



Unión Europea

Fondo Europeo Agrícola
de Desarrollo Rural

Europa invierte en las zonas rurales



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE AGRICULTURA, PESCA
Y ALIMENTACIÓN



RED
RURAL
NACIONAL

ESTUDIO SOBRE EL **ACCESO** A LA **TIERRA**

Documento Final del Grupo Focal
de Acceso a la Tierra





Aviso legal: los contenidos de esta publicación podrán ser reutilizados, citando la fuente y la fecha en su caso, de la última actualización.

EQUIPO DE COORDINACIÓN Y APOYO

MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN Subdirección General de Dinamización del Medio Rural

Carolina Gutiérrez Ansótegui
M^a Lourdes Barona Flórez
Marta Hernández Zapata
Amaya Murua García

ESCUELA TÉCNICA SUPERIOR DE INGENIERÍA AGRONÓMICA Y DE MONTES DE LA UNIVERSIDAD DE CÓRDOBA

José Emilio Guerrero Ginel
Pablo Lara Vélez
Leovigilda Ortiz Medina



MINISTERIO
DE AGRICULTURA, PESCA
Y ALIMENTACIÓN

Edita:

© Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación
Subdirección General de Dinamización del Medio Rural

Diseño y maquetación:

Tragsatec

NIPO: 003-20-120-6

Catálogo de Publicaciones de la Administración General del Estado:
<https://cpage.mpr.gob.es/>

Enero 2021

ESTUDIO SOBRE EL **ACCESO A LA TIERRA**

Documento Final del Grupo Focal
de Acceso a la Tierra



Unión Europea

Fondo Europeo Agrícola
de Desarrollo Rural

Europa invierte en las zonas rurales



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE AGRICULTURA, PESCA
Y ALIMENTACIÓN



RRN

RED
RURAL
NACIONAL



ÍNDICE

RESUMEN	9
INTRODUCCIÓN	11
EL GRUPO FOCAL Y SU FUNCIONAMIENTO	17
APORTACIONES Y CONCLUSIONES DE LOS SUBGRUPOS DEL GRUPO FOCAL DE ACCESO A LA TIERRA	23
CAPÍTULO 1. POLÍTICAS DE TRANSFERENCIAS DE TIERRA Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO	25
CAPÍTULO 2. POLÍTICAS AGRARIAS: PAC Y NORMATIVA EN ESPAÑA	33
CAPÍTULO 3. FORMACIÓN Y ACCESO A LA PROFESIÓN AGRARIA	45
CAPÍTULO 4. ANÁLISIS DE INICIATIVAS	55
CAPÍTULO 5. FINANCIACIÓN Y FISCALIDAD	65
CAPÍTULO 6. ACCESO A LA INFORMACIÓN	73
PROPUESTAS DE MODIFICACIONES NORMATIVAS DERIVADAS DEL GRUPO FOCAL DE ACCESO A LA TIERRA	81
CONCLUSIONES GENERALES	95
ANEXO 1: MIEMBROS DEL GRUPO FOCAL DE ACCESO A LA TIERRA	109
ANEXO 2: DOCUMENTO DE PARTIDA	117
ANEXO 3: DOCUMENTO DE CONDICIONANTES	143



Resumen

RESUMEN

Este documento recoge una síntesis de las actividades y recomendaciones del **Grupo Focal de Acceso a la Tierra** (en adelante GFAT), promovido por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de España (MAPA). Su objetivo general es aportar una reflexión colaborativa que ayude a la elaboración de un documento de apoyo al diálogo entre las administraciones competentes en la elaboración del **Plan Estratégico de España para la Política Agrícola Común (PAC) post-2020**.

Más concretamente, el documento pretende:

- Analizar la **situación actual** del acceso a la tierra en España, abordándola desde distintas perspectivas.
- Identificar las **barreras y obstáculos** que los jóvenes y los nuevos agricultores encuentran en el acceso a la tierra.
- Explorar las **posibles soluciones prácticas** que, desde el punto de vista del acceso a la tierra, contribuyan al relevo generacional y a la instalación de jóvenes y nuevos profesionales en el sector agrario, apoyando y manteniendo el modelo de agricultura familiar.

Tras la **introducción**, el documento recoge la descripción del GFAT y su **funcionamiento**. A continuación, se presentan 6 capítulos en los que se resumen las aportaciones y conclusiones de los **subgrupos de trabajo**: “Políticas de transferencias de tierra y ordenación del territorio”, “Políticas agrarias: PAC y normativa en España”, “Formación y acceso a la profesión agraria”, “Análisis de iniciativas”, “Financiación y fiscalidad” y “Acceso a la información”. Posteriormente, se incorpora un apartado de **propuestas legislativas**, para finalizar con un apartado de **sugerencias y conclusiones generales**. En los tres documentos **anexos** se incluyen: la lista de los miembros del GFAT, el documento de partida y el documento de condicionantes.



Introducción

INTRODUCCIÓN

Desarrollar **territorios rurales inteligentes, eficientes, competitivos y sostenibles** que a la vez mantengan y mejoren el capital natural obliga a la búsqueda de equilibrios entre cohesión social, territorial y sostenibilidad, así como a la incorporación de criterios de competitividad y de lógicas de mercado. Todo ello, además, teniendo en cuenta que el potencial de los territorios, la intensidad de uso y la densidad poblacional son aspectos íntimamente relacionados con el escenario posible de servicios sociales, culturales, ambientales y económicos y con la propia gobernanza y calidad de vida asociada a los mismos. Para ello, probablemente sea necesario impulsar estrategias de aglomerados, discriminar la temporalidad de los diferentes servicios, etc. En síntesis, podríamos decir que, fundamentalmente, es un **reto social de gran calado**.

Las respuestas de cada territorio dependerán, entre otras cosas, de factores como su historia, tradición, valores compartidos, vínculos y capacidades al igual que de los aspectos de futuro derivados de la existencia de un proyecto común, de las dinámicas de la población, de los activos intangibles, de las limitaciones de mercado o, incluso, de las tecnologías.

Es importante mencionar que nos encontramos ante un **nuevo paradigma** todavía no percibido en todas sus dimensiones. **El mundo rural actual es una realidad muy compleja**, en la que es preciso considerar: el impacto de una progresiva globalización, la interacción entre las diferentes políticas, los profundos cambios sociales, el nuevo papel de lo público y lo privado, la importancia de los ciclos de vida y del enfoque territorial, las sinergias entre actores y territorios, la necesidad de flexibilidad y adaptación a los cambios (con especial atención a la mitigación y a la adaptación al cambio climático), las obligadas aproximaciones de precisión y, muy particularmente, es necesario resaltar un **proceso general de despoblamiento** y el reto que supone **avanzar hacia la sociedad de la información y el conocimiento**.

Por otra parte, podemos decir que los territorios rurales son muy importantes para el presente y el futuro de la vertebración social, ecológica y económica de la Unión Europea (UE) en su conjunto y de España en particular, y que el despoblamiento de las zonas rurales se ha convertido en un **problema prioritario en el conjunto de la UE**.

En otoño de 2017, la Eurocámara aprobó por amplia mayoría, el **“Informe sobre el despliegue de los instrumentos de la política de cohesión social por parte de las regiones para afrontar el cambio demográfico”**¹ elaborado por la Comisión encargada de la Estrategia Demográfica. El objetivo de la resolución aprobada es implicar a las instituciones comunitarias en este grave problema social, económico, medioambiental y territorial que sufren amplias zonas de la geografía europea y que, a partir del nuevo Marco Financiero Plurianual 2020-2027, la UE considere los criterios demográficos cuando decida el reparto de las ayudas económicas e incluya en sus propuestas partidas específicas para frenar o evitar la persistente despoblación de nuestros pueblos y de nuestros territorios rurales.

En la misma dirección, en la sesión plenaria del Comité Económico y Social Europeo, celebrada del 16 al 18 de septiembre de 2020, se aprobó el dictamen **“Un enfoque integrado para las zonas rurales de la UE, con especial hincapié en las regiones vulnerables”**². En él, se insiste en la necesidad de actuar en **cinco dimensiones**. En la dimensión **espacial** impulsando un desarrollo equilibrado que racionalice los flujos entre los polos rurales y urbanos de cada territorio. En la **económica** favoreciendo la descentralización y la diversificación para promover el reequilibrio de las rentas. En el plano **social** garantizando el acceso a servicios esenciales como educación, salud, transporte o cultura. En la dimensión **ambiental** apostando por la agroecología y defendiendo la biodiversidad. Por último, a nivel **institucional** creando un ecosistema de acompañamiento que facilite los progresos en el resto de las dimensiones.

El dictamen señala igualmente que un Marco Estratégico Común facilitaría la acción concertada de los distintos Fondos Estructurales y de Inversión Europeos, cuyas inversiones deberán adaptarse a las

¹ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2017-0329_ES.pdf

² <https://www.eesc.europa.eu/en/our-work/opinions-information-reports/opinions/integrated-approach-eus-rural-areas-particular-emphasis-vulnerable-regions-own-initiative-opinion>

características de cada territorio para fomentar sinergias en áreas como la conservación de la biodiversidad, el manejo de la tierra (agricultura y silvicultura, principalmente) y el turismo.

También concluye que *“invertir la tendencia demográfica actual es posible si se ofrece a los jóvenes rurales la posibilidad de desempeñar una actividad profesional remunerada dignamente y con perspectivas de futuro y se consigue proyectar una imagen atractiva e interesante de esos territorios”*.

Otro aspecto destacable del dictamen es la referencia a que la **contribución de las mujeres** a la actividad económica agraria ha de ser adecuadamente **reconocida y valorada** mediante una estricta igualdad salarial y, en su caso, mediante el acceso a la cotitularidad de las explotaciones.

Asimismo, el 16 de septiembre de 2020, la presidenta Von der Leyen, en su discurso sobre el estado de la Unión en la sesión plenaria del Parlamento Europeo³, señaló que **Pacto Verde Europeo** es nuestro modelo para llevar a cabo la transformación de la UE, siendo el propósito que impulsa dicho Pacto la misión de convertirnos en el **primer continente climáticamente neutro de aquí a 2050**.

Específicamente, la presidenta Von der Leyen hizo referencia a la **importancia de la conectividad para revitalizar las zonas rurales** y a la oportunidad que supone para que estas zonas puedan explotar plenamente su potencial y atraer a más personas e inversiones. También, indicó cómo el estímulo de la inversión a través de *Next Generation EU* es una oportunidad única para impulsar la expansión a todos los territorios, razón por la que la UE quiere centrar las inversiones en conectividad segura, en la expansión de las redes 5G, 6G y fibra.

En el ánimo de colocar en un contexto amplio el relevo generacional y el acceso a la tierra, en el caso español es obligado hacer referencia a la **Estrategia Nacional Frente al Reto Demográfico**⁴. Esta iniciativa tiene un carácter global, transversal y multidisciplinar incluyendo la participación de todos los departamentos gubernamentales a través del trabajo de un grupo interministerial que incorpora la perspectiva demográfica a las actuaciones sectoriales.

La agricultura, la silvicultura, la industria agroalimentaria y silvícola y el desarrollo rural en su conjunto pueden ser aliados muy importantes para construir territorios cohesionados, para mejorar su vigilancia, eficiencia, competitividad, la generación de empleo y la sostenibilidad social, ambiental, cultural y económica, así como para la gobernanza de estos.

El desarrollo de estas actividades conlleva problemas y oportunidades que, pudiendo parecer simples, en muchos casos implican una gran complejidad por la gran cantidad de aspectos involucrados, las sinergias entre ellos, su propia dinámica, etc. Para su gestión, es importante identificar y comprender los **puntos críticos del sistema**. Probablemente, uno de los que atañe a la problemática entorno a la falta de relevo generacional en el sector agrario es el **acceso a los medios de producción y, en concreto, el acceso a la tierra**.

El **insuficiente relevo generacional en la agricultura se ha convertido en un importante reto social, ambiental y territorial**. Quizás un paso razonable y posible sería comenzar por intentar cambiar la tendencia del relevo generacional en la agricultura y esto necesita impulsar un proceso de innovación sólido y sostenible.

En particular, **modificar los procedimientos de acceso a la tierra puede producir un impacto alto y duradero** y hay que considerar que la experiencia pone de manifiesto que incluso los proyectos concretos pueden enfrentarse con problemas prácticos importantes.

³ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/SPEECH_20_1655

⁴ https://www.mptfp.gob.es/dam/es/portal/reto_demografico/Estrategia_Nacional/directrices_generales_estrategia.pdf

El **proceso de innovación exigirá cambios** sociales, culturales, económicos y tecnológicos y ecológicos, lo que también va a exigir revisar los mecanismos institucionales que se utilizan para decidir quién tiene derecho a qué recursos y en qué condiciones. Estos mecanismos no son fáciles de afrontar porque los mecanismos de tenencia de la tierra son dinámicos y pueden variar enormemente dentro de los países, entre ellos y en las distintas circunstancias.

Existen bastantes medidas de apoyo a los jóvenes agricultores, pero hay dudas razonables de que estén propiciando o vayan a propiciar cambios sustantivos en el relevo generacional y en **el acceso a la tierra**. **Se puede concluir que el acceso a la tierra debe incluir también la posibilidad de acceder a otros recursos** (tales como la financiación, la tecnología y la capacitación) **y a los sistemas de apoyo necesarios** (vías de acceso, cooperativas, cadenas de valor, tecnologías, etc.).

Son numerosas las iniciativas y actuaciones que se han realizado para intentar abordar los problemas del relevo generacional y del acceso a la tierra. En el Anexo II se incluye un documento que recoge un análisis de la situación del acceso a la tierra, de su mercado, de las barreras que dificultan el acceso y de las iniciativas y soluciones existentes.

Estos proyectos e iniciativas se han llevado a cabo tanto en la UE como fuera de ella. A continuación, se destacan los principales resultados de algunos de ellos.

En 2015, la Comisión Europea llevó a cabo un estudio relevante para identificar las necesidades de los jóvenes⁵. Durante la encuesta, se entrevistaron a 2.205 jóvenes agricultores menores de 40 años pertenecientes a los 28 estados miembros (EM) y los resultados fueron validados por medio de un grupo focal en cada EM formado por actores relevantes (agricultores, institutos de educación, políticos, etc.).

El análisis de las respuestas a la encuesta, entre otras muchas cosas, muestra que los jóvenes agricultores tienen diferentes expectativas y necesidades dependiendo de la región en la que viven, del sector en el que trabajan (intensivo o extensivo), de su nivel de formación y de su relación con la explotación (propietario o no). Este estudio revela que los jóvenes agricultores no siempre son conscientes de que sería beneficioso mejorar ciertas habilidades tales como el conocimiento emprendedor y las habilidades de *marketing*, *networking*, de comunicación y financieras. Muchos agricultores se han acostumbrado a gestionar sus granjas de una manera tradicional y no ven necesidad de cambiar el enfoque.

Es interesante señalar que los jóvenes agricultores propietarios de su explotación tienen más confianza en ellos mismos y perciben menos necesidades que los jóvenes agricultores que comparten la gestión con otros agricultores; sin embargo, están menos inclinados a desarrollar sus habilidades.

Los resultados del estudio de necesidades confirman que el **acceso a la tierra es la barrera más importante para que los jóvenes agricultores se incorporen al sector agrario**. Los principales factores que impiden el acceso a la tierra derivan de las legislaciones nacionales y los marcos normativos (incluyendo el impositivo). Sin embargo, los jóvenes agricultores en sectores intensivos, especializados, consideran menos importante la tierra y más importante el conocimiento en comparación con los jóvenes agricultores de los sectores extensivos.

En la misma dirección apuntan los resultados de varios proyectos, grupos operativos y grupos focales, como el **EIP-AGRI Focus Group “Nuevos participantes en la agricultura: lecciones para fomentar la innovación y el espíritu empresarial”**⁶. En 2016, este grupo identificó ocho temas clave: 1) el acceso a la tierra, al capital y a los mercados; 2) las cuestiones de género entre los nuevos participantes; 3) la voz de los nuevos participantes; 4) las interacciones urbano-rurales; 5) los sistemas de asesoramiento y apoyo para nuevos participantes; 6) el papel de las autoridades locales; 7) el valor agregado de los nuevos

⁵ <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/fa9c8e5e-eff8-11e5-8529-01aa75ed71a1>

⁶ <https://ec.europa.eu/eip/agriculture/en/focus-groups/new-entrants-farming-lessons-foster-innovation-and>

participantes; y 8) las definiciones de nuevos participantes. **La barrera más citada fue la del acceso a la tierra.** Otros problemas, también señalados, fueron el acceso a la mano de obra, el capital, la vivienda, la información y los mercados.

Asimismo, cabe mencionar a la **Red Europea de Acceso a la Tierra**⁷, la cual reúne a organizaciones de base de toda Europa para compartir experiencias y promover la importancia del acceso a la tierra. Funciona como una red informal integrada por alrededor de 20 organizaciones.

Entre las excelentes iniciativas para tener en cuenta, también está la labor desarrollada en este ámbito por el **USDA**⁸ y la **Agrarian Trust**⁹, que aborda la problemática de cómo apoyar el acceso a la tierra de las nuevas generaciones de agricultores en los Estados Unidos. Entre otros trabajos, promueve desarrollar una plataforma o alianza nacional focalizada en reducir los problemas de acceso a la tierra, asequibilidad y tenencia, a los que tienen que enfrentarse la mayoría de los jóvenes agricultores y personas que se inician en la profesión.

Otros elementos relevantes que estos informes e iniciativas destacan para la incorporación de jóvenes al sector son la **formación y el intercambio de experiencias entre agricultores.** Entre los muchos efectos positivos de estos intercambios, es de destacar su eficacia para promover el uso de tecnologías y enfoques innovadores en el sector agrícola. Por esta razón, las demostraciones en la explotación pueden desempeñar un papel importante para estimular el aprendizaje entre pares y compartir las mejores prácticas.

En este sentido, **los proyectos de demostración del programa Horizonte 2020 (AgriDemo-F2F**¹⁰, **PLAID**¹¹, sobre el aprendizaje entre pares, y **NEFERTITI**¹²), han unido fuerzas para conectar actividades de demostración agrícola en toda Europa, estimulando el intercambio de conocimientos y la adopción de la innovación.

Otro ejemplo, aparentemente anecdótico pero que puede tener una gran repercusión, es el **Joint programme on capacity building for young farmers**¹³, organizado por la Unión Europea y la República Popular de China.

Igualmente oportuno es analizar el **proyecto de investigación NEWBIE**¹⁴ -*New Entrant netWork: Business models for Innovation, entrepreneurship and resilience in European agriculture, (2018-2021)*. La red NEWBIE se dirige a facilitar el desarrollo y la difusión de nuevos modelos de negocio, incluidos los nuevos modelos de entrada para cualquier tipo de participante. Para ello, ofrece una plataforma única en la que reúne a nuevos participantes, sucesores, asesores, investigadores, importantes actores regionales y nacionales y a partes interesadas relevantes en redes nacionales.

También interesante, aunque en otra dimensión, es el **grupo operativo italiano "Jóvenes en el campo"**¹⁵, cuyo objetivo general es incrementar el empleo mediante la creación de cooperativas agrícolas de jóvenes y/o asociaciones que cultiven productos de la cadena de suministro de cereales, especialmente granos antiguos, en terrenos públicos o privados en desuso o infrautilizados.

⁷ <https://www.accesstoland.eu/>

⁸ <https://newfarmers.usda.gov/>

⁹ <https://agrariantrust.org/>

¹⁰ <https://agridemo-h2020.eu/>

¹¹ <https://plaid-h2020.hutton.ac.uk/>

¹² <https://nefertiti-h2020.eu/es/homees/>

¹³ https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/36001/eu-china-exchange-programme-young-farmers_tr

¹⁴ <https://ec.europa.eu/eip/agriculture/en/find-connect/projects/newbie-new-entrant-network-business-models>

¹⁵ <https://ec.europa.eu/eip/agriculture/en/find-connect/projects/giovani-campo>

El proyecto de investigación **RURALIZATION**¹⁶ - *The opening of rural areas to renew rural generations, jobs and farms (2019-2023)*- es especialmente esperanzador, teniendo en cuenta los **objetivos que se plantea**:

1. Comprender por qué la regeneración rural funciona mejor en algunas zonas rurales que en otras zonas rurales.
2. Desarrollar instrumentos y estrategias para la regeneración rural.
3. Definir y evaluar instrumentos y estrategias innovadores para apoyar a los recién llegados a las zonas rurales, a los nuevos participantes en la agricultura y el acceso a la tierra; involucrar a los actores para la adaptación a contextos rurales más amplios.
4. Dar a conocer los sueños rurales de las nuevas generaciones y diseñar políticas para hacerlos realidad.
5. Aprovechar el crecimiento potencial superando los roles tradicionales de género en la regeneración rural.
6. Involucrar a los actores relevantes para que se involucren en un proceso de ruralización en el que las áreas rurales se convertirán en un lugar emocionante para las nuevas generaciones.

Una referencia obligada cuando se habla de relevo generacional y jóvenes agricultores es el informe de 2017 del Parlamento Europeo¹⁷ sobre la situación con respecto a la concentración de tierras agrícolas en la UE y cómo facilitar el acceso a los agricultores a la tierra, donde se manifiesta la preocupación por el hecho de que en **2013 el 52,2% de las tierras agrícolas de la UE estaba controlado por solo el 3,1% de las explotaciones**. A ello se suma el hecho de que ese mismo año **de cada 100 jefes de explotación mayores de 55, solo el 10,8 tenían menos de 35 años**, según el documento informativo del Tribunal de Cuentas Europeo de 2018 sobre el futuro de la PAC¹⁸. Aunque la UE ha asignado 9.600 millones de euros entre 2007 y 2020 en ayudas a los jóvenes agricultores¹⁹ para mejorar la competitividad y el relevo generacional, como indicó el Tribunal de Cuentas en 2017 en su informe especial sobre el apoyo de la Unión a los jóvenes agricultores, éste *“se basa en una lógica de intervención mal definida”* y *“debería estar mejor orientado a fomentar un relevo generacional efectivo”*. El argumento es que estas políticas no cambian el hecho de que muchas áreas rurales brindan pocas oportunidades a las nuevas generaciones. **Lo que se necesita es una perspectiva novedosa para las zonas rurales, que desencadene un proceso de ruralización como fuerza contraria a los procesos de urbanización actuales.**

Considerando todos estos antecedentes, así como las necesidades identificadas tras un exhaustivo estudio realizado²⁰ en el marco del Objetivo Específico 7 (OE7) de la futura PAC post 2020 “Atraer a los jóvenes agricultores y facilitar el desarrollo empresarial en las zonas rurales” y ante la oportunidad de que el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAPA) está elaborando el Plan Estratégico Nacional de la futura PAC, **emerge la necesidad de abordar de forma más profunda los problemas de acceso a la tierra**, como uno de los principales obstáculos a la incorporación de nuevos agricultores, a través de la creación del **Grupo Focal de Acceso a la Tierra** (GFAT), impulsado por el MAPA y cuyos resultados se presentan en este documento.

¹⁶ <https://ruralization.eu/>

¹⁷ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2017-0119_ES.pdf

¹⁸ https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/Briefing_paper_CAP/Briefing_paper_CAP_ES.pdf

¹⁹ https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR17_10/SR_YOUNG_FARMERS_ES.pdf

²⁰ <https://www.mapa.gob.es/es/pac/post-2020/subgrupo-de-trabajo-objetivo-7.aspx>



El grupo
focal y su
funcionamiento

EL GRUPO FOCAL Y SU FUNCIONAMIENTO

Una vez asumidas por el MAPA, a través de la Dirección General de Desarrollo Rural, Innovación y Formación Agroalimentaria, la importancia y conveniencia de crear e impulsar un Grupo Focal de Acceso a la Tierra (GFAT), **a principios de 2020 se iniciaron las acciones para su constitución**. El punto de arranque fue una convocatoria a potenciales expertos que pudieran estar interesados en participar en el GFAT. Las personas interesadas remitieron un breve currículum, una declaración sobre su interés en participar y un avance de los puntos que deberían tratarse en el contexto del GFAT.

El **proceso de selección** se basó en unos criterios transparentes para la valoración de las competencias y experiencia documentada de los candidatos, ajustando la selección a que el grupo tuviese un tamaño adecuado para su funcionamiento y manteniendo el necesario equilibrio y diversidad para abordar satisfactoriamente los objetivos planteados para el GFAT.

El GFAT quedó constituido por **más de 30 miembros expertos**, que realizaron sus aportaciones, siempre a título personal, en reuniones de trabajo, físicas y virtuales, y mediante la elaboración de documentos, sin recibir por ello ninguna compensación financiera.

Los expertos **contaron con el apoyo del equipo de coordinación**, que se encargó de la preparación de las agendas, la información básica, los documentos para los debates, la evacuación de consultas, la conducción de las reuniones, la intendencia, etc.

Es importante señalar que las actividades del GFAT se desarrollaron, casi en su totalidad, durante el estado de alarma sanitaria y ello obligó a cambiar algunos aspectos de la agenda y de la intendencia inicialmente previstos.

La primera reunión del GFAT se celebró presencialmente el día 9 de marzo de 2020, en la sede de la Dirección General de Desarrollo Rural, Innovación y Formación Agroalimentaria del MAPA en Madrid.

A la convocatoria de la reunión se adjuntó un documento de partida elaborado por el MAPA. Este documento sobre la situación actual del acceso a la tierra sirvió como material de base en la reunión, siendo analizado en profundidad y completado conjuntamente. Para ello, los expertos realizaron aportaciones individuales que se discutieron en plenario y se recogieron las del conjunto.

La **versión final del documento de partida**, con las incorporaciones de las aportaciones de los expertos, **se recoge en el Anexo 2**.

Considerando las aportaciones realizadas, se preparó un nuevo **documento llamado “Condicionantes”** que amplía y ordena algunos aspectos sobre el análisis de los factores que afectan y condicionan el acceso al mercado de la tierra y que **se adjunta como Anexo 3**.

En este documento se especificaron más claramente los **objetivos del Grupo Focal**:

- Analizar la **situación actual** del acceso a la tierra en España, abordándola desde distintas perspectivas.
- Identificar las **barreras y obstáculos** que los *jóvenes y nuevos agricultores* encuentran en el acceso a la tierra.
- Explorar las **posibles soluciones prácticas** que, desde el punto de vista del acceso a la tierra, contribuyan al relevo generacional y a la instalación de jóvenes y de nuevos profesionales en el sector agrario, apoyando y manteniendo el *modelo de agricultura familiar*.

También se incluyó en el mismo un gráfico que sintetiza las aportaciones y debates que tuvieron lugar durante la primera reunión y que sirvió como base para organizar el funcionamiento y tareas de la segunda fase de trabajo del GFAT y, particularmente, para establecer los subgrupos de trabajo.

A fin de ser más eficientes en la realización de las tareas del GFAT, **se definieron seis subgrupos de trabajo**. Cada uno de ellos contó con seis miembros entre los que se designó a una persona que asumió las labores de coordinación de las tareas a desarrollar dentro del subgrupo y de la relación de éste con la coordinación del GFAT.

Los subgrupos propuestos fueron:

SG1: Políticas de transferencias de tierra y ordenación del territorio.

SG2: Políticas agrarias: PAC y normativa en España.

SG3: Formación y acceso a la profesión agraria.

SG4: Análisis de iniciativas.

SG5: Financiación y fiscalidad.

SG6: Acceso a la información.

A cada equipo se le comunicó que podía abordar los aspectos que considerara conveniente de su ámbito correspondiente. Solamente, a modo de sugerencia, **desde la coordinación se plantearon algunas preguntas** que podían ser objeto de interés en cada ámbito.

1. Relevo generacional y mercado de la tierra

- » ¿Cuáles son las medidas más frecuentes para acompañar el acceso a la tierra y su utilidad (regulación de arrendamientos, disposiciones relativas a las herencias, fiscalidad, concentraciones, pagos ligados a la tierra, otras)?.
- » ¿Cuáles son las principales barreras que limitan el acceso a la tierra en los distintos tipos de agricultura, silvicultura y tamaño de las explotaciones, así como de diferentes entornos económicos y sociales? ¿Cuáles son sus causas y sus efectos?.
- » ¿Cuáles podrían ser nuevas fórmulas innovadoras de acceso al relevo generacional y el acceso a la tierra, p.ej. cesión en propiedad o arriendo, para el desarrollo de nuevos cultivos con la condición de estar integrados con la empresa matriz?.
- » ¿Qué papel tienen los aspectos de seguridad jurídica y de fiscalidad en el relevo generacional y en el acceso a la tierra?.
- » ¿Cómo pueden afectar las políticas de género y de juventud?.
- » ¿Qué importancia tienen los modelos de negocio y la magnitud y fragilidad de los retornos de la actividad agraria y forestal?.
- » ¿Qué sistemas de vigilancia y evaluación y qué indicadores se deberían utilizar para medir la eficiencia del ecosistema de acompañamiento al relevo generacional y al acceso a la tierra?.

2. Políticas, normativas, leyes y directivas

- » ¿Sería posible construir una lista compartida de medidas que se podrían abordar desde todas las administraciones, definiendo de manera consensuada el orden temporal en el que deberían

producirse las acciones e identificando los recursos necesarios y quiénes serían los responsables en ejecutarlas?.

- » ¿Qué papel puede jugar el apoyo a la llamada agricultura familiar? P.ej. Ley y Estatuto de la agricultura familiar, Ley de arrendamientos rústicos, etc.
- » ¿Qué retos y oportunidades tienen las figuras de agricultor a título principal, genuino, contratos territoriales de explotación y otros para mejorar el acceso a la tierra?.
- » ¿Con qué políticas y programas deberían alinearse las correspondientes al relevo generacional y el acceso a la tierra? P.ej. plan estratégico para la digitalización, cambio climático, economía circular, bioeconomía, combatir el despoblamiento, etc..
- » ¿En qué dirección deberían modificarse los procedimientos administrativos para impulsar la instalación y modernización de las explotaciones agrarias?.
- » ¿Qué importancia pueden tener las políticas de desarrollo rural, los Grupos de Desarrollo Rural y las entidades locales para mejorar el relevo generacional y el acceso a la tierra?.

3. Formación, nuevas formas de acceso a la profesión agraria y medidas de acompañamiento

- » ¿Cuáles son las ventajas e inconvenientes de las distintas opciones de acceso a la actividad agraria? .
- » ¿Qué papel pueden jugar los nuevos agentes agrarios en el acceso a la tierra, las empresas de servicios, las cooperativas de trabajo asociado, los neo-rurales, los contratos de sustitución, etc.?.
- » ¿Qué papel juega la formación en los distintos procesos de acceso a la tierra?.
- » ¿Qué actuaciones se pueden impulsar para mejorar la orientación de la formación para la capacidad de respuesta de los jóvenes agricultores y silvicultores ante los nuevos retos de diversificación, cambio climático, etc.?.
- » ¿La formación dual puede ser un buen itinerario para impulsar el acceso a la tierra?.
- » ¿En qué medida el planteamiento de la nueva figura de asesores independientes puede ser una oportunidad para mejorar el relevo generacional y el acceso a la tierra?.

4. Análisis de iniciativas y casos nacionales e internacionales

- » ¿Es posible identificar y discutir las políticas y acciones privadas y públicas que afectan al acceso a la tierra, conocer cómo se están aplicando en España y cuál es la experiencia en otros países para aprender las buenas prácticas y evaluar una posible aplicación en nuestro país?.
- » ¿Cuáles son las enseñanzas que podemos extraer de los bancos de tierras?.
- » ¿Existen problemas parecidos en otros sectores y se podría analizar las soluciones para conocer su potencialidad para poder adaptarlas en el caso de acceso a la tierra?.
- » ¿Qué resultados se pueden esperar de proyectos de investigación y de los grupos operativos?.

5. Catastro, PAC y fiscalidad

- » ¿Hay aspectos del catastro que podrían modificarse para mejorar la eficiencia de su apoyo para establecer las estrategias de apoyo al acceso a la tierra en un contexto de su uso multinivel y de apoyo a la toma de decisiones? ¿Cuáles?.
- » ¿Cómo pueden mejorar las políticas, implementaciones y las decisiones el acceso a los datos públicos y las iniciativas de datos abiertos?.
- » ¿Qué tipo de herramientas son las más idóneas para la activación de las tierras en desuso?.
- » ¿Qué sistemas de evaluación y qué indicadores se deberían utilizar para medir la eficiencia del ecosistema de acompañamiento al relevo generacional y al acceso a la tierra?.
- » ¿Son suficientes los programas de ayuda a las primeras instalaciones?.
- » ¿Existe la posibilidad de establecer multifondos y/o cualquier otra medida enfocada a los jóvenes agricultores en la próxima reforma de la PAC?.
- » ¿Qué oportunidades y limitaciones suponen las ayudas directas, las cesiones de derecho y la reserva nacional para el relevo generacional y el acceso a la tierra? ¿Qué debería modificarse para que fueran más efectivas?.
- » ¿Es posible identificar los principales procesos “heterodoxos” y los patrones no triviales que enmascaran una imagen real en relación con la titularidad, PAC y fiscalidad y cuáles serían las medidas correctoras? .

6. Intermediación, colaboración privada-pública, financiación, apego a la tierra e intangibles

- » ¿Cómo abordar la intermediación entre propietarios y demandantes de tierras?.
- » En el ecosistema de acompañamiento ¿cuáles deberían ser los principales actores y sus compromisos y qué papel tendrían los proyectos de valor compartido?.
- » ¿Cómo debería plantearse un procedimiento multietapa para mejorar el acceso a la tierra?.
- » ¿Qué potencial pueden tener medidas focalizadas en el relevo extrafamiliar?.
- » ¿Quién debe liderar los procesos de animación, dinamización, mediación para la activación de iniciativas agrícolas, ganaderas, forestales?.
- » ¿Cuál puede ser el papel de la financiación privada y la actual disponibilidad de liquidez?.
- » ¿Cómo considerar los aspectos afectivos, emocionales e intangibles en el relevo generacional y el acceso a la tierra y cómo se podrían remunerar?.
- » ¿Qué papel pueden jugar las nuevas tecnologías para una intermediación eficaz, datos abiertos, blockchain, etc.?.
- » ¿Qué mecanismos podemos desarrollar para impulsar el co-diseño, la co-implementación e identificar las cosas y procedimientos no artificiales?.

Para facilitar el trabajo de los subgrupos y poder establecer un diálogo fluido, enriquecedor e integrado entre todos los miembros del GFAT, **se habilitaron los siguientes recursos:**

- Los miembros del GFAT dispusieron, como información básica, de las versiones consolidadas de los documentos “Situación de partida” y “Condicionantes” adjuntados en los Anexos 2 y 3.
- Se habilitó **un espacio en Google Drive**, ordenado por carpetas para cada subgrupo, en el que se alojaron plantillas editables para recoger datos sobre los integrantes de cada subgrupo, el alcance de los mecanismos y herramientas, las propuestas (incentivos, medidas, recursos, actuaciones) para superar las barreras y aprovechar las oportunidades existentes y actores que intervienen y su papel, siempre en el ámbito correspondiente a cada subgrupo.
- Para facilitar las reuniones de los subgrupos y del plenario, la coordinación del GFAT habilitó una **sala de reunión virtual para cada subgrupo y una específica para el plenario.**

Complementariamente, se definieron unas **normas mínimas para el funcionamiento de los subgrupos:**

- El coordinador de cada subgrupo asumió la tarea de animar y coordinar el proceso para que cada miembro del subgrupo realizase sus aportaciones. Para ello, debió mantener relación por correo electrónico con los miembros del subgrupo y convocar y coordinar, como mínimo, una reunión conjunta del subgrupo en la sala virtual prevista al respecto, con el objetivo de compartir documentos, buscar sinergias entre las aportaciones de cada miembro, consolidar posiciones y establecer conclusiones.
- El coordinador de cada subgrupo debió comunicar a la coordinación del GFAT la fecha y hora de cada reunión de trabajo que convocó y el tipo de apoyo necesario, a fin de que la coordinación designase a una o dos personas para asistir como observadores en la búsqueda de sinergias con el resto de los subgrupos y auxiliar en aspectos técnicos de la reunión.
- El coordinador de cada subgrupo debió mantener una relación fluida con la coordinación del GFAT y enviar a la misma un documento con la síntesis de las aportaciones de los miembros, los principales aspectos tratados en el subgrupo y las conclusiones provisionales de éste.

Tras el trabajo realizado por los subgrupos, **se programó una segunda reunión plenaria el día 19 de mayo de 2020**, en este caso no presencial, en la que cada subgrupo presentó las conclusiones de sus debates y propuestas.

Posteriormente, a partir de todos los insumos **cada uno de los subgrupos elaboró un documento de conclusiones** incorporadas en este documento en forma de capítulos.

Como paso final al cierre de este documento, el equipo de coordinación remitió un borrador del documento conjunto de actividades y conclusiones del GFAT a todos los miembros del grupo para que realizasen las aportaciones que considerasen oportunas y que finalmente **fueron incorporadas en el presente documento.**



Aportaciones
y conclusiones de
los subgrupos del
Grupo Focal de
Acceso a la Tierra

APORTACIONES Y CONCLUSIONES DE LOS SUBGRUPOS DEL GRUPO FOCAL DE ACCESO A LA TIERRA

El documento de partida (Anexo 2), preparado por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAPA), resultó muy útil para comunicar lo más sustantivo del análisis de la situación, así como para motivar aportaciones de los miembros del GFAT y un diálogo especialmente enriquecedor durante la primera reunión del grupo.

En el documento "Condicionantes" (Anexo 3) se recoge una síntesis de las aportaciones de los miembros del GFAT durante esa reunión inicial. Las relaciones entre los distintos ámbitos identificados, representados gráficamente en la Figura 1, sirvieron para avanzar en la organización y el desarrollo de los trabajos del GFAT.

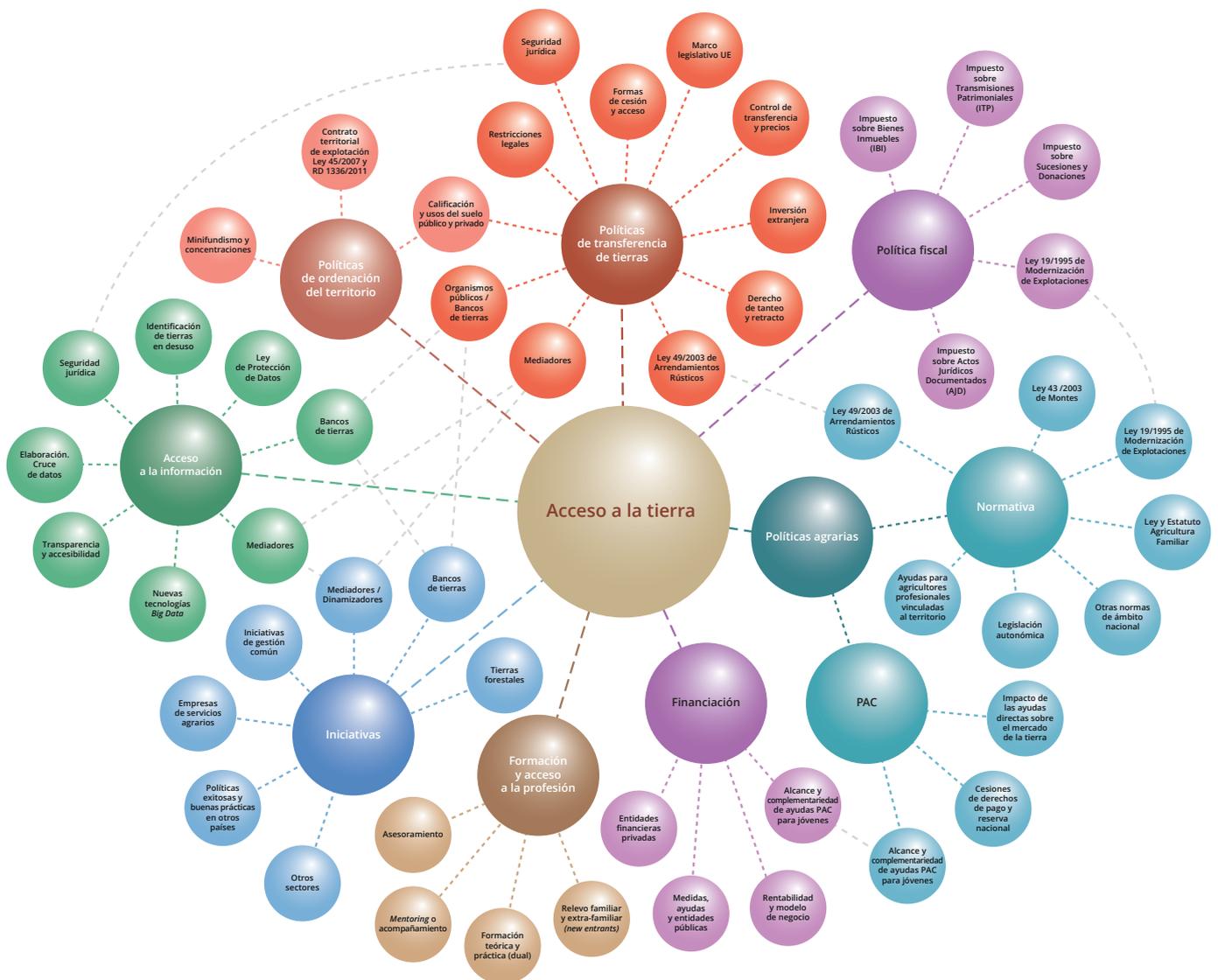


Fig. 1. Resumen de las principales aportaciones sobre los factores que condicionan el acceso a la tierra realizadas en la primera reunión del grupo focal.

En los siguientes seis capítulos se recogen las aportaciones y conclusiones de cada uno de los subgrupos de trabajo, fruto de las reuniones internas en cada subgrupo y de su posterior presentación y discusión en plenario.



Capítulo 1

Políticas de transferencias de tierra y ordenación del territorio

Autores:

Guillermo Fernández Centeno (coordinador)

Neus Monllor Rico

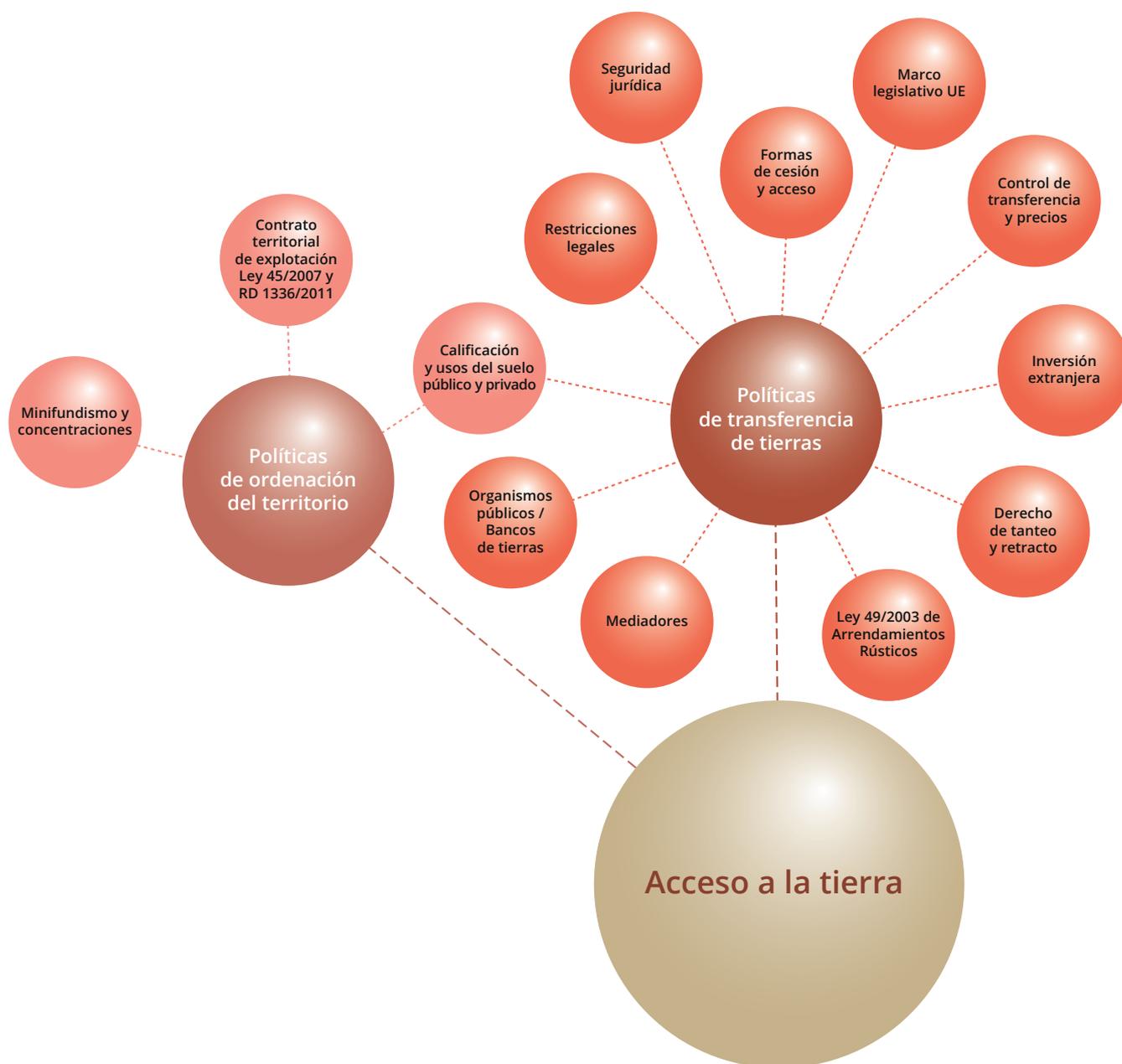
José Luis Peralta Pascua

Antonio Jesús Pi Pérez

Fernando Ramos-Paúl de Troya

Raquel Rodríguez Castro

POLÍTICAS DE TRANSFERENCIAS DE TIERRA Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO



1.1 INTRODUCCIÓN Y OBJETIVOS

Garantizar el acceso a la tierra por parte de las administraciones es fundamental para alcanzar los objetivos de la política agrícola, ganadera y forestal, contribuyendo estas políticas a un desarrollo rural sostenible y a la conservación y mejora del medio ambiente, incluido el paisaje, entendido éste como un recurso que integra a todas las actividades en el medio rural y que caracteriza a un territorio y a sus pobladores.

Este subgrupo analizó las políticas de transferencias de tierras con el fin de **conocer el estado de la cuestión** después de muchos años de intervencionismo, en mayor o menor grado, **para transferir el uso de la tierra y promover su gestión eficaz y eficiente.**

Los **objetivos** que el subgrupo se propuso alcanzar son los siguientes:

- 1.** Analizar las **formas de cesión y acceso a la tierra** existente en España.
- 2.** Identificar los **mecanismos de control de transferencia** de tierras y los **precios de compraventa o derechos de uso**.
- 3.** Estudiar las **herramientas** de que disponen la administración y los gestores de un territorio **para consolidar explotaciones**: aplicación de los derechos de tanteo y retracto.
- 4.** Identificar los **instrumentos legislativos** que ofrecen seguridad jurídica y facilitan el acceso a la tierra en determinados contextos socioeconómicos y territoriales, a nivel estatal (Decreto 118/1973, de 12 de enero, por el que se aprueba el texto de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario; Ley 19/1995, de 4 de julio, de Modernización de las Explotaciones Agrarias; Ley 49/2003, de 26 de noviembre, de Arrendamientos Rústicos; y Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural).
- 5.** Definir el **marco legislativo y político de la Unión Europea** en este ámbito, reconociendo en todo caso el principio de subsidiaridad de los Estados y sus regiones para articular una política territorial adecuada, adaptada a sus particularidades.
- 6.** Analizar las **iniciativas existentes de inversión extranjera**, teniendo en cuenta sus ventajas y riesgos, bajo determinadas condiciones.
- 7.** Analizar la **distribución del suelo según usos, su calificación y su naturaleza** (pública o privada), valorando su contribución al modelo territorial y la consolidación de un paisaje valorado y de un territorio vivo.
- 8.** Analizar **herramientas normativas que facultan el acceso a la tierra**, como los contratos territoriales de explotación, los bancos de tierras, la gestión de los minifundios y las concentraciones parcelarias, públicas y privadas.

1.2 ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN ACTUAL Y PROPUESTAS DE SOLUCIÓN

1.2.1 Principales problemas identificados

De una forma esquemática, los principales problemas identificados por el subgrupo en los debates que mantuvo son:

- La necesidad urgente de un **nuevo marco jurídico para la superficie agraria útil**, que la proteja y dinamice, además de vertebrar los distintos y potenciales nuevos actores de la cadena de valor de los bienes y servicios económicos, sociales y ambientales que proporciona y que son básicos para el desarrollo de la sociedad rural y urbana.
- La difícil aplicación de los **reglamentos europeos**, el difícil encaje de la **diversidad de nuevos actores** y la difícil compatibilización de **usos** y aplicación de **nuevas tecnologías y técnicas**.
- La **falta de ligazón entre las políticas** agrícolas, ganaderas, forestales y las políticas territoriales y ambientales. Debe existir una integración de los principios territoriales, de desarrollo rural y las políticas ambientales con los objetivos de la política agraria.
- La conveniencia de abordar la **gestión de las tierras abandonadas** para ponerlas en valor y planificar su uso, integrándolas en una **nueva ordenación del territorio**. El abandono debe de ser

estudiado y analizado. Deben tipificarse e identificarse los distintos grados de abandono ya que precisan de respuestas e instrumentos distintos.

