

JÓVENES AGRICULTORES: PERSPECTIVAS, PLANES DE DINAMIZACIÓN Y DIFICULTADES DE INSTALACIÓN EN EL PAÍS VASCO

*Juan Cruz Alberdi Collantes**

Departamento de Geografía de la Universidad del País Vasco

RESUMEN

La falta de jóvenes en la agricultura española está llegando a tales extremos que en muchas de sus regiones la continuidad de la propia actividad esta siendo cuestionada. Este es el caso del País Vasco donde las previsiones apuntan que el número de agricultores con una dedicación que supere la marginalidad económica apenas superará el millar de unidades en un plazo no superior a diez años. El desinterés de los jóvenes originarios de familias agrarias junto a las dificultades de acceder al disfrute de la tierra están en el origen de la quiebra de su sistema agrario. Con el objeto de hacer frente a esta situación instituciones y sindicatos agrarios han diseñado un programa dirigido a promover la agricultura entre los jóvenes agrarios y urbanos con medidas dirigidas a potenciar el acceso al uso del suelo agrario.

Palabras clave: País Vasco, agricultura, explotación agraria, joven agricultor, suelo agrario.

ABSTRACT

The lack of young people in Spanish agriculture is arriving at such ends that in many of its regions the continuity of the farm activity this being questioned. This it is the case of the Basque Country where the forecasts says that the number of farmers with a dedication that surpasses the economic marginality as soon as it will surpass the thousand of units in a time less to ten years. The disinterestedness of the young people of agrarian families next to the difficulties to accede to the use of the grounds is in the origin of the broken of their agrarian system. With the intention of facing this situation agrarian institutions and unions have designed a directed program to promote agriculture between the agrarian and urban young people with directed measures to harness the access to the use of the agrarian ground.

Key word: Basque Country, agriculture, farm exploitation, young farmer, farm ground.

Fecha de recepción: 22 de junio de 2005. Fecha de aceptación: 10 de noviembre de 2005.

* Facultad de Filología y Geografía e Historia. Francisco Tomás y Valiente, s/n. Apartado 2111. 01006 Vitoria. E-mail: fgpalcoj@vc.ehu.es

La aprobación del Plan de Jóvenes Agricultores del País Vasco durante el año 2004 ha permitido conocer de primera mano la situación que atraviesa el agro y sus perspectivas de evolución en los próximos años. Ha supuesto además la puesta en común de un diagnóstico entre agentes y administraciones que trabajan en la agricultura, un reflejo de la situación, perspectivas y diversidad de enfoques que actualmente se discuten en materia de desarrollo agrario y aplicadas sobre un territorio caracterizado por su diversidad física y social¹.

De la multitud de demandas y propuestas realizadas dos tipologías son las van a definir el futuro del agro en el País Vasco. En primer lugar, la falta generalizada de relevo generacional que provoca el desequilibrio del sistema territorial del caserío vasco. La cuantificación del fenómeno y el éxito que tengan las propuestas de actuación en este campo van a definir las perspectivas de continuidad del sector. Todos los actores son conscientes de que la continuidad de la agricultura depende de la capacidad de renovación de la actividad en el seno de las familias agrarias.

En segundo lugar, la peculiaridad urbana del País Vasco abre la puerta a la incorporación de población activa de origen urbano. Las escuelas rurales se nutren actualmente de estudiantes procedentes de la ciudad. Algunos se incorporan al trabajo en el campo y los que más iniciativa tienen ponen en marcha proyectos empresariales centrados en actividades agrarias. En estos casos, la dificultad de acceso al uso y propiedad de la tierra, en una región en la que el suelo rural está sometido a una fuerte presión urbana, es el principal escollo con el que se encuentran estas nuevas explotaciones.

El proyecto parte de la convicción de que estamos ante un momento de cambio en las economías rurales, caracterizado por la necesidad de acomodarse a las exigencias que un mercado cada vez más internacionalizado requiere. El dinamismo empresarial que se le exige al agricultor difícilmente podrá asentarse si no lo hace sobre una base mínima de población joven capaz de asumirlo, extremo que parece confirmarse en el País Vasco. Algunos datos pueden servir para reflejar esta realidad. De un total de 40.000 explotaciones censadas en la CAPV en 1999, tan sólo en el 10% el titular es menor de 40 años y de éstos el 51% realiza otra actividad laboral. Los jóvenes no titulares pero que colaboran en las explotaciones como ayuda familiar, trabajan la gran mayoría en otra actividad a título principal, con mayor rentabilidad y en condiciones laborales más atrayentes.

