a la propiedad privada de la tierra, con fundamento en la idea de función social, y, del otro, en la previsión de generosas medidas de tutela y fomento, fiscales y arancelarias, para los titulares de explotaciones agrarias. La Ley de Modernización se inserta así en las nuevas tendencias de la Política Agraria Comunitaria (en este sentido, el Reglamento del Consejo 797/1985, sobre mejora de la eficacia de las estructuras agrarias) basada en ayudas directas a las rentas agrarias, frente al antiguo y desacreditado remedio de garantía de los precios, política que demanda una reducción de los costes medios de producción para facilitar un mejor ajuste entre oferta y demanda.

En esta sede, se aborda únicamente el estudio del régimen de incentivos fiscales para la formación de explotaciones prioritarias. Indiscutible la asignación del carácter de preceptos de aplicación plena a todos los de naturaleza tributaria que contiene la Ley de Modernización, realizada por su Disposición Adicional Segunda, y excluida por ende la competencia legislativa autonómica en esta materia, dada la reserva al Estado de la misma, de acuerdo con el artículo 149.1.14 de la Constitución, y sin perjuicio del respeto debido a los regímenes tributarios forales del País Vasco y Navarra, parece oportuno iniciar de inmediato la exposición del cuadro de beneficios fiscales reconocidos en la Ley de Modernización.

Cuantiosos y generosos son los beneficios de índole fiscal que se contienen en esta Ley, a los que correlativamente se acompaña la previsión de una reducción arancelaria por razón de la actuación de Notarios y Registradores de la Propiedad (Disp. Final 4.^a).

El acogimiento a los beneficios fiscales no depende tanto de la clase de acto o contrato sobre finca rústica que se celebre, sino de la cualidad del otorgante, de su condición, esto es, de titular de explotación prioritaria o bien de joven agricultor o asalariado agrario, en línea aquí con el propósito de modernización y rejuvenecimiento de la clase agraria que inspiró el Real Decreto 1178/1989, de 29 de septiembre, que regula el régimen de ayudas destinado a fomentar el cese anticipado de la actividad agraria (constatado el alarmante grado de envejecimiento de los responsables de la gestión empresarial agraria: más del 58 por 100 de los titulares de explotaciones agrarias son de edad igual o superior a los 55 años, mientras que los titulares menores de 45 años tan sólo representan el 17,4 por 100 del colectivo, frente al 21,2 por 100 en el conjunto de la CEE).

Ello es así porque prácticamente no queda figura negocia! que no sea capaz de acogerse a los beneficios previstos, tendentes a mantener la integridad de las explotaciones, la ampliación de las mismas, a facilitar la movilidad del mercado de la tierra, así como el acceso al crédito de los agricultores que pretendan modernizar sus explotaciones. Bajo la cobertura legal, pueden hacerse comprender sin dificultad la transmisión de inmuebles bajo la forma de cesión a cambio de alimentos, la transmisión del dominio útil con retención del directo, la constitución de renta vitalicia, la derivada de la liquidación de sociedades, etc.

Tampoco el precio de la transmisión es determinante (salvo en cuanto a los beneficios suplementarios reconocidos en la Disposición Adicional Sexta) ni aún, en principio, la superficie de la finca, pues el acogimiento a los beneficios se juzga únicamente en función de la idoneidad de la adquisición para hacer que la explotación del adquirente pueda merecer, por alcanzar o mantener, la condición de prioritaria, lo que, como más adelante se verá, es factor en extremo variable.

Esta conclusión queda confirmada por un rastreo minucioso de la Ley de Modernización, que prevé básicamente dos tipos de beneficios fiscales, de exención en la cuota tributaria y de reducción en la base imponible, afectantes a la imposición indirecta, pero con alguna incidencia notable también, según se verá, en el régimen de imposición directa.

Debe antes advertirse que el cuadro de bonificaciones fiscales diseñado en la Ley de Modernización desborda, por completo, en extensión y cuantía, al previsto en el derogado Estatuto de la Explotación Familiar Agraria y de los Jóvenes Agricultores, de 24 de diciembre de 1981, que en comparación con aquél se muestra francamente modesto.

En efecto, mientras que el Estatuto de 1981 tan sólo privilegiaba (art. 62) la transmisión de la nuda o plena propiedad de la explotación agraria en su integridad (con una reducción en la base imponible del 50 por 100), la transmisión tendente a completar bajo una sola linde la superficie suficiente para constituir una explotación familiar agraria (en este caso, con una anómala declaración de no sujeción), la concesión de los créditos previstos en la Ley (arts. 64 y 65), la tramitación de expedientes de dominio y de actas de notoriedad para la inmatriculación o reanudación del tracto de los inmuebles integrantes de la explotación (con una reducción en la base del 90 por 100), la Ley de Modernización se muestra mucho más generosa, hasta el extremo de que la simple transmisión de finca rústica merece una reducción en la base del 75 por 100, con tal de que se realice en favor del titular de una explotación prioritaria.

Un primer beneficio fiscal consiste en la exención (art. 8) en el Impuesto de Actos Jurídicos Documentados (modalidad gradual) de las escrituras que documenten la constitución, modificación y cancelación de préstamos hipotecarios sujetos a IVA y como tales exentos de este impuesto (art. 20.18.C de la Ley del IVA), no sujetos a ITP (art. 4.4 de la Ley del IVA), pero compatibles con la modalidad de Actos Jurídicos Documentados, «cuando los mismos se concedan a los titulares de explotaciones prioritarias para la realización de planes de mejora (a realizar, se ha de suponer, sobre la propia finca hipotecada o sobre cualquier otra, siempre que unas y otras se encuentren afectas a la explotación) y a los titulares de explotaciones que no siendo prioritarias alcancen dicha consideración mediante adquisiciones (sin que exista, entendemos a la vista del artículo 2.3 de la ley, ninguna razón para exigir que deban serlo de inmuebles, pudiendo consistir en cualesquiera otros elementos a integrar en la explotación) financiadas con el préstamo», exención que el artículo 20.4 hace extensiva a los préstamos concedidos a los jóvenes agricultores o asalariados agrarios para facilitar su primera instalación de una explotación agraria.

Otro beneficio fiscal es el reconocido en el artículo 9 de la Ley en la transmisión o adquisición por cualquier título, oneroso o lucrativo, *inter*

vivos o *mortis causa*, del pleno dominio o del usufructo vitalicio de una explotación agraria en su integridad (requisito éste último que no decae por el hecho de que no se incluya la vivienda, pero revelador de que ha de comprender, eso sí, la transmisión de todos y cada uno de los restantes elementos afectos a la explotación que menciona el artículo 2.3 de la Ley; a saber: los bienes inmuebles de naturaleza rústica y cualesquiera otros que son objeto de aprovechamiento agrario permanente; las construcciones e instalaciones agrarias, incluso de naturaleza industrial, los ganados, máquinas y aperos integrados en la explotación y afectos a la misma, cuyo aprovechamiento y utilización corresponden a su titular en régimen de propiedad, arrendamiento, derechos de uso y disfrute e incluso por mera tolerancia de su dueño; y todos los derechos y obligaciones que puedan corresponder a su titular y se hallen afectos a la explotación, con correlativa cesión de créditos y asunción de deudas) en favor o por el titular de otra explotación que sea prioritaria o que alcance esta consideración como consecuencia de la adquisición, que gozará de una reducción del 90 por 100 de la base imponible del impuesto que grave la transmisión o adquisición de la explotación o de sus elementos integrantes, siempre que, como consecuencia de dicha transmisión, no se altere la condición de prioritaria de la explotación del adquirente, reducción que se eleva al 100 por 100 en caso de continuación de la explotación por el cónyuge supérstite.