1.2.2 Propuestas de solución a los problemas identificados

Como respuesta a estos problemas, se realizaron diversas aportaciones que podrían suponer una solución o mejora de los principales problemas identificados.

Con relación a una ley de protección de la **superficie agraria útil** (SAU), ésta **debe ser protegida como tipología de suelo con una ley específica de ordenación territorial**. Está reglamentado el uso del suelo urbano, urbanizable y forestal, pero no hay normas de protección sobre el suelo agrario útil, necesarias para poder cumplir los objetivos tanto de la política agrícola como de la ambiental.

Además, el **cultivo y el aprovechamiento adecuado de la tierra agraria deben de estar favorecidos** fiscalmente y para el acceso al crédito frente al desuso, el abandono o un uso técnicamente indebido, que deben ser penalizados fiscalmente.

El subgrupo propuso establecer un **modelo de explotación familiar por cultivos y territorios en base a criterios de rentabilidad** en lugar de criterios de subsistencia, con discriminación positiva para las ayudas públicas y fijando unos límites mínimos y máximos.

También es necesario propiciar la **transparencia del mercado** de tierras agrarias, facilitando el acceso a las bases de datos en las que se recoge la **información del precio de venta** establecido en las escrituras de compraventa.

En paralelo, se sugirió establecer **medidas que favorezcan el arrendamiento con opción a compra** y eviten la especulación con la tierra agraria.

En cuanto al **papel de los bancos de tierras**, el subgrupo los consideró instrumentos **potencialmente muy útiles**, pero que no pueden quedarse reducidos a una escala excesivamente local y aislada. Para mejorar su función, es necesario, del lado de la oferta, que haya suficiente flexibilidad para incorporar nuevas tierras y, por parte de la demanda, fomentar la diversidad de nuevos profesionales que planteen modelos de negocio viables, rentables, favorecidos con ayudas públicas con límites mínimos y máximos. Es importante que se realice una **evaluación integral y de coste-beneficio de las iniciativas de bancos de tierras** que se han puesto en marcha, incluyendo un análisis de las lecciones aprendidas y estudios de caso de las mejores prácticas identificadas.

Además, se propuso que los bancos de tierras **integren la figura del asesor** con un papel de mediador para aproximar la realidad del territorio y la actividad a los nuevos emprendedores, generando relaciones de confianza mutua y vínculos con centros de innovación. Finalmente, deberían habilitarse también **canales de coordinación** con las entidades gestoras de tierras comunales.

En el ámbito de **la formación** es preciso que ésta se realice en condiciones reales **ligada al territorio** y se incentive la incorporación progresiva (prácticas, intercambios, etc.) así como la integración de los nuevos agricultores y selvicultores en las muy diferentes sociedades rurales existentes en España.

Como respuesta a la necesidad de **formación y asesoramiento reales**, el subgrupo identificó como caso de éxito la experiencia iniciada en Cataluña basada en modelos de contrato para el emprendimiento vinculado a los **espacios test agrarios** (contrato CAPE)¹.

¹ <https://espaciostestagrarios.org/es/la-puesta-en-marcha-de-un-espacio-test-agrario>

En síntesis, como resultado del análisis realizado por el subgrupo, se concretaron las siguientes **propuestas de solución**:

- Se requiere un **marco normativo básico** que ajuste el código civil, fiscal y de sociedades a nuevas figuras e instrumentos para el acceso y la protección del uso agrario de la tierra.
- Sobre los **nuevos modelos de relevo generacional extrafamiliar**, pero con lazos (enlaces) con el entorno, tipificar la diversidad de nuevos actores y ajustar las figuras jurídicas para que sean viables: rentables económicamente, posibles socialmente y conscientes ambientalmente.
- Los **acuerdos de custodia de territorio** (agraria, ambiental o cultural) pueden ser una buena herramienta que requiere seguridad jurídica.

Para llevar a cabo estas propuestas y lograr los objetivos de la Unión Europea a escala nacional y autonómica es necesario un escenario de estabilidad presupuestaria e integración de fondos europeos (reconstrucción, PAC, ambientales, innovación e investigación).

En este sentido, las **principales limitaciones** a considerar consisten en:

- La **falta de integración de las políticas**.

Las brechas existentes entre la **sociedad rural** (minoritaria) y **urbana** (mayoritaria) en ocasiones dan lugar a conflictos entre los objetivos de una y otra.

Asimismo, la **política ambiental** debe de estar integrada en la **política de desarrollo rural**. Los ecosistemas existentes en Europa han sido creados mayoritariamente por la actividad agraria (tanto agrícola como ganadera y forestal). Su conservación precisa de la correcta planificación de dicha actividad, que debe ser viable económica y socialmente a la vez que asegura la conservación y restauración de los valores ambientales existentes en cada territorio. En las explotaciones en las que determinados usos agrarios sean incompatibles con la conservación de los valores ambientales se debe priorizar la puesta en valor, incluso económico, de los valores ambientales y su conservación, recurriendo a la financiación pública y privada para las intervenciones necesarias o para mejorar el conocimiento de esos valores y sus conexiones con el resto de la explotación y territorio circundante.

- El **desconocimiento de las explotaciones forestales**, a pesar de que más de la mitad del territorio nacional son suelos forestales y silvopastorales.

Su falta de concreción, su diversidad de estructura, tamaño y aprovechamientos requiere su determinación, con independencia de la limitada actividad económica en términos globales, pero con su **gran importancia cualitativa y local**.

Este desconocimiento tiene **fuertes implicaciones en la descapitalización de muchas explotaciones** por la ocurrencia de incendios forestales, además del riesgo intrínseco de éstos sobre vidas humanas y las funciones ambientales básicas necesarias para posibilitar un desarrollo rural real y frenar procesos de desertificación acelerados por el cambio climático.

Así, la superación de estas limitaciones posibilitaría un desarrollo rural sostenible maximizando los bienes y servicios que los entornos rurales proveen a la sociedad, promoviendo la bioeconomía circular, aprovechando los recursos autóctonos y concienciando a la ciudadanía del papel del medio rural en el crecimiento y desarrollo del Estado, así como en la mejora y conservación de un medio ambiente sano y saludable para una mejor calidad de vida.

1.3 ACTORES, NORMATIVAS Y RECURSOS NECESARIOS PARA AVANZAR

1.3.1 Los actores y su papel a desempeñar

- Los **agricultores, ganaderos y selvicultores en activo** son los principales actores. Es decir, los titulares de explotaciones agrarias y forestales actuales que deben mantener la actividad agraria, haciendo frente a múltiples dificultades a través de las organizaciones de productores agrarios, sindicatos agrarios, interprofesionales de productos agroalimentarios y organizaciones de selvicultores.
- Los **jóvenes** y las **mujeres** con interés para emprender actividades agrarias, ya sea por su formación académica, lazos familiares o culturales o su interés por emprender en el medio rural.
- Las **administraciones** a escala local, autonómica y nacional para facilitar el acceso a la tierra e implementar las medidas necesarias para lograr los objetivos. Las **organizaciones rurales y ambientales** interesadas en el medio rural, el paisaje y el paisanaje.

1.3.2 Normativa

En cuanto a la normativa, como se ha indicado anteriormente, se requiere un **marco básico** que ajuste el código civil, fiscal y de sociedades a nuevas figuras e instrumentos para el acceso y la protección del uso agrario de la tierra.

La **nueva legislación autonómica**, como la *Ley 3/2019, de 17 de junio, de los espacios agrarios de Cataluña*, la *Ley 6/2015, de 24 de marzo, Agraria de Extremadura* o la *Ley 5/2019, de 28 de febrero, de estructuras agrarias de la Comunitat Valenciana* (más centrada en los problemas de minifundio), **supone una oportunidad**. Es fundamental que las Comunidades Autónomas se doten de leyes como éstas, ajustadas a su territorio. Pero más importante aún es que estas leyes **se desarrollen y creen los instrumentos técnico-jurídicos necesarios para su plena implementación**, asegurando una evaluación del grado de consecución de los objetivos, tanto de las políticas agrarias como de las territoriales, ambientales y del paisaje.

A nivel estatal se requiere de un **marco normativo que englobe estas iniciativas** y las que están por venir, creando puentes entre las diferentes políticas internacionales (acuerdos internacionales y política europea) y la realidad de las Comunidades Autónomas, explotando al máximo la riqueza territorial existente y su organización.

1.3.3 Otros recursos necesarios para avanzar

Es necesario disponer de un **registro integral de explotaciones agrarias**, con tierras para uso agrícola, ganadero o forestal y combinaciones de estos usos. Sería una herramienta clave para diseñar políticas de acceso a la tierra, identificando superficies abandonadas por múltiples objetivos que requieren de intervención.

También es clave actualizar la base cartográfica catastral rústica y su integración con el registro de la propiedad para solventar problemas jurídicos relacionados tanto con la propiedad como con los usuarios de dichas tierras.

Por su parte, la **Política Agrícola Común** (PAC) ha sido el marco económico que ha permitido avanzar en la consecución de objetivos agrarios, alimentarios y ambientales, tanto de la Unión Europea como de múltiples acuerdos internacionales de ámbito ambiental, ratificados por la Unión y, en muchos casos, liderados internacionalmente por ella. Las **intervenciones necesarias para lograr el acceso a la tierra** que se proponen en este documento deben integrarse en el Plan Estratégico de España para el nuevo período de programación.

El **acceso a la tierra**, la política de incorporación de **jóvenes**, la política asociada de **formación** agroalimentaria y rural, la política de **innovación** en el sector agrario y agroalimentario, así como la política de empoderamiento de las **mujeres** rurales están **integradas en la nueva PAC** y son claves para lograr los objetivos expuestos.

Por otro lado, es necesario utilizar todas las herramientas disponibles y la **nueva tecnología**, principalmente de comunicaciones y datos, **para definir una política pública de acceso a la tierra** que cuente con nuevos instrumentos jurídicos, normativos y económicos basados en la mejor información disponible.

De igual manera, se requiere emplear **herramientas y tecnologías**, como el registro de la propiedad, el catastro, SIGPAC, los sistemas de teledetección, entre otros, para mejorar la información y poder identificar las tierras abandonadas, conocer los precios de compraventa en el mercado inmobiliario rústico, evitar la especulación, no aceptar proyectos vacíos y dirigir las ayudas a modelos rentables.

1.4 CONCLUSIONES

1. Se requiere un **marco normativo básico** que ajuste el código civil, fiscal y de sociedades a nuevas figuras e instrumentos para el acceso y la protección del uso agrario de la tierra.
2. Es necesaria una **ley de protección de la superficie agraria útil** (SAU). La SAU debe ser protegida como tipo de suelo con una ley específica de ordenación territorial.
3. Se requiere un **registro actualizado de todas las explotaciones agrarias con tierras** agrícolas, ganaderas y forestales que permita facilitar intervenciones en aquellas explotaciones con diverso grado de abandono. Desde el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAPA) se ha detectado la necesidad de disponer a nivel nacional de un Sistema de Información de Explotaciones agrarias y forestales (SIEX) que se plantea, inicialmente, como una plataforma que facilitará la comunicación de registros oficiales entre sí y con el usuario final (administración o ciudadano) que debe recoger información de todas las explotaciones agrícolas, ganaderas y forestales. Se está desarrollando actualmente desde el FEGA.
4. Se deben utilizar todas las **herramientas y la tecnología disponible para** definir una **política pública de acceso a la tierra** que cuente con nuevos instrumentos jurídicos, normativos, económicos basados en la mejor información disponible.
5. Las **políticas** de acceso a la tierra, de incorporación de jóvenes agricultores, de formación agroalimentaria y rural, de innovación en el sector agrario y agroalimentario y la política de empoderamiento de las mujeres rurales están **integradas en la nueva PAC** y son claves para lograr los objetivos expuestos.
6. Debe de ser solucionado el **desconocimiento de las explotaciones forestales**, que ocupan más de la mitad de territorio nacional. Su falta de concreción, su diversidad de estructura, tamaño y aprovechamientos requiere su determinación, con independencia de la limitada actividad económica, en términos globales, debido, principalmente, a la gran importancia cualitativa y local de este territorio con actividad forestal y silvopastoral.
7. Se deben definir **nuevos modelos de relevo generacional** extrafamiliar, pero con lazos (enlaces) con el entorno. Para ello se debe tipificar la diversidad de nuevos actores y ajustar las figuras jurídicas para que sean viables: rentables económicamente, posibles socialmente y conscientes ambientalmente.
8. Es necesario impulsar una **nueva formación y un asesoramiento real**. Por ejemplo, la experiencia iniciada en Cataluña con modelos de contrato para el emprendimiento vinculado a los espacios test agrarios (contrato CAPE)² semejantes también a iniciativas francesas³.

² <https://espaciostestagrarios.org/es/la-puesta-en-marcha-de-un-espacio-test-agrario>

³ <https://reneta.fr/>





Capítulo 2

Políticas agrarias: PAC y normativa en España

Autores:

Josep Dadón Paz (coordinador)

David Galán Marrón

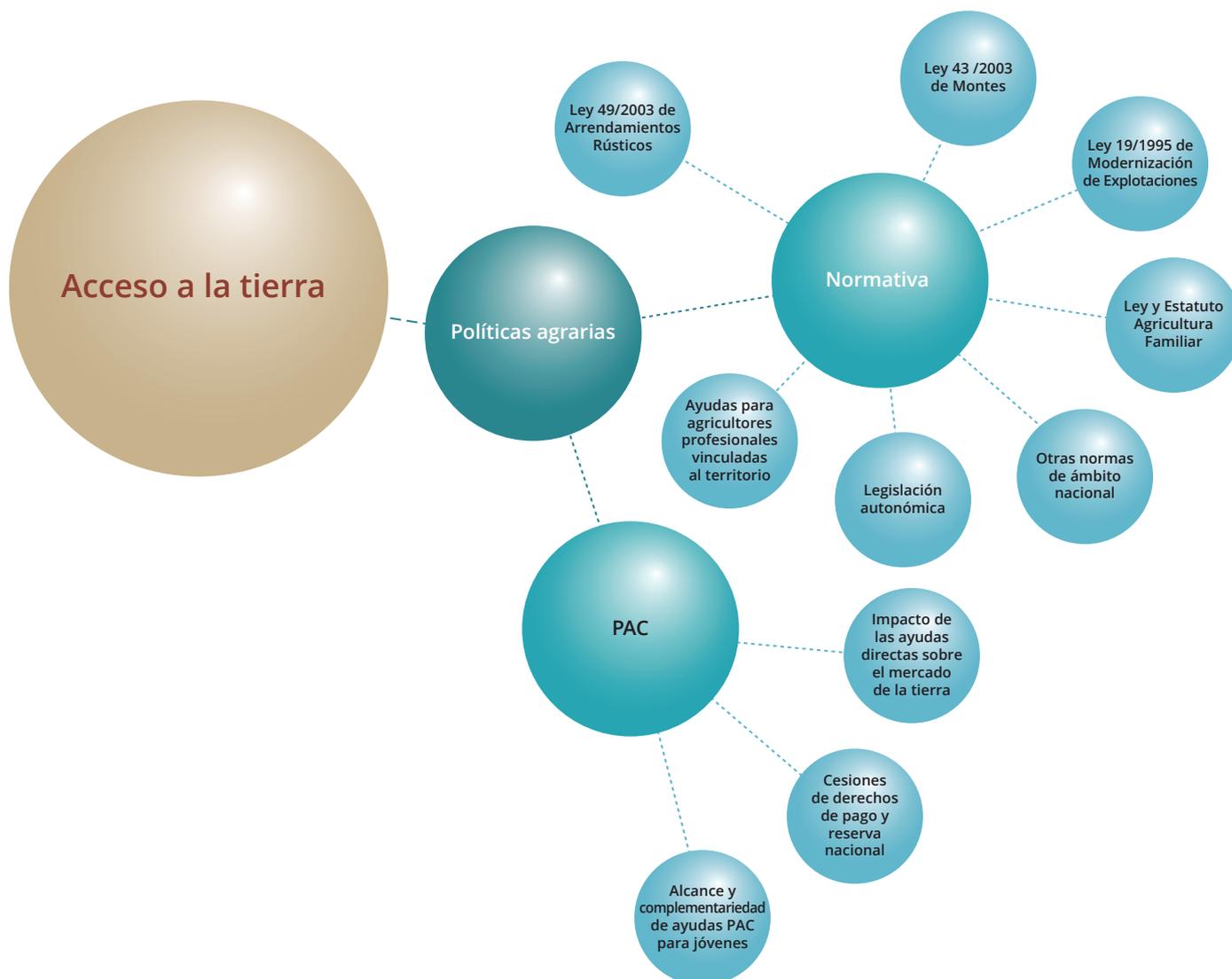
Carlos Guillén Del Rey

Miriam Letón Ruiz

Mila Martín García

Alejandro Sánchez de Dios

POLÍTICAS AGRARIAS: PAC Y NORMATIVA EN ESPAÑA



2.1 INTRODUCCIÓN Y OBJETIVOS

El trabajo de este subgrupo se centró en el análisis y propuesta de **políticas agrarias que faciliten la movilidad de la tierra** a la vez que el **relevo generacional** y mejoran la **competitividad y viabilidad de las explotaciones agrarias**.

El contenido de este capítulo refleja el estudio de personas expertas en la materia con diferentes realidades territoriales y profesionales, pero con una coincidencia plena en los puntos esenciales hacia los que deberían avanzar las políticas agrarias, incluyendo la PAC y la normativa española.

Los **objetivos** que el subgrupo se propuso alcanzar son los siguientes:

- 1.** Estudiar y analizar el alcance de los **mecanismos y herramientas de la PAC y la normativa agraria nacional y autonómica** con impacto sobre el acceso a la tierra.
- 2.** Proponer **incentivos, medidas, recursos y actuaciones** para superar las barreras y aprovechar las oportunidades existentes.
- 3.** Identificar a los principales **actores que intervienen y su papel** en las políticas agrarias relacionadas con el acceso a la tierra.

2.2 ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN ACTUAL Y PROPUESTAS DE SOLUCIÓN

En este apartado se estudia y analiza el alcance de los mecanismos y herramientas de la PAC y la normativa agraria nacional y autonómica con impacto sobre el acceso a la tierra.

2.2.1 Mecanismos y herramientas de la PAC

Actualmente, las **ayudas del primer pilar** de la PAC son un mecanismo con muchas fortalezas para **mantener la renta de los agricultores** y que estos conserven su actividad agraria. Estas ayudas se conceden bajo la forma de pagos directos desacoplados de la producción y basados en la superficie de las explotaciones de los beneficiarios (pagos por hectárea), excepto en el caso de las ayudas asociadas para determinados sectores donde la ayuda está vinculada a la unidad productiva (hectárea o cabeza de ganado).

Por su lado, **las ayudas del segundo pilar**, enfocado hacia el desarrollo rural, de la PAC, son clave para el fomento de la **competitividad y mejora** de las explotaciones agrarias, el apoyo a la **incorporación de jóvenes** a la agricultura, el impulso a la **innovación**, y la reactivación de la actividad **económica en el medio rural**.

Sin embargo, estas ayudas también presentan una serie de **limitaciones** que se enumeran seguidamente y que deberían abordarse en la PAC post 2020:

- La actual **definición de agricultor activo** exige que como mínimo solamente un 20% de los ingresos agrarios totales no sean ayudas directas, sin tener en cuenta otros ingresos. No obstante, como consecuencia de los acuerdos de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y la UE, no fue posible aplicar en la definición de agricultor activo este criterio del 80-20 en los ingresos por lo que la condición de agricultor activo quedó ligada únicamente a la lista negativa de actividades. En las **ayudas destinadas a jóvenes** se requiere acreditar la formación del solicitante, su alta en el régimen de Seguridad Social correspondiente a la actividad agraria y no haber ejercido la actividad agraria en los cinco años anteriores a su primera instalación. Adicionalmente:
 - Para los jóvenes agricultores: que la instalación se haya producido como máximo cinco años antes a su primera solicitud de pago básico.
 - Para los nuevos agricultores: que soliciten la reserva de pago básico a más tardar dos años después de su instalación.
- Las **cesiones de derechos de pago básico**, si bien suponen una vía de acceso a los derechos de pago básico y pagos complementarios para todos los agricultores y actualmente no se impone ningún peaje en las cesiones a nuevos y jóvenes agricultores a fin de favorecerlas, no están exentas de liquidación de impuestos.

- En el ámbito de los **requisitos de actividad agraria**, el mantenimiento de la superficie en buenas condiciones es ya considerado actividad agraria ya que, por el acuerdo de la UE y la OMC, de manera general no es posible vincular a la producción de productos agrícolas. Si bien se han establecido situaciones de riesgo para el estudio pormenorizado de la actividad agraria en los expedientes, en ocasiones es complicado poder demostrar estas situaciones.
- Actualmente existen **definiciones diferentes** para acceder a las ayudas, siendo especialmente las del primer pilar poco rigurosas.
- La **vinculación de ayudas a la superficie** puede influir sobre el precio de la tierra al alza, así como retrasar la jubilación de los titulares.
- En las ayudas PAC de primer pilar la principal limitación es el acceso a la tierra. Concretamente, los **altos precios de la tierra** dificultan el acceso a la ayuda complementaria para jóvenes.
- El **acceso a la reserva nacional** de derechos de pago básico está prácticamente limitado a jóvenes agricultores o nuevos agricultores y ganaderos.
- Existe una elevada **burocratización de las medidas de desarrollo** rural, donde se encuadran las ayudas a la incorporación de los jóvenes. Además, en el ámbito del segundo pilar de la PAC:
 - Son necesarios arrendamientos de larga duración con el fin de afrontar los **compromisos exigidos** por estas ayudas (compromisos mínimos de cinco a seis años).
 - De forma general, las ayudas del segundo pilar, y sobre todo las agroambientales, son **solicitadas por los propietarios**.
 - Las **medidas forestales** están sujetas únicamente a formas de acceso a la tierra como propiedad o arrendamiento, no existiendo otras figuras que contemplen otras fórmulas acceso. De esta forma, se entiende que las tierras incluidas en los bancos de tierras podrían no ser elegibles.
 - Se requiere mejorar la **focalización de las medidas** que favorecen el relevo generacional, la creación de nuevas empresas y la competitividad de las explotaciones.

2.2.2 Normativa española

La normativa española y en especial la *Ley 19/1995, de 4 de julio, de modernización de las explotaciones agrarias*, han sido claves para la modernización de la agricultura y de las explotaciones agrarias.

Sin embargo, esta **normativa debe evolucionar** y adaptarse a los cambios que ha sufrido el sector y a los retos que nos depara el siglo XXI. En este sentido, actualmente nos encontramos con las siguientes **limitaciones**:

- En relación con la *Ley 19/1995, 4 de julio, de modernización de las explotaciones agrarias*: han pasado 25 años desde su entrada en vigor y, desde entonces, el mundo agrícola y rural ha evolucionado significativamente. Se hace necesaria la actualización de determinadas definiciones, requisitos y ventajas fiscales contenidos en dicha Ley, así como en la *Ley 35/2011, de 4 de octubre, sobre titularidad compartida de las explotaciones agrarias*.
- Sería conveniente recuperar las ayudas al cese anticipado para las explotaciones agrarias en las que se produzca un traspaso real y efectivo de la explotación.
- En relación con la *Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de montes* y su última modificación por la *Ley 21/2015, de 20 de julio*, los incentivos que establecen están centrados en la gestión forestal sostenible y no tanto en el acceso a tierras forestales.

- En cuanto a la *Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de patrimonio de las administraciones públicas*, existen determinadas trabas administrativas, así como los procedimientos administrativos se caracterizan por ser muy dilatados y complejos.
- En lo que a la *Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural* se refiere, se hace necesario un nuevo impulso para lograr una aplicación efectiva de la norma.

2.3 ACTORES, NORMATIVAS Y RECURSOS NECESARIOS PARA AVANZAR

En este apartado se propusieron diferentes incentivos, medidas, recursos y actuaciones a nivel normativo para superar las barreras y aprovechar las oportunidades existentes.

2.3.1 Actores que intervienen y su papel

Los principales actores que intervienen en las políticas agrarias relacionadas con el acceso a la tierra son: los **Grupos de Desarrollo Rural**, las **entidades locales**, los técnicos de las **oficinas comarcales**, los técnicos de desarrollo local (**dinamizadores locales**), los técnicos **asesores** (independientes o no, de sindicatos agrarios, cooperativas), los **agricultores, ganaderos y silvicultores**, los nuevos **emprendedores** (potenciales agrarios) y los **tutores** de formación.

Los actores mencionados, dentro de sus ámbitos, deberían ejercer el **papel de técnicos de acompañamiento** para los jóvenes que buscan tierras, a partir de la información de su territorio, asesorando al joven y trabajando en red con un coordinador o dinamizador a nivel territorial (comarcal o supra-comarcal).

Por otro lado, estos actores también deben actuar como **dinamizadores en la reactivación del uso y tenencia de la tierra**, ejercer como asesores en el emprendimiento agrario local y ser promotores de iniciativas de diversificación económica para mejorar la calidad de vida en el medio rural.

2.3.2 Propuestas normativas en el ámbito de la PAC

Este subgrupo consideró imprescindible contar con una **definición** adecuada de la figura de **agricultor genuino** en la PAC post 2020. Esta definición debería fundamentarse en un porcentaje mínimo de ingresos procedentes de la actividad agraria respecto a los ingresos totales. Dicho porcentaje podría establecerse en un rango entre el 10 y el 30%¹. Además, el subgrupo profundizó en la importancia de realizar una **verificación adecuada de la actividad agraria** de los perceptores de la PAC, puesto que la consideración de los ingresos únicamente podría dar lugar a la exclusión de determinados agricultores que ejercen la actividad y mantienen el medio, pero que no alcanzan los ingresos mínimos establecidos y viceversa.

Se propuso también contemplar la **figura del selvicultor o agroselvicultor** (una definición global: agraria, silvícola y pastoril) **activo o genuino**. En aquellas explotaciones de marcado carácter forestal deberían incluirse aquellas actividades de la cadena de producción con independencia del régimen de tenencia de la tierra (por ejemplo, el rematante en el sector forestal, equivalente a la figura del aparcerero en el sector agrícola).

¹ Como referencia de lo que esto supondría, según el documento de partida en el marco de los trabajos del objetivo específico 1 de la PAC post 2020, con un umbral del 20% esta medida afectaría aproximadamente al 29% de los perceptores actuales, más de 170.000 beneficiarios.

Por otro lado, podría valorarse el fomento de **actividades productivas en las zonas de pastos basadas exclusivamente en el pastoreo**, debido al efecto positivo de esta técnica sobre el mantenimiento natural de estas superficies, evitando su abandono e incluso previniendo incendios.

El subgrupo consideró necesaria la elaboración de un Marco Nacional, que incluya las **definiciones comunes de conceptos básicos**, con el fin de conseguir una aplicación de criterios homogénea para todas las Comunidades Autónomas.

En relación con los **derechos de pago básico**, es importante adoptar medidas dirigidas a evitar la comercialización inadecuada de los mismos y los subarriendos, así como profundizar en la búsqueda de fórmulas que permitan una apertura y transparencia del mercado.

En el ámbito de las ayudas de la PAC destinadas a jóvenes agricultores, sería conveniente, establecer una **mayor complementariedad entre las ayudas del primer y segundo pilar**, mediante la fijación de los mismos requisitos de admisibilidad que existen en el segundo pilar para los jóvenes que accedan a las ayudas del primer pilar. Por otro lado, se requiere una **mayor sinergia** entre convocatorias de ayudas a la primera instalación de jóvenes agricultores de las Comunidades Autónomas y los periodos de solicitud de acceso a la reserva nacional de derechos de pago básico, así como una mejora en la unificación de criterios.

También sería oportuno implementar intervenciones dentro de la PAC post 2020 que fomenten el **cese anticipado de la actividad** ligado a la instalación de un joven, de manera que se favorezca el traspaso de explotaciones hacia los jóvenes.

Finalmente, destacó la conveniencia de reforzar los **incentivos a las inversiones en competitividad horizontal**: investigaciones, conocimiento, formación, asesoramiento, innovación en procesos productivos y en las industrias de primera transformación agrarias.

2.3.3 Propuestas normativas en el ámbito nacional

En primer lugar, es necesario introducir en la normativa una **nueva definición de agricultor profesional** que tenga en cuenta los ingresos totales agrarios como criterio de determinación de dicha condición en lugar de los rendimientos agrarios (previos o netos) considerados actualmente. Además, se deberían ampliar las definiciones de **actividades agrarias y actividades complementarias**, así como establecer una definición que recoja también la **figura del selvicultor**, es decir, agricultor, ganadero, selvicultor y agroselvicultor profesional.

Convendría igualmente valorar el ampliar a 0,5 UTA la cualificación de **Explotación Agraria Prioritaria** (lo cual está recogido actualmente sólo en zonas de montaña) a todos los profesionales agrarios que ejerzan su actividad en el medio rural. Esto requeriría a su vez de una clara definición del medio rural. En relación con las **medidas e incentivos fiscales**, el subgrupo propuso aplicar una bonificación del 50% de la cuota de la Seguridad Social a todos los jóvenes durante cinco años desde la fecha de su establecimiento efectivo (como se realiza en el caso de la titularidad compartida). También, sugirió la valoración de una excepción o rebaja fiscal de la prima de primera instalación cuya aplicación se haga efectiva desde el cobro de la ayuda, no desde la resolución de esta. De igual manera, se deberían valorar y reforzar los incentivos fiscales para los titulares que traspasen su explotación a un joven agricultor.

El subgrupo también incidió en la necesidad de ampliar y mejorar los incentivos a la titularidad compartida y sobre todo a la titularidad plena de la mujer.

Por otro lado, es necesario avanzar en el impulso y el fomento del **sistema de asesoramiento y acompañamiento** de explotaciones a través de las figuras de los dinamizadores o técnicos de referencia que acompañen y orienten a los jóvenes para desarrollar su plan empresarial, así como encontrar su base territorial también en el ámbito forestal.

En la intensificación de la formación y el asesoramiento **merecen especial atención los *new entrants*** que se instalan por primera vez en la actividad agraria para un conocimiento profundo de la actividad u orientación productiva a la que se dedicarán.

Se requiere trabajar en la disposición de tierras públicas o privadas, así como en la movilidad de estas. En este sentido, conviene fomentar o incentivar el paso de tierras a los **bancos de tierras** de propietarios y recuperar las tierras abandono o en desuso. La implementación de los bancos de tierras sería más oportuna a nivel de comunidad autónoma que local, a fin de disponer de un mayor apoyo económico y jurídico que evite que la herramienta se reduzca a la actividad de un registro. En su caso, podría valorarse que las tierras cuyos propietarios se desconozcan pasen a ser titularidad de la Comunidades Autónomas para que éstas puedan ponerlas a disposición. Es fundamental brindar un mayor apoyo a ayuntamientos, cooperativas y asociaciones de productores para la detección de tierras en abandono y la búsqueda de los posibles candidatos para su aprovechamiento agrario.

En el ámbito del sector forestal, se debería estudiar la determinación de **propiedad forestal abandonada**. El criterio temporal que recoge el cambio de uso agrícola a forestal en tierras abandonadas se regula actualmente a escala autonómica. Asimismo, el subgrupo consideró importante la localización de tierras abandonadas para poner en disposición del rematante, a fin de comercializar los productos y evitar la especulación en los casos de abandono de suelo agrícola a forestal, que debe pasar por un organismo público (banco de tierras) con facultades para registrar y ordenar el acceso a la tierra y usos del suelo.

La figura **montes de socios** de la *Ley 43/2003 de montes* debe tener un desarrollo más extenso, de forma que se depuren las titularidades para facilitar el acceso y la gestión de dichos montes.

A nivel local, resulta esencial la **dinamización del traspaso de la tierra** generando nuevos modelos más sostenibles y con un mayor carácter de proximidad que impulsen la instalación de jóvenes en el territorio. De esta manera se fomenta la optimización de las tierras que se traspasan, sometiendo la concentración o la fragmentación de las tierras a criterios técnicos y económicos que responden a cada caso particular.

Finalmente, favorecer los **contratos de arrendamiento a largo plazo** es fundamental para garantizar la viabilidad de determinadas explotaciones agrarias (por ejemplo, aquellas con cultivos permanentes); del mismo modo que desarrollar iniciativas, tanto públicas como privadas de concentración parcelaria, que incluyan tanto a la superficie agrícola como a la forestal.

2.5 CONCLUSIONES

1. La mejora del proceso de incorporación de jóvenes en la agricultura mediante el acceso a la tierra requiere en primer lugar **definir adecuadamente** las figuras que prioricen dicho acceso (agricultor o selvicultor prioritario, principal o activo) y que conceptúe adecuadamente al **agricultor profesional**, en cuanto a la importancia de los ingresos agrarios totales y al propio concepto de **actividad agraria** y las **actividades complementarias** que la acompañen.
2. Los expertos destacaron también la necesidad de **armonización de las ayudas de los dos pilares de la PAC**, en cuanto a los criterios de admisibilidad y condicionalidad. Debería aprovecharse el Plan Estratégico de España para el periodo post 2020 para ajustar estas condiciones, extendiendo esta armonización a la gestión de las convocatorias de ayudas por parte de las Comunidades Autónomas.
3. Las políticas deben **reconocer e incentivar** el papel de los acompañantes del proceso de incorporación, como **dinamizadores y servicios de asesoramiento**, especialmente para situar el proceso de incorporación como un verdadero emprendimiento empresarial en un contexto de mercado, y

favoreciendo la formación y el aprendizaje tanto de las tecnologías más estandarizadas como de las nuevas tecnologías basadas en la digitalización.

4. En cuanto a la **disponibilidad de tierras para los jóvenes** que se incorporaran, lo más importante es que los instrumentos para gestionar esa disponibilidad, como los **bancos de tierras**, estén dotados de la movilidad necesaria, una dinámica adecuada que involucre la participación de todas las administraciones (locales, autonómicas y nacionales) para su detección, su disponibilidad jurídica y su adecuación a los usos necesarios.

2.6 CONSIDERACIONES RELATIVAS AL CESE ANTICIPADO EN LA ACTIVIDAD AGRARIA

Este apartado se basa en un estudio que realizó D. Ignasi Aldomà i Buixadé, geógrafo, doctor por la Universidad de Barcelona y profesor del Departamento de Geografía y Sociología de la Universidad de Lleida, durante el periodo de programación 2000-2006 sobre *“La incidencia de la política de mejora de las estructuras agrarias en Catalunya”*.

El estudio abordó la línea de ayudas al cese anticipado durante el mencionado periodo. A continuación, se presenta una síntesis del análisis realizado que pudiera servir en el caso de recuperación de la medida para fomentar el relevo generacional en el periodo de la PAC post 2020. La línea también estuvo vigente durante el período 2007-2013, con similares requisitos de admisibilidad y criterios.

2.6.1 Las ayudas para el cese anticipado y las características de los cedentes

Los datos analizados en el estudio comprenden las nóminas pagadas durante un año (de 16 a 15 de octubre del 2003-2004), y dado que la ayuda comportaba una cantidad que se abonaba hasta la edad de la jubilación, abarcan a todos los beneficiarios de diferentes años.

El **número de beneficiarios** del cese anticipado experimentó una tendencia creciente desde principios de los años 90, cuando se tramitaban una cincuentena de expedientes. En 2002 se llegó a un máximo próximo a los 300 expedientes, un número todavía relativamente bajo si se compara, por ejemplo, con los de las incorporaciones a la actividad. Sin embargo, es una cifra que superó todas las previsiones y que obligó a establecer un crédito suplementario.

De los 911 expedientes que se abonaron entre 2003 y 2004 correspondientes a diferentes beneficiarios es posible destacar:

- Atendiendo a la proporción (21,1%) de **mujeres** que figuraban en el censo agrario como titulares en 1999, la proporción de mujeres (22,6%) acogidas al cese anticipado se encontraba dentro de la normalidad.
- Sobre el máximo de 10 años que duraban las percepciones por cese anticipado, **la mayoría solo alcanzaban, a lo sumo, la mitad** (5 años), lo que limitaba el efecto pretendido de la medida.
- Los expedientes vigentes en 2004 presentaron **una media de 22 hectáreas cedidas**, lo cual podría considerarse elevado teniendo en cuenta que la superficie media por explotación en la Cataluña es significativamente inferior. En cierto modo, este aspecto resulta entendible puesto que aquellos que no ejercían la actividad agraria a título principal no se podían acoger al cese (la medida afectaba, entonces, a las explotaciones más pequeñas).

- Asimismo, existían diferencias importantes entre una tercera parte de pequeños cedentes que alcanzaban un 8% de la superficie total afectada para el cese y un 6% de grandes explotaciones que representan la tercera parte de la tierra.

En relación con las ayudas específicas para los trabajadores afectados por un cese anticipado, sólo un 15% de los expedientes lo percibieron. Teóricamente debieron ser ayudas ligadas a la presencia de una base territorial importante, pero este no fue el caso y los expedientes que incorporaron un trabajador presentan unas características muy parecidas al conjunto.

2.6.2 La transmisión de la tierra en el cese anticipado

La tierra transmitida por el cese anticipado se repartía grosso modo en tres partes similares entre aquellos jóvenes que accedían por primera vez a la actividad agraria, explotaciones familiares que ya se encontraban en funcionamiento y otros entes.

En relación con la transmisión de la tierra, resulta particularmente interesante el hecho que **la tierra se transmitiera o no a los hijos**. En este sentido, es posible destacar lo siguiente:

- Aproximadamente la mitad de los expedientes y **más de la mitad de la tierra afectada correspondía a tierra transmitida de padres a hijos**, una opción que se convertía en mayoritaria cuando el receptor era un joven que se instalaba por primera vez.
- Según la base de datos existía una cantidad significativa de expedientes y de tierra que se transmitía de padres a hijos, cuando el hijo ya se encontraba teóricamente instalado en la explotación.
- Los jóvenes que se instalaban por primera vez conseguían muy poca tierra de las explotaciones cedentes que no eran de los propios padres.
- Las **mujeres titulares cedían relativamente menos tierras a sus hijos** que los hombres, y la mitad de las mujeres titulares cedían su tierra al ente.
- El traspaso de la tierra de **padres a hijos** destacaba, sobre todo, **en las explotaciones de más superficie** (al no conocerse la dedicación de las tierras y de la explotación es difícil establecer inferencias en este hecho).

En relación con el tipo de transmisión, los expedientes que incluían trabajadores no ofrecen singularidades remarcables.

2.6.3 Tipos y ayudas recibidas por cese anticipado

De los diversos tipos de ayuda contemplados en los 911 expedientes de cesión vigentes en 2003-2004 se resalta lo que sigue:

- Alrededor del **75% de los expedientes analizados percibían la prima anual complementaria**, la cual era proporcional a las hectáreas en producción que se cedían, con un techo de 3.000 euros según la última convocatoria.
- Una proporción ligeramente inferior correspondía a la **indemnización anual**, la cual era una cantidad fija que variaba en torno a los 5.000 euros anuales según si el cónyuge dependía o no del titular que realizaba la cesión. La indemnización y la prima acostumbraban a ir conjuntamente.
- Menos de un 25% de los expedientes percibía un **complemento anual de jubilación entre los 65 y los 70 años**, en el caso de que la jubilación y cuotas de la Seguridad Social que les correspondían

fueran inferiores a lo que cobraban de prima y de indemnización. En estas circunstancias es normal que se tratase de los expedientes que recibían las ayudas más pequeñas.

- Finalmente, un 15% de expedientes correspondientes a las indemnizaciones de los trabajadores que se encontraban en explotaciones que hacían la cesión, representaron un importe de 3.452 euros en la última convocatoria. Cuando estas indemnizaciones se cobraban solas o junto con el complemento de jubilación, la ayuda total de los expedientes era muy reducida; sin embargo, cuando se añadían a las primas y complementos habituales se llegaba al máximo de ayuda anual. Éstos máximos representaban la situación más habitual de la indemnización y correspondían a las explotaciones en las que el cónyuge, que figuraba como asalariado, se jubilaba.
- Aunque a través de la **prima anual por hectárea** había una relación entre la cantidad de ayuda percibida y la superficie de tierra disponible (a mayor tierra, mayor percepción), no se apreciaban diferencias de comportamiento muy claras derivadas del total de ayuda percibida.
- Se apuntó un aumento de las cesiones entre padres e hijos de las explotaciones que recibían más ayudas, un hecho que implicaría una cierta estrategia de aquellas explotaciones que son, a su vez, las que traspasaban mayor número de hectáreas (no se disponían de datos para valorar la presencia de ganado).
- Se observó el hecho de que determinadas explotaciones preparaban los dossiers de manera que pudieran sumar la jubilación de la mujer y llegar a un máximo de percepción. Sin embargo, esto no se encontraba relacionado con una estrategia complementaria de traspaso de la tierra de padres a hijos.

2.6.4 Cese anticipado: diagnóstico, valoración y alternativas

Cese anticipado Diagnóstico y valoración	Alternativas y propuestas
<ul style="list-style-type: none"> • Las explotaciones recurren escasamente a las ayudas para el cese anticipado que, aparte de requerir condiciones de cumplimiento restrictivas, demandan unas habilidades de tramitación particulares. • La capacidad de preparación de los dossiers es un prerequisite fundamental que determina su incidencia y que, más raramente implica algunos excesos la preparación de aquellos en los que se incluyen también indemnizaciones para el cónyuge y trabajador. • Los expedientes de cese resultan particularmente difíciles de cumplimentar y necesitan de la colaboración de un técnico muy preparado. • Los jóvenes que se instalan por primera vez prácticamente sólo acceden a la tierra procedente del cese de sus propios padres. En estas circunstancias se hace difícil encontrar un padre que “realmente” se prejubilase. 	<ul style="list-style-type: none"> • El cese anticipado puede jugar un papel importante en el sector ya que puede ser una vía para incentivar la reestructuración y ampliación del tamaño de las explotaciones; pero con medidas de acompañamiento decididas. • El efecto estructural que tiene el cese cuando la tierra pasa sencillamente de padres a hijos es prácticamente nulo. Este traspaso se puede favorecer por otras vías, de tipo más fiscal o a través de las ayudas de a la primera instalación. • Para que su incidencia sea importante se necesita una mayor divulgación y a la vez disponer de un organismo activo de intermediación para el conjunto del territorio (el ejemplo de las comarcas de Tarra-gona puede ser, hasta cierto punto, aprovechable). • Para que el organismo de intermediación sea realmente operativo convendría un apoyo legal similar al que puede ser un banco de tierras.

<p>Cese anticipado Diagnóstico y valoración</p>	<p>Alternativas y propuestas</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Son muy infrecuentes las cesiones que contribuyen a aumentar el tamaño de otras explotaciones y que permiten satisfactoriamente la transformación de las estructuras agrarias. • Aunque las tendencias favorezcan el arrendamiento más que la compraventa, el hecho de que las cesiones se produzcan en la inmensa mayoría como arrendamientos no significa un apuntalamiento decisivo ni definitivo de la transformación de las estructuras agrarias. • Representa una de las ayudas más interesantes desde un punto de vista económico, en cuanto a que no existe una contraprestación o necesidad de gasto detrás de la ayuda. • Con una media de ayuda anual que se sitúa entre los 7.000 y los 8.000 euros (y que no excluye la obligación de continuar cotizando a la Seguridad Social) la ayuda no ofrece, en cualquier caso, un incentivo lo bastante importante para el abandono de la actividad que comporta, como no sea que se trate de explotaciones más bien marginales (o el hecho que en realidad no hay propiamente una jubilación). 	<ul style="list-style-type: none"> • En cualquier caso, las ayudas al cese anticipado deben acompañarse de una intervención decidida para orientarlo como instrumento de cambio estructural. • Los objetivos alcanzados serían mucho más correctos y amplios planteados como una estricta operación de jubilación anticipada a cargo de la Seguridad Social. • Dadas las características generales de la aplicación de este tipo de ayudas, sería necesario un replanteamiento en profundidad. • De entrada, la modulación de las diferentes ayudas incluidas parece bastante coherente y únicamente se plantean interrogantes en relación con la prima por hectárea, dado que el grado de rendimiento de estas es muy diferente según el cultivo y la zona.

<p>Cese anticipado Criterios de prioridad o restricciones en el cese</p>	<p>Alternativas y propuestas</p>
<ul style="list-style-type: none"> • La incidencia sobre la transformación y mejora de las estructuras que tiene el cese anticipado si se limita al pasar la tierra de padres a hijos (que representa la mayoría de las ayudas de cese actuales) es mínima o nula. El traspaso de padres a hijos ya se puede incentivar con los estímulos fiscales existentes y otros posibles que sean nuevos. • Limitar o dar prioridad en el cese a aquellos que se encuentran más cerca de la jubilación representa un ahorro de recursos para la Administración, pero entra en contradicción con los objetivos de jubilación anticipada. • La restricción a un mínimo de 12 hectáreas por parte del cedente, determinada por el Real Decreto 5/2001, de 12 de enero, por el que se establece un régimen de ayudas destinadas a fomentar el cese anticipado en la actividad agraria, limita la transmisión de la tierra de las explotaciones pequeñas en las áreas de agricultura intensiva. Del mismo modo, el límite de facto máximo de subvención de 30 hectáreas podría considerarse una cantidad razonable. 	<ul style="list-style-type: none"> • Se tendría que plantear desterrar el criterio de prioridad en función de la proximidad a la edad de jubilación. En caso de limitación de recursos, igual convendrían otras restricciones estructurales. • La tierra traspasada a través del cese anticipado debe servir para facilitar el aumento de tamaño de las explotaciones. • En función de la disponibilidad de recursos, es necesario valorar la extensión a todo el territorio y la promoción de entes de cesión que pueden tener un gran interés en la transformación de las estructuras agrarias.

2.6.5 Propuestas para una gestión ágil y telemática del cese anticipado

- Diseñar una **tramitación rápida** y de mayor facilidad para el ciudadano y la administración, reduciendo la burocracia y empleando medios telemáticos.
- Realizar la gestión **a través de la Solicitud Única (SU)**. La SU calcularía una Renta Unitaria de Trabajo (RUT) estándar por explotación que implicaría un cálculo de las hectáreas tipo (definición hasta ahora). La SU también identificaría el régimen de tenencia de la tierra (propiedad u otros). Así, el que cesa podría marcar en la SU si se acoge al cese anticipado y, en su caso, la tierra que se queda para consumo propio.
- Desarrollar **controles online**, con la debida autorización de los beneficiarios, sobre la vida laboral, el IRPF y el cumplimiento de las obligaciones con la Seguridad Social y Agencia Tributaria.
- Creación de **informes técnicos automatizados** (T2).
- Estimar el **tiempo de traspaso desde la resolución**, el cual podría ser desde la resolución del trámite hasta un máximo de la convocatoria de la siguiente campaña de SU.
- Valorar el derecho a **cobrar a partir de la fecha del último trámite** justificativo del traspaso.
- En la convocatoria de SU del año siguiente el cedente ya no necesitaría hacer la declaración y el cesionario declararían la explotación resultante.
- Realizar un **seguimiento anual** de la declaración única del cesionario.
- Comprobar la **justificación documental** del traspaso de compraventa y/o arrendamiento a través del gestor documental, los registros del Catastro o el Registro de la Propiedad.