Las cifras no sólo revelan la preocupante situación de envejecimiento que vive el sector agrario vasco, sino también ponen de manifiesto la peculiar realidad laboral que soporta en comparación con otros sectores productivos, entre otros aspectos afrontar fuertes inversiones, soportar una asfixiante presión urbana, además de trabajar en unas condiciones mucho más exigentes que en otras actividades laborales.

El plan joven se apoya en la necesidad de abordar con urgencia un proceso de relevo generacional que permita la supervivencia de esta función. Las acciones que plantea van dirigidas a impulsar una política de instalación neoprofesional, potenciando la incorpo-

¹ Este trabajo ha sido realizado en el marco de un proyecto de investigación sobre Los productos agropecuarios de calidad en el País Vasco, financiado por la Universidad del País Vasco (código 9/UPV00155.130-14524/2002).

ración de *nuevos* y *cualificados* agricultores, en un intento de rejuvenecer la profesión y mejorar su eficiencia².

El Plan es consciente de que su éxito no dependerá exclusivamente de la cuantía de las ayudas concedidas sino también de su articulación coherente con otro tipo de actuaciones en el ámbito de la intervención en el mercado de tierras, del cese anticipado de la actividad, de la formación profesional, regímenes sucesorios, etc. Y las medidas que propone van encaminadas en esta dirección³.

1. POBLACIÓN POTENCIAL Y SITUACIÓN SUBSECTORIAL COMO FUNDAMENTOS SOBRE LOS QUE SE SUSTENTA EL PLAN

Las posibilidades de desarrollo del sector agrario en el País Vasco pasan por la incorporación progresiva de jóvenes a la actividad. Sus planteamientos, sin embargo, se han de apoyar en el conocimiento de las posibilidades reales que un programa de desarrollo de esta índole tiene para progresar. Para ello es necesario conocer a quién dirigir el programa, cuál es la población objeto del mismo, qué características tiene, cuántos son, y, al mismo tiempo, conocer las posibilidades que la evolución de los distintos subsectores agrarios aportan al progreso de nuevos proyectos que pretendan asentarse sobre estas funciones.

1.1. Una apuesta por consolidar la continuidad del joven que colabora en la explotación

El plan de jóvenes agricultores valora en primer lugar la población a la que dirigir sus actuaciones y, en virtud de ello, propone unos objetivos de incorporación. Para ello, parte de los resultados que el Censo Agrario de 1999 aporta respecto a la presencia de jóvenes en el sector. Para simplificar el estudio en un primer momento trabaja a nivel del titular de la explotación y cuando éste es una persona jurídica con el jefe de explotación. El análisis se realiza a partir de la diferenciación de tres grupos de edad; Grupo Joven o explotaciones en las que el titular tiene menos de 40 años; Grupo Maduro, con titulares entre 40 y 65 años; Grupo Mayor, con titulares en edad de jubilación. La posibilidad de contar con los datos del censo informatizados aporta la oportunidad de combinar diferentes variables, distintas a las que el censo habitualmente publica. Vamos a destacar aquellos aspectos del Censo Agrario en los que el Plan Joven fundamenta sus argumentos.

2 Este colectivo viene delimitado por una definición bien precisa de lo que en las políticas de desarrollo rural de la Comunidad Europea se considera «joven agricultor» y que MOYANO Y FERNÁNDEZ (1990) definen como un joven de edad inferior a un determinado límite, que se instale por primera vez como titular, que demuestre ciertas condiciones de viabilidad, de capacitación profesional y que se comprometa a ejercer la profesión de agricultor a título principal.

3 En este sentido, cuenta con la referencia cercana de una política de instalación, como es la francesa, que tiene una tradición en su esfuerzo por articular medidas de carácter estructural, tales como la intervención en el mercado de tierras a través de la SAFER, la puesta en marcha de un régimen eficaz de arrendamientos rústicos, la creación de fórmulas asociativas de asentamiento, flexibilización de los mecanismos jurídicos de la sucesión familiar... Muchas de las medidas que recoge se fundamentan en el modelo desarrollado en el territorio francés.