Quedan, pues, exceptuados únicamente de la reducción la transmisión de la nuda propiedad y del usufructo temporal.

El precepto añade que la transmisión de la explotación deberá realizarse en escritura pública, requisito al que no cabe en modo alguno atribuir valor *ad solemnitatem* o *ad substantiam*, sino únicamente determinante de la obtención del beneficio fiscal, pero que, en todo caso, revela la confianza del legislador en el régimen de intervención notarial.

A propósito de la definición que de los elementos integrantes de la explotación agraria proporciona el artículo 2.3 de la Ley, no puede dejar de subrayarse lo anómalo que resulta el reconocimiento de la posibilidad de que el titular pueda ostentar el uso y disfrute de aquéllos incluso «por mera tolerancia del dueño», siendo él, no obstante, quien los organice empresarialmente, primordialmente con fines de mercado, para constituirlos en una unidad técnico-económica y siendo él también quien asuma los riesgos y responsabilidades civil, social y fiscal que puedan derivarse de la gestión de la explotación.

Primero, porque mal puede hablarse de explotación, organización o empresa agrarias, en los que en principio va ínsita la idea de duración, estabilidad, continuidad o permanencia, si al uso o disfrutes del titular y, por lo tanto, a la propia existencia de la explotación puede poner fin el dueño de aquellos elementos «a su voluntad» (art. 1.750 del Código Civil).

En efecto, parece claro que el precepto pretende acoger también en su seno a las explotaciones en las que el aprovechamiento del titular trae causa de una posesión meramente tolerada (art. 444 del Código Civil) y, por lo tanto, como tal (STS de 23 de noviembre de 1946) «graciosa y revocable, que se convierte en abusiva y da lugar al desahucio cuando falta la tolerancia y el dueño no quiere seguir favoreciendo con ella al que disfruta la posesión», sin que, de otra parte, el abono de los gastos inherentes a la explotación por su titular obsten, en modo alguno, a su calificación como precarista (STS de 22 de octubre de 1987).

Segundo, porque, reconocida la posibilidad de extinción del uso o disfrute a puro arbitrio del *dominus*, la idea organizadora del titular no es por sí sola, a la vista del artículo 2.2 de la Ley, suficiente para constituir una explotación agraria, ni por tanto bastante para poder gozar de los beneficios fiscales y arancelarios establecidos por la Ley.

Tercero, porque se hace en extremo difícil explicar como, fundando el titular de la explotación su derecho sobre sus activos integrantes en la mera tolerancia del dueño, pueda aquél acreditar ante el órgano competente de la respectiva Comunidad Autónoma su misma condición de titular de explotación prioritaria, a los efectos de su inclusión en el Catálogo General a que se refiere el artículo 16 de la Ley, para poder acogerse a los beneficios fiscales y arancelarios y acceder al trato de preferencia que ésta reserva a los titulares de aquéllas en los supuestos contemplados en el artículo 7: en la adjudicación de superficies agrarias realizadas por la Administración; contratación de seguros agrarios subvencionada con fondos públicos; acceso a actividades formativas promovidas o financiadas por la Administración para la mejora de la cualificación profesional de los agricultores; concesión de ayudas para la mejora de las estructuras agrarias de producción o incluidas en los programas de ordenación de producciones agrarias o, por último, en la asignación de las cuotas o derechos integrados en las reservas nacionales.

Finalmente, porque la liberalidad o condescendencia del cedente bien pudieran privar al beneficiario del uso gratuito de la cualidad de titular de la explotación que tan candidamente le asigna el artículo 2.3 de la Ley.

No es descartable, en efecto, que siendo el precario una situación posesoria sometida al absoluto imperio de la voluntad del *dominus*, pueda atribuirse, para mejor tutela de los intereses de terceros, a la condescendencia de aquél valor de verdadera declaración de voluntad negocial, generadora de una relación obligacional calificable de mandato presunto (art. 1.710 del Código Civil), por haber incumplido el elemental deber *ex bona fide* de hacer cesar aquel estado posesorio tan pronto como conoció o debió conocer, empleando una diligencia regular u ordinaria, que de su ánimo liberal se siguió, con trascendencia frente a terceros, la creación por el usuario de una verdadera unidad técnico-económica de producción agraria.

Calificación negocial que podría obtenerse igualmente, ahora de modo tácito, si aquellos actos y negocios organizativos sobre los elementos afectos realizados por el usuario con «criterios empresariales» (art. 2.4) se hubiesen venido realizando a la vista, ciencia y paciencia del titular dominical de los mismos o con su conocimiento condescendiente o tolerante. En uno u otro caso, pudiera explicarse la presencia de efectos representativos en la gestión del usuario tolerado y la consiguiente afectación de los elementos integrantes de la explotación (art. 1.911 del Código Civil) a las responsabilidades derivadas de aquella gestión empresarial y realizada por tanto a nombre propio (*praepositus*) por recurso al artículo 1.717 del Código Civil («Exceptuase el caso en que se trate de cosas propias del mandante») y a la autorización legitimadora de la gestión ajena que está en su base, por la simple afectación tolerada de sus elementos integrantes.

O, más llanamente, bajo aquella aparente tolerancia o liberalidad del *dominus* de que habla el precepto puede igualmente esconderse un verdadero y propio convenio expreso sin otro objeto que el de ocultar al verdadero empresario agrícola, titular de los elementos afectos, y destinado a hacer del titular aparente de la explotación un «factor oculto», que obra en nombre propio pero por cuenta e interés de aquél.

Porque, en definitiva, sólo mediante alguna de las calificaciones como las propuestas puede hacerse coincidir, como recomienda la tutela de los intereses de terceros, la titularidad de la explotación (que el art. 2 atribuye al precarista) con la responsabilidad derivada de su gestión sobre los elementos afectos (que obviamente retiene el cedente, que puede por ello a voluntad hacer cesar el estado de posesión tolerada).

Más razonable hubiera sido, por todo lo anterior, que el título legitimador del uso o aprovechamiento del titular de la explotación sobre sus elementos integrantes se hubiese fundado en exclusiva, antes que en la liberalidad del *dominus*, en una relación real u obligacional y que se hubiese abandonado a la Jurisprudencia la determinación de aquellos casos en los que la condescendencia del titular de los elementos afectos a la explotación y por tanto la posesión meramente tolerada de su titular aparente no hacen en realidad sino encubrir al único y verdadero titular.

En todo caso, esta bonificación fiscal que se comenta, destinada a estimular la transmisión de los patrimonios rurales en favor de los titulares de explotaciones prioritarias, está llamada a gozar, sin embargo, de escasa efectividad, por la complejidad de la transmisión integral de la explotación, en la que han de incluirse, según se ha visto, para que pueda ser calificada como tal, los créditos y las deudas. Precisamente por ello, parece que más eficaz que este incentivo, afectante al Impuesto de Sucesiones y Donaciones, o al de Sociedades, o al de Transmisiones Patrimoniales u Operaciones societarias, por estar la transmisión de la totalidad del patrimonio empre-

sarial realizada en favor de un solo adquirente cuando éste continúe el ejercicio de la misma actividad empresarial del transmitente, como es nuestro caso, no sujeta al Impuesto sobre el Valor Añadido, de acuerdo con el artículo 1 .I.ºa) de la Ley del Impuesto, será la reducción que se acoga al artículo 11 de la Ley, cifrada en un 75 por 100 de la base imponible y aplicable ahora a la transmisión o adquisición de una finca rústica o de sólo una parte (que bien puede serlo sólo el ganado) de una explotación agraria.