Capítulo 3

Formación y acceso a la profesión agraria

Autores:

José Carlos Caballero Rubiato

José Manuel Delgado Pérez

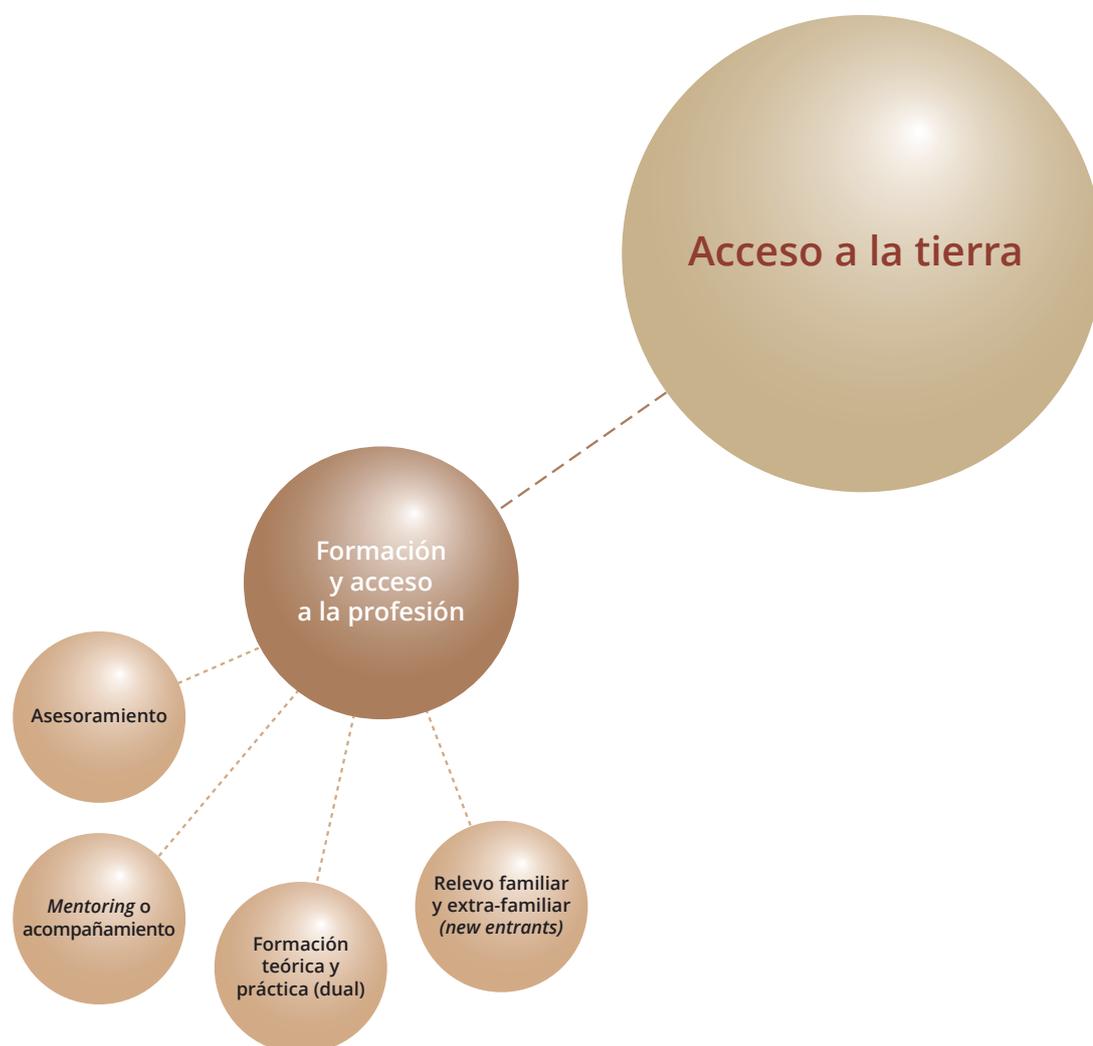
María Díaz de Quijano Barbero

Juan Lázaro Menéndez

Antonio Romé Pérez

Herminio Velicia Martínez (coordinador)

FORMACIÓN Y ACCESO A LA PROFESIÓN AGRARIA



3.1 INTRODUCCIÓN Y OBJETIVOS

El acceso a la tierra es uno de los principales problemas a los que se enfrentan los jóvenes que quieren comenzar en el sector agrario. Los **jóvenes tienen más dificultades** para el acceso a la tierra y su motivación responde a una amalgama de factores analizados en el Grupo Focal, entre los que destacan la baja movilidad de la tierra y el elevado precio de esta. Por todo ello es necesario **identificar las barreras** que impiden el acceso a la tierra y **nuevas formas o figuras de acceso a la tierra** como los bancos de tierra o la cesión compartida, entre otras.

También es necesario reconsiderar las iniciativas de los bancos de tierras que tratan de hacer frente a las limitaciones para el acceso a la tierra, así como la posibilidad de dar ayudas para el fomento del alquiler o la cesión de tierras. Conviene igualmente considerar la existencia de tierras abandonadas para el cultivo y la ganadería.

España presenta graves problemas que amenazan el futuro del sector agrario español y el modelo de agricultura familiar siendo el más importante la falta de relevo generacional. La **incorporación de jóvenes agricultores y nuevos agricultores (new entrants)** casi siempre **basado en el modelo familiar de agricultura** debe permitir un futuro sostenible del sector agrario y el medio rural.

En sus reuniones y debates este subgrupo trabajó para alcanzar los siguientes objetivos:

- 1.** Analizar los **aspectos del acceso a la tierra relacionados con la formación** de jóvenes y la adquisición de capacidades tanto teóricas como prácticas, y especialmente las relacionadas con el acceso a la tierra a través de formación y asesoramiento de los jóvenes.
- 2.** Analizar los aspectos relacionados con la **financiación del acceso a la tierra de los jóvenes** a través de ayudas públicas y con otros instrumentos de financiación en la incorporación y el acceso a la tierra.
- 3.** Analizar las actuales **políticas de desarrollo rural, el papel de los Grupos de Desarrollo Rural y las entidades locales** para mejorar el relevo generacional y el acceso a la tierra a través de los Programas de Desarrollo Rural y el Plan Estratégico de España para la futura PAC.
- 4.** Realizar propuestas para la **modificación de los procedimientos administrativos para impulsar la instalación y modernización de las explotaciones agrarias** y qué tipo de herramientas son las más idóneas para la instalación de agricultores en relación con la formación y especialmente al asesoramiento en el inicio de la actividad.
- 5.** Revisar la **formación en los distintos procesos de acceso a la tierra**, especialmente en su versión de formación práctica para proponer actuaciones se puedan impulsar para mejorar la orientación de la formación para la capacidad de respuesta de los jóvenes agricultores.
- 6.** Analizar las necesidades y oportunidades en relación con la existencia de **figuras**, como la de los asesores, **que puedan apoyar los procesos de relevo generacional** y de acceso a la tierra, y las experiencias en acceso en base a **procedimientos multi-etapa**.

Durante los debates se expusieron algunas de las experiencias de los bancos de tierras de las Comunidades Autónomas y grupos operativos (GO) relacionados con el acceso a la tierra que pueden ser interesantes para el futuro.

3.2 ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN ACTUAL Y PROPUESTAS DE SOLUCIÓN

Se desglosaron las aportaciones en **dos partes** claramente diferenciadas: la **formación en la profesión agraria** y la **incorporación a la actividad agraria** en las diversas modalidades, ambos enfocados al problema en el acceso a la tierra.

3.2.1 Limitaciones de los mecanismos y herramientas existentes

3.2.1A En el ámbito de los sistemas de formación en la profesión agraria

Los expertos formularon valoraciones sobre las limitaciones que la actual formación en la profesión agraria tiene, especialmente en relación con su traslado a conocimientos en materia de acceso a la tierra.

Las principales limitaciones encontradas en este apartado fueron pueden resumirse en:

- **Formación poco práctica y adecuada** a la explotación en que se accede a la actividad agraria y a la tierra. Es necesaria una mayor formación práctica o de mayor duración, así como incluir cursos sobre el traspaso de fincas en el itinerario curricular de las formaciones agrarias.

- **Falta de espacios para probar ideas y proyectos** antes de incorporarse, como los espacios test agrarios¹ (o similares).
- **Formación poco profunda o insuficiente** en relación con la viabilidad de las **inversiones** y en los **aspectos económicos y de gestión** relacionados con la forma de acceso a la tierra y la inversión en capital tierra.
- **Asesoramiento inadecuado en materia de gestión** y viabilidad de inversiones en las explotaciones y en materia de **compra de tierras**.

3.2.1B En el ámbito de los sistemas de incorporación a la profesión agraria

Los expertos formularon valoraciones sobre las limitaciones que los actuales **sistemas de ayudas y procesos de incorporación a la profesión agraria** tienen, en relación especialmente a su traslado a conocimientos en materia de acceso a la tierra.

De manera resumida, las principales limitaciones identificadas fueron:

- El **sistema de ayudas** a los jóvenes agricultores y a la incorporación a la actividad agraria **complica el relevo generacional**
- Existe una **falta de conexión de las ayudas del primer pilar** de ayudas directas **y el segundo pilar** de desarrollo rural de la PAC. Además, las ayudas en pago directo están vinculadas a la superficie y no facilitan el acceso a ella.
- Estas **ayudas no se suelen utilizar para el acceso a la tierra en propiedad**.
- Actualmente los **Instrumentos Financieros de FEADER** para préstamos en compra de tierras solo se pueden solicitar en la ayuda de primera instalación. Es un **mecanismo todavía incipiente** y del que no se dispone de datos.
- Los **bancos de tierras**, bolsas de tierras, bolsa de fincas en desuso e iniciativas similares se han demostrado **poco eficaces**, a menudo por falta de confianza del cedente de la tierra y desconocimiento de la persona a quien la cede. Están demasiado centralizados y lejanos y disponen de poca oferta local o comarcal.
- El **mentoring, acompañamiento o tutorización** debe vincularse a la formación práctica y cercana y a la adaptación del joven a la explotación real.

3.2.2 Propuestas de solución

Las propuestas de solución realizadas por el subgrupo a las limitaciones y problemas detectados se agruparon en tres apartados:

- A. Formación para el acceso a la profesión agraria.
- B. Ayudas a la incorporación de jóvenes a la actividad agraria y a jóvenes agricultores.
- C. Bancos de tierras o similares y otras medidas.

¹ <https://espaciostestagrarios.org/>

3.2.2A Mejora de la formación para el acceso a la profesión agraria para lograr con éxito el acceso a la tierra

En relación con el acceso a la profesión agraria los expertos propusieron:

- Impulsar la aplicación de **metodología de programas de mentoring**, acompañamiento o afines en las nuevas incorporaciones con enfoque holístico. Incluyendo acompañamiento emocional y técnico durante el proceso de traspasos de fincas (acompañamiento a los titulares que se jubilan y a los que retoman el proyecto).
- Facilitar **medidas de prueba y aprendizaje previos a la instalación** y el acceso a la tierra y comprobar la viabilidad del proyecto mediante:
 - **Ayudas al aprendizaje** para asegurar un ingreso mínimo durante un año o ticket de autónomo no reembolsables para dedicar un tiempo de aprendizaje y maduración en la decisión de instalación o del proyecto.
 - Introducción de **modelos de protocolo familiar** en la continuación familiar de la explotación o experiencias del tipo contratos relevo (cese anticipado).

3.2.2B Ayudas a la incorporación de jóvenes a la actividad agraria y a jóvenes agricultores

En relación con las ayudas a la incorporación de jóvenes a la actividad agraria y a jóvenes agricultores, los expertos plantearon las medidas siguientes enfocadas a la modificación de los actuales sistemas de ayudas PAC y a la introducción de nuevas.

- Contemplar una **ayuda entre un joven que se instala** en una explotación **y un agricultor que cesa o se jubila**, en el ámbito del artículo 71 de la propuesta del Reglamento PAC sobre los Planes Estratégicos sobre la cooperación en el contexto de la sucesión de explotaciones agrícolas. Se podría vincular parte de la ayuda a las hectáreas traspasadas para incentivar la cesión de tierras.
- Contemplar la **ayuda a la primera instalación** en explotaciones para personas de **41 años o más**.
- Apoyar la **compra de tierras por jóvenes en la medida de inversión**, aunque no se solicite a la vez la ayuda a la primera instalación (limitado al 10% actualmente). En este sentido, se podría incluir en el Plan Estratégico de España para la PAC post 2020 la opción que contempla el artículo 68 de la propuesta del Reglamento antes mencionado, en relación con los jóvenes y la compra de tierras con Instrumentos Financieros.

3.2.2C Bancos de tierras o similares y otras medidas similares como grupos operativos

En relación con los actuales sistemas de bancos de tierras y otras medidas similares contempladas en los grupos operativos relacionados con el acceso a la tierra, el subgrupo propuso lo siguiente:

- Mejorar los **bancos de tierras**, bolsas de tierras, bolsa de fincas en desuso e iniciativas similares para hacerlos más cercanos, combinarlos con acompañamiento e introducir una oferta local o comarcal.
- Mejorar la **normativa de régimen local para arrendar** por muchos años las entidades locales menores.
- Mejorar la **normativa de arrendamientos rústicos** para facilitar el acceso a la tierra por más periodo.
- Reducir la **fiscalidad de los arrendamientos** para facilitar la cesión en arrendamiento.

- Contemplar **otras formas de acceso a la profesión**: empresas de servicios sin tierra o el acceso multi-etapa.
- Impulsar una **campaña publicitaria y de concienciación** al público en general y a los titulares próximos a la jubilación sobre el interés del traspaso de fincas. Esta campaña también debería enfocarse a prestigiar y valorizar la actividad agraria.

3.3 ACTORES, NORMATIVAS Y RECURSOS NECESARIOS PARA AVANZAR

Este apartado se centra en la identificación de los actores y el papel a desempeñar por ellos, identificados por el subgrupo. Los cambios normativos necesarios quedan detallados en el apartado anterior (3.2.2) en relación con las propuestas de solución aportadas.

Los expertos del subgrupo identificaron los actores que intervienen en cada una de las actuaciones y medidas descritas, así como su papel en la formación y la incorporación de nuevos profesionales agrarios en relación con el acceso a la tierra.

Actores	Roles identificados (existentes o posibles)
Unión Europea: Consejo y Parlamento, Comisión Europea.	Normas y reglamentos de la PAC, como Planes Estratégicos y Reglamentos Delegados, para definir las condiciones de las ayudas a la incorporación de la actividad agraria, de la formación y del resto de medidas relacionadas con ambas materias. También las regulaciones en relación con instrumentos financieros en la compra de tierras.
Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y Comunidades Autónomas.	Elaboración del Plan Estratégico de España para la PAC post 2020. En ellos se deben definir las cuestiones relacionadas la incorporación de jóvenes a las explotaciones y ayudas de formación y cooperación para la cesión de explotaciones mencionadas. Apoyar la cooperación a través de grupos operativos específicos orientados a facilitar el traspaso e incorporación. También definir la forma de implementación de los instrumentos financieros en relación con la compra de tierras.
Ministerio de Hacienda.	Revisión de la normativa de arrendamientos rústicos. Revisión de la normativa de régimen local para facilitar el acceso a la tierra de parcelas de titularidad pública de ayuntamientos y entidades locales menores.
Comunidades Autónomas y organismos competentes en materia de bancos de tierras o similares.	Creación o modificación de los bancos de tierras existentes para que tengan un funcionamiento más local o comarcal y cercano al arrendatario, y que salven la barrera emocional de ceder las tierras a personas ajenas.

Actores	Roles identificados (existentes o posibles)
<p>Comunidades autónomas, órganos competentes en materia de formación agraria y asesoramiento.</p> <p>Responsables de sistemas de formación dual.</p> <p>Responsables de sistemas de validación por experiencia y formación complementaria.</p> <p>Grupos de Acción Local u otros actores de formación.</p> <p>Centros de validación de aprendizaje formal y no formal (CEDEFOP).</p> <p>Cooperativas agrícolas dedicadas a formación.</p>	<p>Mejorar la formación práctica de las personas que acceden a la profesión agraria, mediante cursos prácticos u colaborativos con agricultores con experiencia. Mejorar la formación en relación con la viabilidad de las inversiones y especialmente respecto a la compra de tierras.</p> <p>Impulsar o mejorar los sistemas de validación por experiencia y formación complementaria.</p> <p>Mejorar el asesoramiento en materia de viabilidad de inversiones y acceso a la tierra.</p>
<p>Comunidades autónomas, órganos competentes en la ejecución del Plan Estratégico.</p>	<p>Incidir en la figura del tutor que acompañará y asesorará al joven en el proceso de puesta en marcha del plan empresarial a lo largo de un periodo máximo de cinco años.</p>
<p>Administraciones competentes en la fiscalidad de las cesiones de tierras.</p>	<p>Incentivar la cesión de tierras con algún tipo de ayudas o mejora de la fiscalidad de la cesión en arrendamiento e incluso de la cesión en propiedad a agricultores profesionales no familiares.</p> <p>Favorecer la transmisión de tierra a los nuevos agricultores o new entrants.</p>
<p>Comunidades autónomas, órganos responsables de campañas publicitarias.</p>	<p>Impulsar campañas publicitarias para prestigiar la actividad agraria y para concienciar a los titulares de las tierras próximos a la jubilación o ya jubilados sobre el interés de traspasar las fincas, sobre todo si se ponen incentivos.</p>
<p>Responsables de actuales bancos de tierras y futuros grupos operativos vinculados al acceso a la tierra y/o bancos.</p>	<p>Mejorar los bancos de tierras y los bancos de agricultores cesantes cedentes y agricultores cesionarios.</p>

3.4 CONCLUSIONES

La problemática identificada por los expertos del subgrupo, tras analizar la situación actual en relación con la formación y a la incorporación a la actividad agraria y su relación con el acceso a la tierra, y las medidas propuestas, permitió obtener las siguientes **conclusiones generales**:

En cuanto a la problemática, debilidades y limitaciones identificadas:

- Actualmente la **formación es poco práctica y adecuada** a la explotación en que se accede a la actividad agraria y a la tierra.
- Existe una **falta de espacios para probar ideas y proyectos antes de incorporarse, como los espacios test agrarios² o similares**.
- La **formación actual es poco profunda o insuficiente** en relación con la viabilidad de las **inversiones** y en los **aspectos económicos y de gestión** relacionados con la forma de acceso a la tierra y la inversión en capital tierra. Asimismo, el asesoramiento actual es **inadecuado** en materia de gestión y viabilidad de inversiones en las explotaciones y en materia de compra de tierras.
- Las **ayudas** a los jóvenes agricultores y ayudas a la incorporación a la actividad agraria complican el **relevo generacional**. Además, las **ayudas en pago directo están vinculadas a la superficie** y no facilitan el acceso a ella. No se suelen utilizar ayudas para el acceso a la tierra en propiedad.
- Actualmente los **instrumentos financieros** de FEADER para préstamos en compra de tierras solo se pueden solicitar en la ayuda a la primera instalación.
- Los **bancos de tierras**, bolsas de tierras, bolsa de fincas en desuso e iniciativas similares, se han demostrado **poco eficaces**, a menudo por falta de confianza del cedente de la tierra y por desconocimiento de la persona a quien la cede. Están demasiado centralizados, resultan lejanos y disponen de poca oferta local o comarcal.
- El **mentoring, acompañamiento o tutorización** debe vincularse a la formación práctica y cercana y a la adaptación del joven a la explotación real.

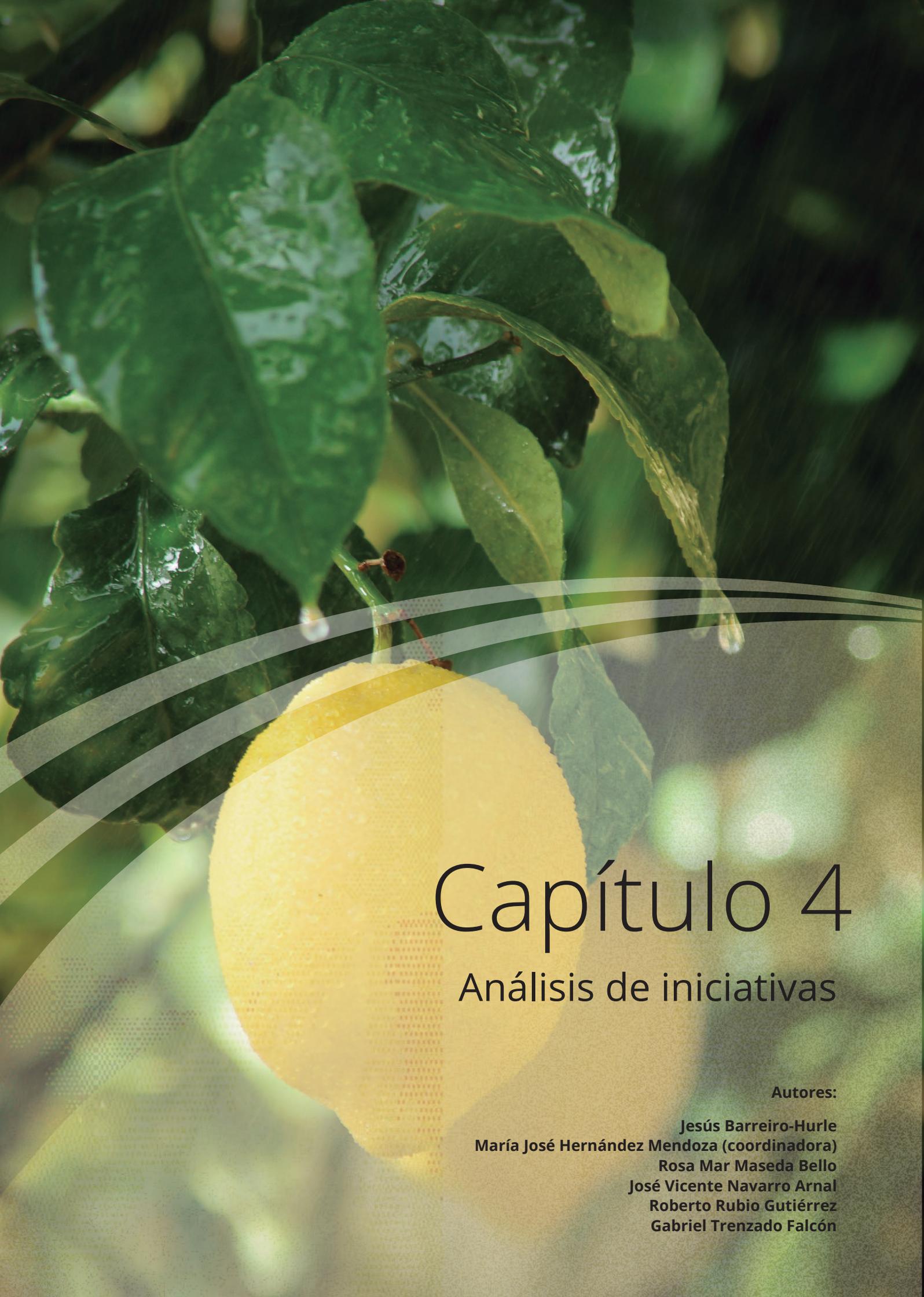
En cuanto a las medidas propuestas por el subgrupo:

- Impulsar la aplicación de metodología de programas de *mentoring*, acompañamiento o afines en las nuevas incorporaciones con enfoque holístico. Incluyendo acompañamiento emocional y técnico durante el proceso de traspasos de fincas (acompañamiento a los titulares que se jubilan y a los que retoman el proyecto).
- Facilitar **medidas de prueba y aprendizaje** previos a la instalación y el acceso a la tierra y comprobar la viabilidad del proyecto mediante:
 - **Ayudas al aprendizaje para asegurar un ingreso mínimo** durante un año o ticket de autónomo no reembolsables para dedicar un tiempo de aprendizaje y maduración en la decisión de instalación o del proyecto.
 - Introducir **modelos de protocolo familiar** en la continuación familiar de la explotación o experiencias del tipo contratos relevo (cese anticipado).

² <https://espaciostestagrarios.org/>

- Contemplar una **ayuda entre un joven que se instala en una explotación y un agricultor que cesa o se jubila**. Se podría vincular parte de la ayuda a las hectáreas traspasadas para incentivar la cesión de tierras.
- Apoyar la **compra de tierras por jóvenes en la medida PAC** de inversiones, aunque no se solicite a la vez la ayuda a la primera instalación (limitado al 10% actualmente).
- Contemplar la **ayuda a la instalación** en explotaciones para personas **mayores de 40 años**.
- Incluir en el Plan Estratégico de España para la PAC post 2020 la opción que contempla el artículo 68 sobre inversiones de la propuesta del Reglamento sobre Planes Estratégicos en relación con los **jóvenes** y la **compra de tierras con Instrumentos Financieros**.
- **Mejorar los bancos de tierras**, bolsas de tierras, bolsa de fincas en desuso e iniciativas similares para hacerlos más cercanos, combinarlos con acompañamiento e introducir una mayor oferta local o comarcal.
- Mejorar la **normativa de régimen local** para arrendar por muchos años las entidades locales menores.
- Mejorar la **normativa de arrendamientos** rústicos para facilitar el acceso a la tierra por más periodo.
- **Reducir la fiscalidad de los arrendamientos** para facilitar la cesión en arrendamiento.
- Contemplar otras formas de acceso a la profesión: **empresas de servicios sin tierra o el acceso multi-etapa**.



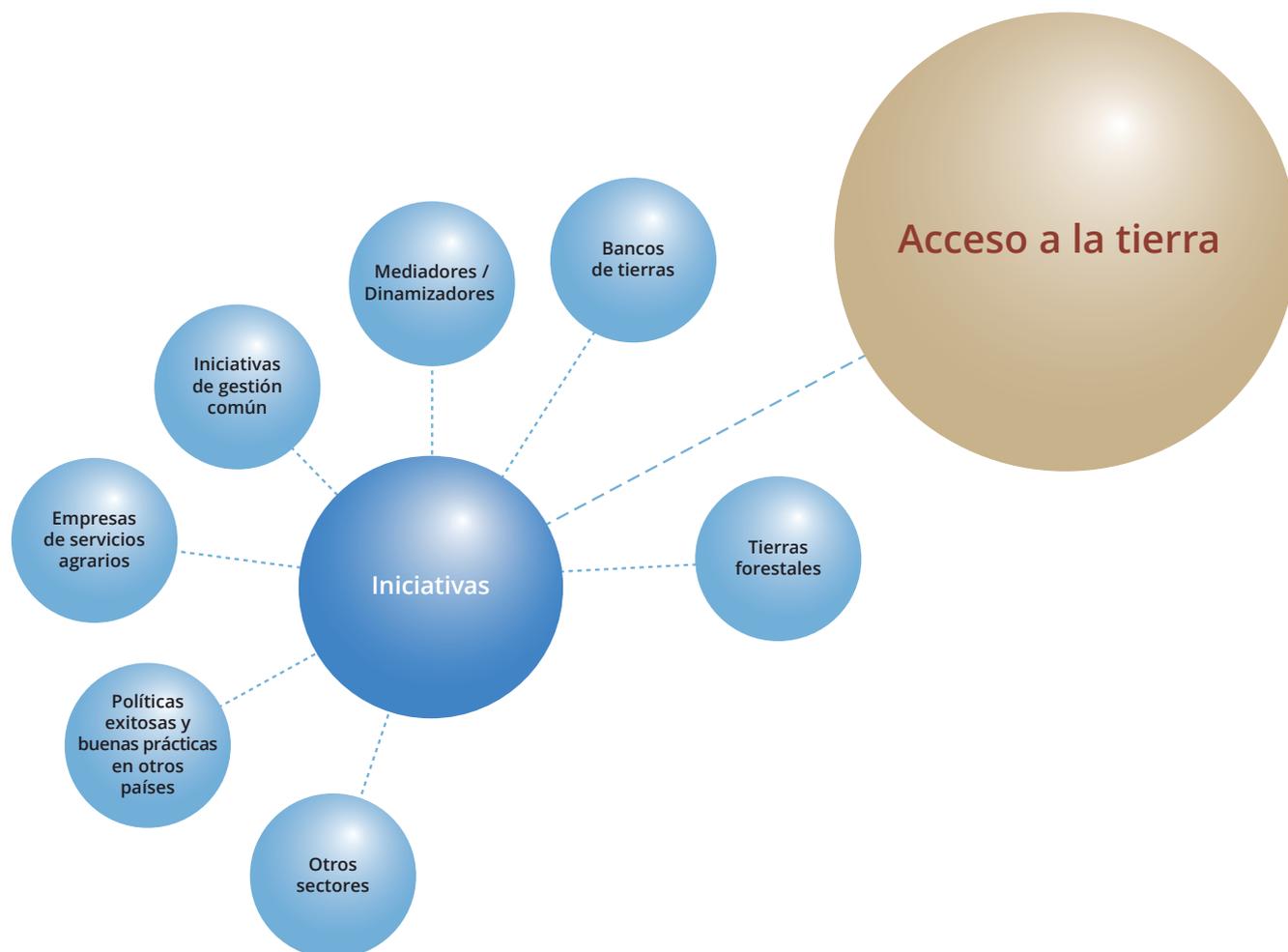


Capítulo 4

Análisis de iniciativas

Autores:

Jesús Barreiro-Hurle
María José Hernández Mendoza (coordinadora)
Rosa Mar Maseda Bello
José Vicente Navarro Arnal
Roberto Rubio Gutiérrez
Gabriel Trenzado Falcón



4.1 INTRODUCCIÓN Y OBJETIVOS

El subgrupo 4 tuvo como cometido realizar un **análisis de iniciativas** que incluye diversas cuestiones tales como el papel y las experiencias existentes de mediadores, **bancos de tierras**, **grupos operativos** (GO) e **iniciativas de gestión conjunta** (IGC), así como la identificación de **problemas similares en otros sectores y en otros países** que permitan extraer buenas prácticas. También se propuso el **análisis de la legislación** requerida para que los distintos actores implicados en el proceso cuenten con la necesaria seguridad jurídica.

Para llevar a cabo este análisis, el subgrupo contó con seis expertos procedentes de diferentes ámbitos, todos ellos muy activos y con experiencias muy enriquecedoras, lo que permitió desarrollar un debate provechoso.

Así, el subgrupo contó con la **participación de perfiles con un conocimiento profundo en política agraria y economía** como Jesús Barreiro-Hurle del Centro Común de Investigación de la Comisión Europea (JRC), Gabriel Trenzado, quien cuenta con amplia experiencia en el mundo cooperativo, y María José Hernández, funcionaria del MAPA destinada en Francia y en la OCDE y conocedora, por tanto, de las políticas francesas y de otros países en el ámbito estudiado. La visión más general, aportada por estos expertos, se vio enormemente **complementada y enriquecida con la experiencia cercana al terreno y la práctica del** resto de participantes del subgrupo, todos ellos **miembros de grupos operativos (GO)** con iniciativas de gran interés en la materia en zonas donde la problemática de acceso a la tierra es especialmente grave ("periferia"). Así, José Vicente Navarro del GO INNOLAND aportó las lecciones

aprendidas en un proyecto basado en la gestión de tierras por una IGC en la zona de Levante, desde su dilatada experiencia como agricultor y presidente de una cooperativa. Rosa Maseda, del GO Resurgir Alto Navia, compartió con el grupo su gran experiencia trabajando en una empresa de servicios con un papel muy activo en la gestión de la tierra en Lugo y Asturias. Roberto Rubio, del GO PROMINUFUN, aportó una visión enriquecedora, tanto por su experiencia como productor como de gran conocedor del mundo rural forestal de Castilla y León, que comparte problemas y soluciones con el mundo agrario y que no debe disociarse del mismo.

La experiencia y conocimiento de los miembros del subgrupo se aportaron en los debates mantenidos, articulados en torno a las problemáticas identificadas en la primera fase de los trabajos del GFAT y en las aportaciones a los documentos de partida. De este modo, las **reflexiones que se aportan** por el subgrupo a lo largo de este capítulo se organizan en estos **cuatro ámbitos**:

- Tierras no gestionadas o infrautilizadas / propietario desconocido.
- Falta de movimiento en el mercado de la tierra.
- Reducido tamaño de las tierras disponibles.
- Otras cuestiones que frenan la instalación.

4.2 ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN ACTUAL Y PROPUESTAS DE SOLUCIÓN

4.2.1 Principales problemas identificados

4.2.1A Tierras no gestionadas o infrautilizadas / propietario desconocido

Uno de los principales obstáculos detectados por el subgrupo fue el desconocimiento del propietario de la tierra, o bien el hecho de que éste no esté correctamente actualizado en los datos catastrales. **La no existencia de un propietario conlleva que la tierra no esté debidamente gestionada o esté infrautilizada**¹. Esta falta de gestión se da también en muchos casos aun contando con propietario, y se considera una situación muy negativa, tanto para los agricultores vecinos (plagas), como para la economía de la zona, el medio ambiente y la biodiversidad y la provocación de incendios. Así mismo, la falta de un titular claro de la tierra es una barrera a la que deben enfrentarse las personas interesadas en arrendar o comprar la misma.

4.2.1B Falta de movimiento en el mercado de la tierra

Conforme a los datos del documento de partida (Anexo 2), que se confirmaron con las experiencias de los miembros, **el mercado de la tierra es poco dinámico**, tanto en lo que se refiere a la compraventa como al arrendamiento.

Como **obstáculos** se identificaron: la **desconfianza de los propietarios** ante un comprador/arrendatario desconocido y el valor afectivo de las tierras, la **tramitación onerosa** y complicada, las implicaciones fiscales, el **excesivo desembolso necesario en el comienzo de la actividad**, el desconocimiento, la **falta de asesoramiento** sobre modelos de explotación, negocio u orientaciones productivas, el efecto distorsionador de un **sistema de ayudas PAC** vinculado a la tierra y patrimonializado, la inestabilidad

¹ Los miembros consideraron que es más apropiado referirse en estos términos que a tierras abandonadas, ya que el concepto de abandonadas suele referirse a usos sólo agrarios, y de lo que se trata es de conseguir que las tierras tengan algún aprovechamiento, ya sea agrario, forestal o mixto. Aquellas superficies de uso forestal que disponen de un instrumento de planificación no deben ser consideradas como no gestionadas.

del **precio del arrendamiento**. A todos ellos se añaden el desconocimiento de cuáles son las tierras disponibles y la **insuficiente relación entre el que deja la actividad y el que busca instalarse**.

4.2.1C Reducido tamaño de las tierras disponibles

Preocupa la situación particularmente **en la “periferia”** de la península (fuera de la meseta y de Andalucía), donde las tierras disponibles son de un **reducido tamaño que dificulta la rentabilidad**. No obstante, los miembros del Subgrupo realizaron dos puntualizaciones.

La primera es la necesidad de **diferenciar entre cantidad de tierras disponibles y tamaño de parcelas**, ya que en algunas zonas no existen tierras disponibles, independientemente del tamaño, por lo que las acciones no pueden ser las mismas.

La segunda es que **el reducido tamaño no siempre es sinónimo de falta de rentabilidad**, ya que una adecuada elección de cultivos / aprovechamientos o un modelo de explotación vinculado a una cooperativa comercializadora puede permitir alcanzar la rentabilidad buscada.

4.2.1D Otras cuestiones que frenan la instalación

Los participantes identificaron otra serie de cuestiones que frenan la entrada de nuevos activos, y que por tanto reducen el atractivo de las tierras: la falta de formación; el desconocimiento de a dónde acudir; la falta de prestigio de la profesión, de valoración del sector primario y de conexión y conocimiento generacional; la falta de acompañamiento; la complejidad de los trámites; los problemas de viabilidad ligados a la falta de conocimiento de la rentabilidad agraria y economía de las explotaciones y de los mercados agrarios; la falta de conciencia de cadena; la falta de digitalización en el mundo rural; la falta de mecanismos financieros para la conservación de la tierra o adaptados al inicio de una explotación agraria, con un alto nivel de inversión y una rentabilidad a muy largo plazo.

4.2.2 Propuestas de solución

A continuación, se detallan las propuestas de solución aportadas, siguiendo la misma estructura entorno a los ámbitos indicados. En cada apartado, se incluye la descripción de agentes implicados y recursos necesarios para su ejecución.

4.2.2.A Tierras no gestionadas o infrautilizadas / propietario desconocido

Es preciso **identificar las tierras** no gestionadas o infrautilizadas, para lo que en una primera fase sería necesario utilizar el **SIGPAC** y cualquier otra herramienta tecnológica disponible como por ejemplo el **COPERNICUS**, que permita llevar a cabo un primer filtro y un mapeo completo. En el caso de tierras sin propietario, el **catastro** podría realizar este primer análisis. El trabajo en el terreno permitiría completar el análisis de esta primera fase, un trabajo en el que las autoridades locales tendrían un papel clave. En este sentido, **el ayuntamiento sería el nivel territorial óptimo** (se destaca la figura de los guardas rurales en caso de que los haya), por la cercanía y el conocimiento de la realidad del terreno, si bien **la cooperación entre todas las administraciones es clave**. En esta etapa de constatación en el terreno, es fundamental la labor de los agricultores / propietarios / selvicultores, que pueden y deben actuar sugiriendo tierras que pudieran ser confirmadas como no gestionadas, ya que son los que mejor las conocen, señalando estos casos al ayuntamiento. **Actualizar los datos de catastro** de forma rápida y sin coste (para que la realidad coincida con los datos de catastro) sería igualmente clave.

Una vez identificadas las parcelas sin propietario y no gestionadas, el objetivo primero debe ser conseguir que se trabajen, por lo que la administración debe **incentivar su aprovechamiento** y si no tiene

éxito, **darles publicidad**. Si en un período de tiempo no se pronunciara nadie, la administración las cedería para su explotación (pero sin que se puedan comprar-vender o bien previendo un sistema que permita al propietario recuperar la tierra si aparece con posterioridad al plazo previsto).

En lo que se refiere a **cómo fomentar su aprovechamiento**, sería más favorable el enfoque incentivador que punitivo. Se consideran positivas iniciativas para obligar a los propietarios a realizar labores de mantenimiento o a que paguen el coste de estas si es la administración la que se hace cargo de dichas tareas².

En esta misma línea incentivadora, se pueden establecer **incentivos directos para promover la planificación y ordenación** o bien a través **de medidas fiscales** para:

- **Favorecer la transmisión** tanto a los herederos (exención del impuesto de sucesiones y donaciones si se conserva la unidad de la explotación y se dispone de un plan de gestión/instalación – o se pretende arrendar para uso por parte de terceros) como a cualquier persona que quiera iniciar o ampliar su explotación (exención de la plusvalía).
- **Exención del IBI**: parcial para todas las tierras gestionadas y total para los predios o montes gestionados de forma sostenible o bajo criterios de sostenibilidad por los beneficios ambientales que ofrecen a la sociedad. Se podría hacer operativo con algunos incentivos, por ejemplo, aquellas superficies que se hayan acogido a los Eco-Esquemas de la futura PAC serían automáticamente elegibles a la exención del IBI.
- **Bonificación del Impuesto sobre el Patrimonio de las Personas Físicas** de las propiedades forestales siempre y cuando dispongan de un instrumento de ordenación forestal debidamente aprobado por la administración forestal competente.
- Incrementar los recursos disponibles para disponer de **planes de gestión forestal** en aquellas áreas de especial interés o con vocación forestal multifuncional (ganadería extensiva combinada con otros usos forestales o aprovechamientos no madereros).

4.2.2B Falta de movimiento en el mercado de la tierra

Las **medidas fiscales** serían de nuevo una buena vía para dinamizar el mercado de la tierra, por ejemplo, con soluciones para favorecer el arrendamiento por parte de jubilados, de forma que arrendar no les obligue a realizar el IRPF.

La búsqueda de **formas alternativas al arrendamiento / compra** se identificó como necesaria. Por ejemplo: la cesión a 15 años a través de iniciativas de gestión conjunta (IGC) como cooperativas para que se realice la explotación conjunta (y también la comercialización). A cambio, el propietario recibiría una parte de los beneficios de las ventas de los cultivos, una vez recuperada la inversión.

Se debe también establecer un **mecanismo simplificado de transmisiones y compraventa** en caso de que el valor de la tierra sea muy bajo (de forma que la tramitación no sea más costosa que el valor de la tierra).

² La Xunta de Galicia y ayuntamientos han puesto en marcha una iniciativa en este sentido, aunque es reciente y de momento no se puede evaluar. Para ponerla en marcha, han contado con la ayuda de la Dirección General del Catastro, que ha llevado a cabo un estudio ad hoc de identificación de tierras sin propietario en la zona. La Xunta de Galicia le trasmite la información a los ayuntamientos, que avisan a los propietarios por carta para que limpien las fincas y si antes de una fecha no se han limpiado, pasa a limpiarlas el ayuntamiento, pero la factura es posteriormente enviada a los propietarios para que se hagan cargo del coste. En todo caso, son pocos los ayuntamientos que lo han llevado a cabo, entre otros por el desprestigio que puede acarrear a nivel de elecciones.

Es preciso avanzar en **soluciones digitales** que permitan compartir la información necesaria para el acceso a la tierra con todos los agentes implicados y dar transparencia al mercado, a través de **una plataforma**, que recoja diversa información: identificación del propietario, dimensiones, lindes, uso de la tierra (y si está certificada bajo producción ecológica o no), si está disponible para arrendar o vender (o ambas), formación del que se incorpora, criterios exigidos del propietario (que sea conocido o no, que sea joven, etc.), precio (indicando precios medios u horquillas de transacciones anteriores que sirvan de referencia por tipo de uso³).

Una vez diseñada la plataforma, es preciso incitar a los propietarios para que incorporen la información en la plataforma y para que arrienden / vendan a través de **medidas de animación y dinamización o de incentivos económicos**⁴.

Es clave el **favorecer las relaciones personales y la transmisión de conocimientos** entre el que deja la actividad y el que se incorpora. Iniciativas como la “Quincena de la transmisión” en Francia⁵, el *mentoring* o apadrinamiento, las prácticas remuneradas en explotaciones (también existentes en Francia⁶), permitir la co-explotación entre padre e hijo/a sin que este último pierda los beneficios de incorporación, así como los bancos de saberes o el *Farm dating*, se consideran muy positivas.

Muy importante también es que tanto los propietarios como los compradores / arrendatarios dispongan de **acompañamiento jurídico y de garantías** (modelos de contratos, avales, resolución de conflictos). En el caso del arrendamiento, se requieren medidas que protejan al propietario y le garanticen el cobro, como el establecimiento de un seguro de arrendamiento (siguiendo el modelo de los seguros de alquiler de pisos); la priorización de los pagos de ayudas o seguros de cosecha a aquellos agricultores que son arrendatarios (con procedimientos que indiquen que las indemnizaciones del seguro deben emplearse para atender en primer término el pago del arrendamiento).

Para toda esta labor, es fundamental contar con un **mediador / dinamizador**, que realice tanto el acompañamiento administrativo (trámites, plataforma de búsqueda de tierras) como personal (asesoramiento, consejos, etc.), que debería ser una entidad privada, pero el tipo de entidad puede ser diferente en cada zona. La autoridad regional debería poder elegir entre un conjunto de entidades (e incluso de herramientas):

- IGC.
- Cooperativas.
- Organizaciones Profesionales Agrarias.
- Asociaciones, ONG (cuya finalidad en sus estatutos sea ésta).
- Bancos de tierras.
- Grupos operativos.
- Grupos de acción local.
- AKIS (incluyendo entidades del ámbito del I+D+i).
- Entidades de asesoramiento agrario.

³ Para ello debería analizarse la información disponible en la Dirección General del Catastro para las compraventas y buscar una fuente para los arrendamientos (obligar a que se notifiquen y construir una base de datos, etc.).

⁴ En Francia los incentivos pueden llegar a los 4.000 € por incluir la información en la plataforma.

⁵ <https://chambres-agriculture.fr/exploitation-agricole/transmettre-son-exploitation/quinzaine-de-la-transmission-reprise/>

⁶ Ejemplo de la región francesa de Bretaña: <http://www.transmission-en-agriculture.com/synagri/transmission-en-agriculture-stage-de-parrainage>

Se valoró positivamente el modelo francés en base a un único **Punto de Acogida a la Instalación** (PAI⁷) para cada territorio (que es designado por la administración mediante concurso, en base a unos requisitos previos). Este modelo ordena la actividad, de forma que los que se quieren instalar saben a dónde acudir.

El nivel territorial adecuado para la intermediación podría ser la provincia, pero con un seguimiento por parte del nivel administrativo superior, que pueda detectar la inacción y actuar en su lugar en caso necesario. El **trabajo en redes** también es clave para mejorar la eficacia.

Asimismo, el **redimensionamiento de explotaciones** ya existentes **debe tener un tratamiento específico** equivalente al de la instalación.

En el debate se puso de relieve que los fondos de inversión como vía para comprar tierras no cumplen con los objetivos de sostenibilidad en sus tres vertientes y deberían, por tanto, estar fuera del acceso de los incentivos. Su objetivo es meramente temporal y de rentabilidad a corto plazo.

Por otro lado, se debatió sobre la conveniencia de **establecer máximos de superficie** para una explotación a fin de garantizar la defensa del modelo de explotación familiar, algo que no se valoró positivamente por el grupo ya que las situaciones varían enormemente en función de la zona y del cultivo y porque la mecanización y la falta de rentabilidad conllevan explotaciones de mayor dimensión que siguen siendo familiares. Otra opción podría ser el **establecimiento de mínimos de superficie**, acompañado de una incentivación de incorporaciones de explotaciones con origen de ingreso mixto, agrícola o forestal. Para ello sería necesario disponer de un registro de explotaciones forestales.

4.2.2.C Reducido tamaño de las tierras disponibles

El primer paso sería realizar un **análisis técnico de las tierras disponibles** y de los cultivos o ganado que se puede implantar en ellas, ya que a veces una reducida dimensión es compatible con una explotación viable (y al revés, el tamaño no garantiza la viabilidad). **La información y formación es clave**, de forma que se pueda asesorar al que se va a instalar (o redimensionar su explotación) en base a estudios y proyecciones.

Una vez realizado el análisis, en caso de que la parcela no sea viable, se requieren medidas para **favorecer la explotación de una unidad productiva de tamaño suficiente**: mediante la **gestión conjunta** (IGC como cooperativa, que también comercializa la producción), sin cambios de propiedad; impulsando modelos de agrupación de la **gestión del territorio en el medio rural con distintas vocaciones** (agrícola, ganadera o forestal); a través de **permutas**. Se considera de nuevo más positivo el enfoque incentivador y basado sobre el principio de voluntariedad (mejor que el impositivo empleado en la concentración parcelaria). Es deseable poder ofrecer lotes mixtos de tierras (de varios usos, por ejemplo, pastoreo y huerto) en pro de la viabilidad.

Es preciso por tanto animar a los propietarios para que realicen permutas, con ayuda en caso de conflicto y asesoramiento técnico para evaluar sus tierras.

Tanto para el trabajo de análisis técnico, como para las medidas de consolidación de unidades productivas viables, se considera fundamental el **papel de un mediador / dinamizador**. Esta figura debería ser la misma que la descrita en el apartado anterior (4.2.2 B), teniendo en cuenta que está cerca del territorio, dispone de los medios técnicos y del conocimiento para determinar lo que debe considerarse una unidad productiva en esa zona y está en contacto directo con los agricultores para incentivar y apoyar las permutas.

⁷ <http://www.sinstallerenagriculture.fr/preparez-votre-installation/>

A esta tarea habría que añadir **medidas legales y fiscales** para mejorar las condiciones por ejemplo en el caso de las Sociedades de Gestión forestal. En el caso de las medidas fiscales, se podría trabajar con el Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados. Para favorecer la agrupación de la propiedad en los lugares de fuerte implantación del minifundismo y el intercambio de tierras, se propuso una deducción del 100% de la cuota tributaria a las transmisiones onerosas de suelo rústico y sobre la cuota de actos jurídicos documentados y documentos notariales para las agrupaciones de predios rústicos.

En el debate se puso de manifiesto la necesidad de dar un **tratamiento especial para tierras en Red natura 2000 o parques naturales** (probablemente con ayudas directas para garantizar la rentabilidad usando la posibilidad que ofrece la PAC para ayudas en Natura 2000) porque, además de tener reducido tamaño, tienen muchas limitaciones para su explotación (no se pueden mecanizar, limitación del uso de productos químicos, etc.), lo que hace que en muchos casos esas tierras acaban sin gestionar, resultando ello un sinsentido desde un punto de vista medioambiental.

4.2.2D Otras cuestiones que frenan la instalación

Se insistió en la necesidad de un **acompañamiento al que se instala durante todo el proceso**, de forma que le ayude a:

- Informarse (ayudas, forma jurídica, trámites, etc.).
- Formarse (plan de formación personalizado incluyendo prácticas remuneradas en una explotación).
- Encontrar una explotación.
- Elaborar un plan de viabilidad (es muy importante que el que se instale tenga una salida para comercializar sus producciones; la cooperativa puede ser una buena vía y el modelo más conocido y contrastado que permite la explotación individual combinado con economías de escala para ser más eficientes en la compra de medios de producción y provisión de servicios a la explotación, así como de acceso al mercado y a otros eslabones de la cadena).
- Asesoramiento para gestiones jurídicas, sociales, fiscales, etc.
- Seguimiento post-instalación.

Y **todo ello a través de una ventanilla única** que sería una entidad privada (siguiendo el modelo francés del Punto de Acogida a la Instalación -PAI- ya descrito y el concepto de mediador analizado en el apartado anterior 4.2.2 B).

El **acompañamiento también debe ser económico**, con ayudas a la instalación y a las inversiones. En este sentido, se consideró oportuno ampliar el ámbito de aplicación de las **ayudas a la instalación**:

- Si bien el apoyo a los jóvenes debe ser prioritario, porque uno de los objetivos principales de la PAC es el relevo generacional agrario, debe valorarse el apoyo también a **todos aquellos que quieran incorporarse**, aunque superen los 40 años (siempre que puedan rentabilizar su explotación antes de la jubilación), en especial a las unidades familiares.
- No solo a sector agrario (ampliar a sistemas mixtos, como agroforestal -producción forestal no maderera o ganadería extensivo en sistemas forestales-, sector forestal).