Partimos de 40.016 explotaciones que conforman el total del Censo Agrario para 1999. Se reparten en 3.988 (10%) explotaciones en el grupo Joven, 19.402 (48%) en el grupo Maduro y 16.626 explotaciones en el Mayor (42%). Estamos hablando por lo tanto de un sector envejecido en el que sólo uno de cada diez es un joven agricultor. Entre éstos, 3.017 son hombres y 914 mujeres, con una tendencia a la reducción progresiva de la proporción de mujeres titulares que, si en el grupo de mayores de 65 años es algo superior a la mitad de los hombres, entre los menores de 40 años es inferior a un tercio de los titulares hombres. Si tomamos como referencia la situación del año 89, el grupo de jóvenes suponía el 12% del total, con 1.113 individuos más que en el año 99, el maduro suponía el 57% de las explotaciones y el grupo mayor sólo era el 32% de las explotaciones.

CUADRO 1
Evolución del nº de Jefes de Explotación. 1989-1999

	Joven	Pasa a maduro	Maduro	Pasa a Mayor	Mayor	Total general
Situación año 89	5.101		24.450		13.642	43.193
Situación año 89 desglosada	1.206	3.895	11.806	12644	13.642	43.193
Evolución por edad en 10 años	1.206		15.701		26.286	43.193
Mortalidad por grupo	14	(1,2%)	518	(3,3%)	8.149	(31%)
Situación teórica año 99	1.192		15.183		18.137	34.512
Situación real año 99	3.988		19.402		16.626	40.016
Variación	2.796		4.219		-1.511	5.504

Fuente: IKT. Año 2003.

Siguiendo con el estudio de los jefes de explotación, el análisis del tamaño económico de las unidades agrarias de los jóvenes muestra que sólo el 45% supera las 6 UDE, margen bruto que se aproxima a la consecución del equiparable a un salario mínimo interprofesional⁴. De éstos, un 51% desarrolla otra actividad remunerada a título principal y un 46% se dedica a la actividad agraria de forma exclusiva. Por tanto, de las cerca de 4.000 explotaciones gobernadas por jóvenes, la mitad ejerce una función que supera la marginalidad económica, habiendo un millar de agricultores que la ejercen a tiempo exclusivo. De forma general, la dimensión económica de las explotaciones en la que la mujer es titular es inferior a la de los hombres y esta diferencia es aún mayor en el grupo de jóvenes (51% de los hombres titulares de explotación con menos de 6 UDE frente al 70% entre las mujeres). Si tenemos en cuenta que las explotaciones en la que las mujeres son titulares son un tercio inferior a la de los hombres, podemos afirmar que estamos asistiendo a una progresiva masculinización del trabajo en el campo vasco.

4 1 UDE 1200 Euros de Margen Bruto Estándar Total (MBST); 2UDE < de 2400 € MBST; 2 a 6 UDE = Entre 2400 € y 7200 € de MBST.

Si tomamos la formación como aspecto que también define la orientación del joven que opta por la agricultura, observamos como en la mayoría de las explotaciones es básica aunque entre éstos hasta un 9 % tienen algún tipo de estudio agrícola académico. La asistencia a actividades de formación incrementa el grupo de jóvenes con estudios agrarios hasta el 21% de las unidades agrarias (849 explotaciones). Podemos concluir, sin excesivo riesgo a equivocarnos, que algo menos de un millar de jóvenes jefes de explotación muestra una dedicación e interés por las actividades agrarias.

La intención de continuar con las funciones agrarias a menudo ya se ha decidido en el seno de la familia y es conocida cuál es la intención del joven respecto a la actividad. En el cuestionario del Censo de 1999 se incluyó una pregunta acerca de cuáles eran las perspectivas de futuro del titular de la explotación. Entre los jóvenes, el 69% se plantea seguir igual, un 28% estudia crecer en dimensión productiva y sólo un 2% disminuir. La pretensión de mantener la estructura productiva parece ser la nota dominante en este grupo pero preocupa que tan sólo unas 600 unidades agrarias planteen incrementar su producción, aspecto relevante teniendo en cuenta las exigencias del sistema productivo dominante.