Esta reducción del 75 por 100 será también la aplicable a la adquisición derivada del ejercicio del retracto de colindantes reconocido en el artículo 27 de la Ley en favor de los titulares de explotaciones prioritarias. Esta adquisición, como es sabido, está exenta, por aplicación del art. 45.B). 2 del Texto Refundido de la Ley del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales, cuando el adquirente contra el cual se ejercite el retracto hubiese ya satisfecho el impuesto, porque el importe de éste queda comprendido en la obligación de reembolso que incumbe al retrayente, de acuerdo con el artículo 1518. 1 del Código Civil, de suerte que, cumplida que sea esa obligación, quedaría el retrayente legitimado por sustitución para reclamar la devolución de la parte pertinente del impuesto satisfecho por el comprador retraído cubierta por la reducción, invocando a su favor la aplicación del artículo 11 de la Ley de Modernización.

Para poder acogerse a los beneficios derivados de estas reducciones, se hace necesario consignar en la escritura y reflejar en el asiento (esto último, en el solo caso de que las fincas transmitidas estuviesen ya inscritas) que «si las fincas adquiridas fuesen enajenadas, arrendadas o cedidas durante el plazo de los cinco años siguientes, deberá justificarse previamente el pago del impuesto correspondiente, o de la parte del mismo, que se hubiese dejado de ingresar como consecuencia de la reducción practicada y los intereses de demora, excepción hecha de los supuestos de fuerza mayor», expresión esta última que, ante su absoluta falta de tecnicismo (art. 1105 Código Civil) habrá que entender referida a los acontecimientos imprevistos e imprevisibles que pongan al titular de la explotación en la inevitable necesidad de enajenar, arrendar o ceder (?) dentro de aquel plazo. A no ser que un recto empleo de la habilitación reglamentaria prevista en la Disposición Final 5.ª de la Ley lo prevenga, cabe temer una nutrida litigiosidad por razón de la alegación por el sujeto pasivo de la causa de fuerza mayor.

En todo caso, no cabe atribuir a esta mención en el folio abierto a la finca el valor de provocar el cierre del Registro hasta tanto no se acredite el pago de lo no ingresado en su día por el titular de la explotación, lo que sería tanto como hacer depender el acceso al Registro de su comprador, arrendatario o cesionario, que cumple con su obligación de pago del impuesto (art. 254 de la LH), o que alega precedentemente una causa de exención o no sujeción, de la disponibilidad financiera o del celo tributario

de aquél, efecto éste que, sobre no venir explícitamente proclamado, como debiera, en la Ley de Modernización, no está tampoco autorizado por el artículo 122 del Reglamento del Impuesto de Transmisiones Patrimoniales, que sólo decreta el cierre cuando no se acredita el pago, exención o no sujeción del acto o contrato otorgado por el nuevo titular que pretende su acceso al Registro, sin perjuicio de la efectividad de la oportuna nota de afección fiscal que habría de arbitrase para garantizar el derecho de la Hacienda Pública a hacer efectiva sobre la finca o derecho inscrito la obligación de restitución no atendida por el transferente o constituyente que se aprovechó de la reducción.

La aplicación de estas reducciones puede resultar problemática cuando no es posible acreditar, al tiempo mismo del otorgamiento o al tiempo de la práctica de la liquidación, la cualidad de prioritaria de la explotación por medio de la oportuna certificación administrativa porque es precisamente el negocio real documentado el que permite a aquélla alcanzar la condición de prioritaria, haciéndose constar en el instrumento la simple alegación de exención o reducción formulada por el sujeto pasivo en base a la idoneidad de la adquisición para alterar el carácter de su explotación. Problema solventado en la esfera fiscal con la nota de afección de cinco años (art. 122.4 del Reglamento del ITPAJD) y la sanción aplicable por la alegación de una exención o reducción improcedente (art. 21 de la Ley, que se remite al régimen sancionador de la Ley General Tributaria) pero irresoluble para poder disfrutar de la paralela reducción arancelaria por la autorización de la escritura y la práctica del asiento en el Registro. Repárese que idéntico problema puede plantearse también a la inversa cuando por efecto de la adquisición bonificada la explotación del adquirente a la que se incorpora el nuevo fundo pierde la condición de prioritaria.

En punto a los beneficios fiscales hasta ahora comentados, existe trato de favor para los jóvenes agricultores y los asalariados agrarios. En efecto, si el adquirente de la explotación agraria *in totum* o de parte de la misma o de finca rústica fuese joven agricultor o asalariado agrario y la adquisición tuviese por objeto facilitar su primera instalación en una explotación agraria prioritaria, el beneficio fiscal se amplía por el artículo 20.2 hasta consistir en entera exención objetiva. Y si la adquisición no tuviese aquel fin de facilitar una primera instalación pero se realizase dentro de los cinco años siguientes a ésta, el párrafo 3 del art. 20 incrementa en diez puntos porcentuales los porcentajes ordinarios del 90 por 100 y del 75 por 100 fijados en los artículos 9 y 11 para la transmisión del todo o parte de una explotación o de finca rústica, respectivamente.

También se plantean aquí problemas de acreditación en la escritura —que es la sede oportuna— de la condición de joven agricultor o asalariado agrario para el disfrute de la reducción, no habiéndose previsto en la Ley

mecanismo probatorio alguno, a no ser que se entienda, como parece razonable, que una y otra condición deben asimismo poder ser objeto de registración en el Catálogo de Explotaciones Prioritarias.

Este trato de favor también se extiende a la imposición directa, pues el párrafo 5 del artículo 20 reconoce a los jóvenes o asalariados acogidos al método de estimación objetiva singular del IRPF el derecho a reducir un 25 por 100 del rendimiento correspondiente obtenido dentro de los cinco ejercicios siguientes a su primera instalación como titular de explotación prioritaria, siempre, pero sólo en este caso, que acrediten la realización de un plan de mejora de su explotación. Esta reducción, aun cuando nada dice la Ley, debe también estimarse compatible con la reducción del 8,5 por 100 fijada para los rendimientos obtenidos durante 1995 en la Ley de 30 de diciembre de 1994, de medidas fiscales, administrativas y de orden social, como estímulo a la inversión para el cálculo del rendimiento neto por módulos, reducción que lo fue en el año 1993 del 10 por 100 y en el año 1994 del 9 por 100, de suerte que los jóvenes agricultores tendrán derecho a deducir del rendimiento obtenido durante 1995 hasta un 33,5 por 100, siempre y cuando, claro está, pudiesen acreditar la condición de prioritaria de su explotación.

Volviendo a la imposición indirecta, también recibe beneficio fiscal, consistente en exención de la cuota o reducción del 50 por 100 de la base imponible en los impuestos que graven la transmisión o adquisición por los mismos títulos antes mencionados de terrenos destinados, en el primer caso, a completar bajo una sola linde la superficie suficiente para constituir una explotación prioritaria y, en el segundo, con objeto de completar bajo una sola linde el 50 por 100 al menos de la superficie de una explotación que permita la generación de una renta unitaria de trabajo que esté dentro de los límites establecidos por la Ley para las explotaciones prioritarias (art.10.1).

La mayor generosidad de la Ley de Modernización en comparación con el Estatuto se evidencia en que éste imponía en todo caso la indivisibilidad de la finca resultante, sin sujeción a plazo, y que subordinaba el goce definitivo del beneficio fiscal a la inscripción registral de la adquisición y —se ha de suponer— la agrupación o agregación.