En relación con las inversiones, se consideró positivo el **modelo francés de cooperativas de material agrícola** (CUMA⁸), ya que reduce la inversión inicial de los que se instalan y fomenta la colaboración y trabajo conjunto desde el comienzo de la instalación. La incorporación puede ser para la transformación también.

⁸ <http://www.cuma.fr/content/les-chiffres-cles-des-cuma>

Es necesario poner en marcha una potente **campaña de comunicación a nivel nacional** para luchar contra el problema de desprestigio de la profesión y para valorar la realidad de un sector que ha demostrado su solidez y esencialidad en tiempos de crisis y de pandemia.

Por último, se consideró fundamental el **favorecer el contacto con los jóvenes** a través de convenios con los institutos y centros de formación, de forma que los jóvenes puedan hacer prácticas en las explotaciones de la zona para tener un primer contacto con la profesión, y a través de otras figuras como las ya comentadas en el apartado 4.1.2 B (bancos de saberes, Quincena de la transmisión, etc.). En esta línea a nivel del estado puede haber **intercambios entre Comunidades Autónomas** y a nivel de la UE para fomentar la creación de un **ERASMUS agrario**.

4.3 ACTORES, NORMATIVAS Y RECURSOS NECESARIOS PARA AVANZAR

La descripción de actores y recursos necesarios para poder implementar las soluciones propuestas, han sido incluidos en el apartado anterior 4.2, para complementar la descripción de las soluciones.

En este apartado se incluyen **necesidades legislativas** que el subgrupo identificó, complementarias a las normas que serían necesarias para establecer los incentivos detallados en el apartado anterior y en particular las ayudas y las medidas fiscales (que requerirían un análisis previo del impacto presupuestario).

No obstante, de forma general, y dada la gran casuística en diferentes zonas de España, se consideró mejor opción la **elaboración de recomendaciones, directrices y guías de buenas prácticas** que, en todo caso, deberían contar **con un sistema de seguimiento de su aplicación**, a nivel provincial, autonómico y nacional. Un sistema de seguimiento permite una evaluación y contribuye a la mejora de los diagnósticos y de los cambios necesarios en el diseño de las intervenciones.

4.3A Tierras no gestionadas o infrautilizadas / propietario desconocido

Desde el MAPA debería diseñarse un protocolo para la **definición técnica de tierra infrautilizada** a partir de las distintas fuentes de información utilizadas, y no solo en el ámbito de la PAC.

Se consideró necesario establecer un **mecanismo legal que permita** a las administraciones **ceder el aprovechamiento de tierras sin propietario no gestionadas** a terceros o interesados en unas condiciones adecuadas y justas.

Es preciso regular en la normativa qué tratamiento tienen las **inversiones en mejoras** que se realicen (con o sin subvenciones) en las tierras arrendadas o cedidas.

Se requeriría también un **desarrollo normativo nacional para** llevar a cabo un proceso de **actualización de la titularidad de la propiedad** (de actualización de los datos de catastro de forma rápida y sin coste).

4.3B Falta de movimiento en el mercado de la tierra

Se consideró oportuno desarrollar y aplicar debidamente el **contrato territorial de explotación** establecido en la normativa nacional⁹, así como realizar los cambios normativos necesarios para recuperar el **mecanismo de cesión anticipada**.

⁹ Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural.

4.3C Reducido tamaño de las tierras disponibles

Sería necesario establecer la normativa necesaria para crear una **figura de calidad o etiquetado que valore los productos procedentes de Red natura 2000** o parques naturales. Al hacerlo, se debería evitar duplicidades con marcas existentes otorgando la marca de facto a cualquier producto que ya esté bajo alguna de ellas.

4.3D Otras cuestiones que frenan la instalación

Se requerirá una modificación normativa para **ampliar el ámbito de aplicación de las ayudas a la instalación** (lo que obviamente conllevaría un impacto presupuestario).

En este sentido, se incluiría el realizar los cambios normativos necesarios para que el modelo de explotación cooperativa, así como la explotación comunitaria de la tierra, sean tenidos en cuenta en los instrumentos de incentivos PAC.

4.4 CONCLUSIONES

El subgrupo identificó una serie de cuestiones y enfoques comunes a las cuatro problemáticas tratadas (Tierras no gestionadas o infrautilizadas / propietario desconocido; Falta de movimiento en el mercado de la tierra; Reducido tamaño de las tierras disponibles; Otras cuestiones que frenan la instalación).

En primer lugar, se consideró **más favorable el enfoque incentivador que punitivo**, y en este sentido se han señalado diferentes incentivos económicos, ya sea **a través de ayudas** (más ayudas a inversiones, ampliación del ámbito de aplicación de la instalación, cese anticipado, ayudas a tierras en Red Natura 2000, etc.) **o a través de medidas fiscales**, que se consideran una vía adecuada para orientar y estimular determinadas actividades. Este enfoque incentivador implica un coste financiero (tanto en gasto como en pérdida de ingresos de la administración) que no fue evaluado por el subgrupo.

En segundo lugar, y de forma general, salvo para cuestiones concretas enumeradas en el apartado anterior, se consideró más adecuado **regular a través de recomendaciones, directrices y guías de buenas prácticas** que, de legislación, con el fin de que se puedan adaptar a las tan diversas situaciones existentes en nuestro país. No obstante, el hecho de que no ser una norma no exime que se deban cumplir, para lo que el subgrupo recomendó que se instaure un sistema de seguimiento de su aplicación a nivel provincial, autonómico y nacional. En este sentido, en los debates se insistió en la importancia de la **cooperación entre todas las administraciones, así como con los actores privados**, a través de redes u otras figuras.

En efecto, las medidas propuestas combinan actores privados y públicos de diversos niveles territoriales (la Administración General del Estado para armonizar, coordinar, supervisar y realizar tareas en una primera etapa de determinados trabajos – SIGPAC, catastro-; los ayuntamientos para realizar acciones ligadas al terreno, etc.).

Las reflexiones pusieron de manifiesto la gran importancia de contar con **mediadores o dinamizadores privados, pero tutelados** de alguna forma por la administración (mediante el proceso de selección), que acompañen en todo el proceso tanto al que se instala como al que cesa en la actividad. Este **acompañamiento** debería ser **administrativo** (trámites, plataforma de búsqueda de tierras, ayudas) **y personal** (asesoramiento, consejos, favorecer las relaciones personales y la transmisión de conocimientos, etc.). Lo deseable es que exista un solo mediador o dinamizador en cada ámbito territorial (ventanilla única).

Y todo ello haciendo uso de las mejores **herramientas digitales** disponibles, con la máxima **transparencia** e impulsando en lo posible **modelos de gestión conjunta**.

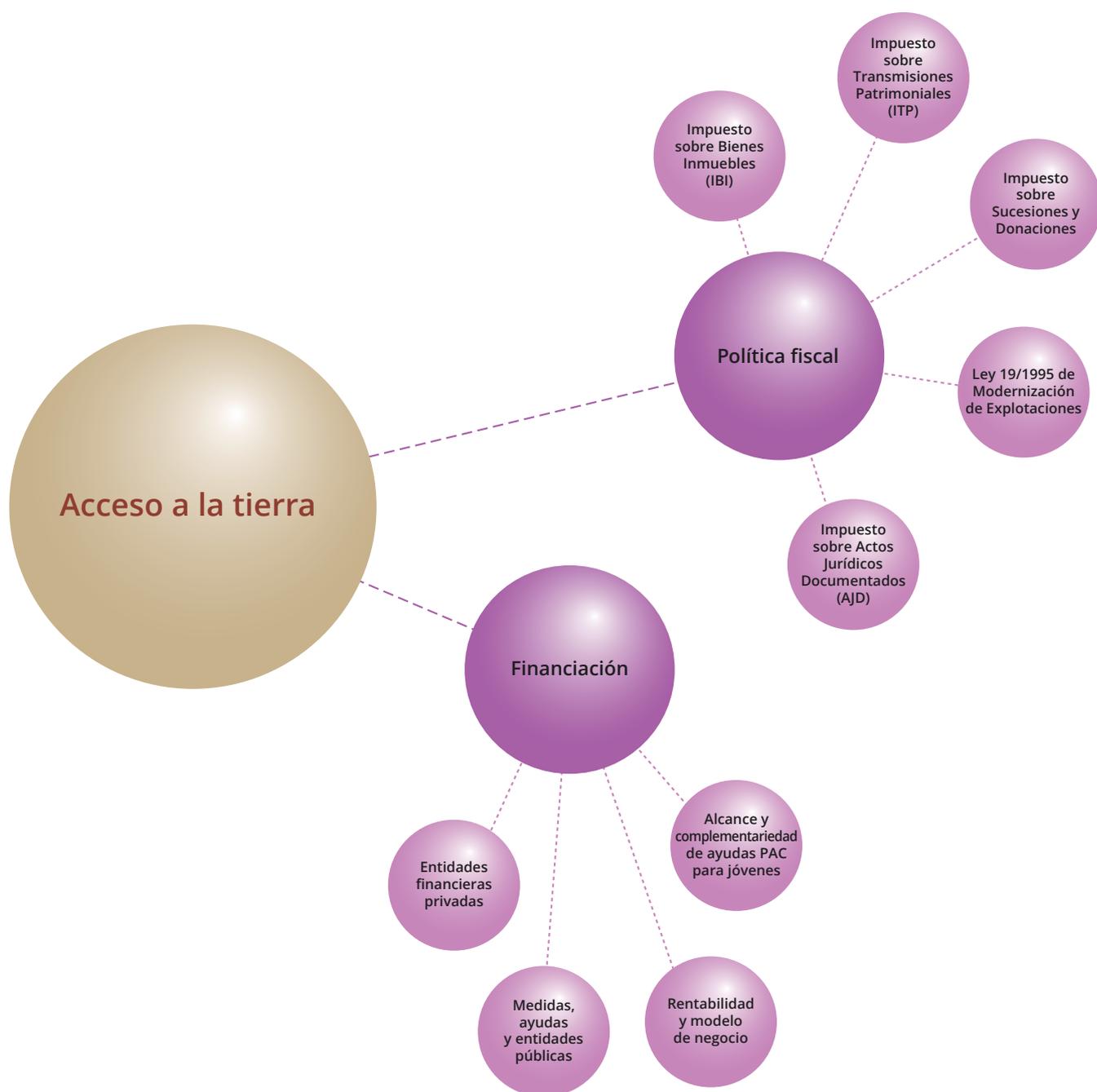


Capítulo 5

Financiación y fiscalidad

Autores:

Ignacio Atance Muñiz
Carolina Barrio Narro
José Juan Morant Navarro
Carme Sabrí Puig
Fernando Serrano Martínez
Amparo Yago Luján (coordinadora)



5.1 INTRODUCCIÓN Y OBJETIVOS

Este subgrupo tuvo como cometido **analizar, reflexionar y proponer soluciones** en lo relativo a la importancia de los **aspectos de financiación y de fiscalidad** para el relevo generacional y el acceso a la tierra. Considerando las aportaciones más relevantes a las que llegó el subgrupo, en base a los documentos aportados por sus miembros y que fueron debatidas en reunión virtual y que ambos aspectos (la financiación y la fiscalidad) tienen singularidades propias, en este capítulo se ha realizado una síntesis del análisis y propuestas de solución de cada uno de los aspectos por separado.

5.2 ANÁLISIS Y PROPUESTAS DE SOLUCIÓN EN EL ÁMBITO DE LA FISCALIDAD

El tema de la fiscalidad es un tema complejo, por lo que sería **necesario realizar un estudio previo de la eficacia e impacto de las posibles medidas fiscales** que se quieran poner en marcha y, además, para dicho estudio sería necesario disponer previamente de datos concretos sobre esos impuestos.

En primer lugar, resulta imprescindible delimitar o concretar **a quién van dirigidas las medidas fiscales** para poder definir éstas y su importancia o repercusión.

En segundo lugar, sería conveniente **disponer previamente datos** a dos niveles:

- A **nivel micro**: conocer cómo influyen los diferentes impuestos en la rentabilidad de las explotaciones, en la tributación de los arrendadores jubilados o en los jóvenes agricultores.
- A **nivel macro**: conocer el número y volumen económico de transmisiones patrimoniales, de sucesiones, de donaciones de tierras agrarias y forestales que tienen lugar anualmente; contabilizar también el número y cuantía de los arrendamientos (y cuántos de ellos afectan a jubilados o a jóvenes agricultores); determinar el peso de los distintos impuestos en las cuentas del sector y establecer una comparación con otros sectores.

Por ello, para poder profundizar en el tema de la fiscalidad es necesario definir las medidas que se quieren acordar y, sobre todo, es necesario **llevar a cabo estudios que partan de la recopilación de los datos básicos necesarios** y evalúen la importancia de cada impuesto y de cada medida propuesta para el sector.

No obstante, pese a la falta de datos disponibles, se analizaron algunos de los principales pagos o impuestos relacionados con el sector agrario, que podrían tener impacto en el acceso a la tierra.

5.2.1 Seguridad Social

Propuesta: Bonificaciones en las cuotas a la Seguridad Social a los jóvenes agricultores incorporados durante los primeros 5 años.

Con el fin de facilitar el proceso de instalación de los jóvenes agricultores y dados los elevados costes que genera por la elevada inversión necesaria para la incorporación al sector agrario, especialmente en los primeros años posteriores a la incorporación, se podría estudiar una posible exención o reducción de las cuotas a la Seguridad Social durante los primeros 5 años tras la incorporación para aquellos jóvenes agricultores que se incorporen y se den de alta en el RETA o SETA, u otro requisito que se considere.

5.2.2 Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI)

En 2018 se emitieron 6.360.216 recibos de IBI de rústica por un importe total de 429.223.873 € (de un total cercano a los 14.000 millones de euros de todo el IBI) es decir, una media de 67,5€ por recibo. Hay que tener en cuenta que hay 8.701.150 titulares de bienes inmuebles rústicos, casi 10 veces el número de explotaciones agrarias con tierra. También hay que considerar que hay 47.415.055,59 hectáreas y 39.320.555 parcelas, lo que significa que, *grosso modo*, el IBI supone 9€ por hectárea de media y 10,9€ por parcela. A grandes rasgos, **el IBI se puede considerar como un impuesto muy poco significativo**.

Por otra parte, **resulta difícil hacer política fiscal con este impuesto** debido a tres razones principales.

En primer lugar, por la **baja importancia del IBI** atendiendo a las cifras anteriores.

En segundo lugar, porque, aunque es posible hablar de la necesidad de ajustar a la realidad y homogeneizar los valores catastrales sin que ello tuviera repercusiones fiscales, o se estableciera un periodo de exención o bonificación, **el IBI es un impuesto municipal** y todo lo relativo a recargos, exenciones y bonificaciones depende de cada municipio.

En tercer lugar, debido a que las **parcelas abandonadas normalmente no tienen dueño o éste está mal identificado** y, por lo tanto, es difícil establecer un recargo efectivo que en todo caso debe imponer cada municipio.

5.2.3 Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF)

Propuesta: Bonificaciones o exenciones por los incrementos patrimoniales en el IRPF para aquellas personas mayores de 65 años que vendan sus tierras a jóvenes agricultores menores de 41 años.

Se podría analizar alguna bonificación para conseguir movilizar tierras hacia los jóvenes a la vez que se apoya el relevo generacional desincentivando el acaparamiento de las tierras por parte de jubilados mediante la reducción de los costes fiscales que supone la venta de estas. Se podría exigir también algún requisito adicional al joven agricultor destinatario de dichas tierras, como estar dado de alta en el RETA o SETA u otro requisito que se considere.

Por otro lado, se podría valorar la posibilidad de aplicar la **estimación objetiva a titulares de fincas forestales con gestión forestal sostenible**, que cumplan los requisitos previstos, aunque ejerzan otra actividad en estimación directa si ésta es totalmente diferente de la forestal. De esta manera se incentivaría la valorización (bajo un criterio de gestión forestal sostenible) de las fincas que hoy están abandonadas o deficientemente explotadas, siendo meros activos patrimoniales.

También cabe estudiar la deducción del 30% de determinados gastos e inversiones de interés general en las fincas con gestión forestal sostenible. Ello podría suponer un incentivo a la inversión forestal y la capitalización de los montes.

5.2.4 Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (ITP y AJD)

Los impuestos de Transmisiones Patrimoniales, Actos Jurídicos Documentados, Donaciones y Sucesiones y de Patrimonio son **impuestos cedidos a las Comunidades Autónomas**. Por ello, cada región realiza su propia gestión y aplica una política propia de exenciones y bonificaciones, lo que hace más complejo establecer una política fiscal común para el sector agrario. Además, ello requeriría profundizar en la obtención de datos específicos sobre la aplicación de estos tributos al sector agrario, a los jóvenes agricultores, etc.

Actualmente, las **principales bonificaciones fiscales** aplicables al sector agrario a nivel nacional están reguladas en la **Ley 19/1995, de modernización de las explotaciones agrarias**. Dado que se trata de impuestos cedido a las Comunidades Autónomas, como se ha indicado, hay algunas regiones que ya han regulado algunas bonificaciones fiscales a estos impuestos.

Los beneficios fiscales de la Ley 19/1995 están vinculados a la exigencia del cumplimiento actual o futuro del **requisito de explotación agraria prioritaria**. No se conoce la incidencia real que están teniendo estos beneficios fiscales en el sector agrario, por lo que se debería **analizar su repercusión actual**.

Por otro lado, cabe señalar que la Ley 19/1995 se aprobó hace 25 años y desde entonces la situación ha cambiado mucho: desde la incorporación de los jóvenes al sector agrario hasta el problema de las zonas con grave riesgo de despoblamiento, o la crisis del sector agrario en general. Por ello, se podría **revisar esta ley y estudiar la posibilidad de ofrecer nuevos incentivos fiscales** (tanto a jóvenes como a otros grupos del sector agrario, no solo a las explotaciones agrarias prioritarias, como podrían ser los agricultores profesionales) **o bonificaciones** en determinados municipios con riesgo de despoblamiento, con el fin de facilitar el acceso a la tierra y con ello dinamizar el sector agrario.

Dada la baja tasa de incorporación de jóvenes agricultores que hay actualmente en España y los problemas que tienen para el acceso a la tierra, sería conveniente **revisar los beneficios fiscales existentes en esta ley para la adquisición o arrendamiento de tierras por los jóvenes agricultores**, tanto para su primera incorporación como en los primeros años posteriores a su incorporación, y estudiar si es posible aplicar **otros posibles beneficios fiscales para los impuestos ITP y AJD**, con el fin de incentivar la incorporación de jóvenes agricultores al reducirles los costes de acceso a la tierra necesarios para dicha incorporación.

Para estos nuevos beneficios fiscales habría que analizar **qué requisitos se podrían exigir**, como que el joven adquirente o arrendatario mantenga los elementos adquiridos o arrendados afectos a la explotación agraria durante los cinco años siguientes al devengo del impuesto, tal y como ya se exige en la actual Ley 19/1995 para los beneficios fiscales. Además, también se podrían incluir otros requisitos a cumplir por el adquirente o arrendatario, como que el joven agricultor esté dado de alta en la Seguridad Social en el RETA o SETA, o que las tierras estén ubicadas en determinados municipios con riesgo de despoblamiento, ya que es otro problema que también se está agravando en las últimas décadas en muchas zonas de España.

Asimismo, es importante apuntar que **es necesaria una revisión de** la Ley 19/1995 en lo concerniente a los **beneficios fiscales asociados a que se alcance la condición de explotación agraria prioritaria**, debido a la sentencia del Tribunal Supremo de 2017 que sienta jurisprudencia y está dando lugar al inicio de expedientes de reintegro de los beneficios fiscales por parte de la Agencia Tributaria. Tal como indica el final de la propia sentencia, la Ley 19/1995 establece unos beneficios fiscales si se cumplen unas condiciones determinadas, pero es muy imprecisa en cuanto al momento en que se deben cumplir dichos requisitos o condiciones y al procedimiento de acreditación por parte de las autoridades agrarias competentes de los mismos. Por tanto, sería necesaria la revisión y actualización de esta ley de beneficios fiscales para evitar esos perjuicios a los posibles beneficiarios.

Por otro lado, en la Ley 19/1995, el sector forestal no se encuentra representado o lo hace de forma indirecta por ser esta ley de aplicación mayoritariamente al sector agrícola y ganadero, por lo que el subgrupo propuso una modificación para **regular el concepto de selvicultor activo**, como titular de la actividad independiente de la titularidad de la tierra, así como el **registro de explotaciones forestales**, para recoger quién gestiona el monte y comercializa los recursos y servicios forestales.

En definitiva, en relación con las propuestas en materia de fiscalidad, existen diferentes alternativas posibles en varias figuras impositivas, así como la modificación de la Ley 19/1995. A su vez, estas alternativas presentan muchas posibles variantes en su aplicación sobre las condiciones o requisitos a cumplir, que sería necesario definir.

Por último, fuera del entorno fiscal, el subgrupo también señaló **otras posibles medidas** para facilitar el acceso a la tierra, como la **cesión de tierras abandonadas** (en las que no figura ningún titular en el catastro) **a los bancos de tierras** para ponerlas a disposición del sector agrario, normalmente mediante subasta, tal y como ya se está haciendo en Galicia.

5.3 ANÁLISIS Y PROPUESTAS DE SOLUCIÓN EN EL ÁMBITO DE LA FINANCIACIÓN

5.3.1 Entidades privadas

En cuanto al tema de la financiación en el sector agrario, desde el punto de vista de la banca privada, en general existe una **buena disposición a facilitar el crédito al sector agrario**. Es cierto que el acceso al crédito suele resultar **más fácil para aquellos jóvenes cuyas familias ya tienen vinculación con el sector agrario** y, por tanto, para estos jóvenes la inversión inicial necesaria para su incorporación tiende a ser menor a la vez que cuentan con la ventaja de disponer de propiedades que les pueden avalar para el acceso al crédito. Asimismo, tampoco suelen tener dificultades en el acceso al crédito por parte de la banca privada aquellos jóvenes cuyo proceso de incorporación viene acompañado de un plan de mejora aprobado por la administración competente en materia agraria.

De hecho, los jóvenes están más presentes en OTEs (orientaciones técnico-económicas) intensivas y de ganadería y poseen explotaciones con una dimensión económica superior a las del conjunto, por lo que, en principio, **los jóvenes no tienen un problema mayor en el acceso a la financiación que el resto del sector agrario**.

No obstante, es preciso puntualizar que en ocasiones **tienen problemas en el acceso al crédito** en la banca privada aquellos **jóvenes externos al sector agrario que quieren incorporarse**, dado que suelen necesitar elevadas inversiones para su incorporación y pueden no tener ninguna garantía que ofrecer a la entidad bancaria.

5.3.2 Entidades públicas

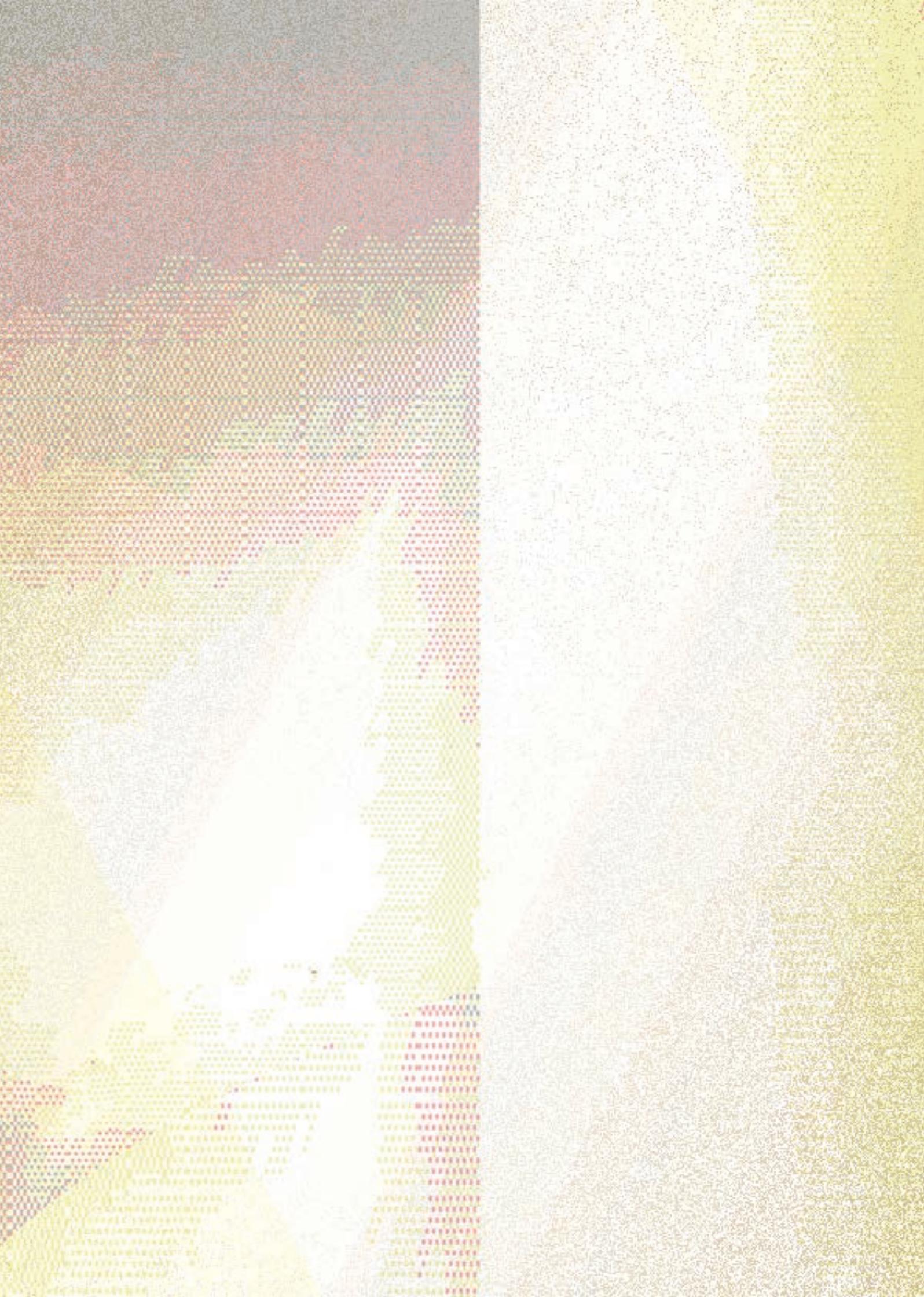
Dado el problema de acceso al crédito que sufren algunos jóvenes agricultores para financiar su incorporación al mundo agrario, desde el ámbito de las entidades públicas se podría implementar una **línea de ayudas que cubran hasta el 100% del coste de los avales concedidos por Sociedad Anónima Estatal de Caución Agraria (SAECA)** a los préstamos solicitados por jóvenes agricultores. Actualmente, las líneas de ayuda de SAECA se están dirigiendo solo a titulares de explotaciones agrarias que han sufrido catástrofes meteorológicas, pudiendo incluirse los jóvenes que inician su actividad.

También existen otras entidades públicas de financiación al sector agrario, como el **Banco Europeo de Inversiones (BEI)** o el **Instituto de Crédito Oficial (ICO)**, aunque la financiación de este último también suele ir asociada a situaciones de crisis o catástrofes. Si se considerara necesario, también podría estudiarse la posibilidad de activación de líneas de ayuda al crédito para la incorporación de jóvenes agricultores desde estas entidades. Sin embargo, cabe señalar que el BEI puede no financiar la compra de tierras necesaria para la incorporación de la mayoría de los jóvenes.

Por último, el subgrupo destacó la importancia de mantener las líneas de ayuda en el marco de la PAC, tanto para la incorporación de jóvenes agricultores como las ayudas a inversiones en explotaciones agrarias, ya que facilitan la incorporación de jóvenes y el acceso a la tierra. Además, la PAC permite también conceder estas ayudas mediante el uso de instrumentos financieros, aunque el uso de estos instrumentos financieros ha tenido una repercusión limitada en España hasta el momento. Esto se ha debido tanto a que la administración agraria no ha visto sencilla su aplicación como a que no se ha detectado un especial problema en el acceso y condiciones de financiación de la banca privada para el sector, tal y como ya se ha indicado anteriormente. En este punto también cabe señalar que el administrado prefiere la concesión de ayudas a fondo perdido.

5.4 CONCLUSIONES

- 1.** Para poder tratar cabalmente los aspectos de fiscalidad **es necesario disponer de información fidedigna sobre muchos aspectos a nivel macro y micro** y orientar el análisis singularizado de objetivos concretos, medir el impacto real y establecer planes de contingencia.
- 2.** En el análisis y las propuestas de mejora en materia de fiscalidad es de especial relevancia **considerar tanto a los cedentes de tierra como a los adquirentes.**
- 3.** Inicial y obligadamente necesitado de un análisis más profundo, se sugieren como **medidas fiscales para mejorar el acceso a la tierra:**
 - Las bonificaciones en las cuotas de la Seguridad Social,
 - Las bonificaciones o exenciones fiscales por los incrementos patrimoniales por la venta de tierras a jóvenes agricultores,
 - La adecuación de los beneficios fiscales establecidos en la *Ley 19/1995* y su ampliación a los silvicultores activos y
 - La modificación de los regímenes aplicables al IRPF en distintas situaciones.
- 4.** Por otro lado, la **definición y garantías del modelo de negocio** son aspectos clave en el acceso a la financiación, así como la oportunidad de **alianzas privadas y públicas** para facilitar el acceso al crédito.
- 5.** Finalmente, es necesario mejorar el aprovechamiento de la oportunidad actualmente no empleada en toda su dimensión que ofrece la PAC para **utilizar conjuntamente ayudas al capital con diversos instrumentos financieros.**





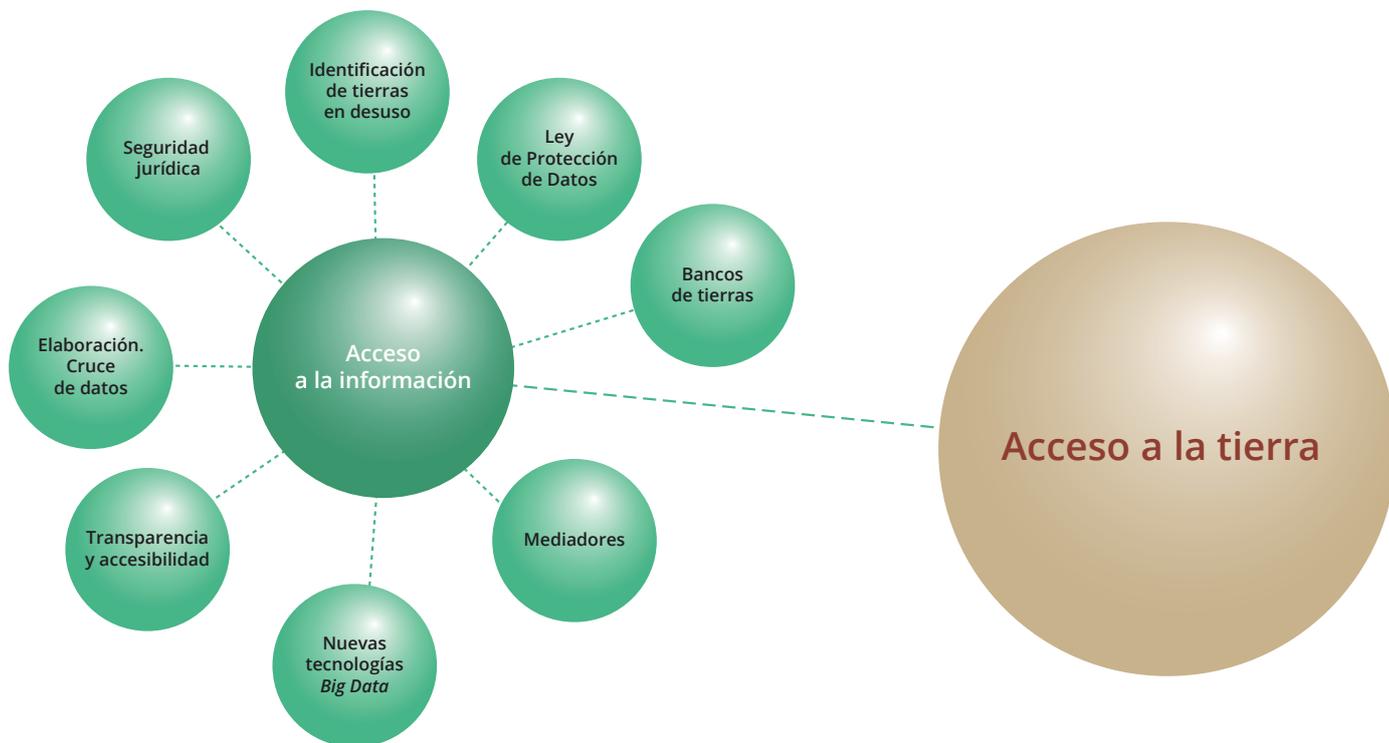
Capítulo 6

Acceso a la información

Autores:

Consuelo Aldea Pecero
Clara Blasco Moreno
Luis González-Carpio Fernández (coordinador)
Francisco Mayoral Montes
Antonio Ruano Yeguas
Ricardo Villarino Calvo

ACCESO A LA INFORMACIÓN



6.1 INTRODUCCIÓN Y OBJETIVOS

El objetivo del subgrupo 6 del Grupo Focal de Acceso a la Tierra, se orientó a la **identificación de la información necesaria que contribuya a facilitar el acceso a la tierra** para los jóvenes agricultores, atendiendo a su **utilidad, disponibilidad y acceso**.

6.2 ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN ACTUAL Y PROPUESTAS DE SOLUCIÓN

6.2.1 Estado de la situación: características, limitaciones y necesidades identificadas

Para abordar el problema del acceso a la tierra hay que tener en cuenta, desde una visión general, el sector económico del que hablamos (sector agrario) y que atraer a los jóvenes agricultores fundamentalmente consiste en ayudarles a la toma de decisiones que conlleva el desarrollo empresarial.

La **agricultura juega un papel fundamental en la alimentación**, cuestión trascendental que se pone de manifiesto en momentos tan complejos como el actual con una pandemia mundial.

Además, la agricultura contribuye con **importantes beneficios para la economía, la sociedad y el medioambiente**. En España el sector agrario con un fuerte arraigo en el territorio genera riqueza no únicamente a través de su propia actividad, sino también en el resto de la economía gracias a su interrelación y capacidad de arrastre sobre otros sectores.

Por todo ello, **la discusión sobre el acceso a la tierra de los jóvenes es hablar del futuro de la agricultura**, o lo que es lo mismo, de desarrollo sostenible del ámbito rural, económico, social y ambiental, es hablar de reto demográfico y de cambio climático, de Agenda 2030.

Atraer a los jóvenes agricultores y facilitar el desarrollo empresarial en las zonas rurales, requiere un proceso de toma de decisiones y de inversión, pero también de cuestiones vitales propias de las personas: servicios disponibles, vías de comunicación, centros de distribución, etc.

El **proceso de desarrollo empresarial** está condicionado por las características propias de la producción agrícola española, como es su elevado grado de diversidad de cultivos. La variedad topográfica y la existencia de diferentes climas hacen posible el cultivo de una **cantidad de productos diferentes especialmente elevada en España** en relación con otros países.

Esta diversidad de cultivos posibles presenta **ventajas competitivas** en la medida en la que la diversidad reduce la exposición a eventos asociados a cultivos específicos y el riesgo asociado a la oscilación de los precios internacionales, pero también **inconvenientes**, ya que conlleva una gestión de la producción y un cuidado de la sanidad vegetal más complejo. Al producir una cantidad mayor de cultivos, se necesita gestionar una mayor variedad de enfermedades, plagas y malas hierbas, lo que requiere de la existencia de soluciones adecuadas para cada una de ellas.

Otra de las características que define al sector agrícola y lo diferencia de la mayoría de los sectores industriales y de servicios es su menor vinculación al ciclo económico. Sin llegar a estar al margen de la coyuntura económica, el sector agrícola registra habitualmente una estabilidad y **resiliencia superior a las crisis económicas** respecto al resto de sectores, en buena parte gracias a su clara orientación hacia el sector exterior.

La **movilidad de la tierra en nuestro país es baja**, tanto en términos de compraventa como de arrendamiento de superficie rústica anual. Esto se debe a **distintos factores**, entre los que destacan: el valor afectivo de la tierra que va más allá de lo económico y frena la transmisión de éstas a personas ajenas a la familia, la existencia de elevadas presiones fiscales tanto para la compra de tierras como para su venta, el acaparamiento de tierras de mayor valor y calidad por parte de grandes explotaciones con mayor capacidad de compra, o la presencia de no profesionales en el mercado de la tierra (como empresas, fondos de inversión e inversores extranjeros) tanto en propiedad como en arrendamiento con una visión especulativa.

Con las características del sector en España, la **información necesaria es compleja y diversa**, desde el tipo de cultivo óptimo según la zona hasta la rentabilidad de la explotación.

El proceso de **toma de decisiones requiere disponer de información** suficiente de calidad. Desde este subgrupo, se propuso un conjunto de proyectos de diferente recorrido y alcance, implicando a distintos actores.

Quizá una de las propuestas que más fuerza está cobrando son los **bancos de tierras**, por su contribución a la sostenibilidad del sector y su capacidad para desarrollar la agricultura, para proteger el medio ambiente y el paisaje, para evitar la degradación del territorio y para contribuir a la lucha contra la despoblación. Además, pueden ofrecer seguridad jurídica para las distintas partes (propietarios, arrendatarios, etc.).

Si bien cuentan con algunas limitaciones que habría que abordar, como la desaparición de la medida comunitaria de desarrollo rural cese anticipado de la actividad agraria (jubilación anticipada), **necesitan de cierta regulación** a nivel autonómico o nacional y, por supuesto, se entiende imprescindible la colaboración en estas iniciativas de la administración local y de los Grupos de Desarrollo Rural (GDR).

Como **caso de éxito** resulta de gran interés el caso de los **bancos de tierras en Italia**, donde la información de las parcelas gestionadas está disponible en una página web¹ en la que se puede presentar la manifestación de interés para la compra de uno o más lotes que se asignan posteriormente por subasta.

¹ www.ismea.it

Los jóvenes agricultores poseen en dicha web un espacio preferente con información sobre préstamos a largo plazo. Además, a los menores de 31 años se les permite abonar el precio de las tierras en cuotas semestrales o anuales mediante un plan de amortización que se desarrolla en un período máximo de 30 años. Asimismo, los recursos recabados mediante la venta de las tierras se utilizan para beneficiar a los jóvenes, bajo la forma de ayudas para la primera instalación como titulares de explotación y la adquisición o el desarrollo de empresas jóvenes.

6.2.2 Propuestas de solución a las limitaciones o necesidades detectadas

Como proyecto inicial de partida el subgrupo propuso la **creación de una plataforma de información o infraestructura de datos**, en la que cada uno de los actores con información que pueda ser de interés para el objetivo la ponga a disposición de los potenciales usuarios en dicha plataforma, la cual debe contar con diferentes niveles de acceso y la debida protección de datos. Para este proyecto, se podría estudiar la posibilidad de aprovechar infraestructuras ya existentes de distintos organismos.

La **información que se ofrezca en la plataforma debe estar regulada**, contemplando la realidad de las localidades menos pobladas, con un régimen jurídico dimensionado y una gestión administrativa que tenga en cuenta su tamaño y peculiaridades. Por ello, es imprescindible dotar con suficiente financiación a las leyes y promover el desarrollo normativo y la ejecución de los programas Leader. De esta forma se podrían unificar las diferentes situaciones que se dan en las distintas Comunidades Autónomas, así como ampliar las medidas que pueden ser gestionadas a través de Leader. Junto a un marco regulador, es fundamental la claridad por parte de las autoridades de gestión, así como la integración de los Grupos de Acción Local (GAL) en la toma de decisiones. En este sentido, es preciso también reconocer el papel de los pequeños municipios con la revisión del gasto y la inversión pública, adecuándolos a los servicios que se deben prestar.

La **información se debe ofrecer georreferenciada**, mediante mapas que incorporen datos interoperables y con diferentes grados de agregación. Se podría comenzando por las zonas de prioridad demográfica y unidades funcionales demográficas. Asimismo, sería razonable que el grado de despoblación se emplee como un criterio a la hora de distribuir fondos a escala europea, nacional y autonómica.

Por otro lado, se requiere identificar las **zonas de fuerte presencia del sector forestal** para desarrollar planes específicos de apoyo al empleo (a través del autoempleo, la contratación y el uso de recursos endógenos -apicultura, madera, mueble, micología, resina, piñón, etc.-, con la necesaria implicación del Consejo Forestal Nacional.

El subgrupo también propuso como proyecto nacional la **identificación de parcelas sin explotar y sus titulares**, con el objetivo de incorporarlas a un banco de tierras.

Dentro de la plataforma de información, una posible evolución conlleva crear las **infraestructuras que fomenten la relación entre la demanda y la oferta** para conseguir la reactivación del mercado, ofreciendo mayores posibilidades de acceso a la tierra. Es preciso poner a disposición de todos los actores información sobre el mercado inmobiliario agrario y conseguir la transparencia necesaria para combatir aspectos emocionales y de seguridad jurídica.

Se consideró igualmente oportuno que la **información sobre infraestructuras agrarias** (caminos rurales o mantenimiento de estructuras de regadío comunitarias) se mantenga **actualizada y accesible**, ya que su presencia aporta un valor añadido a la tierra por el mejor aprovechamiento de los recursos naturales y el incremento de los factores de localización de producción, acercando los medios de producción a los consumidores.

En materia de **comunicación con los jóvenes agricultores**, resulta imprescindible afrontar un refuerzo de los medios de comunicación especializados y específicos, por su capacidad de difusión, información, generación de confianza y garantía en los contenidos.

En la actualidad hay que prestar especial atención a las redes sociales, como principal medio de comunicación, de difusión de información, de puesta en contacto y de formación. La tecnificación del territorio rural, que abarca desde las redes sociales hasta la agricultura de precisión, requiere **asegurar la conectividad** de la mayor parte posible del territorio sobre el que se quiera actuar.

Una importante función que no se debe olvidar sobre la comunicación es la **formación**. Por un lado, para la capacitación directa y continua del joven agricultor y, por otro lado, para la **gestión del conocimiento**, siendo este último un problema acuciante en la actualidad por la elevada edad media de los agricultores y la dificultad de acceso de los jóvenes que se encuentran con una barrera adicional que la experiencia puede salvar. Para las dos opciones, una plataforma de información podría ofrecer soluciones.

Finalmente, cabe citar como caso de éxito las **guías de ayudas para jóvenes**, como la “carta de servicios para los jóvenes” puesta en marcha en Castilla y León, la cual recopila las líneas de ayuda a los jóvenes que quieran incorporarse al sector, entre ellas el apoyo financiero para la compra de tierras o para el asesoramiento de explotaciones².

6.3 ACTORES, NORMATIVAS Y RECURSOS NECESARIOS PARA AVANZAR

Este apartado se centra en la identificación de los actores y el papel a desempeñar por ellos, identificados por el subgrupo. En el apartado anterior se recogen las referencias a los recursos y algunas consideraciones sobre normativa, en relación con las soluciones propuestas.

Los actores implicados en el ámbito del acceso a la información incluyen a los **tres niveles de la administración** junto a **organismos más cercanos** al agricultor y con **más conocimiento del territorio**. Todos ellos son necesarios en su nivel de competencia aportando cada uno información valiosa en el proceso.

En primer lugar cabe citar a los **municipios**, como entidades básicas de la organización territorial del Estado y cauces inmediatos de participación ciudadana en los asuntos públicos, que institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses propios de las colectividades. Estos comparten la calidad de administraciones públicas de carácter territorial con las provincias e islas y, en consecuencia, poseen igual **capacidad de interlocución y mediación**.

En el futuro próximo la contribución de los programas de las entidades públicas va a ser, sin duda, el elemento impulsor imprescindible para esos fines, tanto con el apoyo a la iniciativa individual como colectiva. En este sentido, contar con perspectiva europea sería de ayuda.

Es necesaria la **capacidad de planificación de las entidades locales**, promotoras de planes de obras y servicios, cuyos resultados apoyados en fórmulas mixtas de subvención han acreditado una respuesta óptima.

Las entidades locales son muy activas en **actuaciones de carácter económico**, dedicando capítulos presupuestarios a desarrollar el potencial de los distintos sectores de la actividad económica. Incluyendo, junto con otros a las infraestructuras agrarias, mejora, fomento y ordenación de las actividades agrícolas, ganaderas y piscícolas imputándose los gastos relativos a planes de ordenación del sector;

² <https://agriculturaganaderia.jcyl.es/web/es/estadistica-informacion-agraria/guia-ayudas-jovenes.html>

colonización y concentración parcelaria; fomento del movimiento cooperativo y promoción del asociacionismo; fomento de la industrialización agroalimentaria; formación de jóvenes empresarios; centros de extensión agraria y otros de igual naturaleza.

En paralelo, el subgrupo también señaló el papel de las **mancomunidades**, con un marcado componente sectorial que en un buen número de sus estatutos comprende el desarrollo económico, empleo, etc.

Asimismo, se mencionó el papel de los **Grupos de Desarrollo Local**, concededores del territorio donde están implantados ya que cada 6 años renuevan sus estrategias de desarrollo local. Con la filosofía LEADER obtienen la información de abajo hacia arriba, identifican los problemas y las dificultades, con un presupuesto adaptado a la solución de estas y, atendiendo también al tipo de promotor de su zona, crean líneas de ayudas que durante estos últimos 25 años han dado solución, desarrollo económico y social a los territorios de nuestro país.

Por otro lado, las **cooperativas y organizaciones profesionales** son los instrumentos más eficaces para la defensa de los intereses económicos de los productos de la tierra. Son gestorías de los agricultores y ganaderos en los pueblos y ofrecen confianza y acompañamiento al agricultor y ganadero, así como facilitan la cooperación y también la investigación en el sector.

También resulta de interés mencionar a los **intermediarios, tratantes, o corredores**. Se trata de figuras muy frecuentes en los entornos rurales en el siglo pasado, fundamental para que se realizasen transacciones de compraventa de propiedades. Eran los concededores del mercado, tenían la información actualizada de propietarios y precios, ponían en contacto a comprador y vendedor. Se está viendo cómo estas figuras están apareciendo en un formato de plataforma digital o páginas web especializadas de publicación de información y acercamiento entre actores interesados en el acceso a la tierra.

Más allá del ámbito local también existen actores que intervienen y que son especialmente necesarios para buscar la transparencia, igualdad de oportunidades y mayor amplitud de información.

Por un lado, están las **Diputaciones Provinciales, Consejos y Cabildos Insulares**, cuyo papel en los procesos de acceso a la información sobre la tierra, como entidades de referencia y liderazgo en las políticas de sostenimiento de municipios y entidades locales menores, en la atención a la población rural y en la representación de las entidades locales resultaría adecuado reforzar.

Finalmente, las **Comunidades Autónomas y el Estado** son los responsables de crear los marcos legislativos que den garantías y seguridad al sector, de negociar presupuestos y elaborar los planes de desarrollo. Asimismo, son los responsables de impulsar la I+D+i, en beneficio del desarrollo económico y social.