El Censo Agrario, además de proporcionarnos una aproximación a la cuantificación y caracteres del joven agricultor, también nos acerca a las posibilidades de incorporación de jóvenes que podemos esperar en los próximos años y que marcan la materialización del

CUADRO 2
Ayudas Familiares en función de la edad del titular de la explotación. Año 1999

		EDAD DEL TITULAR DE LA EXPLOTACIÓN			
		< 40	40 y 64	65 y +	Total
Nº de Explotaciones	Con ayuda familiar	1.894	8.868	8.581	19.343
	Sin ayuda familiar	2.094	10.534	8.045	20.673
Nº de personas según su edad	< 39 años	1.070	3.692	2.666	7.428
	entre 40 y 65	906	7.231	5.302	13.439
	más de 65	706	1.568	4.270	6.544
Nº de personas con dedicación exclusiva	< 39 años	373	1.415	607	2.395
	entre 40 y 65	467	3.973	2.118	6.558
	más de 65	700	1.518	4.203	6.421
Nº de personas con otra dedicación principal	< 39 años	675	2.179	2.004	4.858
	entre 40 y 65	425	3.109	3.101	6.635
	más de 65	6	45	62	113
Nº de personas con otra dedicación secundaria	< 39 años	22	98	55	175
	entre 40 y 65	14	149	83	246
	más de 65	0	5	5	10

Fuente: IKT. Año 2003.

relevo generacional. Las ayudas familiares de jóvenes a los actuales jefes de explotación definen esta proyección. Según el censo, tenemos un total de 27.411 personas contabilizadas como ayudas familiares en las explotaciones. De éstas 7.428 tienen menos de 40 años, por lo que el colectivo de jóvenes en el sector se sitúa ya en 11.416 individuos.

Si nos centramos en aquellos jefes de explotación con edades superiores a 55 años y que cuenten con la colaboración de algún joven menor de 40 años, que dedique al menos 100 jornadas a ayudar en la explotación, tenemos un total de 641 posibles agricultores que en un periodo de 10 años pueden acceder a la jefatura de la explotación. Esta es la masa crítica a la que se van a dirigir buena parte de las medidas del programa.

Entre las ayudas familiares ejercidas por jóvenes agricultores constatamos cómo un tercio de los que colaboran son mujeres. A medida que aumenta el número de UDE el porcentaje de mujeres que participa como ayuda familiar es menor hasta ser próximo al 20% entre aquellas explotaciones que superan los 30.000 € de margen neto. Esta afirmación coincide con lo señalado en el caso de los titulares de explotación y apunta la constitución de un modelo de explotación especializado, productivista y en el que la mujer participa cada vez menos.

A diferencia del modelo de desarrollo del agro vasco presente hasta la generación anterior, en el que la mujer era el pilar principal sobre el que se sustentaba una especialización ganadera gobernada a tiempo parcial, con la ayuda de un marido que trabajaba en la industria, la progresiva desagrarización de los caseríos y la concentración de la capacidad productiva está llevando a una mayoritaria masculinización de la actividad agraria vasca.

Independientemente de los datos del Censo Agrario, un colectivo que tan sólo parcialmente es recogido en esta fuente y que puede tener opciones de incorporación es aquel que está recibiendo una formación agraria en las escuelas profesionales. Su cuantificación nos aproxima a la dimensión que puede tener actualmente la atracción de personas ajenas al sector.

La enseñanza reglada se imparte en el País Vasco en tres centros diferentes, uno por cada provincia. Si tomamos como referencia el número de alumnos que en los últimos tres años han finalizado su formación en los tres centros (225), constatamos que se trata de jóvenes con una edad media de 23 años, mayoritariamente de origen urbano, de los que se instalan en el sector entre un 10 y un 20%, generalmente coincidiendo con hijos de agricultores que deciden continuar con la actividad de sus padres. Entre estos estudiantes predominan los hombres, aproximadamente el 75% de los matriculados.

Si la formación reglada no está aportando datos muy positivos en la incorporación de jóvenes, es más común que quienes terminan cursos intensivos fuera de la enseñanza reglada se instalen en mayor número. Ello se debe a que estas personas tienen un proyecto más claro, en muchos casos ya iniciado, y un mayor nivel de decisión. En el año 2002 se impartieron en estas escuelas 14 cursos intensivos con la participación de 124 personas y aunque se desconoce el número de instalados, los docentes consideran que lo hace un tercio de las personas que terminan estos cursos.