La significativa expresión «bajo una sola linde» que emplea el artículo y que encabeza su rúbrica, impide que puedan acogerse a la exención de la cuota del impuesto la transmisión o adquisición de predios no colindantes, no obstante el concepto de explotación agraria contenido en la ley, que en modo alguno exige para los inmuebles afectos a la explotación el requisito, que resultaría vetusto y arcaico para la moderna concepción organicista de la empresa agraria en la que ardorosamente milita la Ley de Modernización, de la contigüidad física, siendo posible entender que tanto la moderna admisión legislativa del concepto de finca funcional o discontinua como la

propia *ratio* de la Ley no obligan a interpretar aquella expresión «bajo una sola linde» a los efectos fiscales que aquí se tratan en sentido economicista, como acto voluntario del titular de intregación o afectación del inmueble adquirido en la explotación agraria aun no prioritaria, antes que en el sentido físico de inmediatidad o colindancia, que debe por tanto tenerse por imprescindible para disfrutar la exención.

De mantenerse otra interpretación, con lo que pugnaría abiertamente el significado dado a las expresiones «coto redondo» o «comunidad de fincas colindantes» por la jurisprudencia (STS de 25 de abril de 1916) y por el propio legislador (art. 173 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario y, sobre todo, artículo 23.1 de la misma, a cuyo tenor bajo la denominación de coto redondo «se comprende un solo cuerpo o pieza de terreno limitada por un lindero continuo»), expresiones aquéllas a las que debe atribuirse idéntico significado que a la examinada de «bajo una sola linde», resultaría además evidente la posibilidad de colisión con la exención prevista en el artículo 11 de la Ley.

En todo caso, esta exención plantea problemas de no fácil solución, si se tiene en cuenta que la calificación de una explotación como prioritaria no se realiza en función de la superficie de la finca o fincas que sean soporte de la misma, sino, antes bien, por razón de su idoneidad para consentir la ocupación de al menos una unidad de trabajo agrario y generar un cierto nivel de renta (ni inferior al 35 por 100 ni superior al 120 por 100 de la renta de referencia), con lo que queda por precisar cómo habrá de acreditarse la idoneidad de la adquisición del predio afectado a la explotación para producir aquel resultado. No es seguro, en efecto, que por la integración del inmueble en la explotación ésta haya de pasar a ser prioritaria, a no ser, claro está, que por la Administración se presuma *inris et de iure* la excelencia de la idea organizadora del titular.

Exenta del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados la permuta forzosa de fincas rústicas, regulada en los artículos 261 y siguientes de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, por aplicación de lo prevenido en el artículo 88.B.6 del Reglamento de aquel Impuesto, aprobado por Real Decreto de 29 de mayo de 1995, por la circunstancia de no ser la permuta forzosa, al igual que la concentración parcelaria, al decir de la Circular de la Dirección General de lo Contencioso del Estado de 24 de febrero de 1961, un negocio constitutivo del normal tráfico jurídico, por carecer del elemento volitivo y realizarse *ope legis*, la permuta voluntaria de fincas rústicas pasa ahora también a estar exenta del pago del Impuesto de Transmisiones Patrimoniales, según el artículo 12 de la Ley de Modernización, siempre que haya sido autorizada por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación o por los correspondientes organismos de las Comunidades Autónomas con competencias en la materia,

uno al menos de los permutantes sea titular de una explotación prioritaria y la permuta, que deberá realizarse también en escritura pública, tenga alguna de las siguientes finalidades:

- a) Eliminar parcelas enclavadas, entendiéndose por tales las así consideradas en la legislación general de reforma y desarrollo agrario, a saber y de acuerdo con el artículo 261 de la mencionada Ley:
 - Cuando individualmente o en conjunto las fincas estén comprendidas en el área de otra finca, o, sin estarlo totalmente, tengan con ella linderos comunes superiores al 70 por 100 de su perímetro.
 - O bien que separen dos o más fincas del mismo propietario, de tal manera que, aisladamente o en su conjunto, tengan linderos superiores al 30 por 100 de su perímetro comunes con las fincas entre las que están situadas, siempre que, en uno y otro caso, la extensión total de la parcela o grupo de parcelas enclavadas sea inferior al tercio de la extensión de la finca en que estén comprendidas o de la suma de las extensiones de aquellas a las que separen y que no concurra ninguna de las causas de exclusión del derecho de imponer la permuta al colindante previstas en el artículo 262 de la Ley.
- b) Suprimir servidumbres de paso, convirtiendo por tanto en dueño del camino al titular del predio dominante (art. 546.1 del Código Civil).
- c) Reestructurar las explotaciones agrarias, incluyendo en este supuesto las permutas múltiples que se produzcan para realizar una concentración parcelaria de carácter privado, de las solicitadas por al menos tres propietarios a que se refiere el artículo 240 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, expresión aquella, la de reestructuración, que por su elevada dosis de indeterminación, está llamada a convertirse en generosa válvula de escape.

No obstante, debe denunciarse aquí un nuevo descuido del legislador pues la permuta voluntaria de fincas rústicas está ya, por aplicación de lo dispuesto en el artículo 45.1.b.6 de la Ley del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y artículo 88.1.B.6 de su Reglamento, exenta del Impuesto con la sola condición de que haya sido autorizada por el Instituto de Reforma y Desarrollo Agrario o, se entiende, órgano equivalente de la Comunidad Autónoma, y a ello ha venido acomodándose la práctica de las Oficinas Liquidadoras, de suerte que la Ley de Modernización agrava allí donde pretende beneficiar, introduciendo una verdadera *reformatio in peius*, por lo que debe estimarse radicalmente inaplicable el artículo 12 de la misma.

En todos los casos mencionados, el beneficio fiscal se completa, de acuerdo con lo dispuesto en la Disposición Adicional Sexta, con la sujeción del incremento neto de patrimonio derivado de la transmisión de la explotación, parte de ella o de finca rústica y puesto de manifiesto dentro del plazo de cinco años contados a partir de la entrada en vigor de la Ley a la modalidad de signos, índices o módulos del método de estimación objetiva del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas en la cuantía que reglamentariamente se determine, de acuerdo con el periodo de permanencia de los activos en el patrimonio del sujeto pasivo y siempre que la transmisión no lo sea por importe superior al que también se fije, exigiéndose asimismo que las fincas o explotaciones transmitidas se destinen por el adquirente a la constitución o consolidación de explotaciones agrarias prioritarias o sean adquiridas por las Administraciones Públicas para su integración en Bancos de Tierras (esto es, patrimonios inmobiliarios de titularidad pública, gestionados por entes dotados de propia personalidad jurídica y generalmente destinados a constituir o complementar, en virtud de concesión administrativa otorgada por concurso público, explotaciones agrarias, familiares o comunitarias, viables, a cambio de la obligación de pago de un canon, de alcanzar los mínimos de producción fijados por el ente gestor, de ejecutar las mejoras previstas en el título concesional o permitir su realización, o excepcionalmente a ser sedes de campos de experimentación agraria) u órganos similares (expresión impropia, pues no es tal el Banco sino su gestor) o por razones de protección del medio natural.

De modo que el objetivo confesado (art. 1.a de la Ley) de estimular la formación de explotaciones agrarias de dimensiones suficientes para asegurar su viabilidad y que constituyan la base permanente de la economía familiar de sus titulares pretende alcanzarse mediante el reconocimiento de un trato tributario de favor no sólo al adquirente sino también al transmitente, consistiendo aquí el beneficio en la no aplicación del artículo 69.C de la Ley de IRPF, que excluye en todo caso la aplicación del método de estimación objetiva a los rendimientos generados por alteraciones patrimoniales derivadas de bienes inmuebles afectos a actividades empresariales o profesionales, con exclusión, por tanto, para los incrementos de patrimonio de que trata la Ley de Modernización del régimen de determinación por estimación directa e integración con los restantes rendimientos de la actividad, que es la regla general consagrada en el artículo 41.2 de la Ley de IRPF, en relación con su artículo 42.