6.4 CONCLUSIONES

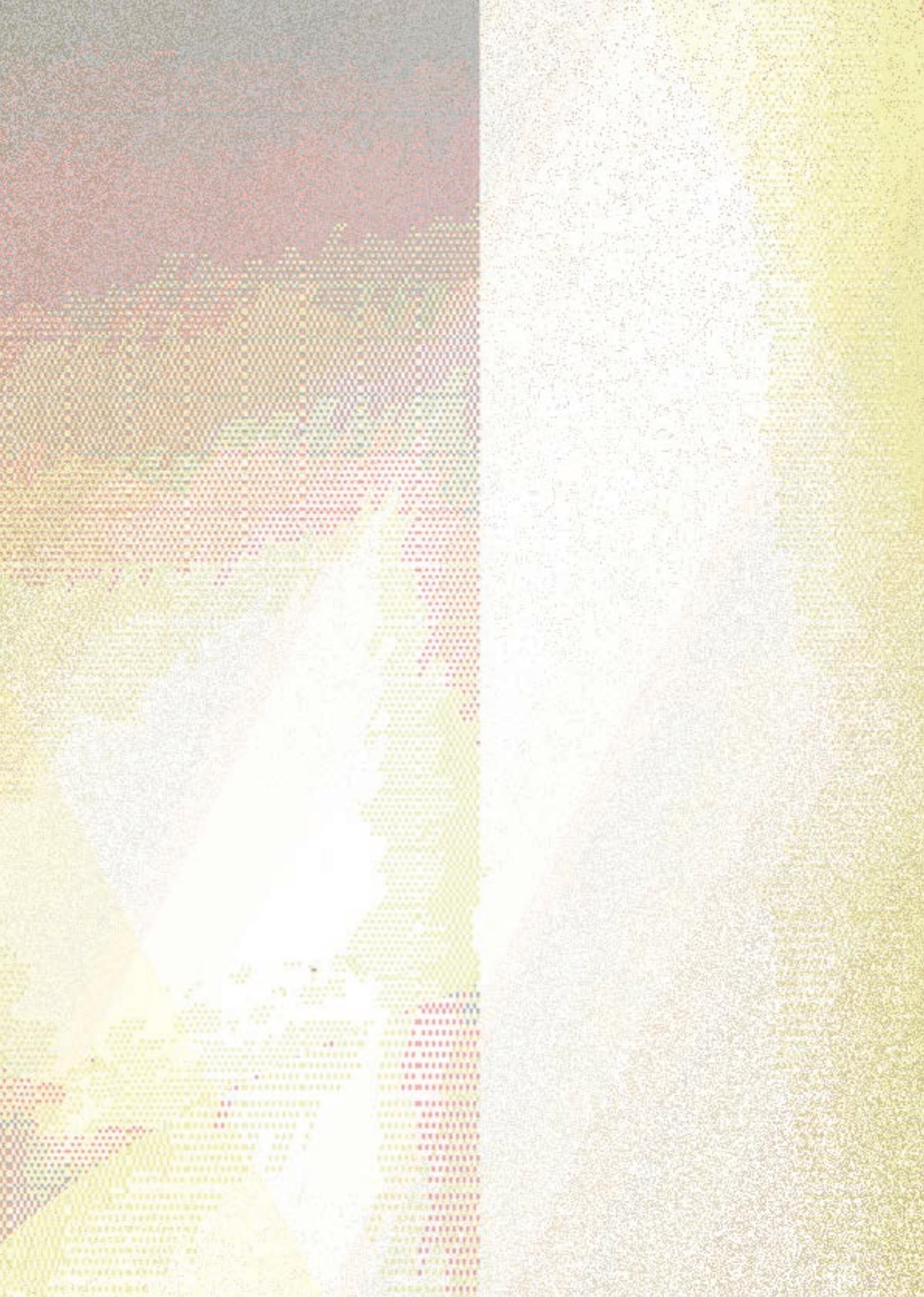
El relevo generacional agrario y las dificultades en el acceso a la tierra representan un problema de resolución compleja en el que intervienen elementos de los sectores menos tecnificados de la sociedad frente a los potenciales jóvenes agricultores que utilizan las nuevas tecnologías como herramienta necesaria en todos los aspectos de su vida. A ello, cabe sumarle las variables propias de la iniciativa empresarial, junto con cuestiones de política medioambiental, poblacional o económica.

Tanto el joven agricultor emprendedor **como la administración** que toma las decisiones de planificación y desarrollo **necesitan información** y datos de un amplio abanico de materias. Es popular la afirmación de que los datos son el petróleo del siglo XXI. En este sentido, se puede añadir que **el valor es aún mayor cuando estos datos están georreferenciados** y por ello se requiere conocer dónde se produce la información útil.

Como primer paso para abordar el acceso a la información en relación con la tierra es necesario crear una **plataforma o infraestructura de datos**. Un lugar común donde todos los actores públicos y privados intervengan, aportando y obteniendo información en su nivel de competencia.

La información y los datos tienen que ayudar a la **toma de decisiones** y también a superar problemas endémicos del sector agrario como el valor afectivo de la tierra que frena su transmisión a personas ajenas a la familia, las elevadas presiones fiscales para la compra y venta de tierras, el acaparamiento de las tierras de mayor valor y calidad o la presencia de no profesionales en el mercado de la tierra con una visión especulativa. La información accesible es necesaria para asegurar la **transparencia y seguridad jurídica** imprescindibles para combatir estos problemas.

Desde varios órganos de la **Administración General del Estado**, se **dispone de información y plataformas** que podrían servir de embrión para evolucionar a una herramienta que dé el servicio que se requiere. El **catastro** cuenta con la información de la titularidad de todo el territorio, único documento acreditativo de la propiedad en muchos casos, y además en la última década ha incorporado información para la determinación de la capacidad de producción de las parcelas según los cultivos. Se trata de la base parcelaria (estructura de la propiedad) del SIGPAC. Es por tanto un elemento clave en las iniciativas de bancos de tierras ya que permite identificar las parcelas en manos de las administraciones, las parcelas de titular desconocido y proporciona la transparencia y seguridad para superar los mencionados frenos.





Propuestas
de modificaciones
normativas
derivadas del
Grupo Focal de
Acceso a la Tierra

PROPUESTAS DE MODIFICACIONES NORMATIVAS DERIVADAS DEL GFAT

A continuación se recogen las **propuestas y sugerencias de revisiones normativas** formuladas a lo largo de los trabajos del Grupo Focal de Acceso a la Tierra (GFAT) y que se vinculan o encuadran tanto en el marco normativo europeo para la futura PAC, como en la legislación nacional española.

Es preciso señalar que las propuestas aquí recogidas necesitan de un **análisis posterior más profundo y específico** que excede el alcance del GFAT por su propia naturaleza y objetivos.

Asimismo, la opción de una revisión normativa no debe ser excluyente de la elaboración de **recomendaciones, directrices y guías de buenas prácticas** que se acompañen de un sistema de seguimiento y evaluación de su aplicación a nivel provincial, autonómico y nacional para dar respuesta a la diversidad territorial de la problemática del acceso a la tierra en España.

Se plantea la revisión y estudio de los **siguientes textos**:

1. Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a los planes estratégicos de la PAC post 2020 (*-versión del 18 de junio de 2020-*).
2. Ley 19/1995, de 4 de julio, de Modernización de las Explotaciones Agrarias.
3. Ley 35/2011, de 4 de octubre, de Titularidad Compartida de las Explotaciones Agrarias.
4. Ley 49/2003, de 26 de noviembre, de Arrendamientos Rústicos.
5. Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes y su última modificación Ley 21/2015.
6. Real Decreto 1336/2011, de 3 de octubre, por el que se regula el contrato territorial como instrumento para promover el desarrollo sostenible del medio rural.
7. Otras propuestas y consideraciones en el ámbito normativo.

1. Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a los planes estratégicos de la PAC post 2020 (*-versión del 18 de junio de 2020-*)

El contenido del Plan Estratégico de España para la PAC post 2020 deberá ajustarse a lo establecido por el futuro texto del Reglamento relativo a los planes estratégicos que deben elaborar los estados miembros en el marco de la PAC.

Las recomendaciones formuladas en el seno del GFAT que se vinculan al Plan Estratégico y su marco normativo se presentan a continuación con referencia a las disposiciones contenidas en la propuesta del reglamento del 18 de junio de 2020, versión de la norma disponible en el momento de la elaboración de este apartado.

1.1 Definición de agricultor genuino

Art. 4 punto e. 1 bis, sobre la definición de agricultor genuino:

« En el plan estratégico de la PAC, los Estados miembros podrán determinar qué agricultores serán considerados «agricultores genuinos» conforme a criterios objetivos y no discriminatorios. En caso de que los Estados miembros consideren agricultores genuinos a los agricultores que no hayan recibido pagos directos superiores a determinado importe en el año anterior, tal importe no deberá exceder de 5 000 EUR. »

Propuestas:

- 1. Definición de la figura de agricultor genuino basada en un mínimo porcentaje de ingresos procedentes de la actividad agraria respecto a los ingresos totales.** Dicho porcentaje podría establecerse en un rango entre el 10 y el 30% (como referencia de lo que esto supondría, según el documento de partida en el marco de los trabajos del objetivo específico 1, con un umbral del 20%, esta medida afectaría aproximadamente al 29% de los perceptores actuales, más de 170.000 beneficiarios).
- 2. Verificación de la actividad agraria de los perceptores de la PAC.** Únicamente considerar los ingresos de los perceptores, puede dar lugar a la exclusión de agricultores que ejercen la actividad y mantienen el medio pero que no alcanzan los ingresos mínimos preestablecidos (actualmente el 20%) y viceversa. Para ello, se hace necesario la adecuada definición y justificación de una actividad agraria mínima y ejercida por los perceptores.
- 3. Contemplar la figura del selvicultor o agroselvicultor activo o genuino** (definición global: agraria, silvícola y pastoril).

1.2 Ayudas del primer y segundo pilar para jóvenes agricultores

Art. 27 punto 1, sobre la ayuda complementaria a la renta para jóvenes agricultores:

« Los Estados miembros podrán conceder ayuda complementaria a la renta para jóvenes agricultores según las condiciones establecidas en el presente artículo y las especificaciones adicionales de sus planes estratégicos de la PAC. »

Art. 22 punto 4, sobre la reserva de los derechos de pago:

« Los Estados miembros utilizarán su reserva, con carácter prioritario, para asignar derechos de pago a los siguientes agricultores:

a) jóvenes agricultores que recientemente hayan establecido una explotación por primera vez; [...]»

Art. 69 punto 1, sobre la ayuda a la instalación de jóvenes agricultores y creación de empresas rurales:

« Los Estados miembros podrán conceder ayudas para el establecimiento de jóvenes agricultores, [...] »

Propuestas:

- 1.** Para los jóvenes que accedan a las ayudas del **primer pilar** establecer los **mismos requisitos de admisibilidad que se requieren para el acceso a las ayudas del segundo pilar.**
- 2.** En la medida de lo posible, debería de intentarse realizar **una convocatoria anual de acceso a las ayudas a la primera instalación de jóvenes agricultores en cada comunidad autónoma.** En el acceso a la reserva nacional de derechos, **aquellos agricultores que han accedido a la ayuda de primera instalación cumplirían los requisitos de acceso a la reserva nacional.** Esta vinculación

entre ambos podría favorecer el relevo generacional y la financiación para la puesta en marcha de explotaciones rentables en el medio rural.

3. Utilización de la **ayuda a la incorporación vinculada con el acceso a la tierra o priorizándose.**

4. Adaptar las ayudas de instalación de jóvenes a las necesidades reales de incorporación en el sector. (Un joven cuya incorporación empieza de cero requerirá una ayuda más significativa que un joven que tome la explotación de su familia.)

5. Ayudas a agricultores profesionales vinculadas al territorio. Proponer **ayudas que vayan dirigidas no solo al sector agrario, sino que posean un carácter más integrado en el medio rural** en relación con la primera instalación de jóvenes, donde la intensidad de la ayuda se vea complementada entre el desarrollo de la actividad agraria y el impulso al medio rural en el cual se desarrolla dicha actividad. Por ejemplo, sobre la prima máxima de 100.000 € que pueden alcanzar los jóvenes que se instalen exclusivamente en la actividad agraria, sumarle una prima intermedia para aquellos que combinen dicha instalación en la actividad agraria con actividades en el medio rural y una prima de un menor importe para aquellos que se instalen en una actividad no agraria en el medio rural (como el cheque asturiano).

1.3 Fomentar las inversiones para la compra de tierras

Art. 68 sobre la intervención de inversiones:

« 1. Los Estados miembros podrán conceder ayudas a las inversiones según las condiciones establecidas en el presente artículo y las especificaciones adicionales de sus planes estratégicos de la PAC.

3. Los Estados miembros establecerán una lista de inversiones y categorías de gastos no admisibles, que incluirán al menos lo siguiente:

[...]

c) compra de tierras por un importe superior al 10 % del gasto admisible total para la operación de que se trate, [...] en el caso de instrumentos financieros este límite máximo se aplicará al gasto público admisible desembolsado al destinatario final o, en el caso de las garantías, al importe del préstamo subyacente.

[...]

No obstante lo dispuesto en la letra c), la compra de tierras a fines de conservación del medio ambiente y preservación del suelo rico en carbono, así como la compra de tierras por jóvenes agricultores mediante el uso de instrumentos financieros, podrá ser admisible en un porcentaje superior al 10 %.

y Art. 74 sobre las reglas generales para los instrumentos financieros.

Propuestas:

1. Actualmente los instrumentos financieros con FEADER para préstamos en compra de tierras sólo se pueden solicitar en la ayuda de primera instalación, siendo un recurso todavía incipiente y sin datos. Es necesario introducir modificaciones en los sistemas actuales de ayudas, así como la creación de nuevas ayudas para la consecución de los siguientes aspectos:

- **Apoyar la compra de tierras en la medida de inversión por jóvenes, aunque no soliciten a la vez la primera instalación,** esto es, concediendo la ayuda incluso después de la primera instalación y hasta los 40 años inclusive. En el momento de la primera instalación el joven no tiene condiciones financieras ni solvencia crediticia para la compra de tierras y tiene que obtener garantías de su entorno. Permite acceder a la propiedad con aval a través de instrumentos financieros.

- Contemplar la **bonificación de intereses en los instrumentos financieros para la compra de tierras por jóvenes**. Ello implica un apoyo financiero mediante inversiones a la compra de tierras por jóvenes, no solo como garantía sino también en condiciones de interés más favorables.

1.4 Fomentar la cooperación en el acceso a recursos y tierra

Art. 71 punto 1 (e) sobre la intervención de cooperación:

« Los Estados miembros podrán conceder ayudas para la cooperación según las condiciones establecidas en el presente artículo y las especificaciones adicionales de sus planes estratégicos de la PAC, a fin de: [...]

e) apoyar otras formas de cooperación. »

Propuesta:

- 1.** Favorecer el acceso a los incentivos de la PAC de los **modelos cooperativos para el material agrícola o la explotación comunitaria de tierra**.

1.5 Fomentar el cese anticipado

Art. 71 punto 7, sobre la intervención de cooperación (en la sucesión de explotaciones):

« En el caso de la cooperación en el contexto de la sucesión de explotaciones agrícolas, los Estados miembros solo podrán conceder ayudas a los agricultores que hayan alcanzado la edad de jubilación, o a los que alcancen dicha edad antes del final de la operación, según establezca el Estado miembro de conformidad con su legislación nacional. »

Propuestas:

- 1.** En el ámbito de las intervenciones de Cooperación, contemplar **ayudas entre un joven que se instala en una explotación y un agricultor que cesa o se jubila**. Donde se concedan ayudas a los agricultores que hayan alcanzado la edad de jubilación, como compensación a un acompañamiento del cedente al joven.
- 2.** **Vincular parte de la ayuda a las hectáreas traspasadas** para incentivar la cesión de tierras. **Contemplar una ayuda por hectárea cedida**, e incluso valorar una ayuda superior por hectárea cedida en propiedad.
- 3.** Posibilidad de **contratos de arrendamiento con opción a compra**.

1.6 Otras propuestas dentro del marco PAC

- 1. Desarrollar un Marco Nacional**, que incluya las definiciones (como la de la actividad agraria) de conceptos o elementos comunes básicos o de mínimos, con el fin de homogeneizar los criterios a tener en cuenta por las **Comunidades Autónomas**.
- 2. Fomentar actividades ganaderas en zonas de pasto basadas exclusivamente en el pastoreo**. Establecimiento de medidas que vayan encaminadas a establecer el pastoreo como técnica "obligatoria" para el desarrollo de actividades ganaderas en zonas de pasto y siempre y cuando se garanticen una carga ganadera adecuada. El sistema actual permite que titulares cobren ayudas de la PAC por llevar a cabo actividades en superficies de pastos difícilmente justificables desde el punto

de vista agronómico como, por ejemplo, realización de desbroces, siegas, estercolados de pastos de bajo rendimiento...).

3. Evitar la comercialización indebida de los derechos de pago básico. Evitar el subarriendo y también fomentar un mercado más amplio y transparente.

4. Conceder incentivos a las inversiones en Competitividad Horizontal: investigaciones, conocimiento, formación, asesoramiento, innovación en procesos productivos y en las industrias de primera transformación agrarias.

2. Ley 19/1995, de 4 de julio, de Modernización de las Explotaciones Agrarias

2.1 Definición de agricultor profesional

Artículo 2 puntos 1 y 5. Definición de actividad agraria y agricultor profesional:

« 1. **Actividad agraria**, el conjunto de trabajos que se requiere para la obtención de productos agrícolas, ganaderos y forestales.

Asimismo, a efectos de esta Ley y de las disposiciones correspondientes al encuadramiento en el Sistema Especial para Trabajadores por Cuenta Propia Agrarios incluidos en el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos, se considerará como actividad agraria la venta directa por parte de agricultoras o agricultores de la producción propia sin transformación o la primera transformación de los mismos, cuyo producto final esté incluido en el anexo I del artículo 38 del Tratado de funcionamiento de la Unión Europea, dentro de los elementos que integren la explotación, en mercados municipales o en lugares que no sean establecimientos comerciales permanentes, considerándose también actividad agraria toda aquella que implique la gestión o la dirección y gerencia de la explotación.

5. Agricultor profesional, la persona física que siendo titular de una explotación agraria, al menos el 50 % de su renta total la obtenga de actividades agrarias u otras actividades complementarias, siempre y cuando la parte de renta procedente directamente de la actividad agraria de su explotación no sea inferior al 25 % de su renta total y el volumen de empleo dedicado a actividades agrarias o complementarias sea igual o superior a la mitad de una Unidad de Trabajo Agrario.

A estos efectos se considerarán actividades complementarias la participación y presencia de la persona 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. También se considerarán actividades complementarias las de transformación de los productos de la explotación agraria y la venta directa de los productos transformados de su explotación, siempre y cuando no sea la primera transformación especificada en el apartado 1 del artículo 2, así como las relacionadas con la conservación del espacio natural y protección del medio ambiente, el turismo rural o agroturismo, al igual que las cinegéticas y artesanales realizadas en su explotación. »

Propuesta:

1. Una nueva definición del agricultor profesional que tenga en cuenta:

- **Al silvicultor.** Que recoja a agricultores, ganaderos, selvicultores y agroselvicultores profesionales. El reconocimiento de esta fórmula dentro de la Ley 19/1995, dotaría de un carácter de

unidad económica a la explotación forestal, y un reconocimiento a la figura del selvicultor en explotaciones agrarias de marcado carácter forestal o agrosilvopastoral.

- **Los ingresos totales agrarios en la renta**, como criterio de determinación de dicha condición. En lugar de considerar solo los rendimientos previos o netos, tener en cuenta los ingresos agrarios totales; de esta forma se eliminan las diferencias de juicio que el nivel de rentas puede provocar entre los declarantes del IRPF por *estimación objetiva* de los que están en régimen de *estimación directa*.
- **La ampliación de la definición de actividades agrarias**. Posibilidad de considerar establecimientos comerciales permanentes, donde el titular o la agrupación de varios productores puedan vender la producción propia y considerarlo también como actividad agraria. (Ejemplo Francés).
- **La ampliación de la definición de actividades complementarias**. La definición de actividades complementarias podría incluir la transformación de los productos de la explotación, así como cualquier actividad realizada en el medio rural.

2.2 Explotación agraria prioritaria (EAP)

Capítulo I. Sobre la determinación de Explotaciones Agrarias Prioritarias (EAP):

Artículo 4 Explotaciones familiares y otras cuyos titulares sean personas físicas.

« Para que una explotación cuyo titular sea una persona física tenga la consideración de prioritaria, se requiere que la explotación 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, sin perjuicio de lo establecido en la disposición transitoria única. [...]»

Artículo 5. Explotaciones asociativas.

« Con carácter general, para que una explotación asociativa tenga la consideración de prioritaria, se requiere que la explotación posibilite la ocupación de, al menos, una unidad de trabajo agrario y su renta unitaria de trabajo no sea inferior al 35 por 100 de la renta de referencia e inferior al 120 por 100 de ésta. [...]»

Disposición final tercera. Territorios con insuficiencias estructurales.

« 3. Sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 4, 5 y 6 de la presente Ley, tendrán también la consideración de prioritarias, a todos los efectos de la misma, las explotaciones contempladas en los siguientes supuestos:

a) Las explotaciones familiares y otras cuyos titulares sean personas físicas, localizadas en zonas de montaña, siempre que su titular sea agricultor profesional y que cumplan los requisitos establecidos al efecto por las respectivas Comunidades Autónomas.

b) Las explotaciones asociativas situadas en zonas de montaña en las que la mayoría de los socios sean agricultores profesionales y cumplan requisitos específicos establecidos al efecto por las respectivas Comunidades Autónomas. [...]»

Propuesta:

- 1. Abrir a 0,5 UTA a todos los profesionales agrarios que ejerzan en el medio rural** (actualmente sólo en zonas de montaña). Esto requiere **definir bien el medio rural**.

2.3 Beneficios fiscales

Capítulo II. Beneficios fiscales:

Artículo 8. Préstamos.

Artículo 9. Transmisión de la explotación.

Artículo 10. Explotación bajo una sola linde.

Artículo 11. Transmisión parcial de explotaciones y de fincas rústicas.

Artículo 12. Permutas de fincas rústicas.

Capítulo IV. Agricultores jóvenes:

Artículo 20. Beneficios fiscales especiales.

«1. 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 o de parte de la misma o de una finca rústica, en favor de un agricultor joven o un asalariado agrario para su primera instalación en una explotación prioritaria, estará exenta del impuesto que grave la transmisión o adquisición de que se trate.

2. Las reducciones en la base imponible establecidas en los artículos 9 y 11 (Nota: se refieren a Transmisión de explotaciones agrarias o parte de ellas, luego impuestos que gravan la transmisión o adquisición) se incrementarán en diez puntos porcentuales, en cada caso, si el adquirente es, además, un agricultor joven o un asalariado agrario y la transmisión o adquisición se realiza durante los cinco años siguientes a su primera instalación. [...]

4. Quedarán exentas del gravamen de Actos Jurídicos Documentados, las primeras copias de escrituras públicas que documenten la constitución, modificación o cancelación de préstamos hipotecarios sujetos al Impuesto sobre el Valor Añadido, cuando los mismos se concedan a agricultores jóvenes o asalariados agrarios para facilitar su primera instalación de una explotación prioritaria. »

Propuestas:

- 1. Incluir una excepción o rebaja fiscal de la prima de primera instalación** y que su aplicación se haga efectiva desde el cobro de la ayuda, no desde la resolución de esta.
- 2. Incentivos fiscales** para los titulares que **traspasen su explotación a un joven agricultor**.
- 3. Bonificaciones en las cuotas a la Seguridad Social a los jóvenes agricultores incorporados durante los primeros cinco años.** Con el fin de facilitar el proceso de instalación de los jóvenes agricultores, y dados los elevados costes que genera por la elevada inversión necesaria para la incorporación al sector agrario, especialmente en los primeros años posteriores a la incorporación, se podría estudiar una posible exención o reducción de las cuotas a la Seguridad Social durante los primeros 5 años para aquellos jóvenes agricultores que se incorporen y se den de alta en el RETA o SETA, u otro requisito que se considere.
- 4. En el IRPF:**
 - **Bonificaciones o exenciones por los incrementos patrimoniales en el IRPF para personas mayores de 65 años que vendan sus tierras a jóvenes agricultores (menores de 41 años).** Se podría analizar la aplicación de alguna bonificación para conseguir la movilización de tierras hacia los jóvenes a la vez que se apoya el relevo generacional, desincentivando el acaparamiento de las tierras por parte de jubilados al reducirles los costes fiscales que suponen la

venta de sus tierras. Complementariamente, podría exigirse algún requisito adicional al joven agricultor destinatario de las tierras, como estar dado de alta en el RETA o SETA, u otro requisito.

- **Reducciones en el rendimiento en estimación objetiva para la primera instalación, pero no solo en explotaciones prioritarias.**
- **Estimación objetiva y deducciones del 30% de los gastos e inversiones a titulares de fincas forestales con gestión forestal sostenible.**

5. Los **beneficios fiscales de la Ley 19/1995** están vinculados a la exigencia del cumplimiento actual o futuro del requisito de explotación agraria prioritaria (EAP), no se conoce qué incidencia están teniendo estos beneficios fiscales en el sector agrario. Por lo que debería analizarse y, en su caso, se podría revisar la ley y estudiar la posibilidad de ofrecer **nuevos incentivos fiscales, tanto a jóvenes como a otros grupos del sector agrario, no solo a las explotaciones agrarias prioritarias, como podrían ser los agricultores profesionales; o bien bonificaciones en determinados municipios con riesgo de despoblamiento, con el fin de facilitar el acceso a la tierra y con ello dinamizar el sector agrario.**

6. Dada la baja tasa de incorporación de jóvenes agricultores que hay actualmente en España y los problemas que tienen para el acceso a la tierra, **sería conveniente revisar los beneficios fiscales existentes en esta ley para la adquisición o arrendamiento de tierras por los jóvenes agricultores tanto para su primera incorporación como en los primeros años posteriores a su incorporación** y estudiar si es posible aplicar **otros beneficios fiscales para los impuestos ITP y AJD**, con el fin de incentivar la incorporación de jóvenes agricultores, al reducirles los costes de acceso a la tierra necesarios para dicha incorporación.

7. **Establecer requisitos a cumplir por los jóvenes beneficiarios de estos beneficios fiscales, como podrían ser la obligación del joven adquirente o arrendatario de mantener los elementos adquiridos o arrendados afectos a la explotación agraria durante los cinco años siguientes al devengo del impuesto, como ya se exige en la actual Ley 19/1995 para los beneficios fiscales.** Además, podría exigirse que el joven agricultor esté dado de alta en la Seguridad Social, en el RETA o SETA, o que las tierras estén ubicadas en determinados municipios con riesgo de despoblamiento, que es otro problema que también se está agravando en las últimas décadas en muchas zonas de España.

8. Es necesaria una revisión de lo concerniente a los beneficios fiscales, especialmente en aquellos beneficios asociados a que se alcance la condición de explotación agraria prioritaria, debido a la **sentencia del Tribunal supremo de 2017**, que sienta jurisprudencia, y está dando lugar al inicio de expedientes de reintegro de los beneficios fiscales por parte de la Agencia Tributaria. Tal como indica el final de la propia sentencia, **la Ley 19/1995 establece unos beneficios fiscales si cumple unos requisitos, pero es muy imprecisa en cuanto al momento en que se deben cumplir dichos requisitos y procedimiento de acreditación por parte de las autoridades agrarias competentes de los requisitos conducentes a estos beneficios fiscales.** Por tanto, sería pertinente la revisión y actualización de esta ley de beneficios fiscales para evitar esos perjuicios a los posibles beneficiarios.

2.4 Considerar el sector forestal

Propuesta:

- **En la Ley 19/1995 el sector forestal no se encuentra representado** o lo hace de forma indirecta por ser esta ley de aplicación mayoritariamente al sector agrícola, por lo que se propone una modificación que incluya e integre **el concepto de selvicultor activo**, como titular de la actividad

independiente de la titularidad de la tierra, **así como el registro de explotaciones forestales**, recogiendo quien gestiona el monte y comercializa los recursos y servicios forestales.

2.5 Sobre entidades asociativas

Artículo 5. Explotaciones asociativas (sobre la determinación de EAPs).

« Con carácter general, para que una explotación asociativa tenga la consideración de prioritaria, se requiere que la explotación posibilite la ocupación de, al menos, una unidad de trabajo agrario, y su renta unitaria de trabajo no sea inferior al 35 por 100 de la renta de referencia e inferior al 120 por 100 de ésta. Asimismo, deberá responder a cualquiera de las alternativas siguientes:

a) Ser sociedad cooperativa de explotación comunitaria de la tierra o de trabajo asociado dentro de la actividad agraria.

b) Ser sociedad bajo cualquiera de las restantes formas jurídicas de las contempladas en el artículo 6, que cumpla alguno de los dos requisitos señalados a continuación:

Que al menos el 50 por 100 de los socios sean agricultores profesionales.

Que los dos tercios de los socios que sean responsables de la gestión y administración, cumplan los requisitos exigidos al agricultor profesional en cuanto a dedicación de trabajo y procedencia de rentas, referidos a la explotación asociativa, así como los señalados en las letras b), c), d) y e) del apartado 1 del artículo anterior, y que dos tercios, al menos, del volumen de trabajo desarrollado en la explotación sea aportado por socios que cumplan los requisitos anteriormente señalados.

c) Ser explotación asociativa que se constituya agrupando, al menos, dos terceras partes de la superficie de la explotación bajo una sola linde, sin que la superficie aportada por un solo socio supere el 40 por 100 de la superficie total de la explotación. En estas explotaciones asociativas, al menos un socio debe ser agricultor a título principal y cumplir las restantes exigencias establecidas en el apartado 1 del artículo 4 para los titulares de explotaciones familiares. »

Propuesta:

1. La profesionalización del sector agrario no sólo se ha producido en los aspectos productivos y comerciales, sino que en gran medida también se ha producido en los aspectos contables y fiscales, gestionando cada vez más la economía de la explotación agraria a través de todo tipo de entidades asociativas o jurídicas, ya sean cooperativas, sociedades agrarias de transformación o bien sociedades mercantiles. Con esto aparece cada vez más la atribución de **rendimientos brutos del trabajo a los socios, procedentes de la misma explotación agraria, que deberían estar contabilizados como ingresos agrarios**, a efectos que los mismos socios sean considerados agricultores profesionales. Se entiende que la normativa tendría que contemplar esta casuística para poder contabilizar estos ingresos como agrarios en la determinación de un beneficiario como agricultor profesional.

Continuando en el ámbito asociativo, mayoritariamente los socios de una sociedad cotizan a la Seguridad Social y lo hacen por el régimen de autónomos, pero, en algunos casos, dependiendo de la participación en la entidad, éstos **pueden cotizar al régimen general, a terceros, por la misma empresa agraria de la cual son partícipes**, recibiendo sus ingresos como rendimientos del trabajo. Estos ingresos deberían considerarse como agrarios y tener efectos para ser considerados agricultores profesionales. Esto sucede, por ejemplo, en jóvenes agricultores que se inician entrando a formar parte de la entidad o sociedad familiar, a través de la cual se ejercita la actividad agraria, y lo hacen con una participación a la sociedad.

2.6 Otras propuestas sobre la Ley 19/1995 de Modernización de Explotaciones Agrarias

La modificación de la *Ley 35/2011, de 4 de octubre, de titularidad compartida* ya amplía el régimen de cotización a cualquier autónomo, cualquiera que sea la actividad por la que se cotice en el caso de las personas físicas. Pero en el caso de la calificación de una explotación agraria prioritaria (EAP) de una persona jurídica, también se propone la introducción de la cotización al régimen general, siempre que sus ingresos procedan de una empresa agraria de la cual es socio el agricultor.

3. Ley 35/2011, de 4 de octubre, de Titularidad Compartida de las Explotaciones Agrarias

Propuestas:

1. **Revisar el texto de la Ley 35/2011 y la Ley 19/1995** para reforzar y visibilizar específicamente el esta figura y dotarla de la entidad que debería tener adquirir.
2. **Incrementar los incentivos** de la titularidad compartida, para lo cual es necesario el compromiso de otras administraciones responsables de las bonificaciones o exenciones al régimen de la Seguridad Social.

4. Ley 49/2003, de 26 de noviembre, de Arrendamientos Rústicos

4.1 Formalizar el contrato por escrito

Artículo 11. Criterios y requisitos formales.

« 1. Los contratos de arrendamiento deberán constar por escrito. En cualquier momento, las partes podrán compelirse a formalizarlos en documento público, cuyos gastos serán de cuenta del solicitante. También podrán compelirse a la constitución del inventario de los bienes arrendados.

A falta de pacto entre las partes y salvo prueba en contrario, se presumirá la existencia de arrendamiento siempre que el arrendatario esté en posesión de la finca, y si no constase el importe de la renta, ésta será equivalente a las de mercado en esa zona o comarca.

La escritura pública de enajenación de finca rústica deberá expresar la circunstancia de si ésta se encuentra o no arrendada, como condición para su, inscripción en el Registro de la Propiedad.

[...]»

Propuesta:

1. Si bien los contratos deben figurar por escrito, **no se exige debidamente esta circunstancia**, lo que da lugar a abusos y litigios evitables.

4.2 Duración del contrato

Artículo 12. Tiempo de duración.

« 1. Los arrendamientos tendrán una duración mínima de cinco años. Será nula y se tendrá por no puesta toda cláusula del contrato por la que las partes estipulen una duración menor. [...]»

Propuesta:

1. Limitación de la Ley: **La ley actual establece una duración de los arrendamientos** considerada insuficiente.
2. **Fomentar los contratos de alquileres de superficies rústicas de medio o largo plazo.** Con ello se fomentaría la aplicación de mejoras agronómicas o de instalaciones por parte del arrendatario que van en beneficio del mantenimiento de estas superficies y así conseguir que no se abandonen tanto

4.3 Finalización del contrato

Capítulo VII. Terminación del contrato:

Artículo 24. Terminación del arrendamiento.

Artículo 25. Resolución del arrendamiento a instancia del arrendador.

Artículo 26. Rescisión.

Artículo 27. Efectos.

Propuesta:

1. Limitación de la Ley: Finalización del contrato **no motivada.**

4.4 Otras propuestas y consideraciones sobre la normativa de arrendamientos rústicos

1. **No se incentivan las inversiones.**
2. No soluciona el **problema de la oferta** de tierras.
3. Es necesario potenciar los **arrendamientos con opción a compra.**
4. Conviene valorar la **reducción de la fiscalidad** de los arrendamientos para facilitar la cesión en arrendamiento.
5. Establecer **medidas de protección para el arrendador** (seguros; prioridad del uso de ayudas) **y para el arrendatario** (modelos contrato, inversiones de mejora, etc.); y para la resolución de conflictos.

5. Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes y su última modificación Ley 21/2015

Artículo 27bis. Montes de socios;

y Capítulo III. Incentivos económicos en montes ordenados:

Artículo 63. Disposiciones generales.

Artículo 64. Subvenciones.

Artículo 65. Incentivos por las externalidades ambientales.

Artículo 66. Créditos.

Propuestas:

1. La figura **montes de socios debería tener un desarrollo más exhaustivo**, de forma que se depuren las titularidades para facilitar el acceso y la gestión de dichos montes.
2. Limitaciones del Capítulo III (subvenciones, incentivos por las externalidades ambientales y créditos en montes ordenados): **Posible dependencia del desarrollo de actividades forestales ligado a la existencia de crédito o subvenciones con cargo a presupuestos públicos.**

6. Real Decreto 1336/2011, de 3 de octubre, por el que se regula el contrato territorial como instrumento para promover el desarrollo sostenible del medio rural

Propuestas:

1. Aprovechar e implementar los contratos territoriales de explotación.

7. Otras propuestas y consideraciones en el ámbito normativo

1. Elaborar un **nuevo marco jurídico para la superficie agraria útil (SAU)** que lo proteja y dinamice además de vertebrar los distintos y potenciales nuevos actores de la cadena de valor de los bienes y servicios económicos, sociales y ambientales que proporciona y que son básicos para el desarrollo de la sociedad rural y urbana. La **SAU debe ser protegida como tipo de suelo con una ley específica de ordenación territorial**. Actualmente existe suelo urbano, urbanizable y forestal, pero no suelo agrario. El suelo agrario es residual. Esto evitaría la especulación y bajaría los precios al dejar de ser la tierra un valor de cambio para ser un valor de uso.
2. Aprovechar las **oportunidades de la nueva legislación autonómica** para mejorar el acceso a la tierra, donde destacan la Ley 3/2019, de 17 de junio, de los espacios agrarios de Cataluña, la Ley 6/2015, de 24 de marzo, Agraria de Extremadura o la Ley 5/2019, de 28 de febrero, de estructuras agrarias de la Comunitat Valenciana. En algunos casos las leyes se han aprobado, pero necesitan todavía ser desarrolladas.





Conclusiones generales

CONCLUSIONES GENERALES

Tras el análisis realizado por los expertos del Grupo Focal, se puede concluir que el acceso a la tierra se considera un hiperproblema, es decir, aquel que tiene una solución que probablemente necesite un cambio profundo para avanzar. Los hiperproblemas se resuelven con enfoques sistémicos, con Tecnologías de la Información y el Conocimiento (TICs), así como buscando sinergias entre las actuaciones y compromisos entre los actores implicados.

La agricultura, la ganadería, la silvicultura, la industria agroalimentaria y silvícola y el desarrollo rural en su conjunto pueden ser aliados muy importantes para **construir territorios cohesionados**, para mejorar su vigilancia, eficiencia, competitividad, la generación de empleo y la sostenibilidad social, ambiental, cultural y económica, así como para la gobernanza de estos y mitigar y combatir el cambio climático y el despoblamiento de las zonas rurales.

En los últimos años, el **insuficiente relevo generacional** en la agricultura y en la silvicultura se ha convertido en un **importante reto** social, económico, ambiental y territorial. Quizás un paso razonable y posible sería comenzar por intentar cambiar la tendencia del relevo generacional y esto necesita impulsar un proceso de innovación sólido y sostenible.

Son numerosas las opiniones, de especialistas y de los propios jóvenes, que señalan el **acceso a la tierra** como la **barrera más importante para que los jóvenes agricultores se incorporen al sector agrario**. Es importante señalar que dependiendo de las circunstancias se establece otro orden en la importancia de las barreras; por ejemplo, de forma general los jóvenes agricultores en sectores intensivos o especializados consideran menos importante la tierra y más importante el conocimiento.

El **acceso a la tierra, junto al relevo generacional y al despoblamiento** de las zonas rurales, son todos fenómenos muy complejos, afectados por **múltiples variables**: económicas, sociales, culturales, tecnológicas y ecológicas, y en todo caso hay que colocarlos en un contexto de ordenación territorial, desarrollo rural, de relaciones urbe/campo y de cooperación privada y pública.

Los principales **obstáculos asociados al acceso a la tierra** se identifican con: la baja movilidad, disponibilidad y asequibilidad de tierra, el alto precio de compra y alquiler, la desconfianza de los propietarios ante un comprador o arrendatario desconocido, el valor afectivo de las tierras, la tramitación onerosa y complicada, las implicaciones fiscales, el excesivo desembolso necesario en el comienzo de la actividad, la falta de conocimiento, la falta de asesoramiento sobre modelos de explotación, negocio u orientaciones productivas, el efecto de un sistema de ayudas PAC vinculado a la tierra y patrimonializado, así como la inestabilidad del precio del arrendamiento, entre otros. A todos ellos se añaden el desconocimiento de cuáles son las tierras disponibles y la insuficiente relación entre el que deja la actividad y el que busca instalarse.

Las medidas actuales de apoyo a los jóvenes agricultores aparentemente no están propiciando ni parece vayan a propiciar cambios sustantivos en el relevo generacional y en el acceso a la tierra. Entre otros aspectos debe mencionarse que el **acceso a la tierra debe incluir la posibilidad de acceder a otros recursos** (tales como la financiación, la tecnología, la formación, el asesoramiento) **y a los sistemas de apoyo necesarios** (vías de acceso, conectividad, cooperativas, cadenas de valor, tecnologías, integración social, etc.). Es importante señalar que la mayor parte de las veces no ha existido la convicción y la agilidad suficientes para cambiar las medidas que no son útiles, que no se utilizan adecuadamente o que no son gestionables.

Modificar los procedimientos de acceso a la tierra puede producir un impacto alto y duradero. No obstante, hay que considerar que la experiencia pone de manifiesto que incluso los proyectos concretos y bien diseñados se enfrentan con problemas prácticos importantes, por lo que, en todo caso, se considera imprescindible **monitorizar los resultados** y diseñar medidas y **planes de contingencia**.

El **proceso de innovación exigirá cambios** sociales, culturales, económicos, tecnológicos y ecológicos, lo que también va a exigir revisar los mecanismos institucionales que se utilizan para decidir quién tiene

derecho a qué recursos y en qué condiciones. Estos mecanismos no son fáciles de afrontar porque los mecanismos de tenencia de la tierra son dinámicos y pueden variar enormemente dentro de los países, entre ellos y en las distintas circunstancias.

Teniendo en cuenta lo anterior, este apartado agrupa las **conclusiones a las que llegaron los seis subgrupos de trabajo** conformados en el seno del GFAT cuyo análisis se describe en detalle en los capítulos precedentes.

Así mismo, cabe señalar que los miembros del GFAT dispusieron, como información básica, de las versiones consolidadas de los documentos **“Situación de partida” y “Condicionantes”** recogidos en los Anexos 2 y 3 del presente documento.

Las conclusiones que se listan a continuación se centran en las siguientes **temáticas**:

- la importancia de una **política de acceso a la tierra** a favor del relevo generacional agrario,
- la **necesidad de actualizar el marco normativo y adaptar las definiciones a la situación actual**,
- las **mejoras fiscales y de acceso a la financiación** necesarias para facilitar el acceso de los jóvenes a la tierra,
- el papel del **acompañamiento, la formación y el asesoramiento** de los jóvenes en el proceso de instalación y acceso a la tierra, y
- el valor de las **herramientas de información en el mercado de la tierra agraria y la conexión entre la oferta y la demanda**.

CONCLUSIONES SOBRE LA IMPORTANCIA DE UNA POLÍTICA DE ACCESO A LA TIERRA A FAVOR DEL RELEVO GENERACIONAL AGRARIO

El **impulso a una política de acceso a la tierra** requiere de una importante **cooperación institucional** y de una serie de **herramientas** tecnológicas, jurídicas, normativas y económicas, algunas de las cuales ya existen y necesitan actualizarse, pero también son necesarias nuevas herramientas. Para ello es fundamental la **coordinación** a nivel de las distintas administraciones involucradas: Unión Europea, Administración General del Estado, Comunidades Autónomas, administraciones locales, y también la colaboración y compromiso de la sociedad civil organizada, de las empresas y de los individuos.

Se tienen que **alinear las propuestas para impulsar el relevo generacional con los compromisos, iniciativas y planes estratégicos existentes** en las diferentes escalas, desde la comunitaria a la local. En este sentido, sería oportuno estudiar, valorar y aprovechar las aportaciones potenciales al relevo generacional agrario y al acceso a la tierra de los diferentes programas estratégicos tanto a nivel europeo como nacional, autonómico y local (sobre el mercado único digital, cambio climático, bioeconomía, economía circular, despoblamiento, etc.) a fin de buscar la complementariedad de todas las actuaciones, evitar duplicidades y lograr un uso eficiente de los recursos disponibles.

Es preciso mencionar que la **reforma de la PAC para el periodo post 2020**, con su propuesta de integración del primer y segundo pilar en el Plan Estratégico de la PAC único por Estado Miembro, aparte de obligado, es una gran oportunidad de desarrollar una **visión estratégica de Estado**, también en materia de relevo generacional y acceso a la tierra, respetuosa con los repartos competenciales y de pactar elementos comunes que permitan optimizar sinergias y crear valor compartido.

En este punto, se propone valorar la inclusión en el **Plan Estratégico Nacional de la PAC post 2020** de intervenciones que fomenten el cese anticipado de la actividad ligado a la instalación de un joven, de manera que se favorezca el traspaso de explotaciones hacia los jóvenes. En este sentido, podría contemplarse, en el ámbito de la cooperación en la sucesión de explotaciones, una ayuda entre un joven que se instala en una explotación y un agricultor que cesa o se jubila, pudiendo vincularse parte de la ayuda a las hectáreas traspasadas para incentivar la cesión de tierras. Podría también considerarse el apoyo las inversiones destinadas a la compra de tierras por jóvenes en la intervención de inversión, aunque no se solicite a la vez la ayuda a la primera instalación. Igualmente cabría estimar la aplicación de un tratamiento especial a las tierras en Red natura 2000 o parques naturales, probablemente con ayudas directas para garantizar la rentabilidad usando la posibilidad que ofrece la PAC para ayudas en Natura 2000, ya que poseen un tamaño reducido y presentan muchas limitaciones para su explotación.

Finalmente, en el contexto de un **modelo de valor compartido** se propone trabajar en la elaboración de un **Plan de Fomento del Relevo Generacional y Acceso a la Tierra** que contenga de manera coordinada una lista compartida de **medidas** desde todas las administraciones para mejorar el relevo generacional y el acceso a la tierra, definiendo de manera consensuada el **orden temporal** en el que deberían producirse las acciones e identificando los **recursos** necesarios y de quién sería la **responsabilidad** de diseñarlas, dotarlas presupuestariamente e implementarlas.

CONCLUSIONES SOBRE LA NECESIDAD DE ACTUALIZAR EL MARCO NORMATIVO Y ADAPTAR LAS DEFINICIONES A LA SITUACIÓN ACTUAL

Para hacer frente a los nuevos retos, los nuevos condicionantes y aprovechar las nuevas oportunidades existentes para el relevo generacional es necesario disponer de una **normativa básica que se ajuste al presente y sus necesidades**, dando cabida a las más recientes figuras e instrumentos surgidos, así como a los diversos actores que participan en el heterogéneo y prolongado proceso de la instalación de un joven en la actividad agraria.

En el caso español existe una gran diversidad de modelos de agricultura, ganadería y silvicultura y para impulsar los procesos de relevo generacional deberán considerarse las características de cada uno de ellos, por lo que se propone **tipificar la diversidad de nuevos actores, facilitar el diseño de soluciones de relevo generacional y acceso a la tierra** ad hoc y tener especialmente en cuenta la **perspectiva de género**.

Es importante señalar que la mayoría de los traspasos de tierras actualmente se producen en el ámbito familiar. Para que la política de acceso a la tierra sea verdaderamente eficiente se deben definir **nuevos modelos de relevo generacional extra-familiar y también mejorar los familiares**. Desde el ámbito normativo, se debe contemplar la diversidad de nuevos actores y ajustar las figuras jurídicas para que sean viables, esto es, rentables económicamente, posibles socialmente y respetuosas ambientalmente.

Desde el punto de vista práctico o ejecutivo, la revisión y adaptación de la legislación ya existente debe orientarse a la **actualización** de definiciones, requisitos, ventajas fiscales, aspectos de seguridad jurídica y procedimientos, entre otros puntos, que están considerados en normas con especial impacto sobre el sector agrario como la **Ley 19/1995 de Modernización de Explotaciones Agrarias** o la **Ley 49/2003 de Arrendamientos Rústicos**.

La revisión normativa también puede contemplar la elaboración de **nuevas regulaciones** que en su caso se vislumbren necesarias, como aquellas destinadas a **proteger la superficie agraria útil**.

Asimismo, conviene resaltar, como aspecto transversal y de gran importancia que debería presidir cualquier norma y actuación, la **simplificación de los procedimientos administrativos** que se determinen. En su consecución, será obligado realizar un importante esfuerzo de cooperación interinstitucional, modificar las relaciones entre administración y administrados y un importante proceso de digitalización, además de dotar a los actores de intermediación de una mayor capacidad de compromiso y de decisión.

Para asegurar una adecuada adaptación a las características de los diferentes territorios, es fundamental que las **Comunidades Autónomas también se doten de leyes, desarrollen y creen los instrumentos técnico-jurídicos necesarios para su plena implementación**, asegurando una evaluación del grado de consecución de los objetivos, tanto de las políticas agrarias como de las territoriales, ambientales y del paisaje, así como del relevo generacional y el acceso a la tierra.

Por otro lado, la reforma de la PAC post 2020 donde se promueve la integración de las acciones del primer y segundo pilar en un único Plan Estratégico Nacional, es una oportunidad para **armonizar y flexibilizar** entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas, **las definiciones de agricultor y silvicultor, de las actividades complementarias y de las formas de acceso a la tierra**, no solo en propiedad o arrendamiento.

Finalmente, en paralelo a la formulación y adaptación de unas normas acordes a los retos, amenazas y oportunidades de la realidad presente, se propone la **elaboración de recomendaciones, directrices y guías de buenas prácticas** que, acompañadas de un sistema de seguimiento y evaluación de su aplicación, también pueden dar una respuesta más flexible a la diversidad territorial de la problemática del acceso a la tierra en España.

Detalle de las actuaciones propuestas en materia de normativa y definiciones por el GFAT

- Establecer una definición adecuada de la **figura de agricultor genuino** en el Plan Estratégico Nacional de la PAC post 2020. Esta definición debería fundamentarse en un porcentaje mínimo de ingresos procedentes de la actividad agraria respecto a los ingresos totales.
- **Armonizar los criterios de admisibilidad y condicionalidad** en las ayudas de los dos pilares de la PAC. Aprovechar el Plan Estratégico de España para el periodo post 2020 para ajustar estas condiciones, extendiendo esta armonización a la gestión de las convocatorias de ayudas por parte de las Comunidades Autónomas.
- **Ampliar el ámbito de aplicación de las ayudas a la instalación:** a mayores de 40 años, especialmente unidades familiares, y más allá del sector agrario.
- **Establecer a nivel nacional definiciones comunes de conceptos básicos en el marco de la PAC**, con el fin de conseguir una aplicación de criterios homogéneos para todas las Comunidades Autónomas.
- **Determinar una nueva definición de agricultor profesional** en la normativa nacional, que tenga en cuenta los ingresos totales agrarios como criterio de determinación de dicha condición en lugar de los rendimientos agrarios (previos o netos) considerados actualmente.
- Establecer una definición en la legislación nacional que recoja también la **figura del silvicultor**, es decir, agricultor, ganadero, silvicultor y agrosilvicultor profesional.
- Ampliar las definiciones de **actividades agrarias y actividades complementarias** en la normativa nacional.
- Ampliar a 0,5 UTA la cualificación de **Explotación Agraria Prioritaria** contenida en la regulación nacional (lo cual está recogido actualmente sólo en zonas de montaña) a todos los profesionales agrarios que ejerzan su actividad en el medio rural.