En función de los datos aportados resulta complicado establecer una evaluación precisa de la población potencial objeto del Plan, ya que ésta no se limita tan sólo a los jóvenes con posibilidades de relevo generacional, sino que abarca un espectro muy amplio de jóvenes, que incluye alumnos de enseñanza agraria, jóvenes habitantes de núcleos rurales, e incluso

del medio urbano con sensibilidad hacia el medio agrario. Aún así, hay algunos grupos que son más susceptibles de incorporarse a la actividad agraria y a ellos van encaminadas las acciones específicas que componen el propósito:

- Explotaciones con ayudas familiares menores de 40 años que según las estimaciones realizadas a partir del Censo Agrario tienen posibilidades de continuar en la actividad: 641 potenciales titulares.
- Alumnos que saldrán de los cursos de formación no reglada durante el periodo: 350 potenciales titulares.
- Posibles titulares procedentes de cursos de formación reglada: 150 potenciales titulares.

A estos grupos principales se les ha de añadir la incorporación de algunos proyectos procedentes de alumnos de ámbitos universitarios, tales como la Escuelas de Ingenieros Agrónomos, Forestales, Ingenieros Técnicos Agrícolas y Forestales ..., otra población del entorno rural o potenciales titulares del entorno urbano.

Teniendo en cuenta que no toda la población potencial, ni siquiera los grupos explícitamente señalados, va a optar por la agricultura como profesión, el programa aspira a atraer 1.000 personas al sector en los próximos 10 años.

Ante la pretensión de incorporar anualmente un centenar de nuevos titulares que, a juzgar por la valoración que los redactores del proyecto realizan, han de ser personas jóvenes que pongan en marcha o que retomem un proyecto empresarial, con un grado de dedicación y unos rendimientos económicos a considerar y con formación sectorial, surgen toda una serie de interrogantes sobre lo adecuado del análisis de población potencial planteado.

La primera de las dudas está relacionada con la fuente que es utilizada en la cuantificación de la población potencial, el Censo Agrario. Es evidente que la posibilidad de cruzar diferente información a partir del tratamiento informático de los datos recogidos en el cuestionario del censo aporta muchas más opciones de investigación y, al mismo tiempo, mejora la calidad y veracidad de los datos obtenidos. Por ejemplo, la información relativa a los titulares jóvenes que tienen cierto grado de dedicación a las funciones agrarias se puede establecer con más nitidez cuando se relaciona esta variable con información relativa a su formación e incluso a las perspectivas de futuro. El Censo muestra que los jefes de explotación menores de cuarenta años que trabajan de manera asidua en actividades agrarias se aproxima a unas 800 personas, de las cerca de 40 mil unidades agrarias que son censadas en el País Vasco.

La información relativa a otro de los pilares sobre los que se ha de sustentar el agro en los próximos diez años, los jóvenes que colaboran asiduamente en la marcha de las unidades agrarias, presenta más dudas en cuanto a su veracidad. El interrogante que nos planteamos está relacionado con el modo de recoger la información. A pesar de la claridad de la pregunta realizada en el cuestionario la respuesta en este caso suele ser poco precisa y generalmente se tiende a señalar mayor ayuda que la que realmente se aporta. De hecho, son muy pocos los jefes de explotación próximos a la edad de jubilación que apuntan no tener continuidad al frente de la unidad agraria cuando la realidad es bien

diferente⁵. Por tanto, es posible que en la próxima década la incorporación de nuevos jefes de explotación con una dedicación a las funciones agrarias de cierta entidad sea inferior a los cerca de 600 que señala el censo.

Si los colectivos a los que se dirigen las propuestas son excesivamente amplios, la pretensión de incorporar un centenar de nuevos agricultores titulares anualmente en la Comunidad Autónoma responde a la realidad de la función agraria en un territorio en el que la presencia de jóvenes es excepcional. Es más, incluso el objetivo planteado puede resultar hasta pretencioso si tenemos en cuenta que las incorporaciones que se ajustan a las exigencias del reglamento (CE) n° 1257/99, que engloba tanto nuevas explotaciones como aquéllas traspasadas en la unidad familiar, no supera anualmente la decena en territorios como Alava o Gipuzkoa⁶.