Es criticable que no se haya previsto la exención en el Impuesto sobre Actos Jurídicos Documentados, tipo gradual, de las operaciones de modificación hipotecaria (divisiones, segregaciones, agrupaciones, agregaciones) a que pudiesen dar lugar las transmisiones bonificadas, pues existe para aquellas el mismo fundamento que justifica éstas, silencio particularmente lia-

mativo en el caso de negocios destinados a formar coto cerrado, respecto de los cuales el Estatuto de 1981 preveía una exención que no se limitaba únicamente a la transmisión. Por mucho que quepa lamentarse, el carácter restrictivo de los beneficios fiscales, cuya aplicación exige una inequívoca declaración legal, impedirá su alegación por el sujeto pasivo para las modificaciones de entidades hipotecarias complementarias de las transmisiones beneficiadas.

Por aplicación de lo prevenido en el artículo 13 de la Ley, los expedientes de dominio, actas de notoriedad y cualquier otro procedimiento para inmatricular o para reanudar el tracto registral interrumpido en el Registro de la Propiedad de fincas integradas en una explotación prioritaria o de las que con su integración permitan constituir la gozarán también de una reducción del 90 por 100 en la base imponible del Impuesto sobre transmisiones patrimoniales (vid. artículo 7.2 letra c del Real Decreto Legislativo de 24 de septiembre de 1993, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados y 11.1.c de su Reglamento).

En este sentido, es de lamentar en la nueva ley la supresión de la eficacia inmatriculadora o registradora del exceso de cabida que se reconocía en el artículo 68 del derogado Estatuto al simple título declarativo de los inmuebles integrantes de la explotación «siempre que figuren catastrados a nombre del titular o se justifique haberse tomado para ello la nota correspondiente», siendo acaso achacable esta supresión antes a un nuevo descuido del legislador que a un deliberado propósito de remitir el régimen inmatriculador o reanudador del tracto sobre los inmuebles afectos a la explotación al general de la legislación hipotecaria, pues los mismos loables objetivos que guiaron en este punto al Estatuto persisten íntegros al día de hoy necesitados de eficaz estímulo.

Otro beneficio fiscal consiste en la libertad de amortización, con consiguiente diferimiento del pago, que se reconoce en el artículo 14 de la Ley a las explotaciones agrarias asociativas calificadas como prioritarias sobre los elementos de su inmovilizado material afectos que hubiesen sido adquiridos dentro de los cinco años siguientes a su calificación como explotación prioritaria. De ser ésta cooperativa agraria especialmente protegida, de acuerdo con la Ley de 19 de diciembre de 1990, se concede una bonificación del 80 por 100 en la cuota íntegra del Impuesto de Sociedades, elevándose así en treinta puntos el beneficio fiscal cifrado en un 50 por 100 reconocido por el artículo 34 de la mencionada Ley a las Cooperativas especialmente protegidas.

Repárese que, a diferencia de las más recientes medidas legislativas que reconocen libertad de amortización, como el Real Decreto de 20 de junio de 1994, no se requiere aquí incremento, por efecto de la adquisición de los

activos fijos, del número de trabajadores empleados en la explotación y que no se fija límite alguno a la cuantía de las inversiones que pueden beneficiarse del régimen de libertad de amortización. Por lo mismo y pese a que los beneficios fiscales son de interpretación estricta, parece que también pueden beneficiarse de este régimen los elementos del activo fijo material contruidos por la propia sociedad y no solamente los adquiridos por ésta, como dice el artículo 14 de la Ley, si bien el disfrute de este beneficio debe resultar incompatible con el aprovechamiento de cualquier otra bonificación o deducción por inversiones. Al no haberse establecido periodo alguno de permanencia del activo fijo en el patrimonio del sujeto pasivo, parece razonable entender que, en caso de transmisión del activo que haya gozado la libertad de amortización, sólo resultará posible acogerse a la exención por reinversión en cuanto al porcentaje del incremento de patrimonio determinado por la diferencia entre el valor de transmisión y su valor neto contable calculado ahora sí por aplicación del coeficiente máximo establecido en las tablas de amortización oficialmente aprobadas.

Finalmente, se dispensa un trato de favor a las explotaciones forestales:

- De un lado, se da (Disposición Adicional Tercera) nueva redacción a la Ley reguladora de Haciendas Locales, declarando exentos del Impuesto sobre Inmuebles los montes poblados con especies de crecimiento lento, sean de titularidad pública o privada, exención que queda ahora referida a las especies de crecimiento lento cuyo principal aprovechamiento sea la madera o el corcho y aquella parte del monte poblada por las mismas, siempre y cuando la densidad del arbolado sea la propia o normal de la especie de que se trate, manteniéndose el mismo periodo de quince años contados a partir del periodo impositivo siguiente a aquel en que se realice la solicitud para la aplicación de esta exención.
- De otro, se establece una reducción en la base imponible del impuesto que grave la transmisión *mortis causa* o gratuita *inter vivos* del pleno dominio o (lo que tiene discutible fundamento) o de la nuda propiedad de superficies rústicas de dedicación forestal (a saber, art. 1.2 de la Ley de Montes de 8 de junio de 1957: las pobladas por especies arbóreas, arbustivas, de matorral o herbáceas, sean espontáneas o procedan de siembra o plantación, siempre que no sean características de cultivo agrícola o fuesen objeto del mismo, a las que se equiparan ahora por la Ley de Modernización las superficies agrarias que incluyan un porcentaje no inferior al 80 por 100 dedicado a la foresta) con arreglo a la siguiente escala:

Del 90 por 100 para las superficies incluidas en planes de protección por razones de interés natural aprobados administrativamente.

Del 75 por 100 para las superficies con un plan de ordenación forestal o plan técnico de gestión y mejora forestal, o figura equivalente de planificación forestal, aprobado administrativamente.

Del 50 por 100 para las restantes superficies rústicas de dedicación forestal siempre que como consecuencia de la transmisión no se altere el carácter forestal del predio y éste no sea objeto de transmisión *inter vivos*, arrendamiento o cesión dentro de los cinco años siguientes a su adquisición.

Estas reducciones se hacen también extensivas a las liquidaciones practicables por la consolidación del pleno dominio.

Hasta aquí, el cuadro de beneficios fiscales reconocido en la Ley de Modernización. Como se ha visto, no se trata ya de ayudas o auxilios cuya obtención demande la previa impulsión del interesado, previa la elaboración de un plan de modernización o asunción de la obligación de llevanza de una contabilidad empresarial ordenada, ni depende de la necesaria dotación de fondos. No se trata ya de créditos o subvenciones, ni de la prestación de asistencia o asesoramiento técnico gratuito. Se trata, por el contrario, de exenciones y bonificaciones tributarias objetivas que pueden hacerse valer directamente por el sujeto pasivo en el correspondiente procedimiento de autoliquidación, sin perjuicio, en su caso, de la práctica de la correspondiente liquidación complementaria. De otra parte, se ha optado por reducir los costes de las transacciones antes que por la concesión de ayudas directas que podrían provocar alteraciones en el mercado.

Resulta criticable la falta de reconocimiento de beneficios fiscales para los contratos de arrendamientos de fincas rústicas, pues si reconocido está que el aprovechamiento, utilización o goce de los elementos inmobiliarios afectos a la explotación puede corresponder a su titular no sólo en propiedad sino también en régimen de arrendamiento no se entiende por qué se estimula fiscalmente la adquisición, para su afectación a la explotación, del pleno dominio o del usufructo vitalicio y no se depara idéntico tratamiento al arrendamiento, cuando de una u otra forma puede conseguirse la integración en la explotación de los inmuebles necesarios para hacerla merecer la condición de prioritaria, que es el objetivo alentado. Con ello y la consiguiente formalización pública del contrato, se fomentaría el loable propósito de acabar con la tradicional clandestinidad de los arrendamientos en beneficio de la seguridad del tráfico (en concordancia con la nueva redacción dada al art. 2.5 de la L.H por la Ley de Arrendamientos Urbanos).