- Desarrollar un nuevo marco para la superficie agraria útil (SAU) con una **ley para su protección y dinamización**. La SAU debe ser protegida como tipo de suelo con una ley específica de ordenación territorial.
- Estudiar la determinación de **propiedad forestal abandonada**. El criterio temporal que recoge el cambio de uso agrícola a forestal en tierras abandonadas se regula actualmente a escala autonómica.
- Valorar un desarrollo más extenso de la figura **montes de socios** de la Ley de Montes, de forma que se depuren las titularidades para facilitar el acceso y la gestión de dichos montes.
- Diseñar un protocolo para la **definición técnica de tierra infrautilizada** a partir de las distintas fuentes de información utilizadas, y no solo en el ámbito de la PAC.
- Identificar y tipificar los distintos **grados de abandono de la tierra**.
- Establecer un **mecanismo legal que permita** a las administraciones **ceder el aprovechamiento de tierras sin propietario no gestionadas** a terceros o interesados en unas condiciones adecuadas y justas.
- Desarrollar y aplicar debidamente el **contrato territorial de explotación** establecido en la normativa nacional.
- Definir un **modelo de explotación familiar por actividad agraria y territorios en base a criterios de rentabilidad**, con discriminación positiva para las ayudas públicas y fijando unos límites mínimos y máximos.
- Definir los **nuevos modelos de relevo generacional** extrafamiliar, pero con lazos (enlaces) con el entorno. Tipificar la diversidad de nuevos actores y ajustar las figuras jurídicas para que sean viables.
- Revisar y mejorar la **normativa de arrendamientos rústicos** para facilitar el acceso a la tierra por más periodo con el fin de afrontar los compromisos exigidos por las ayudas y diseñar **medidas que favorezcan el arrendamiento con opción a compra** y eviten la especulación con la tierra agraria.
- Llevar a cabo un **desarrollo normativo nacional para llevar a cabo un proceso de actualización de la titularidad de la propiedad** (de actualización de los datos de catastro de forma rápida y sin coste).
- **Regular a través de recomendaciones, directrices y guías de buenas prácticas** con el fin de que se puedan adaptar a las tan diversas situaciones existentes en nuestro país, instaurándose un sistema de seguimiento de su aplicación a nivel provincial, autonómico y nacional.

CONCLUSIONES SOBRE LA MEJORAS FISCALES Y DE ACCESO A LA FINANCIACIÓN NECESARIAS PARA FACILITAR EL ACCESO DE LOS JÓVENES A LA TIERRA

El aspecto más complejo de abordar en el acceso a la tierra es la **asequibilidad** de esta, aspecto medular del equilibrio de la oferta y la demanda y que está íntimamente relacionado con la tipología de modelo de negocio y la magnitud y fragilidad de los retornos de la actividad agraria y forestal.

El excesivo desembolso necesario en el comienzo de la actividad agraria, la onerosa y complicada tramitación de las cesiones de tierra y sus implicaciones fiscales, la falta de conocimiento y formación en materia financiera de los jóvenes agricultores y la existencia de unas ayudas que frecuentemente, cuando responden a un acceso real a la agricultura, son de una cuantía muy inferior a la realidad del propio acceso, representan **obstáculos** para la instalación de nuevos y jóvenes profesionales que requieren ser afrontados complementariamente y colaborativamente desde el ámbito público y privado.

Los **instrumentos fiscales y financieros** deben jugar un papel destacado entre las herramientas para alcanzar los objetivos de las políticas de acceso a la tierra y, particularmente, el relevo generacional

agrario. En su diseño y aplicación, la alianza del **compromiso público y privado** debe concentrarse para proteger las explotaciones en funcionamiento y mantener la tierra asequible para los agricultores jóvenes, así como proporcionar incentivos fiscales para arrendar, vender o cualquier otra forma de transferir tierras a jóvenes agricultores y silvicultores.

Los **incentivos económicos y fiscales** deberían contemplar, en el caso de la relación con los jóvenes agricultores, particularmente:

- El uso simultáneo de **ayudas de capital y/o instrumentos financieros**.
- El **cese o jubilación anticipados** y el traspaso de explotaciones hacia los jóvenes.
- El fomento de la **cesión en arrendamiento**.
- El impulso a la **titularidad compartida** y sobre todo a la titularidad plena de la mujer.

Además, los incentivos fiscales y el acceso al crédito deben ir dirigidos a apoyar el **cultivo, el aprovechamiento y el mantenimiento adecuado de la tierra**, para hacer frente al desuso, el abandono o un uso técnicamente indebido de la misma.

En materia de **fiscalidad**, es importante señalar que **no existe una cuantificación precisa del impacto** que pueden tener los diferentes instrumentos en la eficacia de las políticas y la consecución de sus objetivos. No obstante, más allá de cómo puedan afectar a las decisiones de incorporación, existe un **consenso claro de los beneficios que pueden proporcionar las rebajas de las diferentes figuras impositivas en el resultado económico y financiero de la explotación en los primeros años**.

Por ello, un primer paso razonable sería comenzar con un **análisis sobre la posibilidad y el potencial de la implementación de ventajas fiscales** con una previa definición de sus beneficiarios (definición y requisitos a cumplir) para asegurar la eficiencia y la eficacia de los recursos empleados.

En el ámbito de la **financiación**, se propone utilizar los **instrumentos públicos** (Sociedad Anónima Estatal de Caución Agraria (SAECA), Instituto de Crédito Oficial (ICO), Banco Europeo de Inversiones (BEI)) adecuándolos a la actual situación y, sobre todo, profundizando en las **estrategias de colaboración pública y privadas**. Actualmente con modelos de negocio viables y refrendados por las administraciones públicas, los jóvenes agricultores y silvicultores no tienen excesivas dificultades en el acceso al crédito por parte de la banca privada.

Existe una oportunidad de financiación adecuada si se considera los actuales tipos de interés, el plan de recuperación y desarrollando los adecuados **elementos de acompañamiento** (de capacitación, elaboración de planes de negocio realistas, establecimiento de garantías, límites de los préstamos, etc.). Probablemente también sea necesaria una **norma que reúna y dé garantías jurídicas** a todas las iniciativas para mejorar el crédito a nuevos agricultores.

Finalmente, es importante destacar la necesidad de una **política de financiación basada en la idea de ingreso mínimo** para que en el período de adaptación o incorporación el joven no esté tan polarizado por los aspectos financieros y pueda centrarse más en los aspectos técnicos de la explotación y sobre todo en desarrollar el modelo de negocio adecuado a la diferente tipología de los actores y condiciones de producción y mercado.

Además, complementariamente al acceso a la tierra y al proceso de incorporación, para la viabilidad de la explotación será importante considerar las **estrategias de uso en común de recursos**. En este sentido, se considera positivo el modelo francés de cooperativas de material agrícola (CUMA), ya que logra reducir la inversión inicial de los que se instalan y fomenta la colaboración y trabajo conjunto desde el comienzo de la instalación.

Detalle de las actuaciones propuestas por el GFAT en materia de fiscalidad y acceso a la financiación

- Mejorar el aprovechamiento de la oportunidad actualmente no empleada en toda su dimensión que ofrece la PAC para **utilizar conjuntamente ayudas al capital con diversos instrumentos financieros**.
- Ampliar y mejorar los incentivos a la **titularidad compartida** y sobre todo a la titularidad plena de la mujer.
- Desarrollar una **línea de ayudas que cubran hasta el 100% del coste de los avales concedidos por la Sociedad Anónima Estatal de Caución Agraria (SAECA)** a los préstamos solicitados por jóvenes agricultores.
- Estudiar la posibilidad de activar **líneas de ayuda al crédito para la incorporación de jóvenes agricultores** desde entidades públicas como el Banco Europeo de inversiones (BEI) o el Instituto de crédito Oficial (ICO).
- Fomentar e incentivar la colaboración y el trabajo conjunto desde el comienzo de la instalación de los jóvenes como mecanismos para la reducción de la inversión inicial a través de **estrategias cooperativas de acceso a los recursos**.
- **Desarrollar un mecanismo simplificado de transmisiones y compraventa** en caso de que el valor de la tierra sea muy bajo, de forma que la tramitación no sea más costosa que el valor de la tierra.
- **Llevar a cabo estudios que partan de la recopilación de los datos básicos necesarios** y evalúen la importancia de cada impuesto y de cada medida propuesta para el sector, así como delimitar o concretar **a quién van dirigidas las medidas fiscales** para poder definir éstas y su peso o repercusión.
- Se propone el estudio y valoración de, entre otras, las siguientes medidas fiscales:
 - **Bonificaciones en las cuotas de la Seguridad Social.** Bonificación del 50% de la cuota de la Seguridad Social a todos los jóvenes durante cinco años desde la fecha de su establecimiento efectivo.
 - **Bonificaciones o exenciones fiscales** por los incrementos patrimoniales por la **venta de tierras a jóvenes agricultores**.
 - Adecuación de los beneficios fiscales establecidos en la **Ley 19/1995** y su ampliación a los silvicultores activos.
 - Modificación de los **regímenes aplicables al IRPF** en distintas situaciones.
 - Reducir la **fiscalidad de los arrendamientos** para facilitar la cesión en arrendamiento.
 - **Excepción o rebaja fiscal de la prima de primera instalación** cuya aplicación se haga efectiva desde el cobro de la ayuda, no desde la resolución de la misma.
 - **Exención del impuesto de sucesiones y donaciones** si se conserva la unidad de la explotación y se dispone de un plan de gestión/instalación o se pretende arrendar para uso por parte de terceros.
 - **Exención del IBI** parcial para todas las tierras gestionadas y total para los predios o montes gestionados de forma sostenible o bajo criterios de sostenibilidad por los beneficios ambientales que ofrecen a la sociedad.
 - **Bonificación del Impuesto sobre el Patrimonio de las Personas Físicas** de las propiedades forestales siempre y cuando dispongan de un instrumento de ordenación forestal aprobado por la administración competente.

- **Deducción** del 100% de la cuota tributaria a las transmisiones onerosas de suelo rústico y sobre la cuota de actos jurídicos documentados y documentos notariales **para las agrupaciones de predios rústicos**, a fin de favorecer la agrupación de la propiedad en los lugares de fuerte implantación del minifundismo y el intercambio de tierras.

CONCLUSIONES SOBRE EL PAPEL DEL ACOMPAÑAMIENTO, LA FORMACIÓN Y EL ASESORAMIENTO DE LOS JÓVENES EN EL PROCESO DE INSTALACIÓN Y ACCESO A LA TIERRA

La **incorporación a la actividad agraria o forestal** no debe contemplarse como un suceso aislado y homogéneo que se sustancia en un proceso administrativo puntual, sino como un **proceso heterogéneo, gradual y prolongado en el tiempo**. Este proceso se extiende desde que se interioriza en el sujeto el interés por incorporarse a la actividad hasta que la explotación está funcionando adecuadamente en las nuevas condiciones. Las administraciones y el resto de los actores implicados deben abarcar este proceso con un **acompañamiento adecuado**, satisfaciendo las necesidades de formación previas al acceso a la tierra y el asesoramiento posterior necesario para conseguir una situación satisfactoria para el incorporado.

La importancia de aportar soluciones al relevo generacional y al acceso a la tierra, así como la urgencia de promover cambios de tendencia, obligan a reflexionar y desarrollar **ecosistemas de acompañamiento a la innovación y el emprendimiento** sustentados en:

- La mejora de las capacidades y los compromisos de los distintos actores públicos y privados involucrados en distintas escalas territoriales.
- La información y el conocimiento.
- La formación *ad hoc*.
- El establecimiento de metas medibles en distintos horizontes temporales.
- Un importante fundamento normativo y de buenas prácticas.
- Un uso de tecnologías adecuadas.
- Una intermediación creíble, reconocida y con recursos.

Para mejorar el acompañamiento de los procesos, se propone una consideración especial a la **formación usando diferentes agentes y técnicas de asesoramiento**, como el *mentoring*, el *coaching*, el *padrinazgo*, el aprendizaje colaborativo, la asistencia en línea, los asistentes virtuales, los asesores especializados o los programas de intercambios a nivel nacional e internacional.

También es necesario que existan figuras (personas, asociaciones o instituciones) involucradas con el territorio que hagan **el papel de mediadores, dinamizadores y asesores** de los procesos de acceso. Probablemente el desarrollo de **redes territoriales federadas** podría ser un buen camino para mejorar las intervenciones y el impulso y fomento del sistema de asesoramiento de explotaciones.

En materia de formación, también se sugiere **mejorar los contenidos temáticos** de los programas. Por una parte, se constata la necesidad de **programas prácticos de larga duración**, en la medida de lo posible imbricados con los procesos reales de incorporación y, por otra, se necesita formación en los aspectos relacionados con la **viabilidad de las inversiones**, la **rentabilidad de las explotaciones** y en general con todos los **aspectos financieros y técnicos relacionados con el traspaso de fincas**. En definitiva, se trata de ofrecer una formación sobre **emprendimiento** adaptado a los sectores agrario y forestal.

La modernización del sector agrario requiere la incorporación de las **nuevas tecnologías de la información y la comunicación** y, por ello, es particularmente necesario formar a los jóvenes en todo lo relacionado con la digitalización de la actividad empresarial y las posibilidades que las nuevas tecnologías de sensorización próxima y remota, Big data e Inteligencia Artificial proporcionan para mejorar la toma de decisiones en las explotaciones agrarias y forestales.

Se sugiere **potenciar la figura de los “eco-esquemas”**. Las explotaciones dirigidas por jóvenes serán probablemente más proclives a acogerse a las prácticas en favor del medio ambiente y clima de los eco-esquemas, de manera que podrían ser actores emblemáticos con el compromiso de realizar prácticas de gran valor ecológico para mitigar los efectos del cambio climático, reduciendo las emisiones de CO₂, con el uso de fuentes alternativas de energía, la apuesta por la diversidad, el uso responsable del agua, la custodia del territorio, el desarrollo paisajístico, etc.

De las experiencias relacionadas con el acompañamiento y analizadas en el seno del Grupo Focal, tienen gran impacto las desarrolladas en base a un **compromiso explícito de acompañamiento de los jóvenes agricultores por parte de entidades cooperativas y de Grupos de Desarrollo Rural**, que además son claves para acompañar la necesaria inserción social. Así mismo, es importante considerar también otras instancias elegibles, según las circunstancias, como las Organizaciones Profesionales Agrarias (OPAs), las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs), las organizaciones interprofesionales o los propios bancos de tierras.

En el ámbito del acompañamiento, es oportuno resaltar y valorar el sistema francés de los **Puntos de Acogida a la Instalación (PAI)**, que son designados, **uno para cada territorio**, por la administración mediante concurso en base a unos requisitos previos. Este modelo permite ordenar la actividad, de forma que los que se quieren instalar saben a dónde acudir.

Se considera igualmente clave **favorecer las relaciones personales y la transmisión de conocimientos entre el que deja la actividad y el que se incorpora**. Iniciativas como “La Quincena de la transmisión” francesa son una importante referencia, junto al *mentoring* o el apadrinamiento.

Es importante resaltar que en la intensificación de la formación y el asesoramiento merecen **especial atención los new entrants** que se instalan por primera vez en la actividad agraria para un conocimiento profundo de la actividad u orientación productiva a la que se dedicarán.

Finalmente, es preciso subrayar que los modelos de **transferencia de tierras** deben enfocarse a establecer unas condiciones adecuadas tanto para el que se incorpora como para el que cesa o modifica su actividad, necesitando ambos un sistema de acompañamiento. En este sentido, es muy importante que tanto los propietarios como los compradores y usufructuarios dispongan de **acompañamiento jurídico y de garantías** a través de modelos de contratos, del uso de avales o de sistemas de resolución de conflictos, entre otros.

En el caso del arrendamiento se requieren medidas que protejan al propietario, como garantizarle el cobro a través del establecimiento de un seguro de arrendamiento (siguiendo el modelo de los seguros de alquiler de pisos) o priorizar los pagos de ayudas o seguros de cosecha a aquellos agricultores que son arrendatarios mediante procedimientos que indiquen que las indemnizaciones del seguro deben emplearse para atender en primer término el pago del arrendamiento.

Detalle de las actuaciones propuestas por el GFAT en materia de acompañamiento, formación y asesoramiento

- **Reconocer e incentivar** el papel de los acompañantes del proceso de incorporación, como **dinamizadores y servicios de asesoramiento**, especialmente para situar el proceso de incorporación como un verdadero emprendimiento empresarial.

- El sistema de acompañamiento debe contemplar la **figura del mediador o dinamizador** con las siguientes funciones:
 - Acompañar y **orientar al joven** que se instala en materia de información, formación, búsqueda de una explotación, elaboración de un plan de viabilidad, asesoramiento en materia de gestiones jurídicas, fiscales y de ayudas y realización de un seguimiento post-instalación.
 - Ofrecer **acompañamiento jurídico y de garantías** a propietarios y compradores o arrendadores (a través de modelos de contrato, resolución de conflictos, etc.)
 - Realizar un **análisis técnico de las tierras** disponibles y fomentar la consolidación de unidades productivas viables (vía gestión conjunta, permutas, etc.)
- Se propone un sistema de **ventanilla única** con un único mediador o dinamizador en cada ámbito territorial y de carácter privado pero tutelado desde la administración.
- Impulsar una **formación** que se desarrolle en condiciones reales **ligada al territorio** y se incentive la incorporación progresiva a través de prácticas o intercambios.
- Reforzar la formación sobre aspectos **económicos, contables, financieros y de gestión** y viabilidad de **inversiones** en las explotaciones y en materia de **compra de tierras**.
- Incluir **cursos sobre el traspaso de fincas** en el itinerario curricular de las formaciones agrarias
- Valorar y contemplar en las actuaciones otras formas de acceso a la profesión: **empresas de servicios sin tierra o el acceso multi-etapa**.
- Facilitar **medidas de prueba y aprendizaje previos a la instalación** y el acceso a la tierra y comprobar la viabilidad del proyecto mediante:
 - **Ayudas al aprendizaje** para asegurar un ingreso mínimo durante un año o tique de autónomo no reembolsables para dedicar un tiempo de aprendizaje y maduración en la decisión de instalación o del proyecto.
 - Introducción de **modelos de protocolo familiar** en la continuación familiar de la explotación o experiencias del tipo contratos relevo (cese anticipado).
- Impulsar el **desarrollo de espacios para probar ideas y proyectos** antes de incorporarse, como los espacios test agrarios.
- **Favorecer el contacto con los jóvenes a través de convenios con los institutos y centros de formación**, de forma que los jóvenes puedan hacer prácticas en las explotaciones de la zona para tener un primer contacto con la profesión. Facilitar el **contacto y el intercambio de conocimientos entre el que deja la actividad y el que se incorpora** a través de iniciativas o proyectos como "La Quincena de la transmisión" francesa, el apadrinamiento, las prácticas remuneradas en explotaciones, permitir la co-explotación entre padre e hijo/a sin que este último pierda los beneficios de incorporación, los bancos de saberes o el *Farm dating*.
- Impulsar a nivel del estado **intercambios entre explotaciones agrarias entre Comunidades Autónomas** y a nivel de la UE la creación de un **ERASMUS agrario**.
- Elaborar **guías de ayudas para jóvenes**, que recopilen las líneas de ayuda a los jóvenes que quieran incorporarse al sector, información sobre el apoyo financiero para la compra de tierras o para el asesoramiento de explotaciones.

CONCLUSIONES SOBRE EL VALOR DE LAS HERRAMIENTAS DE INFORMACIÓN EN EL ACCESO A LA TIERRA Y LA CONEXIÓN ENTRE LA OFERTA Y LA DEMANDA

Las herramientas y nuevas **tecnologías**, principalmente de comunicaciones y datos, son indispensables **para definir una política pública de acceso a la tierra** que cuente con nuevos instrumentos jurídicos, normativos y económicos basados en la mejor información disponible.

En ello, resulta razonable aprovechar **herramientas y tecnologías**, como el registro de la propiedad, el catastro, SIGPAC, los sistemas de teledetección, entre otros, para **mejorar la información sobre el acceso a la tierra** y poder identificar las tierras abandonadas, conocer los precios de compraventa en el mercado inmobiliario rústico, evitar la especulación, no aceptar proyectos vacíos y dirigir las ayudas a modelos rentables.

Merece **especial mención** la existencia y el incremento de **tierras sin uso**, que son un recurso más que debe ser considerado en la planificación y que precisa de respuestas e instrumentos distintos según el caso. Para ello es necesario localizar, identificar y tipificar esas tierras según diferentes grados de uso y procesos subyacentes, así como analizar sus posibilidades de desarrollo.

A fin de responder al reto de las **tierras abandonadas o infrautilizadas**, pero también para una ordenación adecuada de las políticas necesarias y evitar su impacto en el deterioro de la economía de la zona y el medio ambiente, sería útil disponer de un **registro actualizado permanentemente de todas las explotaciones agrícolas, ganaderas y forestales o regímenes mixtos** que permita facilitar intervenciones en aquellas explotaciones con diverso grado de uso. En particular, se detecta un **desconocimiento de la situación de las explotaciones forestales, que ocupan más de la mitad de territorio nacional**, y en especial, su falta de caracterización y su diversidad de estructura, tamaño y aprovechamientos.

Asimismo, resulta relevante profundizar en la iniciativa del Ministerio de Agricultura Pesca y Alimentación de impulsar a nivel nacional un "**Sistema de Información de Explotaciones Agrarias y Forestales (SIEX)**". Inicialmente se plantea como una plataforma para facilitar la comunicación de registros oficiales entre sí y con el usuario final (administración o ciudadano). Se trata de una iniciativa muy importante para el impulso a una política de datos abiertos, por otro lado, de obligado cumplimiento por Directiva Comunitaria, y que puede contribuir a la identificación de los usos de la tierra y otra información de utilidad para el diseño y aplicación de la política de acceso a la tierra y sus instrumentos.

La información es igualmente **clave para poder ofrecer un asesoramiento** al que se va a instalar o al que busca redimensionar su explotación **en base a estudios y proyecciones**. En la incorporación a la actividad agraria y la adquisición de tierras, como en todo proceso de **toma de decisiones**, el emprendedor requiere de información de suficiente calidad.

Con las características del sector agrario y forestal en España, la **información necesaria es compleja y diversa** desde el tipo de cultivo óptimo según la zona hasta la rentabilidad de la explotación. En este sentido, sería necesario realizar un **análisis técnico de las tierras disponibles** y de los cultivos o ganado que se puede implantar en ellas, ya que a veces una reducida dimensión es compatible con una explotación viable (y al revés, el tamaño no garantiza la viabilidad). También se estima importante que la **información sobre las infraestructuras agrarias**, por ejemplo, caminos rurales o la construcción o mantenimiento de estructuras de regadío comunitarias, se mantenga **actualizada y accesible**. Estas suponen un claro valor añadido para la tierra por el mejor aprovechamiento de los recursos naturales y el incremento de los factores de localización de la producción, acercando los medios de producción a los agricultores y facilitando la comercialización de los productos.

Junto al desconocimiento de cuáles son las tierras disponibles y su potencial o capacidad productiva, la **insuficiente relación entre el que deja la actividad (oferta) y el que busca instalarse (demanda)** se incluye entre los principales obstáculos que subyacen tras la problemática del acceso a la tierra de los agricultores y la baja movilidad del mercado tanto en términos de compraventa como de arrendamiento.

En España se han desarrollado numerosas iniciativas de **bancos de tierra** como entidades centralizadoras de la oferta de tierras y mediadoras entre los demandantes y los oferentes de tierra, contribuyendo a promover el relevo generacional, así como el aprovechamiento de los recursos naturales que están infrautilizados. Se trata de iniciativas de las que es obligado extraer muchos aprendizajes. Si bien han realizado un meritorio y gran esfuerzo, a veces la focalización en tipologías de actores y/o en estilos de agricultura muy concretos, unido a la insuficiente regulación y la falta de recursos para la intermediación o garantías, han hecho que su **impacto** cuantitativo sea **escaso y difícilmente escalable**. Los **bancos de tierras** son instrumentos **potencialmente muy útiles**, pero no deben quedarse reducidos a escala local y aislada. Requieren de una mayor **flexibilidad** para incorporar nuevas tierras (oferta) y diversidad de nuevos agricultores y silvicultores (demanda). Deben además plantear **modelos de negocio viables, rentables y favorecidos con apoyo público** con límites mínimos y máximos, así como asegurar la **transparencia y la libre competencia** e incorporar mecanismos ágiles, como es el caso de los bancos de tierra en Italia que utilizan la subasta como método de asignación de las tierras.

Finalmente, en aras de la dinamización del mercado de la tierra y el relevo generacional y para hacer frente a la falta de información y de interconexión entre la demanda y la oferta, se considera especialmente interesante la creación de una **plataforma digital para el conjunto del Estado**, co-diseñada y co-implementada colaborativamente, con base geográfica y catastral, interoperativa, que maneje datos en abierto y sea actualizable de manera continua.

Entre sus **funciones**, esta herramienta permitiría acompañar a los agricultores y silvicultores en la búsqueda de tierras, hacer estimaciones de las previsiones de transferencia de tierra, mejorar la asequibilidad de las tierras, analizar el mercado de la misma, compartir las mejores prácticas de acceso a la tierra, mejorar la ejecución de programas de las distintas instancias públicas de ayuda a los agricultores y silvicultores para acceder a tierras y a otros recursos, gestionarlas y proveer de servicios para la mejora de la viabilidad, competitividad y rentabilidad de las explotaciones. Así mismo, se constituiría como un instrumento de comunicación, tecnológico, jurídico, normativo y económico basado en la mejor información disponible.

Detalle de actuaciones propuestas por el GFAT en materia de herramientas de información en el acceso a la tierra y la conexión entre la oferta y la demanda

- **Actualizar la base cartográfica catastral rústica**, para que la realidad coincida con los datos, y su integración con el registro de la propiedad, para solventar problemas jurídicos relacionados tanto con la propiedad como con los usuarios de dichas tierras.
- **Crear un registro integral de explotaciones agrarias**, con tierras para uso agrícola, ganadero o forestal y combinaciones de estos usos.
- **Identificar las tierras no gestionadas o infrautilizadas**, para lo que en una primera fase sería necesario utilizar el **SIGPAC** y cualquier otra herramienta tecnológica disponible como por ejemplo el **COPERNICUS**, que permita llevar a cabo un primer filtro y un mapeo completo. En el caso de tierras sin propietario, el **catastro** podría realizar este primer análisis. El trabajo en el terreno permitiría

completar este análisis, un trabajo en el que las autoridades locales tendrían un papel clave, destacándose la labor del **ayuntamiento** y los **guardas rurales**, en su caso.

- **Apoyar a ayuntamientos, cooperativas y asociaciones de productores para la detección de tierras** en abandono y la búsqueda de los posibles candidatos para su aprovechamiento agrario.
- Una vez identificadas las **parcelas sin propietario y no gestionadas**, incentivar su aprovechamiento y si no tiene éxito, **darles publicidad**. Si en un período de tiempo no se pronunciara nadie, la administración las cedería (de manera reversible) para su explotación.
- Facilitar el acceso a bases de datos en las que se recoge la **información del precio de venta** establecido en las escrituras de compraventa, a fin de dotar de mayor transparencia al mercado.
- **Realizar un análisis técnico de las tierras disponibles** y de los cultivos o ganado que se puede implantar en ellas. Esta labor podría ser realizada por el mediador o dinamizador.
- **Actualizar y hacer accesible la información sobre infraestructuras agrarias** (camino rurales o mantenimiento de estructuras de regadío comunitarias).
- **Realizar una evaluación integral y de coste-beneficio de las iniciativas de bancos de tierras** que se han puesto en marcha, incluyendo un análisis de las lecciones aprendidas y de casos de las mejores prácticas identificadas.
- Dotar de mayor flexibilidad a los **bancos de tierras** en la incorporación de la oferta y la demanda y combinarlos con un **acompañamiento** para el que se instala y el que cesa en la actividad.
- Introducir en los bancos de tierras **mecanismos de asignación de tierras** que sean ágiles y garanticen la libre competencia y la transparencia.
- **Integrar la figura del asesor con un papel de mediador** en los bancos de tierras para aproximar la realidad del territorio y la actividad a los nuevos emprendedores, generando relaciones de confianza mutua y vínculos con centros de innovación.
- Crear una **plataforma digital o infraestructura de datos nacional de información necesaria para el acceso a la tierra**, donde cada uno de los **actores** con información de interés pueda ponerla a disposición de los potenciales usuarios, consiguiendo así dar transparencia al mercado, y para lo que deberá contar con diferentes niveles de acceso y la debida protección de datos. La **información** que contenga deberá estar regulada y en su diseño puede estudiarse el aprovechar **infraestructuras existentes** de otros organismos. Además, deberá estar **georreferenciada**, mediante mapas que incorporen datos interoperables y con diferentes grados de agregación. Se **podría incluir** la siguiente información: la identificación del propietario, las dimensiones y sus lindes, el uso de la tierra (y si está certificada bajo producción ecológica o no), si está disponible para arrendar y/o vender, la formación del que se incorpora, los criterios exigidos por el propietario (que sea joven, etc.), el precio (indicando precios medios u horquillas de transacciones anteriores que sirvan de referencia por tipo de uso), entre otras.
- Impulsar una potente **campaña publicitaria y de concienciación** al público en general y a los titulares próximos a la jubilación sobre el interés del traspaso de fincas. Esta campaña también debería enfocarse o complementarse con una potente campaña de comunicación dirigida a luchar contra el desprestigio y valorizar la actividad de la profesión agraria.



ANEXO 1

Miembros del Grupo Focal
de Acceso a la Tierra

ANEXO 1: MIEMBROS DEL GRUPO FOCAL DE ACCESO A LA TIERRA

EQUIPO DE COORDINACIÓN

La **Subdirección General de Dinamización del Medio Rural** del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación es el órgano competente de, entre otras funciones, desarrollar y ejecutar medidas que promuevan la incorporación de jóvenes a la actividad agraria y alimentaria y su emprendimiento en el medio rural así como ejercer de punto focal para coordinar, analizar e impulsar todas las actuaciones dirigidas a atender las necesidades de los jóvenes en el ámbito de competencias del Departamento.



- **Carolina Gutiérrez Ansótegui** es Subdirectora General de Dinamización del Medio Rural.



- **Mª Lourdes Barona Flórez** es Subdirectora adjunta de Dinamización del Medio Rural.



- **Marta Hernández Zapata** es Consejera Técnica y Jefa del Área de Formación y Jóvenes de la Subdirección General de Dinamización del Medio Rural.



- **Amaya Murua García** es Jefa de Servicio en el Área de Formación y Jóvenes de la Subdirección General de Dinamización del Medio Rural.

Escuela Técnica Superior de Ingeniería Agronómica y de Montes de la Universidad de Córdoba



José Emilio Guerrero Ginel, es Doctor Ingeniero Agrónomo y Catedrático de la ETSIAM de la Universidad de Córdoba. Ha sido profesor de numerosos cursos de formación inicial y continua en España, Europa y América Latina y es autor de más de 200 publicaciones, sobre temas relacionados con la agricultura, el medio ambiente, las tecnologías y el desarrollo regional. Entre 1994 y 2000 fue Secretario General de Agricultura y Ganadería de la Junta de Andalucía. Ha desempeñado la función de dinamizador y coordinador técnico del Grupo Focal de Acceso a la Tierra del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

EXPERTOS PARTICIPANTES

- **Consuelo Aldea Pecero** es Jefa de Servicio en la Subdirección General de Programación y Coordinación del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAPA).



- **Ignacio Atance Muñiz** es Subdirector General de Planificación de Políticas Agrarias del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAPA). Doctor en Economía Agraria por la UPM y profesor de la Universidad de Valladolid en el Departamento de Economía Agraria, desde 2006 es funcionario del MAPA habiendo ejercido, entre otras, las responsabilidades en materia de Análisis y Prospectiva, incluyendo aspectos relacionados con la fiscalidad y la financiación del sector agrario, así como de Frutas y Hortalizas y Vitivinicultura. En su actual cargo es responsable de la coordinación de los trabajos de elaboración del Plan Estratégico de la PAC para España en el horizonte 2021-2027.



• **Jesus Barreiro-Hurle** es Licenciado en Economía Agraria por la Universidad Autónoma de Madrid y Doctor en Economía por la Universidad de Zaragoza y actualmente está coordinando el análisis sobre políticas agrarias en la unidad de economía agraria del Centro Común de Investigación de la Comisión Europea en su sede de Sevilla. Después de más de 15 años trabajando en el sistema de ciencia español como investigador pre y post doctoral bajo programas del INIA, en 2009 comenzó su andadura como funcionario de instituciones internacionales tanto para la Comisión Europea como para la Organización de la Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). Su experiencia se centra en el análisis del comportamiento del agricultor y del consumidor ante cambios en el marco legislativo. Con respecto al análisis del mercado de la tierra en la actualidad coordina diversos estudios sobre el impacto de la regulación y los PAC en los precios de la tierra. También es editor de la sección de economía agraria en el *Spanish Journal of Agricultural Research* publicado por el INIA y miembro de la junta directiva de la Red de investigación sobre el uso de experimentos económicos en el análisis de la PAC (REECAP).

• **Carolina Barrio Narro** es Jefa de Servicio en la Subdirección General de Política Forestal y Lucha contra la Desertificación del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico.



• **Clara Blasco Moreno** es Técnica de proyectos en el ámbito agrario de la Xarxa per a la Conservació de la Natura (XCN). La XCN es miembro activo de la *European Access to Land Network*, a través de la cual desarrolla distintos proyectos alrededor de la generación de contenidos relacionados con el acceso a la tierra para la agroecología. Actualmente la XCN también participa en el proyecto *Ruralization*, cuyo objetivo es analizar la efectividad de políticas públicas de desarrollo rural y hacer propuestas de mejora, con un especial enfoque a la problemática del acceso a la tierra. Clara es una de las técnicas encargadas de estos proyectos y además desempeña funciones en otros ámbitos relacionados, como el impulso de la custodia del territorio en contextos agrarios o el seguimiento y la evaluación del impacto ecológico de tales iniciativas.

• **José Carlos Caballero Rubiato** es Ingeniero Agrónomo y Especialista en Desarrollo Rural, desarrollando sus funciones en los Servicios Técnicos de la Asociación Agraria de Jóvenes Agricultores (ASAJA).



• **Josep Dadón Paz** es Responsable de Desarrollo Rural del Departament d'Agricultura, Ramaderia, Pesca i Alimentació (DARP) de la Generalitat de Catalunya. Técnico en Ingeniería Agraria de las Oficinas Comarcales del DARP en el Pla d'Urgell (Mollerussa), Segarra (Cervera) y Segrià (Lleida) durante más de 15 años gestionando sobre el terreno la incorporación de jóvenes y modernización de las explotaciones agrarias. Ha trabajado como Jefe de la Oficina Comarcal del Segrià, Jefe de Modernización Agraria de la provincia de Lleida y Jefe del Servicio de Ayudas a la Competitividad Agraria de Catalunya, gestionando las ayudas de primera instalación de jóvenes agricultores y modernización de las explotaciones agrarias durante 8 años. Desde el 2016 es Responsable de Desarrollo Rural y coordina el Grupo de Trabajo de Jóvenes dentro del Comité de Seguimiento del PDR de Catalunya y la página web "El Planter – jóvenes al campo".



• **Jose Manuel Delgado Pérez** es Ingeniero Agrónomo y miembro del Gabinete Técnico de la Unión de Pequeños Agricultores y Ganaderos (UPA). Como miembro del Gabinete y responsable técnico en materia de desarrollo rural, desde hace años trabaja en favor de la agricultura familiar, con especial interés en favorecer el relevo generacional en las explotaciones agrícolas y ganaderas y frenar el problema del despoblamiento de nuestro medio rural. Participa en el Comité de Seguimiento del Programa Nacional de Desarrollo Rural, en la Asamblea de la Red Rural Nacional, en el Comité de Seguimiento del Marco Nacional de Desarrollo Rural, en el Consejo Asesor de Medio Ambiente, en el Consejo Nacional del Clima y en el Consejo Nacional del Agua.



• **Maria Díaz de Quijano Barbero** es Responsable de Proyectos en la Escuela de Pastores de Catalunya. Desde hace cuatro años participa en la organización y ejecución de las actividades de la *European Network for Farmers' Access to Land* y representa a la Escuela de Pastores de Catalunya como miembro de la red. También trabaja en la coordinación de diversos *outputs* del actual proyecto *Setting up a Learning Platform for Farmers' Access to Land*, en el que participan varias entidades de la red europea.

• **Guillermo Fernández Centeno** es Subdirector General de Política Forestal y Lucha contra la Desertificación del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico.

• **Antonio Flores Lorenzo** es Ingeniero Agrónomo del Estado con una trayectoria profesional de más de 30 años relacionada con el sector agrario y el desarrollo rural, ocupando también puestos en el exterior. Actualmente desempeña sus funciones en la Subdirección General de Análisis, Coordinación y Estadística del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.



• **David Galán Marrón** es Jefe de Servicio de Ayudas Sectoriales de la Dirección General de Política Agraria Comunitaria de la Junta de Extremadura. Actualmente desarrolla la jefatura del servicio que gestiona las principales ayudas directas FEAGA de Extremadura (pago básico, pago verde, régimen de pequeños agricultores, ayuda complementaria a jóvenes y ayudas asociadas a la agricultura y ganadería), así como otras ayudas como reestructuración de viñedo y apicultura. Además es representante de Extremadura en grupos de trabajo de alto nivel en relación a la actual reforma de la PAC y responsable de gestión de Derechos de Pago Básico en Extremadura.



• **Luis González-Carpio Fernández** es Ingeniero de Montes de la Hacienda Pública y actual Adjunto al Director General de Catastro del Ministerio de Hacienda. Anteriormente ha desempeñado funciones como Técnico del Área de Catastro de Rústica, Gerente del Catastro en la Delegación de Tenerife y Coordinador del Área de Rústica en la Dirección General de Catastro.

• **Carlos Guillén Del Rey** es Ingeniero de Montes del Estado y actualmente Jefe de Servicio en la Subdirección General de Política Forestal y Lucha contra la Desertificación del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico.



• **Ma José Hernández Mendoza** es Consejera de Agricultura, Pesca y Alimentación en la Embajada de España en Francia y en la Representación Permanente de España ante la OCDE. Ingeniera Agrónoma del Estado desde el año 2003 del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, ha compatibilizado su trayectoria profesional ocupando puestos en la sede en Madrid, con más de 10 años de trabajo en la Dirección General de Producciones y Mercados Agrarios, y puestos en el exterior, habiendo ocupado cargos en la Representación Permanente española ante la FAO en Roma, en la Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural de la Comisión Europea en Bruselas como Experta Nacional y como Consejera del Ministerio en París, cargo que desempeña desde julio de 2017. En este último cargo ha tenido la oportunidad de conocer de primera mano las políticas francesas en el ámbito de acceso a la tierra, así como diferentes estudios de la OCDE en la materia.



• **Juan Antonio Lázaro Menéndez** es Gerente del Grupo de Desarrollo Rural del Bajo Nalón, en Asturias. Desde el GDR del Bajo Nalón ha participado en la intermediación de operaciones para la puesta en valor de terrenos públicos en desuso, mediante arrendamientos y figuras similares, acompañando el proceso con la concesión de la preceptiva ayuda a la inversión. También ha participado en diferentes proyectos de cooperación con otros GDR analizando la estructura de la propiedad y las posibilidades legales existentes para la puesta en valor de terrenos públicos (Comunidades Autónomas, Ayuntamientos, Entidades públicas

menores). El desarrollo de explotaciones rentables de productos estratégicos, como los frutos rojos o el kiwi, demandantes de fincas de determinadas características y extensión ha conducido a trabajar el tema del acceso a la tierra como eje prioritario de actuación.

- **Miriam Letón Ruiz** es Ingeniera Agrónoma del Estado y actual Subdirectora adjunta de Ayudas Directas en el Fondo Español de Garantía Agraria (FEGA), organismo autónomo del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Posee 11 años de experiencia trabajando en la Subdirección General de Ayudas Directas del FEGA, concretamente en la coordinación del régimen de derechos de pago único hasta 2014 y en la coordinación y puesta en marcha del régimen de derechos de pago básico desde 2015 hasta la actualidad.



- **Mila Martín García** es Técnica de proyectos en Red TERRAE y Agente de Desarrollo Local en el Ayuntamiento de Redueña (Comunidad de Madrid). Cuenta con experiencia en proyectos de dinamización rural, inventariado de tierras e investigación con recursos locales (informantes locales claves) y recursos externos (catastro, cartografía, etc.) para disponer de una radiografía global de las tierras en desuso tanto públicas como privadas que sirva de instrumento para nuevos emprendedores agroecológicos. Participa en el desarrollo de una herramienta *online* denominada Banco de Tierras TERRAE ideada para activar las uniones de ofertantes y demandantes de tierras bajo contratos de cesión o alquiler y conseguir nuevos efectivos agrarios que apuesten por un modelo de transición agroecológica y que se asienten en el territorio.



- **Rosa Mar Maseda Bello** es Ingeniera Agrónoma en la Asociación de Gandeiros A Fonsagrada, entidad de asesoramiento de la comunidad autónoma de Galicia, con experiencia en asesoramiento de ganaderos en los distintos puntos que exige la condicionalidad y de jóvenes agricultores con las ayudas para su incorporación, así como en gestión de ayudas de la Política Agraria Común. También trabaja en la dinamización de la zona de actuación de la Asociación, la cual es miembro representante del Grupo Operativo El Resurgir del Alto Navia, y participa en la elaboración de contratos de arrendamiento, solicitudes de parcelas al Banco de Tierras de Galicia, el fomento de la aplicación de planes de mejora para la transformación de tierras abandonadas en superficies productivas y el apoyo a acciones formativas en el campo de la diversificación de cultivos y métodos agroecológicos.



- **Francisco Mayoral Montes** es Jefe del Área de Análisis en la Subdirección General de Análisis, Coordinación y Estadística del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Cuenta con experiencia en la realización de análisis y manejo de estadísticas de índole macroeconómico y social sobre los ámbitos de la agricultura, pesca y alimentación. También participa en una colaboración reciente con varias unidades del Ministerio para la elaboración de análisis de las estructuras agrarias (RECAN) y la población del medio rural.



- **Neus Monllor Rico** es Consultora agrosocial y Coordinadora de la Red de Espacios Test Agrarios. Doctora en Geografía, lleva 15 años trabajando desde la investigación, el asesoramiento y la formación en temas de desarrollo rural y políticas de relevo generacional. Es experta en los procesos de incorporación de nuevos agentes al sector agrario, acceso a la tierra y nuevos dispositivos de relevo generacional extrafamiliar.

- **José Juan Morant Navarro** es Subdirector General de Política Agraria Común y Competitividad en la Generalitat Valenciana, con dilatada experiencia en gestión de ayudas por superficie de la PAC.

- **José Vicente Navarro Arnal** es Agricultor profesional y Presidente de la Cooperativa Rural Sant Vicent Ferrer de Benaguasil, la cual es miembro del Grupo Operativo Innoland cuyo objetivo es desarrollar mecanismos de innovación social basados en fórmulas de agrupación para la gestión de tierras, llamadas iniciativas de gestión en común (IGC), a fin de dar solución a los problemas de abandono y falta de competitividad de empresas cooperativas en áreas minifundistas.

- **José Luis Peralta Pascua** es Jefe de Servicio Técnico en la Subdirección General de Programación y Coordinación del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.



- **Antonio Jesús Pi Pérez** es Director de Programas de Mejora y Modernización de Explotaciones Agrarias en la Dirección General Política Agraria Comunitaria de la Junta de Extremadura. Posee una dilatada experiencia en la gestión de ayudas a jóvenes agricultores para la creación de empresas agrarias con el objetivo de facilitar el relevo generacional y fijar población en el medio rural, así como en la gestión de ayudas a la jubilación anticipada, planes de mejora de explotaciones agrarias y para la adquisición de tierras de secano y regadío.



- **Albert Puigvert Tuneu** es Biólogo, Ambientólogo y Experto en Desarrollo Rural y Políticas Públicas. Actualmente es el Gerente de la Associació d'Iniciatives Rurals de Catalunya (ARCA), red regional de desarrollo rural de Cataluña y entidad coordinadora del Proyecto de Innovación RETA sobre la futura Red de Espacios Test Agrarios de España.



- **Fernando Ramos-Paúl de Troya** es Jefe del Área de Pago Básico en el Fondo Español de Garantía Agraria (FEGA), organismo autónomo del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Lleva seis años en el Área de Pago Básico trabajando en la elaboración de normativa nacional, circulares de coordinación del FEGA, documentos técnicos de trabajo con Comunidades Autónomas, documentos de difusión de la PAC y respuesta a consultas de agricultores y organizaciones agrarias relacionadas con las cesiones de derechos de pago y acceso a la reserva nacional donde la disponibilidad de tierra es clave para la activación de los derechos, la asignación de reserva nacional y la aplicación de peajes a las cesiones, conociendo la diversa problemática del acceso a la tierra para jóvenes y nuevos agricultores. También participa en reuniones sobre fiscalidad agraria y en el Grupo de Trabajo sobre el Objetivo Estratégico 7 para la actual reforma de la PAC.



- **Raquel Rodríguez Castro** es Ingeniera de Montes y Coordinadora Técnico Catastral en la Dirección General de Catastro del Ministerio de Hacienda. Cuenta con experiencia trabajando en el Área de Rústica, garantizando la calidad de los datos catastrales y la valoración y conocimiento del mercado de los bienes inmuebles rústicos.

- **Antonio Romé Pérez** es Agricultor cerealista y miembro de la Comisión Ejecutiva de la Coordinadora de Organizaciones de Agricultores y Ganaderos (COAG). En 2012 trabajó como Coordinador estatal de Juventudes Agrarias de COAG, responsabilidad que compatibilizó con el área de jóvenes y con el área de cooperativismo de UAGA- Aragón. Además es miembro del Consejo Rector de la Cooperativa San Licer de Zuera en Aragón. A nivel internacional, ha venido representado a COAG en las asambleas y reuniones del CEJA y de los Grupos de Diálogo Civil en Bruselas.



- **Antonio Ruano Yeguas** es Gerente del Grupo de Desarrollo Rural Los Montes de Granada. Posee una dilatada experiencia profesional en el ámbito del desarrollo rural acompañando a promotores jóvenes locales en la tarea de búsqueda de incentivos para desarrollar actividades económicas en la Comarca de los Montes de Granada en beneficio de la fijación de la población en la zona rural, la creación de puestos de trabajo y nuevas iniciativas empresariales, entre ellas las de jóvenes que adquieren tierras y las explotan con la catalogación de Jóvenes Agricultores, y la creciente incorporación de la mujer como empresaria agrícola.



- **Roberto Rubio Gutiérrez** es Ingeniero Técnico Forestal (especialidad de Explotaciones Forestales) y Máster en Dirección Estratégica e Investigación de Mercados. Desde 2013 es Jefe del Área de Gestión Forestal y Recursos Naturales de Cesefor donde trabaja coordinando proyectos regionales, nacionales e internacionales en el ámbito del sector forestal y la conservación y gestión de los recursos naturales, especialmente en proyectos relacionados

con la investigación e innovación sobre la producción, gestión, aprovechamiento y promoción de los productos forestales, tanto maderables como no maderables. Además, ha participado en el diseño de programas y estrategias que contribuyen a la mejora y el desarrollo del sector forestal, participando en foros de concertación sectorial regionales, nacionales e internacionales, programas de vertebración sectorial y Grupos Operativos de innovación.



- **Carme Sabrí Puig** es Directora de AgroBank, en CaixaBank. Diseñadora de la propuesta de valor para los clientes del sector agroalimentario (productos, servicios, convenios...) y con experiencia en la colaboración con las universidades a través de la Cátedra AgroBank que promueve la transferencia del conocimiento entre el sector de la investigación y productivo e impulsa la innovación. En contacto y colaboración con el sector en general a nivel de juntas de agricultura de las Comunidades Autónomas, miembro del patronato de la Fundació del Món Rural (Catalunya) y con Cooperativas Agroalimentarias de España, entre otros.

- **Alejandro Sánchez de Dios** es Subdirector de Movilidad de Tierras de la Axencia Galega de Desenvolvemento Rural (AGADER) de la Xunta de Galicia. Experto en desarrollo rural y calidad alimentaria y responsable del Banco de Tierras de Galicia.

- **Fernando Serrano Martínez** es Ingeniero Agrónomo del Estado y actualmente Vocal Asesor en la Dirección General de Catastro del Ministerio de Hacienda. Posee más de 30 años de experiencia en catastro, en el Área de Rústica de dos Gerencias, como Subdirector General de Informática y Estadística y como Responsable de la Cartografía Catastral.