Otro aspecto preocupante es la progresiva masculinización de las actividades agrarias en una explotación que ha pervivido en gran medida debido al trabajo de la mujer. La ausencia de agricultoras, además de suponer una ruptura en la evolución de la actividad agraria y del caserío, dificulta el desarrollo de proyectos familiares estables. Si la mujer no accede a esta opción laboral, en muchos casos, dado que carece de otras oportunidades desarrollará su proyecto de vida en otro lugar. En este trayecto muchos hombres seguirán el ejemplo de los jóvenes y optarán por el trabajo urbano o la vida en la ciudad.

La tendencia hacia el envejecimiento junto al desinterés de los jóvenes por el trabajo agrario que refleja el Censo no es sino una muestra de un proceso que, materializándose estos últimos años, lleva a la marginalización progresiva de las funciones agrarias. Con el envejecimiento de los agricultores que en los años sesenta accedieron a la titularidad del caserío desaparecen los que han vivido exclusivamente de la agricultura. Sus hijos, por lo general, mantienen algo de actividad pero ésta es muy marginal⁷. La propuesta realizada, por tanto, es pretenciosa a pesar del reducido número de incorporaciones que plantea. Sus posibilidades estarán, al menos en parte, en función del éxito que tengan las medidas que diseña y en la situación que los distintos subsectores agrarios atraviesen en los próximos años.

5 Trabajos más concretos, relativos a comarcas o municipios ordenados por el caserío, dejan en evidencia que la ayuda de los jóvenes, salvo contadas excepciones, es muy escasa. El joven que continúa residiendo en la vivienda familiar mantiene algo de ganadería mientras los mayores continúan residiendo con él. Cuando éstos fallecen tiende a retirarla o en todo caso a mantener un número reducido de reses, generalmente de ovino, que cumplen la función de mantener en uso la heredad. (Ver ALBERDI (2001).

6 La única excepción la constituye Bizkaia, el territorio vasco que menor número de agricultores posee, donde los últimos cuatro años se ha superado la veintena de incorporaciones, la mayoría en horticultura. Sin embargo, según señala Malagón (2003), no estaríamos hablando de agricultores que participan como titular o cotitular sino como integrantes de cooperativas de horticultores y que más bien ejercen la función de asalariados.

7 De hecho, según los últimos datos aportados por la Diputación Foral de Gipuzkoa, de las más de diez mil explotaciones inscritas alrededor de setecientas superarían la marginalidad agraria y unas cuatrocientas mostrarían perspectivas de continuidad con una actividad que superaría las 6 UDE. De éstas, aproximadamente la mitad ejercerían la actividad a tiempo completo, contando generalmente con una persona joven colaborando de manera decidida en las funciones de la explotación. Se antoja difícil, por tanto, el objetivo de dar inicio anualmente a algo más de una treintena de proyectos en este territorio.

1.2. Horticultura y productos de calidad como principales opciones para atraer nuevos proyectos de desarrollo agrario

De la consulta de los Planes Sectoriales de las distintas actividades agrarias de la Comunidad Autónoma Vasca, el Plan de Jóvenes Agricultores extrae la capacidad de atracción y renovación de población que los distintos subsectores están teniendo así como sus perspectivas de evolución. De los distintos apuntes que se realizan observamos tres situaciones diferenciadas.

En primer lugar estarían aquellos subsectores más profesionalizados, como la viticultura, los cultivos extensivos alaveses, el ovino y el vacuno de leche. Las barreras de entrada a éstos son muy altas por las necesidades de capital para mecanización e instalación, por las medidas de control de la producción impulsadas desde la UE y por la necesidad de tierras principalmente. El grado de relevo depende mucho del nivel de profesionalización de la explotación, y son aquellas unidades agrarias que invierten en la mejora de su estructura productiva las que cuentan con jóvenes familiares al frente o ayudando en las labores agrarias⁸. En algunos casos, las perspectivas económicas del sector potencian un mayor nivel de relevo generacional, como en la producción de vino, un cultivo con una elevada capacidad de generación de renta. En otros, como en el vacuno de leche, el relevo generacional es menor, consecuencia de una evolución de precios negativa, unas condiciones laborales poco atractivas y unos requerimientos de inversión muy elevados. Sin embargo, es en estas actividades donde se concentran los escasos jóvenes que tienen dedicación exclusiva, que han recibido formación agraria, reglada o no reglada, en definitiva, aquellos pocos que han decidido profesionalmente vivir de la agricultura.