En su lugar, ha preferido aquí el legislador (art.29) preveer la posibilidad de concesión de incentivos en forma de ayuda económica anual a los propietarios que celebren contratos de arrendamiento de duración igual o superior a ocho años, siempre que mediante el arrendamiento la explotación de la que sea titular el arrendatario alcance o mantenga la condición de prioritaria.

La importancia de una medida fiscal como la recomendada está fuera de duda. En efecto, de acuerdo con la encuesta sobre la estructura de las explotaciones agrarias de 1987, un 22,1 por 100 del total de la superficie agraria útil española se lleva en régimen de arrendamiento.

En todo caso, además de los requisitos que se han visto para cada especie de exención de la cuota o reducción de la base imponible, se hace necesario, en aplicación de lo prevenido en el artículo 15 de la Ley, para poder acogerse a aquellos beneficios, acreditar la condición de explotación prioritaria mediante la oportuna certificación expedida por el Órgano competente de la Comunidad Autónoma o bien mediante la certificación del asiento abierto a la explotación en el Catálogo General de Explotaciones Prioritarias del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación a que se refiere el artículo 16 de la Ley o en los catálogos o registros equivalentes que puedan crearse en las Comunidades Autónomas.

Este requisito administrativo, por lo demás del todo evidente, que reproduce el equivalente destinado a acreditar la condición de explotación familiar agraria del artículo 10 de la Ley de 24 de diciembre de 1981, está llamado, sin embargo, a constituirse en la piedra de toque para la apreciación de la efectividad de la Ley de 4 de julio, porque es de temer que las dificultades derivadas del régimen de competencias compartidas sobre el agro entre Estado y Comunidades Autónomas que se desprende del artículo 148.7 de la Constitución, con los consiguientes riesgos de duplicidad, la obligada definición reglamentaria, central y autonómica, de la estructura y el funcionamiento de los Catálogos (previsiblemente con arreglo a sistemas de folio personal) y la previsible premiosidad administrativa en la efectiva instauración de los mismos puedan retrasar más de lo aconsejable la puesta en marcha del sistema de ayudas e incentivos.

En este sentido, es de criticar la previsión de la llevanza en el Ministerio de Agricultura del Catálogo Público de Explotaciones Prioritarias, previsión que en modo alguno se justifica por las potestades de ordenación general de la economía que retiene el Estado con incidencia en la materia agraria, que lesiona por ello la competencia autonómica sobre esta materia y que contrasta vivamente, poniendo así en evidencia un alarmante retorno centralista, con la previsión de la Ley de 24 de diciembre de 1981, cuya Disposición Final 1.ª2 no dudaba en consentir la sustitución de las referencias que en la Ley se realizaban al Ministerio de Agricultura por los órganos competentes de cada Comunidad Autónoma.

A este propósito, debe señalarse, no obstante, que a nuestro juicio el beneficio fiscal se obtiene por la entrada en vigor de la Ley, de suerte que la denunciada previsible tardanza en la instauración de los Registros o Catálogos no deben impedir su disfrute, si es que al tiempo de realización del hecho imponible la explotación reunía los requisitos necesarios para

merecer la condición de prioritaria, por lo que el titular de aquélla, una vez obtenida certificación o inclusión en el Catálogo, tendría derecho a obtener la devolución del todo o parte del impuesto satisfecho. Esta convicción me ha persuadido en mi práctica notarial de la conveniencia de aconsejar al otorgante adquirente que hacer constar en el instrumento que reúne entonces todos los requisitos necesarios para ser calificado como titular de explotación prioritaria y que, tan pronto como obtenga la inclusión de su explotación en el catálogo, ejercitará su derecho a instar la devolución, pues no puede hacerse depender la efectividad de un beneficio fiscal legalmente reconocido de la acción de la Administración.

2. REQUISITOS DE CALIFICACIÓN COMO PRIORITARIA DE LA EXPLOTACIÓN AGRARIA

Los requisitos sustantivos demandados para que una explotación pueda merecer la condición de prioritaria (art. 3) son diversos según que sea individual, familiar (si bien ésta apenas persiste en la Ley como ajeño residuo terminológico del Estatuto del 81) o asociativa.

Para las primeras, a las que se equiparan las explotaciones pertenecientes a comunidades hereditarias sobre las que exista pacto de indivisión por tiempo mínimo de seis años, se requiere (art. 4), en cuanto a la base objetiva o explotación, que ésta «posibilite la ocupación, al menos, de una unidad de trabajo agrario y que la renta unitaria de trabajo que se obtenga de la misma sea igual o superior al 35 por 100 de la renta de referencia e inferior al 120 por 100 de ésta, y, en cuanto al titular, que en caso de matrimonio podrán serlo ambos cónyuges, bastando que uno solo cumpla los siguientes requisitos, que:

- Sea agricultor profesional, esto es (art. 2.5), que al menos el 50 por 100 de su renta total la obtenga de actividades agrarias u otras complementarias, siempre y cuando la parte de renta procedente directamente de la actividad agraria realizada en su explotación no sea inferior al 25 por 100 de su renta total y el tiempo de trabajo dedicado a actividades agrarias u otras complementarias sea superior a la mitad de su tiempo de trabajo total.
- Poseer un nivel de capacitación agraria suficiente, para cuya determinación se conjugarán criterios de formación lectiva y experiencia profesional.
- Ser mayor de 18 años [no se entiende muy bien, y así lo confirma la nueva redacción dada al art. 15 a) de la LAR por la Disposición Final 1.ª de la Ley, por qué se excluye el menor emancipado] y menor de 65.

- Estar dado de alta en el Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social o en el Régimen Especial de Trabajadores por cuenta propia o autónomos en función de su actividad agraria.
- Finalmente y salvo caso de fuerza mayor o necesidad, residir en la comarca en donde radique la explotación o en las comarcas limítrofes definidas por la legislación autonómica sobre organización territorial».

Aunque otra cosa pudiera parecer, el ámbito potencial de aplicación del artículo no puede decirse que no sea amplio. La aparente onerosidad de los requisitos impuestos no creemos sea obstáculo insalvable para el logro de los objetivos de modernización propuestos ni permita deducir ya en anticipo el fracaso de la Ley y de las bonificaciones que contiene. No podía ser de otra forma, so pena de poder tachar de falsario al legislador.

En primer término, porque, de un lado, la nueva definición de profesional de la agricultura revela el loable propósito legislativo de tutelar el creciente fenómeno de la agricultura a *part-time* o a tiempo parcial. En efecto, se suprime el requisito, que contenía el art. 15 a) de la LAR de 31 de diciembre de 1980, de que la dedicación a la actividad agraria haya de ser **PREFERENTE**, por más que la definitiva fijación del significado de este requisito haya estado hasta ahora abandonado al casuismo jurisprudencial.

Del otro, porque se asimilan, a estos efectos, a la estricta actividad agraria un buen número de actividades afines, accesorias o complementarias, de creciente presencia efectiva en el agro, y así se citan (art. 2.5.2), pendientes incluso de más amplio desarrollo reglamentario, la participación y presencia del titular, como consecuencia de elección pública, en Instituciones de carácter representativo, así como en órganos de representación de carácter sindical, cooperativo o profesional, siempre que éstos se hallen vinculados al sector agrario, las de transformación y venta directa de los productos de su explotación y las relacionadas con la conservación del espacio natural y protección del medio ambiente, al igual que las turísticas, cinegéticas y artesanales realizadas en su explotación, siendo, en todo caso, de lamentar que no se haya considerado, como en el Estatuto (art. 58.2), actividad complementaria la asistencia a cursos y actividades de capacitación profesional.