- **Gabriel Trenzado Falcón** es Director de Servicios Técnicos de Cooperativas Agro-alimentarias de España. Coordinador y conocedor de los proyectos e iniciativas relacionados con el acceso a la tierra en las cuales ha participado alguna cooperativa de la organización, muy vinculado al impulso de incorporación de jóvenes.

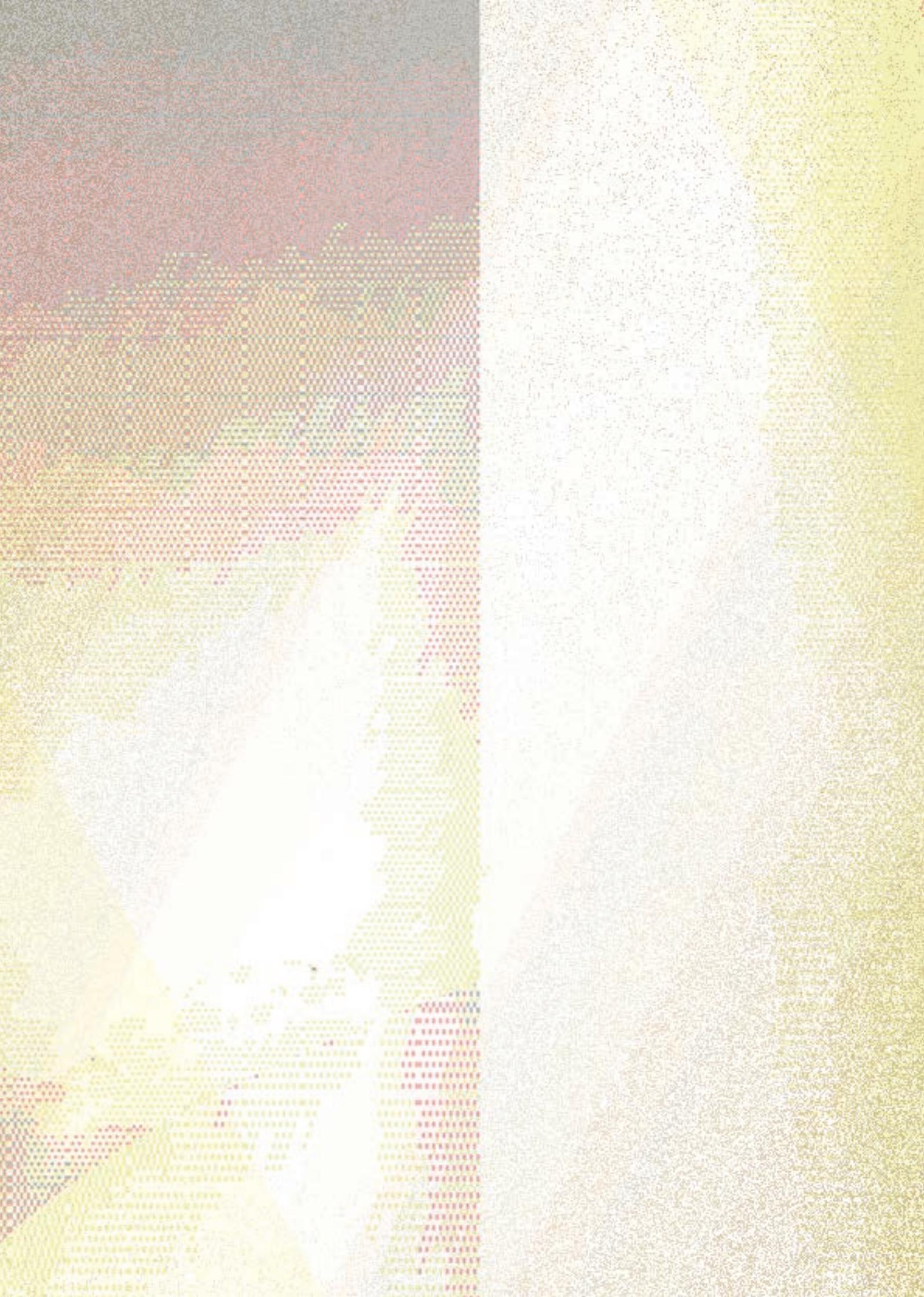
- **Lorena Tudela Marco** es Ingeniera Agrónoma y Doctora en Economía Agroalimentaria. Actualmente trabaja en Innovación Agroalimentaria en Cajamar sobre la transferencia de tecnología y conocimiento a través de la gestión de proyectos y generación de espacios de encuentro, intercambio y formación de redes profesionales que favorezcan la difusión de innovaciones entre los agentes del sector agroalimentario.

- **Herminio Velicia Martínez** es Coordinador de Servicios Técnicos en la Secretaría General (CFS Ingenieros Agrónomos de la JCYL) de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural de la Junta de Castilla y León.



- **Ricardo Villarino Calvo** es Licenciado en Ciencias Políticas y Sociología (sección Sociología y especialidad de Antropología Social) y actual Secretario de las Comisiones de Desarrollo Rural y Pesca y Mancomunidades de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), donde presta sus servicios desde 1987. Anteriormente ha desempeñado funciones como Director de Área en los Departamentos de Organización y Relaciones Institucionales, Política Territorial y Políticas Interlocales, como Director de Desarrollo Económico y Sociocultural, como Subdirector de Educación y Cultura y como Secretario Técnico de la Red Española de Ciudades Saludables de la Organización Mundial de la Salud (OMS).

- **Amparo Yago Luján** es Subdirectora General de Estructuras Agrarias y Cooperativismo en la Generalitat Valenciana, órgano competente para fomentar la mejora de las estructuras agrarias en la Comunitat Valenciana, tanto las infraestructuras agrarias de interés general como las de las explotaciones agrarias, para incrementar su competitividad y sostenibilidad y, de este modo, evitar el abandono de explotaciones agrarias y de la superficie agraria, así como el despoblamiento del mundo rural en general. Además, gestiona ciertas medidas del Programa de Desarrollo Rural 2014-2020, entre ellas la incorporación de jóvenes agricultores y las ayudas a inversiones en explotaciones agrarias, que también facilitan el acceso a la tierra.





ANEXO 2

Documento de partida del
Grupo Focal de Acceso a la Tierra

ANEXO 2: DOCUMENTO DE PARTIDA DEL GRUPO FOCAL DE ACCESO A LA TIERRA

1. INTRODUCCIÓN

La propuesta de **reforma de la Política Agrícola Común (PAC)** para el nuevo periodo de programación presentada por la Comisión Europea en junio de 2018, introduce un cambio profundo en la manera en la que deben diseñarse sus instrumentos, de modo que pasa a ser una política orientada a la consecución de resultados concretos, vinculados a una serie de objetivos específicos.

En este contexto, España ya ha comenzado a elaborar el futuro **Plan Estratégico Nacional (PEN) de la PAC**, a través de un amplio proceso participativo y de diálogo con las Comunidades Autónomas (CCAA), las Organizaciones Profesionales Agrarias (OPA), Cooperativas Agroalimentarias, Organizaciones No Gubernamentales (ONG), asociaciones de mujeres y otros representantes y agentes del territorio. En una primera fase del proceso de elaboración del plan estratégico, que se ha prolongado durante todo 2019, se ha analizado el estado de la situación actual a través de un análisis de debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades (DAFO) que ha permitido determinar, para cada uno de los 9 objetivos específicos, las necesidades existentes. En la segunda fase, durante el año 2020, se determinarán las intervenciones del plan estratégico que darán respuesta a las necesidades detectadas.

En el marco del Objetivo Específico 7 (OE7) **“Atraer a los jóvenes agricultores y facilitar el desarrollo empresarial en las zonas rurales”**, tras realizar un exhaustivo estudio de la situación de partida en España y un análisis DAFO posterior, se han identificado una serie de **necesidades** que incluyen: el relevo generacional, la estructura de las explotaciones, el nivel de renta, el **acceso a la tierra**, las inversiones, el acceso al crédito y fiscalidad, la cualificación profesional, las necesidades de las mujeres rurales, la identificación y características de los territorios despoblados.

Las **conclusiones** a las que se ha llegado tras analizar la situación de partida, el DAFO y las necesidades, son las siguientes:

- *El bajo ratio de los jóvenes titulares de explotación (menores de 40 años) frente a los mayores de 65, unido al bajo porcentaje de jóvenes titulares y de mujeres jefas de explotación, comprometen seriamente el relevo generacional, encontrándose España entre los EEMM con tasas de renovación más bajas de la UE.*
- *Existe un mayor porcentaje de jefes de explotación jóvenes (11,5%) en explotaciones de mayor dimensión económica que en las de menor dimensión (5,9%). Además el trabajo generado por los jefes de explotación jóvenes es superior al generado en una explotación media. Estas características son diferentes en Canarias por su situación particular, pero también se deben tener en cuenta las particularidades de otras CCAA.*
- *Los jóvenes dirigen explotaciones de mayor dimensión económica, lo que les permite alcanzar una mayor rentabilidad, a diferencia de las mujeres que dirigen explotaciones de menor dimensión económica. Los instrumentos de apoyo público a la incorporación de los jóvenes permiten acceder a un nivel de ayudas superior que el resto de los tramos de edad. Sin embargo, todavía hay un porcentaje considerable de jóvenes que se instalan sin solicitar ayudas como consecuencia quizá de lo exigente de los requisitos que se piden o de la compleja tramitación administrativa.*
- *Cabe señalar el carácter emprendedor de los titulares jóvenes, cuyo esfuerzo inversor, tanto en frecuencia como en cuantía, es superior a la media. En el caso de las mujeres titulares, estas invierten menos que los hombres y su inversión supone un esfuerzo mayor, que en el caso de los hombres.*
- *Los jóvenes tienen más dificultades para acceder al crédito y a otras fuentes de financiación. Además, el mayor nivel de inversión de los jóvenes descrito en el apartado anterior hace que su tasa de endeudamiento sea superior. Sin embargo, ese mayor nivel de endeudamiento no repercute negativamente en la rentabilidad de sus explotaciones, existiendo una vocación de permanencia en los jóvenes que invierten teniendo en cuenta su estructura endeudamiento/inversiones a largo plazo.*

- *Nuestros agricultores tienen mayoritariamente formación basada en la experiencia y aunque el patrón se mantiene por edad o sexo, se observa un porcentaje mayor en los jóvenes agricultores con formación básica en comparación con los mayores de 65 años. En el caso de las mujeres jóvenes la diferencia entre las que tienen experiencia práctica y formación básica es mayor que en el caso de los hombres jóvenes.*
- *Además de las características descritas en apartados anteriores, las mujeres rurales presentan una serie de debilidades específicas en el ámbito laboral rural, como son la baja tasa de empleo, unida a que de forma mayoritaria los contratos que presentan son contratos temporales y fijos discontinuos, situándose además en los rangos salariales inferiores. El grado de participación de las mujeres en órganos directivos es muy bajo. En los territorios más despoblados, se observa además cierta masculinización de los jóvenes perceptores de la PAC, lo que resulta una amenaza para estos municipios.*
- *Las zonas rurales despobladas se caracterizan por una situación comparativamente peor a las de las zonas intermedias y urbanas. Esto se pone de manifiesto por un menor PIB por habitante, menor renta, mayor riesgo de caer en situación de pobreza y de exclusión social. Sin embargo, se observa que en esos municipios los residentes suponen el 19% de los perceptores PAC y son mayores perceptores de ayudas en ratio y en importes medios. Además, hay una mayor presencia de jóvenes perceptores de la PAC en esos municipios y realizan un mayor uso de instrumentos específicos de la PAC para su acceso a la actividad agraria.*
- ***El acceso a la tierra es uno de los principales problemas a los que se enfrentan los jóvenes que quieren comenzar en el sector agrario. Los jóvenes tienen más dificultades para el acceso a la tierra como consecuencia de la menor superficie en propiedad de la que parten, la baja movilidad de la tierra y el elevado precio de la misma. Los jóvenes presentan mayor superficie arrendada que el resto de los grupos de edad. Por todo ello es necesario identificar las barreras que impiden el acceso a la tierra y nuevas formas o figuras de acceso a la tierra como los bancos de tierra o cesión compartida, entre otras.***

En este sentido, hay que destacar que España es el segundo país de la UE, por detrás de Francia, con mayor Superficie Agraria Útil (SAU), aproximadamente 23 millones de hectáreas, de las que en torno el 60% están en régimen de propiedad y algo más de un 30% en régimen de arrendamiento (Encuesta sobre la estructura de las explotaciones agrícolas, 2016). No obstante, la movilidad de la tierra en nuestro país es baja, tanto en términos de compra-venta como de arrendamiento de superficie rústica anual. Esto se debe a distintos factores, entre los que destacan: el valor afectivo de la tierra que va más allá de lo económico y frena la transmisión de éstas a personas ajenas a la familia, la existencia de elevadas presiones fiscales tanto para la compra de tierras como para su venta, el acaparamiento de tierras de mayor valor y calidad por parte de grandes explotaciones con mayor capacidad de compra, o la presencia de no profesionales en el mercado de la tierra (como empresas, fondos de inversión e inversores extranjeros) tanto en propiedad como en arrendamiento con una visión especulativa.

Por otro lado, el precio de la tierra agraria es muy variable en función del tipo de uso y de la comunidad autónoma de que se trate, y además se ve condicionado por factores múltiples tales como las condiciones agroclimáticas, el desarrollo agroindustrial, la especulación inmobiliaria, los cambios de usos del suelo o el desarrollo de otros sectores económicos. Según la Encuesta de Precios de la Tierra elaborada anualmente por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, en 2019 el precio medio de la tierra para uso agrario en nuestro país se situó en 10.178 euros/ha, duplicando así los valores de 1994, año en que comenzó una fuerte tendencia alcista. Estos altos precios están condicionados por una serie de elementos, entre los que destacan: la falta de conexión entre oferentes y demandantes de tierras y la vinculación de las ayudas de la PAC a la superficie y en especial el sistema de derechos de ayuda.

Así mismo, hay que tener en cuenta otros condicionantes, como el incremento de la competitividad agraria global que hace cada vez más necesario el crecimiento continuo de la dimensión de las explotaciones, o el abandono de tierras existente que implica una reducción de la superficie utilizada en agricultura y una mayor inversión para su puesta en cultivo.

También es necesario considerar la existencia de iniciativas como los Bancos de Tierras que tratan de hacer frente a las limitaciones para el acceso a la tierra, así como la posibilidad de dar ayudas para el fomento del alquiler o la cesión de tierras. Conviene igualmente considerar la existencia de tierras abandonadas para el cultivo y la ganadería.

De igual modo, constituye una oportunidad el que la legislación de la UE permita la restricción de la inversión extranjera y del acaparamiento siempre que sean proporcionados y de interés público.

Se hace necesario, por tanto, conocer las políticas que están afectando al acceso a la tierra en nuestro país, como las políticas de transferencia de tierras agrícolas, las políticas fiscales, o las relativas a la ordenación del suelo, entre otras. Así mismo, resulta de interés conocer la experiencia de otros países, como los analizados por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

El **Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAPA)** considera conveniente conformar un **Grupo Focal de expertos sobre "Acceso a la Tierra"** que estudie, debata y analice en profundidad esta situación, siendo los **objetivos** concretos del Grupo Focal:

- Analizar la **situación actual del mercado de la tierra**, abordándola desde distintas perspectivas.
- Identificar las **barreras y obstáculos** que hoy día dificultan el acceso a la misma.
- Explorar las posibles **soluciones prácticas** que respondan a los problemas definidos y a las oportunidades existentes en este ámbito.

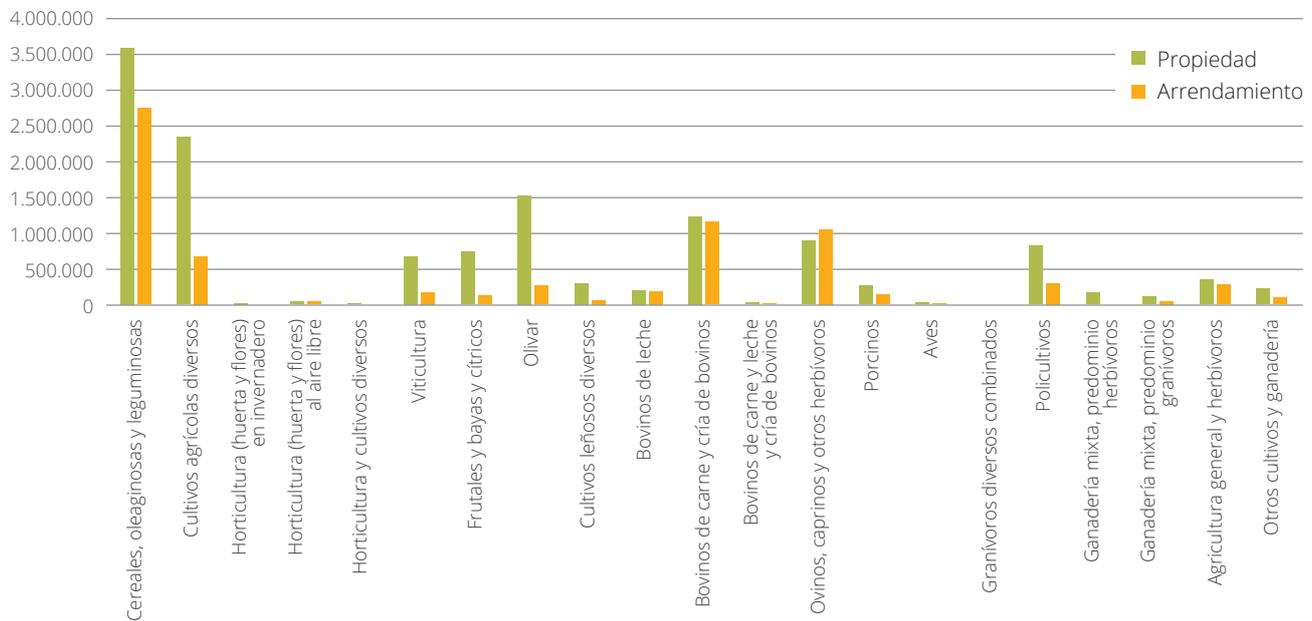
2. ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN ACTUAL DEL MERCADO DE LA TIERRA

A continuación se analiza la estructura de la tenencia, la movilidad, la renta y el precio de la tierra en España. Así mismo, se realiza un análisis de estos parámetros en el caso de jóvenes agricultores. Finalmente, se recogen unas conclusiones de los análisis realizados.

Estructura de tenencia de la tierra

España es el segundo país de la UE con **mayor superficie agraria útil (SAU) por detrás de Francia**. La SAU en España es de 23,2 millones de hectáreas, de las cuales el **59% están en régimen de propiedad**, el 32,6% en régimen de arrendamiento, el 2,5% son tierras comunales y el 5,9% restante se clasifican en otros regímenes de tenencia (según la Encuesta sobre la Estructura de las Explotaciones Agrícolas, 2016). Tanto en régimen de propiedad como en arrendamiento, las orientaciones técnico-económicas que ocupan mayor superficie son cereales, oleaginosas y leguminosas (Gráfico 1). Además, en cuanto a la superficie en propiedad, los **mayores porcentajes de propiedad se dan en cultivos permanentes, que son tierras de un valor medio sensiblemente más alto** que el conjunto. Por eso, **los valores medios de la tierra en propiedad son superiores a los de la tierra arrendada**.

Gráfico 1: SAU arrendada y en propiedad por OTE (ha) – Fuente: EEEA, 2016.



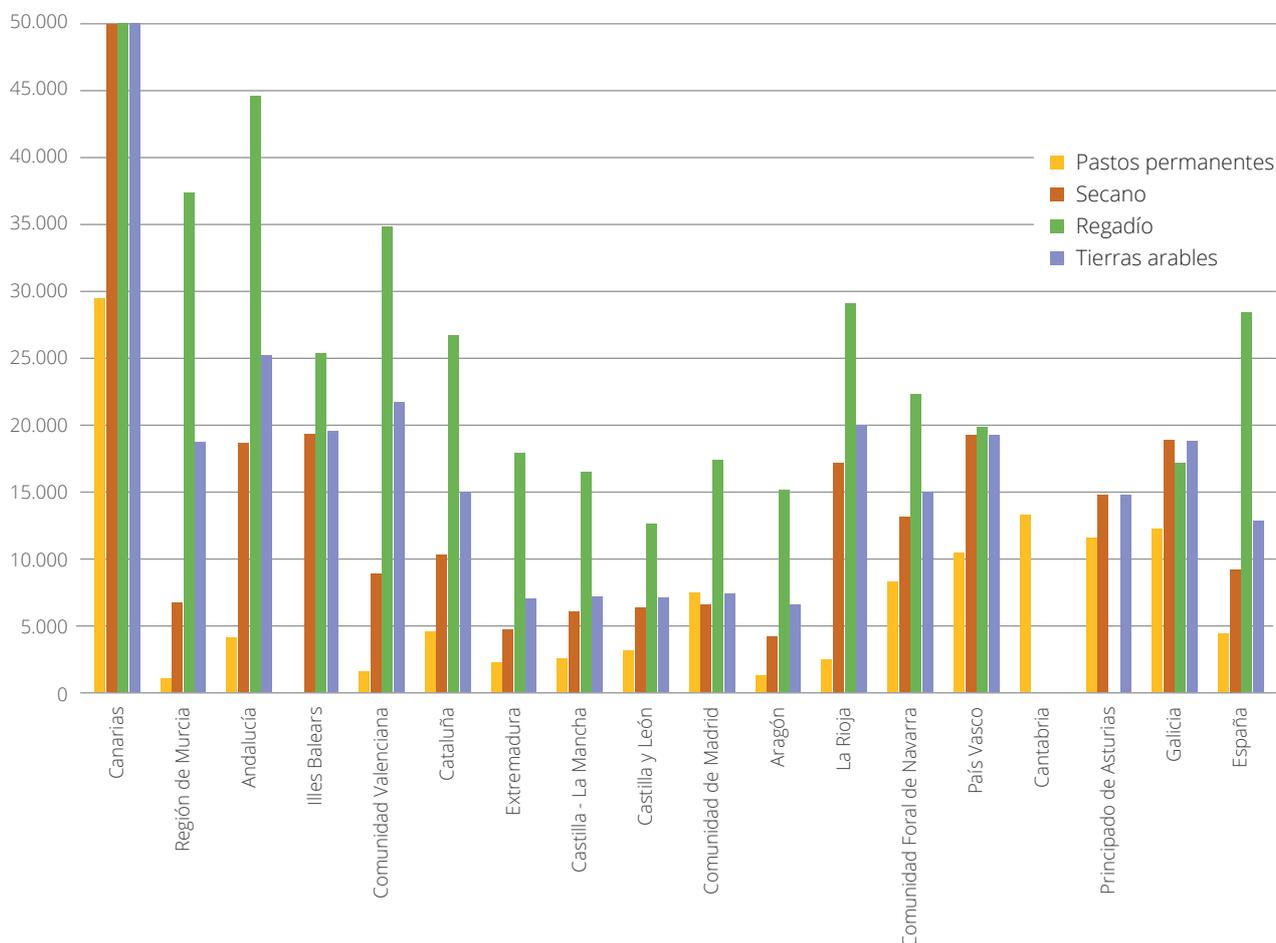
Movilidad de la tierra

La **movilidad de la tierra en España**, especialmente de la propiedad de la tierra, es **baja**. Anualmente la **superficie rústica objeto de compraventas** en España representa el **0,25%** de la superficie rústica total (según datos de la Dirección General de Catastro, del Ministerio de Hacienda). Por su parte, no existen datos oficiales sobre la superficie rústica arrendada anualmente, pero las cesiones de derechos pueden proporcionar una aproximación a la movilidad del mercado de la tierra en España. El porcentaje de los **derechos totales cedidos** (relacionados con compraventas, arrendamientos u otras formas de transmisión de titularidad de la tierra, e incluso sin ir acompañados de tierras) en relación con los derechos totales asignados representan entorno al **4%-4,5%** en los últimos ejercicios.

Precio de la tierra

Según la Encuesta de Precios de la Tierra elaborada anualmente por el MAPA, en **2019** el precio nacional medio de la tierra para uso agrario en España se situó en **10.178 euros/ha**, habiéndose duplicado el valor en los últimos 25 años desde que en 1994, cuando el precio medio nacional era 4.058 euros/ha, comenzó la tendencia alcista del valor de la tierra. El **precio de la tierra** agraria es muy **variable** en función del tipo de uso y de la comunidad autónoma (Gráfico 2). Ello a la vez se ve **condicionado por factores múltiples** tales como las condiciones agroclimáticas, el desarrollo agroindustrial, la especulación inmobiliaria, los cambios de usos del suelo o el desarrollo de otros sectores económicos. Así, en las Islas Canarias se registran precios que multiplican por 8 el valor medio nacional debido a la escasez de suelo y la competencia de otras actividades económicas. También en Andalucía, Región de Murcia y Comunidad Valenciana se observan importantes incrementos respecto al valor medio nacional en las tierras de regadío. A nivel estatal y en relación a la clase de tierra, las de regadío y los pastos permanentes son los suelos de mayor y menor valor, respectivamente.

Gráfico 2: Precios de las tierras agrícolas (€/ha) – Fuente: Eurostat.



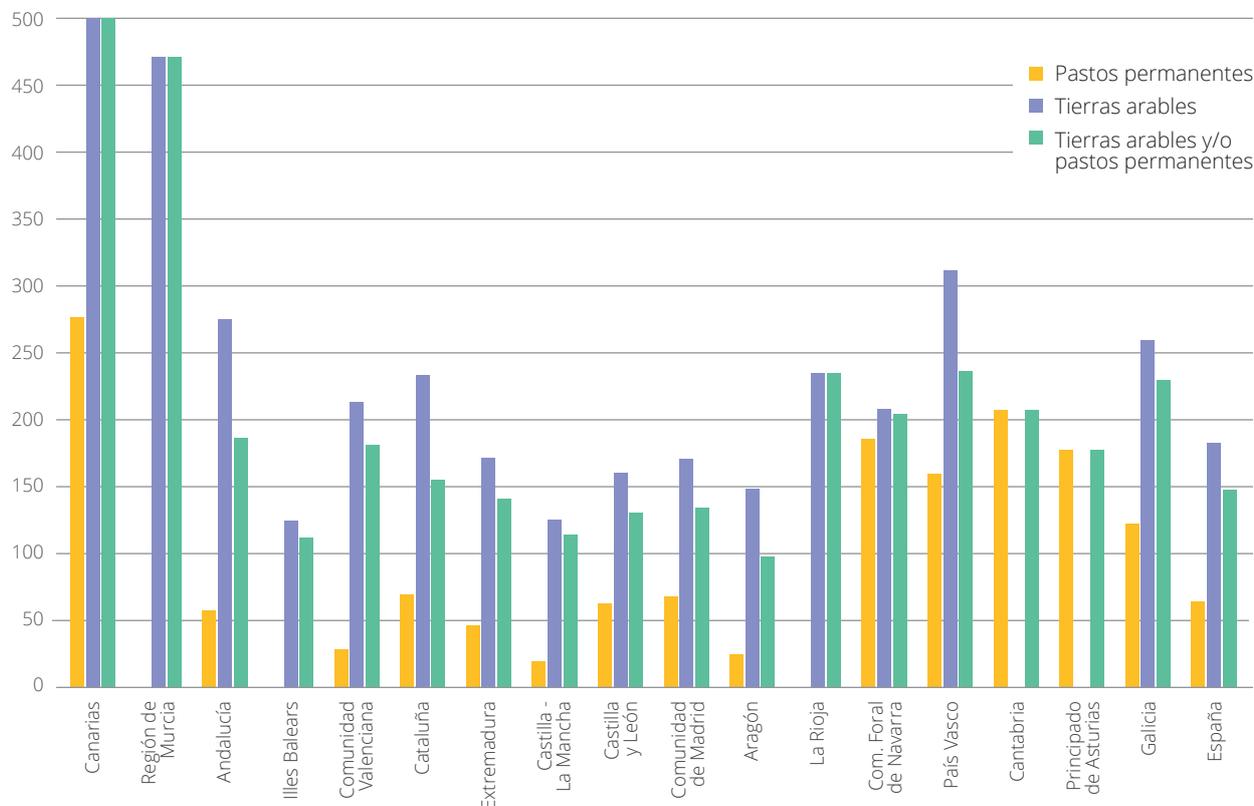
Renta de la tierra

Análogamente a los precios de compraventa, las **rentas de las tierras** agrarias en España también se ven afectadas de manera similar por la **región y el tipo de uso** (Gráfico 3).

En cuanto a la **repercusión de los precios sobre la rentabilidad de las explotaciones** agrarias en España, desde el punto de vista **macroeconómico** (a través de las Cuentas Económicas de Agricultura) el coste de los arrendamientos supuso en 2017 el 2,2% del valor de la Producción de la Rama Agraria (1.100 millones de € respecto a 50.600) mientras que, a modo de comparación, en Francia supuso el 3,6% y en la UE-15 el 3,3%.

Desde el punto de vista **microeconómico**, según la Red Contable Agraria Nacional (RECAN), cabe señalar que en España es menor la superficie en arrendamiento (41%) que en otros países (Francia 82%, Alemania 65%, Italia 53%). Además, los precios de arrendamiento en España son más bajos (130 euros/ha frente a los 330 €/ha de Alemania, 190 €/ha de Francia y 184 €/ha de Italia). Como consecuencia de ambos factores y de la productividad en cada país, el peso del coste del arrendamiento sobre el valor añadido neto de la explotación (VAN) en España es del 5,5% (en Italia el 5%, en Alemania el 19% y en Francia el 20,4%).

Gráfico 3: Rentas de las tierras agrícolas (€/ha) – Fuente: Eurostat.



Por último, se ha **comparado los precios de arrendamiento con los de compra** a partir de estos valores en RECAN/FADN. En la UE, el canon medio es 230 €/ha y el valor medio de la tierra 14.000€/ha, lo que implica que el canon es el 1,6% del valor de la tierra. En España con RECAN sale el 2% y el 1,5% con los datos de las Encuestas de Precios de la Tierra y de Cánones de Arrendamiento, datos **alineados con la media europea**.

Tenencia, precios y rentas de la tierra de jóvenes agricultores

Para paliar la **ausencia de datos por edades en los datos oficiales de compraventas o en las encuestas de precios y rentas**, se ha recurrido a tratar de estimar el valor de la tierra arrendada y en propiedad de los jóvenes a partir de la estructura de sus explotaciones (extraída de los datos PAC) y el precio de la tierra (Dirección General de Catastro).

En concreto, a partir de la información de la **Solicitud Única de Ayudas de la campaña 2017** se ha caracterizado la **estructura de propiedad y de arrendamiento de los beneficiarios de la PAC**, distribuyéndola por grupos de cultivo para tres tipos de beneficiarios: jóvenes (hasta 40 años), mayores (mayores de 40 años) y personas jurídicas. De esta manera se conoce, en primer lugar, la importancia relativa del peso del arrendamiento o de la propiedad en cada uno de estos tres colectivos y como se distribuye la superficie arrendada por CCAA y grandes grupos de cultivo, y, en segundo lugar, tratar de obtener un valor económico de la superficie media de la tierra arrendada o en propiedad.

Esto se ha realizado a partir de los **Valores Medios de Mercado de la DG Catastro**¹. Es necesario puntualizar que los valores obtenidos no corresponden a un canon de arrendamiento o a un precio de la tierra, sino al valor de mercado que tendrían las tierras arrendadas o en propiedad. En todo caso, aproximar el valor del coste de la tierra arrendada por el valor de mercado de esa misma tierra viene refrendado por la alta correlación entre los valores de la tierra y de su renta que se deriva de la encuesta de Cánones de Arrendamiento y de Precios de la Tierra del MAPA, cercana al 90%.

En el conjunto de perceptores PAC, en base a la Solicitud Única de la campaña 2017, clasificados en dos grupos por edad y uno por titularidad, **el peso del arrendamiento sobre la superficie total** sería: 59,9% en jóvenes (hasta 40 años); 36,9% en mayores de 40 años y 33,1% en personas jurídicas.

Una vez aplicada de manera ponderada a la superficie arrendada los valores medios de la tierra de DG Catastro, **el valor de mercado medio ponderado de las tierras arrendadas ha resultado ser:**

- Mayores de 40 años: 5.252 euros/ha.
- Menores de 40 años: 5.704 euros/ha.
- Personas Jurídicas: 7.340 euros/ha.

Por otra parte, cuando se aplican estos valores de manera ponderada a la superficie en propiedad, **el valor de mercado medio ponderado de las tierras en propiedad ha resultado ser:**

- Mayores de 40 años: : 8.097 euros/ha.
- Menores de 40 años: 7.619 euros/ha.
- Personas Jurídicas: 8.853 euros/ha.

Estos valores, tanto para el caso del arrendamiento como de la propiedad, obedecen a la estructura de arrendamiento observada anteriormente. Así:

- **El valor medio de las tierras en arrendamiento es superior en los jóvenes, en comparación con los mayores de 40 años, por el mayor peso que tienen en ellos los cultivos permanentes.** En el caso de las personas jurídicas se debe al peso que tenían los arrendamientos de regadíos.
- Por el contrario, **al tener menos cultivos permanentes en propiedad, el valor de la tierra en propiedad de los jóvenes es inferior a la media.** En el caso de las personas jurídicas, la explicación vuelve a estar presente en el regadío (en este uso, el 35% de la superficie total solicitada corresponde a personas jurídicas).

La misma estimación se puede hacer a partir de la **Encuesta de Cánones de la Tierra, para los binomios (CCAA-Tipo de uso)** de los cuales se publica información ([ver enlace](#)). Como se puede ver en el enlace, se tienen datos para las tierras de cultivo de secano y regadío, y para los pastos, viñedos y olivares de secano de las principales CCAA en los que están presentes esos usos. En total, los usos de los que informa la Encuesta de cánones representan al 90% de la superficie que arriendan los jóvenes y al 93,5% de la que arriendan los mayores. De esta manera sí se estima un coste de arrendamiento, correspondiente al coste de arrendamiento del tipo de tierra que se arrienda:

- Canon medio de la superficie arrendada por jóvenes: 137 euros.
- Canon medio de la superficie arrendada por mayores: 133 euros.

¹ Se trata de un valor elaborado por las Gerencias de Catastro a partir de la información real de compraventas de rústica de España, una vez depuradas todas las operaciones en las que factores ajenos al valor agronómico pueden influir sobre el precio. Catastro las elabora por grupos de cultivo para las denominadas Áreas Territoriales Homogéneas, y para este informe se han re-calculado para cada provincia y grupo de cultivo PAC.

El sentido de la diferencia es igual que el observado aplicando los valores medios de la Dirección General de Catastro: los jóvenes arriendan en su conjunto un tipo de tierra de mayor valor. En este caso la diferencia es de un 3%, si bien hay que recordar que la encuesta no proporciona información de los cultivos permanentes de regadío, un uso de mayor valor y en el que los jóvenes arrendaban con mayor proporción, por lo que el diferencial del 3% será en la realidad superior.

La mayor proporción de superficie arrendada por los jóvenes se obtiene también a partir de datos de RECAN. Para el conjunto de explotaciones, el 59% de la tierra se encuentra en régimen de propiedad y el 41% arrendada. No obstante, existen diferencias por grupo de edad y sexo, los jóvenes presentan una SAU media arrendada del 56,3% y las mujeres una SAU en propiedad 10,4 puntos porcentuales superior a la media, es decir, casi un 70%.

CONCLUSIONES

- Según datos de la EEEA, 2016 la **SAU en régimen de propiedad es superior a la SAU en régimen de arrendamiento**. La SAU en España es de 23,2 millones de ha, de las que 13,7 millones de ha (59%) están en régimen de propiedad, 7,5 millones de ha (32,6%) en régimen de arrendamiento, 582.228 ha (2,5%) son tierras comunales y el resto 1,3 millones de ha (5,9%) se clasifican en otros regímenes de tenencia.
- Dentro de la SAU, tanto en régimen de propiedad como en arrendamiento, la estructura de tenencia de la tierra en España por Orientación Técnico Económica refleja que los **cereales, oleaginosas y leguminosas** son los que mayor superficie ocupan.
- La **proporción de arrendamiento de los jóvenes es superior a la media (38%) en todos los tipos de usos**, pero es especialmente alta en cultivos permanentes, especialmente en cítricos y olivar, mientras que no lo es tanto en pastos permanentes.
- En cuanto a la superficie en propiedad, **los mayores porcentajes de propiedad se dan en cultivos permanentes**, que son tierras de un valor medio sensiblemente más alto que el conjunto. **Por eso, los valores medios de la tierra en propiedad son superiores a los de la tierra arrendada en todos los grupos**.
- La **superficie rústica objeto anualmente de compraventas en España** representa, según datos de la DG Catastro, en torno al 0,25% de la superficie rústica total.
- En España, **el coste de los arrendamientos supuso en 2017 el 2,2% del valor de la producción de la rama agraria** (1.100 millones de € respecto a 50.600 millones de €), mientras que, a modo de comparación, en Francia supuso el 3,6% y en la UE-15 el 3,3%.
- En RECAN/FADN, lo primero que se observa es que **en España es menor la superficie en arrendamiento (41%) que en otros países**: Francia (82%), Alemania (65%), Italia (53%) aunque superior a Holanda (40%). Los precios de arrendamiento, son los más bajos de los 5: Holanda 1.150 €/ha, Alemania 330 €/ha, Francia 190 €/ha, Italia 184 €/ha, España 130 €/ha. Como consecuencia **el peso del coste del arrendamiento sobre el valor añadido neto de la explotación (VAN) en España es el 5,5%** (coherente con el dato en macro del 2,2 que era sobre la PRA no sobre la Renta Agraria), en Italia el 5%, en Holanda el 9,3%, en Alemania el 19% y en Francia el 20,4%.
- En el conjunto de perceptores de ayudas de la PAC, en base a la Solicitud única de la campaña 2017, clasificados en 3 tipos de beneficiarios, el peso del arrendamiento sobre la superficie total sería: **59,9% en jóvenes** (hasta 40 años); 36,9% en mayores de 40 años y 33,2% en personas jurídicas. Similares datos se obtienen de RECAN: los jóvenes tienen más superficie arrendada que el resto de grupos de edad, 56,3%

frente al 39% del resto. Por sexo, en las explotaciones dirigidas por mujeres casi el 70% de su SAU total está en régimen de propiedad.

- Los datos existentes indican que **en general la movilidad de la tierra en España**, especialmente de la propiedad de la tierra **es baja**.
- Por el contrario, el **precio de la tierra no parece repercutir negativamente en la rentabilidad de las explotaciones**. El coste de los arrendamientos es inferior en España a otros países de la UE tanto cuando se analiza a partir de macromagnitudes, como con los datos de contabilidades de FADN/RECAN. Esta conclusión es coherente con el hecho de que en el apartado de rentabilidad se haya observado una rentabilidad superior de las explotaciones de jóvenes pese al mayor esfuerzo en arrendamientos que deben realizar.
- Los jóvenes no solo arriendan un mayor porcentaje de superficie, sino que arriendan especialmente más en regadío y en cultivos permanentes, tipos de tierra en los que poseen menos hectáreas en propiedad. Como consecuencia, en comparación con los mayores de 40 años, **los valores de la tierra en propiedad de los jóvenes han resultado más bajos y los de arrendamientos más altos**.

3. IDENTIFICACIÓN DE BARRERAS QUE DIFICULTAN EL ACCESO A LA TIERRA

Actualmente el acceso a la tierra se ve limitado principalmente por el inmovilismo del mercado y los altos precios existentes en él. Tras esta realidad se esconden barreras económicas, legales y culturales. Independientemente de la necesidad de profundizar en las causas y efectos, podemos decir que las principales dificultades detectadas en el acceso a la tierra son:

Valor afectivo de la tierra

En el mundo rural la tierra tiene un **valor afectivo** que va más allá de lo económico y que **frena la transmisión de tierras a personas ajenas a la familia** y, en consecuencia, limita la incorporación de nuevos agricultores, especialmente de jóvenes, no vinculados al ámbito agrario.

Falta de información

La movilidad de la tierra se ve impedida también por la **falta de conexión entre oferentes y demandantes**. A menudo, los compradores o arrendatarios no conocen las ofertas de los propietarios, ni los propietarios las propuestas de los compradores o arrendatarios.

Derecho de tanteo y retracto

En caso de que el propietario desee vender sus tierras, el **arrendatario tiene derecho preferente en la compra** de las mismas. Esto representa un escollo para la incorporación de nuevos agricultores puesto que **los ya instalados pueden acceder más fácilmente** a la propiedad de las tierras.

Altas presiones fiscales

Las elevadas **presiones fiscales**, tanto para la compra de tierras por parte de los **jóvenes** como para la venta por parte de **propietarios**, pueden explicar en parte la **baja movilidad** de la tierra que afecta igualmente a los arrendamientos, limitando así el acceso a la tierra.

En este sentido, hay que considerar la necesidad de modificar o no leyes cuyo objetivo es, entre otros, la mejora de las condiciones para la incorporación de jóvenes agricultores introduciendo para ello beneficios fiscales. Este es el caso de la *Ley 19/1995, de 4 de julio, de modernización de las explotaciones agrarias*, a través de los **beneficios fiscales especiales considerados en su Artículo 20**: la exención de impuesto a la transmisión o adquisición de explotaciones prioritarias para jóvenes agricultores, incremento de las reducciones fiscales definidas por la ley para las explotaciones prioritarias cuando se trate de un joven agricultor, exención del gravamen de actos jurídicos documentados, reducción del IRPF durante los 5 años siguientes a la instalación.

Sistema y tipos de ayudas

- **Ayudas vinculadas a la superficie**

La vinculación de las ayudas a la superficie agraria promueve el acaparamiento y la mayor concentración de tierras así como frena la cesión de las mismas por parte de titulares jubilados. El actual sistema de derechos es una herramienta para percibir las ayudas sobre la superficie, por lo que aquellos agricultores que no tengan derechos no podrán acceder a dicha ayuda. Un sistema sin derechos pone el punto de mira directamente en la superficie y por tanto capitaliza el valor de la tierra y empodera al propietario de la misma frente al arrendatario. La clave para evitar el acaparamiento de la superficie va más allá de eliminar el sistema de derechos, lo importante y fundamental es encontrar una adecuada definición de la figura de agricultor genuino, que es la llave de entrada para la percepción de cualquier pago directo que promueva que las ayudas las perciban solo los verdaderos agricultores que realizan la actividad agraria y evitar así la especulación de ayudas y superficie.

- **Ausencia de pago redistributivo**

Con la reforma de la PAC del 2013 los Estados miembros tienen derecho a utilizar un **pago redistributivo** para las primeras hectáreas por el cual pueden retirar hasta el 30 % de la dotación nacional y redistribuirlo entre los **agricultores por sus primeras 30 hectáreas**. Esta ayuda que hoy no se aplica en España puede mejorar la **redistribución de ayudas y tierras** y **servir de apoyo a la incorporación de jóvenes** en el sector.

- **Retirada de ayudas para cese anticipado**

En la programación actual **2014-2020 ha desaparecido la medida** comunitaria de desarrollo rural "Cese anticipado de la actividad agraria" puesta en marcha en los años 90 como parte del Programa de Desarrollo Rural para Medidas de Acompañamiento. Su implementación puede tener un **efecto favorable sobre la disponibilidad de tierras** en el mercado. Actualmente, el reglamento de los planes estratégicos para la PAC post-2020 abre la posibilidad de conceder ayudas en caso de sucesión de explotaciones a favor de agricultores que hayan alcanzado la edad de jubilación

Acaparamiento

En el mercado de la tierra, las grandes explotaciones poseen una capacidad de compra superior que desemboca en un acaparamiento de las tierras de mayor valor y calidad limitando el acceso a las mismas por parte de jóvenes y pequeños agricultores.

Especulación

La presencia de no profesionales en el mercado de la tierra (empresas, fondos de inversión e inversores extranjeros), tanto en propiedad como en arrendamiento, con una visión especulativa crea una **escasez**

artificial de tierras y un incremento de los precios. En los últimos años **en la UE** se ha constatado una **creciente presencia de inversores extranjeros en el mercado de la tierra.** En consecuencia, la Comisión publicó en 2017 una comunicación sobre la adquisición de tierras agrícolas y el derecho de la Unión Europea (2017/C 350/05) recordando que **los Tratados permiten la restricción de las inversiones extranjeras en tierras agrícolas siempre que éstas sean proporcionadas y sean de interés público.**

Cambios en el uso del suelo

En los **últimos 20 años se han perdido 2,95 millones de hectáreas de SAU** que han pasado a tener otro uso u ocupación. La presión y la competencia de **otros sectores económicos** (turístico, energético, industrial, forestal) **provocan cambios en el uso tradicional de suelo** limitando la existencia de tierras para actividades agrarias a la vez que encarecen el precio de los terrenos, siendo esto especialmente relevante en las Islas Canarias.

Abandono de tierras

Se considera **superficie abandonada** aquella que presenta los recintos SIGPAC con incidencia de abandono o de barbecho de más de 5 años. Existen **94.000 ha declaradas** en las solicitudes de ayudas PAC y que, como consecuencia de los controles posteriores, han sido **clasificadas** como abandonadas.

Así mismo, se considera **superficie sin aprovechamiento** aquella analizada según los recintos SIGPAC no declarados en los últimos 5 años, y que tampoco consta en el Registro General de la Producción Agrícola (REGPA). Se elevan a **2.226.846 las hectáreas** sin aprovechamiento que sería conveniente caracterizar en detalle (ubicación, disponibilidad de agua, servidumbres, situación legal, pago del IBI, etc.).

El abandono de tierras implica una reducción de la superficie utilizada en agricultura que trae su origen de múltiples causas interrelacionadas entre las cuales se incluyen la falta de viabilidad económica de las explotaciones agrarias y de relevo generacional.

La puesta en marcha de **Bancos de tierra** que incluyen en su oferta parcelas en desuso que no pueden ser atendidas por los propietarios supone una vía para la recuperación de estas tierras, incrementando así la oferta en el mercado. No obstante, su **puesta en cultivo requiere mayores inversiones** por parte de los adquirentes o arrendatarios.

Predominio del arrendamiento en explotaciones de jóvenes

Los menores de 40 años **presentan mayor superficie arrendada** que el resto de grupos de edad. En el conjunto de perceptores PAC, **el peso del arrendamiento sobre la superficie total es del 59,9%** en jóvenes, 36,9% en mayores de 40 años y 33,1% en personas jurídicas. Los jóvenes arriendan especialmente más en **regadío y en cultivos permanentes** (sobre todo cítrico y olivar), en los que poseen menos hectáreas en propiedad. El **canon medio de la superficie arrendada por jóvenes** se estima por encima del de los agricultores de edades superiores.

En consecuencia, pueden verse más **expuestos a las variaciones de precios** relacionadas con el arrendamiento y la **disponibilidad de las tierras.** Además, su capacidad de compra o arrendamiento de tierras de los jóvenes se ve mermada por su menor poder de negociación y adquisición frente explotaciones o compradores con mayor liquidez o poder financiero que tienden a acaparar la tierra de mayor valor y calidad.

En este sentido, hay que considerar la necesidad de modificar o no leyes cuyo objetivo es, entre otros, el aumento de la movilidad de la tierra a través de la figura del arrendamiento, como la [Ley 49/2003, de 26 de noviembre, de arrendamientos rústicos](#).

Incremento de la competitividad agraria global

En este escenario global, además de la mejora de los niveles de calidad y sostenibilidad en las explotaciones, cada vez se hace más necesario el crecimiento continuo de sus dimensiones físicas para el aumento de su eficiencia productiva.

4. INICIATIVAS Y SOLUCIONES PRÁCTICAS

4.1 Introducción

Tras analizar la situación actual del mercado de la tierra en nuestro país así como las posibles barreras que dificultan el acceso a la misma, a continuación se consideran posibles iniciativas, soluciones prácticas y oportunidades que pueden ser de interés para responder a los problemas definidos. Se describirá el Derecho de la UE en relación con la adquisición de tierras agrícolas, la política de tierras en Francia, los Bancos de Tierras así como diversos Grupos Operativos relacionados con el acceso a la tierra.

4.2 Derecho de la UE en relación con la adquisición de tierras agrícolas

Las normas y actuaciones de los Estados miembros sobre el mercado de la tierra que pretenden hacer frente a una serie de situaciones como la especulación, la concentración, la fragmentación, la presión urbanística, el mantenimiento o la viabilidad de la actividad agrícola, deben respetar y cumplir con el derecho de la UE.

En 2017, la Comisión publicó una [Comunicación interpretativa sobre la adquisición de tierras agrícolas y el Derecho de la Unión Europea \(2017/C 350/05\)](#) donde recuerda que la **protección de las tierras agrícolas es posible** respetando los Tratados y hace un repaso de **sentencias del Tribunal de Justicia de la UE** (TJUE) en este sentido.