No hay aquí rigorismo sino apreciable ensanchamiento del ámbito de destinatarios de la norma, siendo así que anteriores medidas de fomento fundiario se reconocían sólo a quienes fuesen agricultores a título principal.

En segundo término, porque el requisito de la cualificación profesional (exigido por el Reglamento del Consejo 797/1985/CEE), precisamente por su elevado grado de indeterminación y lo delicado y complejo de su concreción, no ha representado hasta ahora obstáculo efectivo alguno para la

aplicación de otras medidas de fomento sobre el agro, siendo por ello previsible que el cumplimiento de este requisito se presuma (bien sea en el desarrollo reglamentario de la ley, bien sea en su aplicación administrativa) y que sólo pueda decirse incumplido, al modo que prevé el artículo 33 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario de 12 de enero de 1973 para las adjudicaciones por concesión de explotaciones constituidas o completadas por el Instituto, si así se concluye en el oportuno expediente administrativo sobre falta de aptitud o bien que se entienda satisfecho, como en el RD de 19 de junio de 1987 (art. 2.2 b), con la sola acreditación de un cierto periodo de dedicación a la actividad agraria, exigiéndose por cada uno de los años no cubiertos la asistencia a cursos o seminarios de capacitación agraria con una duración de veinticinco horas lectivas.

Liviano y lógico el requisito de la residencia, salvable además cuando concorra causa de necesidad, a apreciar por las Comunidades Autónomas, parece que sólo el relativo a la dación de alta en cualesquiera de los regímenes agrarios de la Seguridad Social sí que pudiera representar serio obstáculo, si es que los beneficios que se conceden no se estiman de entidad suficiente como para compensar los gastos inherentes, persuadiendo a los agricultores de los inconvenientes que pudieran derivarse de su adhesión al sistema.

No obstante, el propio legislador parece haber sido consciente de la posible onerosidad de este requisito, orientado más bien a la acreditación de la condición de profesional de la agricultura antes que inspirado en propósitos recaudatorios, y autoriza así el acogimiento a la condición de prioritarias de aquellas explotaciones cuyos titulares, no encuadrados en alguno de los regímenes agrarios de la Seguridad Social, cumplan no obstante los requisitos indicativos de la profesionalidad agraria que fijen al efecto las Comunidades Autónomas. Lo que, por ejemplo, contrasta con las ayudas previstas en el RD de 29 de septiembre de 1989, que sólo se conceden (art. 3 c) a quienes, además de estar dados de alta en la Seguridad Social, hayan cotizado efectivamente a la misma por un periodo mínimo de quince años y se hallen al corriente en el pago de las cotizaciones y acrediten el cumplimiento de sus obligaciones fiscales.

Los requisitos que hemos llamado atinentes a la base objetiva o explotación agraria, por su parte, revelan también la amplitud del ámbito proyectado de aplicación de la Ley, puesto que ésta quiere como destinatarios a los titulares de explotaciones agrarias que puedan decirse de tamaño pequeño o mediano, despreciando a la ínfima (propósito al que pueden colaborar eficazmente varias de las medidas previstas en la Ley con las que trata de evitarse la subsistencia de la explotación irrisoria —constatado que la insuficiencia de la base territorial de un significativo número de las explotaciones agrarias existentes en España constituye un serio obstáculo para

acometer necesarios procesos de modernización—, como los nuevos criterios preferenciales de resolución del conflicto entre retrayantes del art. 27) o a la grande (por no estar necesitada de ayuda o estarlo en menor medida).

Debe insistirse que los adjetivos antes empleados para la calificación de la explotación como prioritaria no deben entenderse referidos, porque no lo hace la ley y tampoco debe hacerlo su intérprete, a la dimensión o extensión de la finca que sea su sede física, sino a su idoneidad para la generación de un cierto volumen de renta y para la absorción de una cierta masa de trabajo.

En cuanto al volumen de renta unitaria, cumple este requisito la explotación que consiente la generación del ya comentado nivel de renta por unidad de trabajo agrario, medido en relación con la cuantía de los salarios brutos abonados en España en sectores económicos no agrarios, determinado anualmente por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, de acuerdo con lo previsto al respecto en la normativa de la Comunidad Europea y teniendo en cuenta los datos de salarios publicados por el Instituto Nacional de Estadística.

En cuanto a la capacidad de absorción de trabajo, cumple este requisito aquella explotación que permite y demanda la dedicación en la misma, a tiempo completo y durante todo el año, de al menos una persona, que podrá serlo el mismo titular de la explotación, teniendo en cuenta que corresponde al Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, conforme a la Disposición Final Sexta de la Ley, la determinación del número concreto de horas que componen una unidad de trabajo agrario.

Es importante advertir que tampoco los requisitos atinentes a la explotación agraria se imponen con rigor capaz de debilitar las expectativas de aplicación de la Ley, por obra del reconocimiento de dos órdenes de factores que aminoran el nivel ordinario de exigencia:

Por razón del tiempo, pues la Disposición Transitoria única de la Ley rebaja el nivel de exigencia, al disponer que hasta el día 31 de diciembre de 1998 también podrán ser calificadas como prioritarias las explotaciones familiares que permitan la generación de una renta unitaria de trabajo superior al 30 por 100 (en lugar del 35 por 100) de la renta de referencia y no inferior al 120 por 100 y la ocupación de al menos media unidad (y no una entera) de trabajo agrario, siempre que se reúnan los restantes requisitos señalados.

Por razón del espacio, pues la muy importante Disposición Final tercera de la Ley contiene tres disposiciones destinadas a ensanchar notablemente el ámbito inicial de aplicación de la Ley:

— En primer lugar, asignando también la condición de prioritarias, para todos los efectos previstos en la Ley, a las explotaciones agrarias individuales, familiares o asociativas localizadas en zonas de montaña, con tal de que el titular de aquéllas o la mayoría de los socios de éstas tengan la condición

de profesionales de la agricultura, generen una renta unitaria de trabajo inferior al 120 por 100 de la renta de referencia (suprimiéndose pues el tope mínimo del 30 o 35 por 100) y se cumplan los requisitos que pudieran, en su caso, establecer las Comunidades Autónomas, no siendo ahora necesario en principio que estas explotaciones permitan la ocupación de unidad alguna de trabajo agrario ni que sus titulares residan en la comarca, estén dados de alta en la Seguridad Social, cumplan los requisitos de edad o acrediten capacitación agraria alguna.

A este propósito, debe, desde luego, recordarse el carácter, a su vez, expansivo de la definición legislativa de las zonas de agricultura de montaña, pues, de acuerdo con la Ley 25/1982, de 30 de Junio, de Agricultura de Montaña, merecen tal consideración no sólo las comarcas, términos municipales o partes de los mismos, en los que concurran las circunstancias de altitud y pendiente que señala («hallarse situadas, al menos en un 80 por 100 de su superficie, en cotas superiores a los 1000 metros, con excepción de las altiplanicies cultivadas cuyas características agrológicas y de extensión se asemejan a las de agricultura de montaña» o bien «tener una pendiente media superior al 20 por 100 o una diferencia entre las cotas extremas de su superficie agraria superior a los 400 metros») sino también aquellas otras que tengan una vocación predominantemente agraria y reúnan unas circunstancias de altitud y pendiente que sin llegar a alcanzar los valores referidos den lugar sin embargo a «circunstancias excepcionales limitativas de las producciones agrarias que las haga equiparables a las zonas de agricultura de montaña» (art. 2.1.c), teniendo en cuenta por lo demás que se reconoce también a las Comunidades Autónomas la posibilidad de reducir los límites o valores mencionados.