Según el TJUE, **pueden ser aceptables algunas restricciones** en el mercado de la tierra bajo ciertas condiciones:

- Autorización previa por las autoridades nacionales.
- Derechos de prelación (derecho de tanteo) en favor de los agricultores.
- Controles de precios.
- Límites máximos de adquisición.
- Privilegios en favor de los compradores locales (sólo en algunos supuestos).

En cambio **otras restricciones** resultan desproporcionadas y por tanto **inaceptables con los principios de la libre circulación de capitales**, y en su caso, de la libertad de establecimiento:

- Obligación de explotación directa de las tierras agrarias.
- Cualificaciones para la explotación agrícola.
- Requisitos de residencia.
- Prohibición de vender a personas jurídicas.
- Condición de reciprocidad.

4.3 Política de la tierra agrícola en Francia²

Francia es el primer país de la UE en superficie agraria, con 27,8 millones de hectáreas de SAU, lo que representa más del 50% de la superficie del país. Cuenta con **450.000 explotaciones, con una media de 61 hectáreas** y unos 900.000 empleados. El **75% superficie se encuentran en régimen de arrendamiento**, aunque el porcentaje varía en función de la región francesa y del tipo de cultivo (mayor arrendamientos en la parte central y norte y en grandes cultivos).

Dada la importancia de la tierra agrícola desde un punto de seguridad alimentaria, económico, social y medioambiental, Francia estableció tras la Segunda Guerra Mundial **tres instrumentos fundamentales para garantizar el buen funcionamiento del mercado de la tierra**, que han ido evolucionando con el tiempo, teniendo como objetivos principales favorecer la instalación de jóvenes, mantener la población en el medio rural, conseguir explotaciones viables, evitar la especulación y garantizar el respeto al medio ambiente. Estos instrumentos son el control de estructuras, el Estatuto de arrendamiento y las SAFER.

El control de estructuras

Las **instalaciones y las ampliaciones de explotaciones son objeto de un control del Estado** a través de una **Comisión Departamental de Orientación Agrícola (CDOA)** cuando la superficie de la explotación supera una determinada superficie (el umbral se fija a nivel regional en función del tipo de cultivo) o cuando el solicitante no cuenta con la capacidad o la experiencia profesional exigida.

La CDOA está presidida por el prefecto del departamento y en ella participan los representantes de **todas las partes implicadas**: de los elegidos en las urnas del consejo regional y del consejo general, del Ministerio de Agricultura y Alimentación y del Ministerio de Economía, del sector agrario (de la cámara de agricultura, de cooperativas, de la mutua, de la industria, de empresas no cooperativas, de la distribución, de la banca, etc.), de las asociaciones de propietarios agrícolas, de propietarios de bosques, de asociaciones protectoras del medio ambiente, de consumidores, etc.

El **proceso de autorización** se puede dilatar hasta **10 meses**. El objetivo principal de este control, que se establece en la normativa nacional, es favorecer la **instalación de jóvenes** y la **ampliación de explotaciones** cuyas dimensiones sean insuficientes desde un punto de vista económico.

En caso de que el responsable de la explotación no solicite la autorización o realice la operación cuando se le ha denegado, puede ser objeto de **sanciones** (entre 300 y 900 €/ha) y no tiene derecho a percibir ninguna ayuda (ni nacional ni de la UE).

El Estatuto del arrendamiento

Este estatuto es de **obligado cumplimiento** y establece los **requisitos que deben regir un arrendamiento de tierra agrícola**:

Duración mínima: 9 años, que son renovables de forma casi automática durante 9 años más si el arrendatario así lo desea. El arrendador sólo podrá recuperar la tierra en caso de que decida explotarlo él mismo, su cónyuge o un descendiente. Se exige que la nueva persona que lo vaya a explotar lo haga por un periodo de al menos 9 años y que cuente con la autorización de la CDOA.

Prioridad en caso de venta: En caso de que el propietario decida vender la tierra, el arrendatario tendrá prioridad para comprarla.

² Consejería de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente en París

Existe un **tribunal específico para resolver litigios** ligados con los arrendamientos: El Tribunal Paritario de Arrendamientos Rurales (TPBR), que está formado por propietarios y arrendatarios (inquilinos).

La normativa permite que los contratos de arrendamiento sean orales, pero dados los problemas de litigios, cada vez son menos frecuentes.

El estatuto establece también que **los precios de la tierra agrícola deben ser fijados por la autoridad local** (prefectura), en función de la zona, del tipo de suelo, del tipo de cultivo y de la duración del arrendamiento. **Cada seis años** la administración publica **horquillas con un precio mínimo y máximo**, que son fijadas tras consultar a agricultores y propietarios. Los precios de alquiler se actualizan cada año por un índice nacional que tiene en cuenta los ingresos de los agricultores y el coste de la vida.

Las SAFER

Las **SAFER** (Sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural) son **sociedades privadas no lucrativas responsable de comprar y vender tierras en favor del interés general**. Cada SAFER cuenta con 2 comisarios de gobierno, uno del Ministerio de Agricultura y Alimentación y otro del Ministerio de Economía.

Los **notarios están obligados a comunicar** a la SAFER toda transacción sobre tierras rurales. En caso de que se detecte que una operación no ha sido notificada, quedará anulada automáticamente.

Una de las características principales de estas sociedades es que **la normativa francesa les concede prioridad en la compra de tierras** e incluso pueden solicitar bajada del precio si lo consideran excesivo, siempre que pueda justificar que necesita realizar esta compra para **cumplir con alguna de sus misiones** (que se han ido ampliando a lo largo de los años, lo que hace cada vez más fácil que puedan intervenir, algo que se critica por parte de propietarios y de algunos compradores): instalación, re-instalación o mantenimiento de agricultores, consolidación de explotaciones para alcanzar una dimensión económica viable, preservación del equilibrio en caso de expropiaciones, salvaguardar el carácter familiar de la explotación, luchar contra la especulación, valorización del sector forestal, protección medioambiental y de las especies agrícolas.

Las SAFER disponen de un periodo de 2 meses para decidir si intervienen o no en la transacción. Funcionan con 3 colegios: uno de colectividades locales, otro de propietarios y otro de agricultores.

La última reforma de su normativa ha marcado un proceso de **reducción en el número de SAFER**, de forma que en 2015 había 25 repartidas por el todo territorio francés y a final de **2018** quedarán **16** (13 en Francia continental y 3 en las regiones ultraperiféricas (département d'outre-mer (DOM)).

En 2016 se vendieron/compraron en Francia unas 540.000 hectáreas. Se estima que las SAFER podrían haber intervenido en las transacciones de 276.000 has, en base a sus misiones, aunque sólo lo hicieron en 93.800 hectáreas (17%). De estas 93.800 has casi todas se adquirieron por vía amistosa, haciendo uso de su derecho de prioridad en 5.600 ha (1% de las transacciones totales).

Hasta el año 2016 recibían distintas subvenciones (las SAFER de las DOM siguen recibiendo ayudas) pero hoy en día se financian con las comisiones que cobran en las transacciones (como una inmobiliaria).

Estos tres instrumentos se están mostrando insuficientes y quizás anticuados para afrontar la realidad del campo actual, motivo por el que el Ministro de Agricultura y Alimentación ha anunciado que se encuentran en pleno **proceso de reflexión y que en 2020 podría haber una nueva ley de la tierra**.

Entre los **problemas y críticas al actual sistema** se encuentran la gran rigidez, burocracia y el carácter intervencionista del sistema, la ineficacia en evitar el acaparamiento de tierras y un alto coste de la tierra que se mantiene como freno para la instalación de jóvenes agricultores.

En todo caso el Gobierno francés tiene claro que la política de la tierra debe seguir siendo específica y fuerte y que los instrumentos del mercado de la tierra actuales deben mantenerse, aunque mejorados, ya que son fundamentales para conseguir la transparencia y buen funcionamiento del mercado.

4.4 Bancos de tierras

Los bancos de tierras son entidades, generalmente públicas y en muchos casos de iniciativa municipal, mediadoras entre los propietarios de fincas rústicas y los agricultores. En algunos casos, el banco de tierras adquiere la propiedad para luego ceder el uso o venderla al agricultor, y en otros, funcionan como páginas web.

El **objetivo** es:

- Favorecer el relevo generacional en las explotaciones.
- Aumentar la base territorial en explotaciones existentes con tierras abandonadas o crear explotaciones con minifundios no económicamente viables.
- Instalar nuevos rurales o rurales retornados.
- Aprovechar recursos naturales no utilizados.

El objetivo es fundamentalmente agrario, porque afecta a la sostenibilidad del sector y al desarrollo de la agricultura, pero no sólo agrario. El aprovechamiento de las tierras también afecta al medio ambiente y al paisaje, porque evita la degradación de territorio y puede contribuir a luchar contra la despoblación del medio rural.

Las iniciativas para crear bancos de tierras han sido siempre de **Comunidades Autónomas** o inter-municipales. **El Estado, hasta la fecha, no ha intentado poner en marcha un banco de tierras**³. A continuación se describen los bancos de tierras de las Comunidades Autónomas siguientes: Asturias, Galicia, Extremadura, Cataluña, Comunidad Valenciana (y actuaciones a nivel comarcal y municipal), Islas Baleares (y actuaciones a nivel municipal), Castilla y León (y actuaciones a nivel comarcal), Aragón, País Vasco (en especial Vizcaya) y Murcia; así como el banco de tierras inter-autonómico RED TERRAE.

Banco de tierras del Principado de Asturias

El Banco de Tierras del Principado de Asturias constituye el patrimonio inmobiliario de la Comunidad Autónoma, integrado por fincas de interés agrario, que tiene por finalidad fomentar la modernización y el desarrollo agrario y social, así como el cultivo racional, directo y personal de la tierra.

Por su parte, la **Comisión Regional del Banco de Tierras** es un organismo autónomo adscrito a la Consejería de Medio Rural y Pesca, creado por la [Ley 4/1989 de ordenación agraria y desarrollo rural](#).

³ La única referencia estatal es la Disposición adicional sexta "Beneficios fiscales en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas a la transmisión de determinadas fincas rústicas y explotaciones agrícolas" de la Ley 19/1995, de 4 de julio, de Modernización de las Explotaciones Agrarias.

DA 6ª "La aplicación de lo dispuesto en el párrafo anterior (se refiere a los beneficios fiscales) exigirá que las fincas rústicas o explotaciones agrarias transmitidas se destinen por el adquirente a la constitución o consolidación de explotaciones agrarias prioritarias o sean adquiridos por las Administraciones públicas para su integración en Bancos de tierras u órganos similares o por razones de protección del medio natural.

Entre sus funciones se encuentran las siguientes:

- Asegurar la **administración** del Banco de Tierras, ejerciendo todas las competencias necesarias y en particular las de conservación, defensa de la integridad, inspección, dirección y control de los bienes afectados.
- Procurar el **incremento y consolidación** del Banco de Tierras, adquiriendo nuevos inmuebles e interviniendo en los procedimientos sobre ampliación o exclusión de bienes afectados.
- Velar por la **conservación del entorno ecológico** del Banco de Tierras, exigiendo especialmente una explotación racional de sus recursos naturales.

El banco de tierras creció vinculado a la **medida comunitaria de desarrollo rural “Cese anticipado de la actividad agraria”** o jubilación anticipada, que se puso en marcha a principios de los años 90, como parte del Programa de Desarrollo Rural para Medidas de Acompañamiento para favorecer el Desarrollo Rural cofinanciado por la U.E. a través del FEOGA Sección Garantía. En la programación actual, 2014-2020 ha desaparecido la medida comunitaria del Cese anticipado y el banco de tierras de Asturias **prácticamente ha dejado de actuar**.

Banco de Tierras de Galicia (BANTEGAL)

Banco de Tierras de Galicia es un instrumento creado por la Consellería de Medio Rural con el que se pretende regular el uso y aprovechamiento de fincas con vocación agraria, con el doble objetivo de **evitar su abandono** y de **ponerlas a disposición de todas aquellas personas que necesiten tierra** para usos agrícolas, ganaderos, forestales, de conservación de la naturaleza y patrimonio u otros usos de interés social. Gestionado por la **Agencia Gallega de Desarrollo Rural (Agader)**.

La función principal del Banco de Tierras es la de dinamizar y mediar entre las personas propietarias y aquellas que precisan tierras, así como dar **garantías, confianza y seguridad en la gestión y en el uso de las fincas**.

La **Ley 6/2011, de movilidad de tierras**, entró en vigor el 15 de noviembre de 2011, deroga la Ley 7/2007, de 21 de mayo, de medidas administrativas y tributarias para la conservación de la superficie agraria útil y del Banco de Tierras de Galicia y establece una serie de cambios en el ámbito y procedimiento de actuación que hasta el momento llevaba a cabo el Banco de Tierras.

Se puede encontrar en el **Sistema de Información de Terras de Galicia (SITEGAL)** las parcelas disponibles, así como consultar los trámites que hay que llevar a cabo para cada uno de los casos. Puede, además, realizar parte de los trámites a través de Internet, así como conocer el estado de tramitación de sus expedientes.

En el Banco de Tierras están integradas parcelas de titularidad de Agader (procedentes de las masas comunes de zonas de concentración o reestructuración parcelaria acabadas con posterioridad a 1985), parcelas incorporadas por personas particulares y parcelas de propietario desconocido incorporadas por el Ministerio de Economía y Hacienda.

El Banco de Tierras ofrece, a las personas que incorporan sus parcelas, **tres tipos de garantías**: en primer lugar, la propia de ser un instrumento público y con capacidad de interlocución y mediación en el caso de conflicto; en segundo, la de devolver el predio cuando finalice el arrendamiento en condiciones por lo menos iguales a las del comienzo; y, en tercero, la de que, en el caso de impago por parte de la persona arrendataria, el Banco de Tierras garantiza el cobro puntual del importe del precio de garantía, reclamando al tiempo el cobro de las cantidades no abonadas.

Los precios de referencia son los precios a los que se ofertan las parcelas de titularidad de Agader gestionadas por el Banco de Tierras. Estos precios son aprobados anualmente por el Consello da Xunta, a partir de una propuesta formulada por la **Comisión Técnica de Precios y Valores**, de la que forman parte diferentes organismos públicos y representantes de los ayuntamientos, las cooperativas y los sindicatos agrarios.

Bolsa de Tierras de Regadío de Extremadura (BOTREX)

El Anuncio de **9 de octubre de 2018(DOE)** da publicidad al **proyecto piloto** de Bolsa de Tierras de Regadío de Extremadura (BOTREX). La Bolsa de Tierras de Regadíos de Extremadura es una unidad creada por el Servicio de Regadíos y Coordinación de Desarrollo Rural, adscrito a la Secretaría General de Desarrollo Rural y Territorio que depende de la Consejería de Medio Ambiente y Rural, Políticas Agrarias y Territorio, va dirigida a la dinamización del campo extremeño para fomentar el uso y aprovechamiento de fincas de regadío. Con ella se trata de **facilitar el encuentro** entre quienes quieran arrendar y/o vender sus tierras y aquellas personas que estén interesadas en su explotación o se encuentren buscando superficies agrícolas de regadío para explotar. **Sus funciones incluyen:**

- Recopilar, revisar y validar las ofertas y demandas.
- Divulgar la información y disponibilidad.
- Facilitar el encuentro entre ofertantes y demandantes.
- Ofrecer apoyo y asesoramiento gratuitos.
- Generar confianza entre los usuarios.

Banco de Tierras “en desuso” en Cataluña

Cataluña quiere acabar con el abandono paulatino de hectáreas rurales obligando a sus dueños a alquilarlas a terceros. La fórmula será un **“registro de tierras en desuso”**. Legislado a través de la [Ley 3/2019, de 17 de junio, de los espacios agrarios](#).

Este registro funcionará como un banco de tierras y agencia de alquiler en el que la Generalitat ejercerá como intermediario entre propietarios y arrendatarios. El Govern confía en que este registro, que garantiza el cobro del alquiler y la devolución del terreno al rentista forzoso, sirva para explotar las **45.000 hectáreas agrícolas abandonadas en Cataluña** (lo que supone un 1,4% de la superficie de la comunidad).

La medida **no interfiere en la propiedad privada**, ya que los dueños lo seguirán siendo, con la diferencia de que podrán sacarle rendimiento a través del alquiler.

Se considerarán **fincas agrícolas y ganaderas en desuso** “aquellas que no lleguen a alcanzar al menos el 50% de rendimiento físico medio de las explotaciones de la comarca donde esté ubicada”. También las que “estén degradadas”, las parcelas donde se lleven a cabo “malas prácticas”, las que no tengan actividad agrícola o ganadera durante al menos tres años consecutivos y las hectáreas en las que en un periodo de cinco años, y sin causa justificada, “no se hayan desarrollado actividades de explotación o conservación”.

Cuando se cumpla alguna de estas condiciones, la Generalitat podrá iniciar el **procedimiento de calificación** de parcela en “desuso”. Antes, no obstante, deberá informar a los propietarios de su intención. Una vez calificada, si en tres meses el propietario sigue sin explotarla o llevar a cabo otras acciones requeridas, la administración ya la podrá arrendar a terceros. También pueden inscribir voluntariamente sus parcelas los propietarios que busquen una mayor rentabilidad de las mismas. Además, en la adjudicación

cación de los contratos se prioriza, entre otros, a jóvenes, mujeres y personas con formación reglada en agricultura o ganadería.

Uno de los **puntos polémicos** de la proposición es el que abre la puerta a que sean los propios agricultores y ganaderos los que denuncien la existencia de tierras en desuso propiedad de sus propios vecinos, lo que podría generar “tensiones personales o vecinales”. Importancia de una actualización permanente y señales de aviso.

Así mismo existen en Cataluña otras iniciativas tanto a nivel público como privado. Dentro de las iniciativas públicas existen a escala de municipio, comarca e inter-comarcal (todos gestionados por entidades locales). Además, desde hace dos años unos cuantos **Bancos de Tierras de Cataluña** se han reunido y organizado para ayudarse y apoyarse mutuamente. Como fruto de esas reuniones se ha elaborado una **plataforma digital** con la colaboración de la Diputación de Barcelona (<http://bancdeterres.cat>). Esta colaboración ha sido posible en el marco del proyecto “PECT BCN Smart Rural” (Proyecto de Especialización y Competitividad Territorial) que trabaja en el desarrollo territorial centrado en la valoración y la innovación en la gestión agro-silvo-pastoral de la demarcación de la Barcelona no metropolitana. Para conseguir este desarrollo territorial es necesario el acceso de la tierra, por lo que una de las operaciones del proyecto es la creación de diferentes bancos de tierra en red. Este proyecto está cofinanciado por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) de la Unión Europea, en el programa operativo FEDER de Cataluña 2014-2020.

El modelo de **Banc de Terres** que están siendo gestionando ahora mismo en Cataluña por entidades locales se caracterizan de manera general por los siguientes puntos:

- Servicio gratuito de intermediación entre las partes interesadas: propietario/a y agricultor/a.
- Inventario del potencial de tierras abandonadas, (no todos los bancos de tierras tienen este punto).
- Importante la figura del dinamizador del Banc de Terres, y/o personal técnico con apoyo administrativo.
- A escala supramunicipal y la colaboración intermunicipal, los bancos de tierras son gestionados por entidades locales supramunicipales.
- Gratuidad de servicios jurídicos para la creación de contratos según las necesidades de las partes.

A nivel supra-comarcal o inter-comarcal:

» Banc de Terres **en Xarxa (en Red) de la Diputació de Barcelona**

La operación plantea la creación del primer Banco de tierras catalán, de ámbito supramunicipal de la demarcación de Barcelona no metropolitana y en colaboración con entidades locales que potencian el desarrollo rural. Ahora mismo se está trabajando con el Parc Rural del Montserrat (Banc de Terres de los entornos de la montaña de Montserrat), XaSACC (Red para la soberanía alimentaria de la Catalunya Central, comarcas del Bages y Moianès), y con la Asociación Leader del Ripollès, la Vall del Ges i el Bisaura (norte de la comarca de Osona). El Banc de Terres se orientará a la identificación, incorporación y cesión a terceros de tierras cultivables, para facilitar el acceso a la tierra del nuevo campesinado (nuevos emprendedores del mundo rural), y de paso, promover la preservación del mosaico agroforestal de nuestro entorno rural. También se busca promover el relevo generacional y dinamizar el mercado de las tierras para hacerlas accesibles a los nuevos emprendedores del sector agro-ganadero. Asimismo, el Banc de Terres promueve la creación de una red de colaboración agro-territorial para incrementar la base territorial del banco de tierras. Además, desde el Banc de Terres en Xarxa se incentivarán a través de ayudas trabajos de recuperación de campos abandonados y/o en desuso.

» **Banc de Terres D'Ebrebiosfera**

El Banco de Tierras d'Ebrebiosfera, es una operación que surge del proyecto PECT Ebrebiosfera, (Proyecto de Especialización y Competitividad Territorial de la Reserva de la Biosfera Tierras del Ebro), centrado en impulsar los sectores líder con potencial endógeno mediante el uso intensivo de las TICs, la transferencia de conocimiento y la innovación. Una de las operaciones, del proyecto, trabaja en la creación de un **Banco de Tierras** y de un **Banco de Servicios Agrarios** orientados a facilitar el acceso al sector y a la información que le capacite para garantizar la continuidad de las explotaciones y que serán importantes en el impulso de la agricultura de precisión en el territorio. Estos instrumentos se testarán en diferentes problemáticas presentes en el espacio agrario de Terres de l'Ebre con la colaboración del tejido cooperativo territorial, los municipios y entidades supramunicipales y con otras entidades de carácter local que podrán usarlas, gestionar y operar las plataformas una vez finalizado el PECT.

A nivel comarcal:

Priorat y Terres de l'Ebre se unen a la iniciativa de la comarca del **Baix Camp**, primera iniciativa supramunicipal de esta tipología que se impulsó en Cataluña, a través del Consell Comarcal del Baix Camp. **Durante el 2018 se cerraron 13 contratos entre aquellos propietarios** que se querían desprender de una finca o de varios cultivos y los payeses interesados en su explotación. La cifra, además, supone la **recuperación del sector agrícola del Baix Camp a manos de jóvenes**. **Priorat** se une a la iniciativa de la comarca del **Baix Camp**, de las primeras iniciativas supramunicipales de esta tipología que se impulsó en Cataluña, a través del Consell Comarcal del Baix Camp. **Durante el 2018 se cerraron 13 contratos entre aquellos propietarios** que se querían desprender de una finca o de varios cultivos y los payeses interesados en su explotación. La cifra, además, supone la **recuperación del sector agrícola del Baix Camp a manos de jóvenes**.

Banc de Terres de Node Garraf, proyecto supramunicipal que comenzó al 2013 a través de Fondos Sociales europeos y el Servicio de Ocupación de la Generalitat de Catalunya (SOC).

A nivel local:

- » Banc de Terres de Torrelles del Llobregat.
- » Banc de Terres de Mataró.
- » Banc de Terres de Sant Vicenç dels Horts.

A nivel privado:

- » **Terra Franca** (<http://www.terrafranca.cat/>), es una asociación sin ánimo de lucro, constituida como tal en 2013 con la intención de establecer nuevos modelos de relación para la gestión del territorio entre personas y / o entidades sociales emprendedoras que se quieren instalar en el mundo rural y personas y / o entidades que tienen propiedades y que desean incidir en la finalidad de los recursos de su finca para desarrollar un proyecto agroecológico.
- » **Escola de Pastors de Catalunya** (www.escoladepastorsdecatalunya.cat), tiene un servicio con el objetivo de garantizar el relevo generacional, la incorporación de jóvenes al sector y la recuperación de espacio agrícola, y para esto es necesario crear un Banco de Fincas Agrarias y Tierras. El Banco de Fincas Agrarias pretende ser una de las vías para facilitar que aquellas personas que no vienen de tradición campesina, puedan incorporarse a la actividad mediante la cesión o traspaso de infraestructura, ganado y tierras, de ganaderos / as propietarios / as que quieren dejar la ganadería por jubilación u otros motivos. Mediante un Acuerdo de Custodia Agraria a tres bandas (propietario / a, alumno / a de la escuela, asociación) llegará a un acuerdo para que todas las partes

implicadas puedan alcanzar sus objetivos. Actualmente hay un listado de 5 personas interesadas en hacer estas posibles cesiones entre el Pallars Sobirà y el Pallars Jussà.

Banco de Tierras de la Comunidad Valenciana

Recientemente la Comunidad Valenciana ha planteado la revitalización de un banco de tierras con la publicación de la [Ley 5/2019, de 28 de febrero, de estructuras agrarias de la Comunidad Valenciana](#).

Lo que se plantea es la creación de una red de oficinas gestoras de tierras que consolide y respalde las experiencias de bancos de tierras que ya son una realidad en distintos municipios de la Comunidad Valenciana y que tuvieron un antecedente en la Orden de 21 de mayo de 1999, de la Conselleria de Agricultura, Pesca y Alimentación, por la que se crea un banco de tierras en la Comunidad Valenciana, que fue derogada posteriormente

También hay las siguientes iniciativas a nivel comarcal y municipal:

A nivel comarcal: Banco de Tierras de la **Comarca De L’Horta Nord (Valencia)**.

El Banco de Tierras **nació en 2012** en la doble idea de evitar el abandono o la falta de cultivo de tierras susceptibles de explotación agrícola y de mejorar los niveles de empleo en la comarca, contribuyendo al mantenimiento de la actividad agrícola, facilitar el relevo generacional, la comercialización del producto local, el autoconsumo, etc.

Consiste en un **registro administrativo de carácter público** que se crea por el Consorcio Pactem Nord, con la finalidad de fomentar el arrendamiento de tierras aptas para la explotación agrícola. A través de este registro cualquier persona podrá asumir el compromiso de explotar las mismas mediante los acuerdos que al efecto fijen voluntariamente las partes, bien como arrendador (el que arrienda su tierra a terceros), bien como arrendatario (el que solicita tierra para trabajarla).

A nivel municipal:

Son los **Ayuntamientos** los que **crean el banco de tierras, mediante la oportuna aprobación del Reglamento de funcionamiento**. El Ayuntamiento gestiona el registro administrativo del banco de tierras y facilita el contacto entre los propietarios y las personas interesadas en cultivar tierras.

El acuerdo entre propietarios y personas interesadas en cultivar las tierras es libre, no participando el Ayuntamiento en cualquiera de los aspectos relacionados con la duración del acuerdo, las condiciones económicas, etc.

En total son **26 municipios** los que están participando.

Como ejemplo, destacar el Banco de Tierras Agrícolas de Valencia (Banc de Terres de València). Este registro funciona como un instrumento para poner en contacto la oferta y la demanda de parcelas cultivadas o cultivables ubicadas en el **término municipal de Valencia**.

Banco de Tierras de Islas Baleares

La [Ley 3/2019, de 31 de enero, agraria](#), regula los sectores agrícola, ganadero, agroalimentario, forestal y el desarrollo rural de las Islas Baleares. Establece en su **artículo 122** que el Gobierno, los consejos insulares y los ayuntamientos **pueden crear bancos de tierras**, que faciliten el contacto entre la oferta y

la demanda de fincas rústicas, cultivadas o cultivables, o para fines de conservación de la naturaleza. El **banco de tierras aún está por desarrollar**.

A nivel municipal en Baleares también hay bancos de tierras en **Manacor e Ibiza**. También, en 2017 el Ayuntamiento de Palma presentó el proyecto de Banco de Tierras de **Palma**.

Banco de Tierras de Castilla y León

En Castilla y León, la Junta impulsa el denominado Banco de Tierras recogido en la [Ley 1/2014, de 19 de marzo, agraria](#), en su Título V FONDO DE TIERRAS, del artículo 79 al 86, aunque se trata de **un proyecto aún no desarrollado**.

De **forma transitoria, y a la espera de su constitución**, Agricultura está formalizando distintos **convenios con Ayuntamientos y Juntas vecinales de la Comunidad** para ceder el uso de las tierras sobrantes de los procesos de concentración parcelaria con las mismas prioridades que tendrá el futuro Banco de Tierras. Es decir, con los jóvenes agricultores, mujeres y entidades asociativas como los objetivos esenciales.

En Castilla y León, este Fondo de Tierras ‘transitorio’ cuenta con los convenios suscritos en **Burgos, León, Ávila y Valladolid**, se está trabajando en Soria de igual forma.

A nivel comarcal: Banco de Tierras de El Bierzo.

Banco de Tierras en Aragón

En Aragón **se intentó** poner en marcha **en 1987** un banco de tierras en el marco de una “reforma agraria” (Ley 3/1987, de 10 de marzo, del banco de tierras). La Ley vino impulsada por la necesidad de dar una solución legal adecuada al problema planteado ante el inicio de las obras de transformación en el área de Bardenas II. Al problema de Bardenas II también estaban presentes en el origen de la Ley las 60.000 hectáreas de transformación en regadío de Monegros II. Unas y otras se perfilaban como las principales zonas de aplicación de la nueva legislación aragonesa sobre reforma agraria.

Tras su aprobación y publicación **esta Ley no fue desarrollada**.

Banco de Tierras en País Vasco

La [Ley 17/2008 de la política agraria y alimentaria](#), en su artículo 14 regula la creación de **Fondos de suelo agrario** y el destino de los mismos, y en su artículo 15 regula quién gestiona y administra los bienes y derechos de los fondos de suelo agrario, oficinas de intermediación, y que se constituirán las correspondientes adscritas al departamento foral competente en materia agraria, bajo la forma jurídica que se ajuste a la normativa de aplicación.

» Banco de Tierras de **Bizkaia**.

Destaca el [DECRETO FORAL de la Diputación Foral de Bizkaia 101/2018, de 24 de julio, por el que se regula el fondo de suelo agrario del territorio histórico de Bizkaia](#).

Desde su puesta en marcha en **2011**, el Fondo de Suelo Agrario ha facilitado terreno a 52 profesionales del sector primario: 32 personas que lo utilizaron para incorporarse a esta actividad y otras 19 que lo usaron para ampliar sus explotaciones.

La recogida y tramitación de las solicitudes para **acceder a alguna de las parcelas** ofertadas en **convocatoria** se realiza a través del Servicio de Desarrollo Rural del Departamento de Sostenibilidad y Medio Natural, si bien se han suscrito **convenios de colaboración con las Asociaciones de Desarrollo Rural** para que estas entidades ejerzan la función principal de captar personas interesadas en acceder a los terrenos del Fondo de Suelo Agrario y personas propietarias de tierras que se puedan adscribir al mismo. Estas asociaciones también atienden a todas las personas que solicitan información sobre los lotes de la convocatoria y trasladan al Servicio foral de Desarrollo Rural todas las inquietudes, demandas y ofertas registradas durante todo el año.

Para valorar las solicitudes recibidas se tienen en cuenta diferentes criterios, entre ellos el perfil de la persona solicitante, la finalidad de la solicitud (creación de una nueva explotación o ampliación de una existente), las características del modelo productivo (producción ecológica certificada, producción integrada o programas de calidad certificada, producción agraria para su transformación en la explotación, producción agraria para su comercialización a través de circuito corto...), así como el plan de empresa y la experiencia y formación de las personas titulares de las explotaciones.

Banco de Tierras en Región de Murcia

El 30 de Septiembre de **2016** se aprobaron en Junta de Gobierno las bases por las que se regula el denominado **Banco de Tierras de la Huerta de Murcia**.

Es **un registro administrativo por el cual se pone en contacto** a potenciales arrendadores y arrendatarios de terrenos en la Huerta de Murcia, realizándose funciones de intermediación por parte del Ayuntamiento de Murcia.

Va **dirigido especialmente** a la inclusión de **parcelas agrícolas en desuso** o que no puedan ser atendidas directamente por sus propietarios. De este modo pueden ser cultivadas por aquellas personas que no dispongan de terrenos en propiedad pero estén interesados en cultivar terrenos arrendados de una manera continuada, tanto profesionalmente como para autoconsumo.

» Banco de Tierras interautonómico **Red TERRAE**.

Este banco de tierras es una iniciativa liderada por una red de municipios, abierto a nuevas incorporaciones, públicas o privadas. En la actualidad son **40 municipios de 8 Comunidades Autónomas** (Cantabria, Extremadura, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Madrid, Canarias, País Vasco y Valencia) los que forman la Red TERRAE.

La **Red TERRAE** dispone de:

- una base de datos de fincas, con entradas para la oferta y para la demanda de tierras,
- un modelo tipo de "contrato de custodia agroecológico" entre propietario y usuario interesado, que puede ser mediante cesión o en alquiler, y por el tiempo acordado entre las partes, con la garantía de una herramienta gestionada e impulsada por administraciones locales.

Para los ayuntamientos y técnicos municipales esta herramienta es una oportunidad para dinamizar iniciativas sociales, culturales, o incluso de autoempleo, sin ningún coste añadido, ofrecer servicios de interés para los vecinos, sean oferentes o demandantes de tierras, de conocimientos o productos.

4.5 Grupos operativos (GO)

De los 177 GO que recibieron ayudas para la creación de **grupos operativos supraautonómicos** concedidas en las convocatorias del **año 2016 y 2018** en el marco de la **medida 16.1 del Programa Nacional**

de Desarrollo Rural 2014-2020, 4 GO presentaron innovaciones enfocadas al acceso a la tierra (lo que representa un 2,82% del total). Se trata de los siguientes:

- Innovación social en la gestión de tierras (INNOLAND).
- Grupo Operativo resurgir del Alto Navia. Innovación organizativa sobre la propiedad para transformar el abandono en oportunidad.
- Grupo Operativo RETA: Red de Espacios-Test Agroforestales.
- Grupo Operativo Prominifun. Modelos de gestión innovadores para la mejora de la productividad en áreas de minifundio.

A continuación se detallan los principales objetivos de los mismos:

GO INNOLAND: Innovación social en la gestión de tierras

Su objetivo es desarrollar un **mecanismo de innovación social** basado en la gestión de tierras para solucionar el problema de abandono y la falta de competitividad de empresas cooperativas. Para ello proponen modelos de gestión (**Iniciativas de Gestión en Común (IGC) o IGC de tierras**) que permiten optimizar la producción de cítricos, frutales y otras hortalizas para potenciar la comercialización de producción propia a través de las siguientes **líneas de actuación**:

- Orientación a la mejora de la competitividad de cítricos, frutas de hueso, frutos secos y viñedo.
- Gestión en común de las parcelas.
- Articular diferentes IGC.
- Incorporación de innovaciones de producto a través de la reconversión varietal.
- Adaptar la oferta a la demanda del cliente.
- Aumentar y planificar la producción propia de la IGC.
- El **programa de trabajo** incluye, entre otros aspectos, el intercambio de experiencias de gestión común (experiencia piloto de Benaguasil).

Los **resultados** de este futuro proyecto serían **extrapolables a otras zonas de España**, dadas las dificultades que presenta el minifundismo en las áreas tradicionales productoras de cítricos, frutales de hueso y otros cultivos leñosos.

Participan entre otros: ANECOOP, Cooperatives Agroalimentàries de la Comunidad Valenciana, FEOCAM (Federación de Cooperativas Agrarias de la Región de Murcia), Fundación Cajamar.

Más información [aquí](#).

GO Resurgir del Alto Navia: Innovación organizativa sobre la propiedad para transformar el abandono en oportunidad

Centrado en la zona situada entre **Lugo y Asturias**, fundamentalmente va dirigido a fijar la población actual y fomentar la llegada de nuevos emprendedores. Entre otros, tiene como **objetivos**:

- Diseñar unidades productivas viables para poner a disposición de los emprendedores con actividades diversificadas (viñedo, castaños, frutales y huerta). Las tierras abandonadas pasarán a ser explotaciones viables.

- Aclarar el régimen de tenencia de cada parcela. Elevar al público el tipo de figura jurídica. Puesta a disposición para compra o arriendo de estos lotes de tierras.
- Análisis detallado de las características del suelo y ver cuál sería el cultivo más adecuado para ese suelo teniendo en cuenta tanto, altura, como orientación como el sustrato.

GO RETA: Red de Espacios-Test Agroforestales

El proyecto, que se ejecuta en **Cataluña y Extremadura**, tiene como objetivo último implantar en España el **sistema de espacios test agrario**.

Un espacio test agrario es un programa de facilitación de los procesos progresivos de instalación de nuevos agentes al sector agrario. Es una herramienta de apoyo para aquellas personas emprendedoras que quieren **testar su modelo empresarial**, agrícola o ganadero, **en un entorno de acompañamiento** y orientación profesional. Dentro de las diferentes modalidades de espacio test existe la de efímero, es decir, **después del período de testeo hay la posibilidad que el tester se instale en la propia finca** y eso lo vincula directamente como herramienta de acceso a la tierra. Además de la función indirecta de formar y crear plantel agrario viable para el futuro.

Esta metodología lleva más de 10 años de recorrido en Francia y otros países como Estados Unidos o Canadá. En Francia se encuentra la **asociación RENETA**, es la **red francesa de Espacios Test agrícolas**, compuesta por 80 miembros (Espacios Test agrícolas y redes nacionales). Es la asociación europea de referencia en temas de relevo generacional para nuevos agentes agrarios. A nivel europeo existe otra red de espacios test en Bélgica y dos redes incipientes en Reino Unido y España, esta última a través del GO RETA, las cuales están trabajando en común para compartir buenas prácticas e impulsar los espacios test en Europa.

Participan en el GO RETA la Universidad de Extremadura, la Asociación de Iniciativas Rurales de Cataluña (ARCA) y la Red Extremeña de Desarrollo Rural (REDEX), entre otros.

GO Prominifun: Modelos de gestión innovadores para la mejora de la productividad en áreas de minifundio

Su objetivo general es la recuperación, puesta en valor y **dinamización de las áreas de minifundio en el medio rural forestal** mediante el desarrollo de soluciones innovadoras en la gestión del territorio que permitan solucionar los problemas derivados del abandono del mismo. El GO Prominifun persigue incrementar el nivel de gestión en los aprovechamientos no maderables, potenciar la colaboración público-privada, así como contribuir a ayudar a sistematizar la evaluación del **tamaño mínimo de las explotaciones** para su aprovechamiento rentable. La idea de proyecto tiene igualmente como objetivos facilitar el **acceso a documentos de propiedad** y promover la **gestión sostenible** de áreas afectadas por el minifundio. También busca proporcionar propuestas para avanzar en la adaptación de la normativa actual fiscal y laboral que favorezca la generación de riqueza en el medio rural forestal.

Más información [aquí](#).





ANEXO 3

Documento de condicionantes
del Grupo Focal de Acceso a la Tierra

ANEXO 3: DOCUMENTO DE CONDICIONANTES DEL GRUPO FOCAL DE ACCESO A LA TIERRA

INTRODUCCIÓN

La propuesta de **reforma de la Política Agrícola Común (PAC)** para el nuevo periodo de programación presentada por la Comisión Europea en junio de 2018, introduce un cambio profundo en la manera en la que deben diseñarse sus instrumentos, de modo que pasa a ser una política orientada a la consecución de resultados concretos, vinculados a una serie de objetivos específicos.

El Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación apoya una PAC más justa y equilibrada, en la que se distribuyan los apoyos a partir de determinados niveles de ayuda, complementando la renta de las pequeñas y medianas explotaciones, para que las ayudas vayan destinadas a los verdaderos agricultores que dependen de la actividad agraria para su subsistencia.

En este contexto, España ya ha comenzado a elaborar el futuro **Plan Estratégico Nacional (PEN) de la PAC**, a través de un amplio proceso participativo y de diálogo con las Comunidades Autónomas (CCAA), las Organizaciones Profesionales Agrarias (OPA), Cooperativas Agroalimentarias, Organizaciones No Gubernamentales (ONG), asociaciones de mujeres y otros representantes y agentes del territorio. En una primera fase del proceso de elaboración del plan estratégico, que se ha prolongado durante todo 2019, se ha analizado el estado de la situación actual a través de un análisis de debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades (DAFO) que ha permitido determinar, para cada uno de los 9 objetivos específicos, las necesidades existentes. En la segunda fase, durante el año 2020, se determinarán las intervenciones del plan estratégico que darán respuesta a las necesidades detectadas.

En el marco del Objetivo Específico 7 (OE7) **“Atraer a los jóvenes agricultores y facilitar el desarrollo empresarial en las zonas rurales”**, tras realizar un exhaustivo estudio de la situación de partida en España y un análisis DAFO posterior, se han identificado una serie de **necesidades** que incluyen: la mejora de la estructura de las explotaciones y el nivel de renta, facilitar **el acceso a la tierra**, al crédito y las inversiones, incrementar la cualificación profesional, atender las necesidades de las mujeres rurales, identificar y caracterizar los territorios despoblados.

El **acceso a la tierra es uno de los principales obstáculos a los que se enfrentan los jóvenes que quieren comenzar en el sector agrario**. En efecto, los jóvenes tienen más dificultades para el acceso a la tierra como consecuencia de la **menor superficie en propiedad de la que parten**, la **baja movilidad de la tierra y el elevado precio de la misma**. Por todo ello es necesario identificar las barreras que impiden el acceso a la tierra y nuevas formas o figuras de acceso a la tierra como los bancos de tierra o la cesión compartida, entre otras.

En consecuencia, el **Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación** considera conveniente conformar un **Grupo Focal de expertos sobre “Acceso a la Tierra”** que estudie, debata y analice en profundidad esta situación.

OBJETIVOS DEL GRUPO FOCAL SOBRE ACCESO A LA TIERRA

España es el segundo país de la UE, por detrás de Francia, con mayor Superficie Agraria Útil (SAU): aproximadamente 23 millones de hectáreas. Existen alrededor de **945.000 explotaciones agrarias** distribuidas por todo el territorio nacional con un tamaño medio de alrededor de 25 ha. Más del 93% de ellas tienen como titular a una persona física, esto es la figura adecuada para la pequeña explotación, y ocupan la mayor parte de la SAU española (EEEE, 2016¹).

¹ Datos de explotaciones agrícolas y ganaderas.

La **agricultura familiar** es el modelo mayoritario en el sector agrario español (el **80%** de las explotaciones son familiares y el trabajo familiar supone casi el 60% del empleo agrario) y garante de la **vertebración territorial** cuya preservación es clave para afrontar el **reto demográfico**. Se trata de un modelo en el que la agricultura, más allá de perseguir la rentabilidad económica, tiene entre sus objetivos preservar el medio ambiente y los entornos rurales.

Es imprescindible recordar que el sector primario es, en España, la pieza central en la seguridad alimentaria, no sólo desde el punto de vista de la calidad y la salubridad, sino sobre todo desde la garantía de suministro. La **agricultura de pequeña escala y de carácter familiar** radicada en España, acorde con el tejido productivo, es la **principal fuente de alimentos** consumidos a nivel nacional, con altos estándares de calidad, variedad y garantía, y que contribuye a la **sostenibilidad medioambiental**.

Se destaca el papel de la agricultura familiar por su “enraizamiento en el territorio y la generación de actividad económica y empleo en el medio rural”, destacando como objetivo **promover explotaciones productivas, competitivas y sostenibles** en todos los órdenes, es decir, explotaciones que obtengan una renta acorde con su participación en la producción de alimentos y en la mejora y conservación de los recursos naturales, destacando la importancia de romper con la idea de que la agricultura familiar se corresponde únicamente con explotaciones de reducido tamaño físico y económico.

No existe una definición única para este modelo de agricultura, pero las explotaciones familiares pueden caracterizarse en base a la fuerza de trabajo empleada, la propiedad y el control (con sucesión a través de generaciones), el régimen jurídico y quién asume los riesgos de la actividad económica. En el marco de la UE, se consideran familiares aquellas explotaciones en las que al menos la mitad de la fuerza de trabajo habitual proviene de miembros de la misma familia.

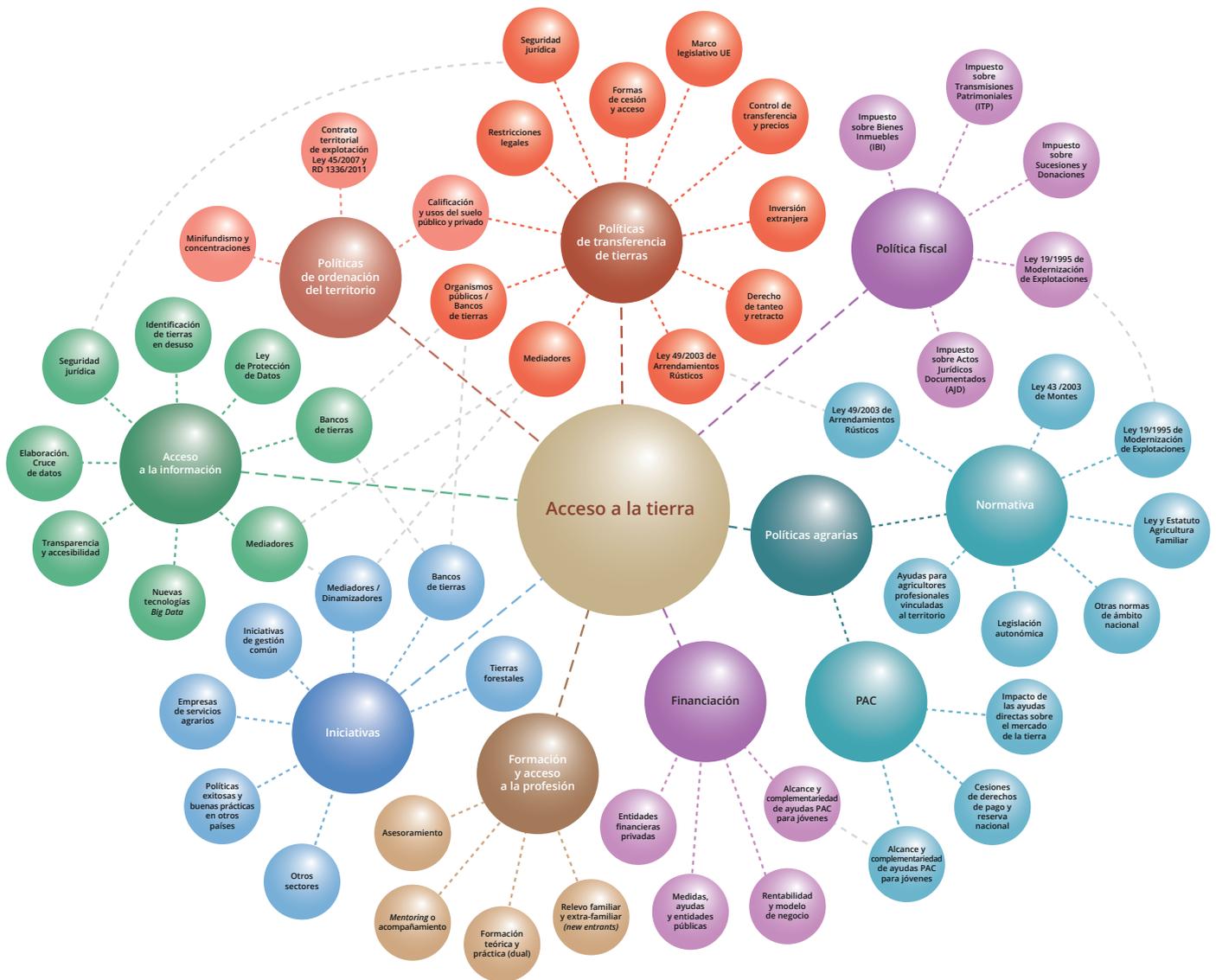
Al igual que en muchos países de nuestro entorno, uno de los principales problemas que **amenazan el futuro** del sector agrario español y el modelo de agricultura familiar es la **falta de relevo generacional**. En efecto, la ratio de agricultores jóvenes (menores de 40 años) frente a mayores (mayores de 65 años) en el conjunto de España es de 0'27, situándose por debajo de la media de la UE (0'32) junto a otros países mediterráneos (Eurostat, 2016).

En este contexto, el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación está comprometido con la **incorporación de jóvenes agricultores y nuevos agricultores (“new entrants”)** y el mantenimiento del **modelo familiar de agricultura** como vías para garantizar el futuro sostenible del sector agrario y el medio rural.

En base a lo expuesto, los objetivos concretos del Grupo Focal sobre Acceso a la Tierra son:

- Analizar la **situación actual del acceso a la tierra en España**, abordándola desde distintas perspectivas.
- Identificar las **barreras y obstáculos** que los **jóvenes y nuevos agricultores** encuentran en el acceso a la tierra.
- Explorar las posibles **soluciones prácticas** que, desde el punto de vista del acceso a la tierra, contribuyan al **relevo generacional** y a la instalación de jóvenes y nuevos profesionales en el sector agrario apoyando y manteniendo el **modelo de agricultura familiar**.

ESCENARIO: CONDICIONANTES DEL ACCESO A LA TIERRA EN ESPAÑA





Unión Europea

**Fondo Europeo Agrícola
de Desarrollo Rural**

Europa invierte en las zonas rurales



**GOBIERNO
DE ESPAÑA**

**MINISTERIO
DE AGRICULTURA, PESCA
Y ALIMENTACIÓN**



RRN

**RED
RURAL
NACIONAL**