Se hace innecesario resaltar la importancia de esta posible parcela de ensanchamiento del ámbito de aplicación de la Ley, siendo como es España uno de los países que cuenta con un mayor número de municipios incluidos en la lista comunitaria de zonas de montaña o desfavorecidas por riesgo de desdoblamiento de la Directiva 86/466/CEE.

— En segundo lugar, se reconoce la posibilidad de que el Gobierno, a propuesta de las Comunidades Autónomas, pueda rebajar a límite inferior al ordinario del 35 por 100 el volumen de renta unitaria de trabajo en relación con la renta media de referencia que se requiere para que una explotación pueda ser calificada como prioritaria, atendiendo para ello a «la especial incidencia de las insuficiencias estructurales agrarias en determinados territorios, a su menor nivel de desarrollo o a la especificidad de su agricultura», de suerte que pudieran también gozar de los beneficios fiscales y arancelarios buen número de explotaciones situadas en zonas de predominio minifundista o de agricultura deprimida, que permiten la generación de un deficitario nivel de renta.

A idéntico objetivo de ensanchamiento del ámbito de aplicación de la Ley, responde la Disposición Adicional Quinta para las explotaciones agrarias radicadas en la Comunidad Autónoma de Canarias.

— Finalmente, se permite que puedan acceder a la condición de prioritarias las explotaciones que generen renta unitaria inferior al 35 por 100 pero superior al 30 por ciento en caso de que el número de explotaciones familiares existentes en una Comunidad Autónoma que adolezcan del aludido requisito de producción de nivel de renta del 35 por 100 representen más de la cuarta parte del total de explotaciones familiares prioritarias.

En cuanto a los requisitos demandados para las explotaciones asociativas, no difieren para éstas los requisitos de trabajo y renta antes vistos para las explotaciones individuales y familiares y habrán de revestir las formas jurídicas y cumplir requisitos que se detallan en los artículos 5 y 6 de la Ley.

En esta misma línea denunciada de mayor apertura y menor rigurosidad, debe, de otra parte, hacerse notar que se ha eliminado la necesidad de conservar íntegra la explotación para poder acogerse a los beneficios reconocidos, exigencia, enérgicamente impuesta en el Estatuto de 1981 (art. 11: «La obtención de cualquiera de los beneficios económicos previstos en esta Ley... implicará la obligación de conservar íntegros y afectos a la explotación aquellos elementos que se consideren necesarios y se especifiquen al aprobarse la calificación de la misma...») que se ha juzgado con razón incompatible con el propósito confesado de facilitar la movilidad del mercado de la tierra (art. 1, letra/).

De toda la exposición precedente se desprende que no puede, en modo alguno, decirse que sea insignificante el número de explotaciones que puedan acogerse a los beneficios previstos en la Ley y aún que este porcentaje puede resultar significativo si es que se tiene la voluntad de aplicar las medidas de fomento previstas para territorios con insuficiencias estructurales.

Según las previsiones del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, las explotaciones que pudieran ser consideradas no prioritarias por su escasa potencialidad representan el 84,6 por 100 del total de las explotaciones y ocupan el 37 por 100 del total de la superficie agraria útil. No se han tenido en cuenta en la estimación las explotaciones que quedan fuera de la calificación de prioritarias por su excesivo volumen (más de 40 UDE), ya que la eventualidad de que estas explotaciones puedan fraccionarse para agrupar o agregar la porción segregada o dividida a explotaciones prioritarias se ha considerado excepcional y, por ende, representativa de un coste despreciable por ínfimo.

Por tanto, la superficie potencial perteneciente a explotaciones no prioritarias y que es susceptible de ser vendida a explotaciones ya prioritarias o que pasen a serlo precisamente a virtud de la adquisición se ha cifrado en un 36 por 100 de la superficie agraria útil. Considerando que el proceso reestruc-

turador, en un periodo de diez años, puede alcanzar una intensidad equivalente al 25 por 100 del total posible (representado por una situación ideal en la que el 100 por 100 de las explotaciones llegasen a ser prioritarias), ello supondría que la superficie objeto de transacción para crear o consolidar explotaciones prioritarias equivaldría al 9 por 100 del total de la superficie agraria útil, lo cual implicaría un movimiento anual en el mercado de la tierra del 0,9 por 100 del total de la superficie agraria útil. Dado que ésta es aproximadamente de 25 millones de hectáreas, la cantidad de superficie que anualmente sería objeto de transacción para crear o consolidar explotaciones prioritarias sería de aproximadamente 225.000 hectáreas.

3. CONCLUSIÓN

Por efecto de la promulgación de la Ley de 5 de julio de 1995, un nuevo término, el de explotación agraria prioritaria, está llamado a integrarse en el lenguaje habitual de los operadores jurídicos.

No cabe, sin embargo, pronosticar el éxito de la nueva Ley sin reparar previamente en el espléndido fracaso obtenido por su antecedente.

En efecto, examinada en su conjunto, la Ley de Modernización viene a ser un renovado, pero no por ello menos enérgico, intento de superar «las deficiencias estructurales que limitan las posibilidades de competir de muchas explotaciones agrarias», solventando para ello los problemas derivados de la reducida dimensión de las explotaciones, envejecimiento de la población agraria, rigidez de los mercados de la tierra, escasa flexibilidad en los modos de producción y de insuficiencia en la organización comercial, intentó que ya presidió la promulgación de la Ley de 24 de diciembre de 1981, aprobatoria del Estatuto de la Explotación Familiar Agraria y de los Jóvenes Agricultores.

Resultaría por ello razonable pensar que la nula virtualidad práctica del Estatuto constituye un primer y serio indicio de que idéntica suerte pudiera correr la Ley de Modernización. No se han estudiado debidamente por la doctrina agrarista las causas que determinaron el completo fracaso del Estatuto. JOSÉ LUIS DE LOS MOZOS («La legislación agraria y la garantía constitucional de la propiedad», en *Derecho Agrario Autnómico*, edit. por la Asociación Española de Derecho Agrario) atribuye el mismo al «afán de hacer sobrevivir fórmulas que proceden de la influencia del fascismo y del socialismo» y a su marginación respecto de la tónica general de la Política Agraria Comunitaria, explicación preñada sin embargo de afirmaciones de rigor muy discutible, pues la tutela de la explotación agraria familiar sigue siendo justamente, como explica DELGADO DE MIGUEL (*Estudios de Derecho Agrario*, Edit. Montecorvo, 1993, pág. 47) una de las constantes de la PAC.

Innecesario resulta señalar que más bien buena parte del mismo se debió a la nula voluntad política en su aplicación.

Estatuto y Ley de Modernización participan, dando con ello cumplimiento al mandato del artículo 130 de la Constitución, de un mismo propósito tuitivo de las explotaciones agrarias. La necesidad de una política de fomento de esta especie en el agro hispánico se evidencia si se tiene en cuenta que el resultado bruto de la explotación media agraria española, medido en unidades de dimensión europea (UDEs) de margen bruto, es inferior a la mitad del que obtiene la explotación media de la CEE, mientras que la significación porcentual de la agricultura en el Producto Interior Bruto está próxima al doble del indicador comunitario: 4,7 de España, frente al comunitario del 2,6 por 100.

No obstante, esta política de fomento se hace descansar, de modo casi exclusivo, en la efectividad de las ayudas fiscales reconocidas, de suerte que habrá de hablarse de nuevo fracaso si la Administración no juzga conveniente o no cree estar en condiciones de soportar la reducción en el volumen de recaudación que la aplicación de aquéllas supondría. Como todas las Leyes de fomento, la Ley de Modernización fracasará si no se está decidido a fomentar.

IÑIGO FERNÁNDEZ DE CÓRDOVA CLAROS
Doctor en Derecho por la Univ. de Bolonia
Notario