Otra situación bien distinta la protagonizan sectores como el vacuno de carne e incluso el forestal. Las explotaciones con orientación en estas actividades son prioritarias en muchas zonas del País Vasco, pero su grado de dedicación actual es generalmente parcial en el caso del vacuno de carne, o muy parcial en los aprovechamientos forestales. Las barreras de entrada, por otro lado, son muy exigentes tanto por la necesidad de suelo, de capital y de una dimensión productiva mínima, por debajo de la cual la supervivencia es difícil. La incorporación de población ajena a la unidad familiar es inexistente. El relevo generacional en esta tipología de explotaciones no tiene porqué ser de los más bajos, como ocurre con las actividades forestales. El problema deriva de una actividad productiva con una aportación económica escasa pero que requiere poco tiempo y, por tanto, es compatible con otras actividades. Apenas hay unidades forestales que superen el umbral de 2 UDE de dedicación.

La principal excepción la constituye la horticultura bajo plástico. Las barreras de entrada son menores que en otras actividades, dada la menor necesidad de suelo para realizar la actividad. Este subsector es posiblemente aquel en el que resulte más sencilla la entrada de

8 Este grupo coincide básicamente con el que MAULEON, en el caso de las explotaciones vascas de vacuno de leche denominaba como «familia adulta, exclusiva, con sucesor», y con el de «familia joven exclusiva». Concretamente, analizando el modelo de estrategia que presentan resalta la apuesta de éstas por un «modelo de ganadería intensiva: altas producciones, elevada carga ganadera, fuertes inversiones, dependencia del exterior, etc.» (1998, p. 264).

activos de procedencia extra-agraria y, por lo tanto, el que mejores expectativas presenta para, solucionando determinadas barreras, incorporar nuevos titulares a la agricultura. No obstante, la oferta de tierra adecuada es escasa y son necesarias importantes inversiones en instalaciones. El grado de atractivo del sector es el más importante tanto por las características productivas de estos cultivos como por una dinámica de mercado muy positiva en el último quinquenio, que está permitiendo una amortización relativamente cómoda de las inversiones realizadas. Se precisa cierto grado de formación, así como de mano de obra y apoyo en determinados momentos del proceso productivo. La diferencia respecto a los sectores antes reseñados estriba en la escasa implantación que tiene en el agro del País Vasco salvo en una o dos comarcas, aquellas más próximas a los núcleos urbanos del Gran Bilbao y San Sebastián.

El análisis realizado deja entrever que en la mayoría de los subsectores agrarios el relevo generacional es la única alternativa para incorporar activos jóvenes, con una doble diferenciación entre aquéllos más profesionalizados, que ofrecen alternativas a tiempo completo, y aquellos otros, como el vacuno de carne o el ovino en muchos casos, que se convierten en sectores adecuados para su manejo a tiempo parcial. Son sectores cerrados, necesitados de una base productiva importante, en los que la continuidad de la actividad se decide en la misma unidad familiar. Respecto al grado de renovación que presentan los datos aportan una incidencia escasa. En el periodo 1999-2002, el número de incorporaciones anuales que se acogieron a las ayudas de jóvenes agricultores ligadas a relevo generacional en la misma unidad agraria, según los datos de las diputaciones, ha sido inferior a la veintena en el conjunto del País Vasco.

Llama la atención que el Plan de Jóvenes apenas haga referencia al desarrollo de nuevas opciones productivas, ligadas generalmente a producir calidad (agricultura biológica, cerdo al aire libre, pollo de caserío,...). Es más, es significativo que los distintos sindicatos y asociaciones que participaron en la elaboración del proyecto apenas hagan mención a este tipo de producciones, cuando son éstas las únicas que están mostrando una dinámica de crecimiento importante.

Consideramos que es necesario, además de potenciar el relevo en la unidad agraria, buscar nuevas posibilidades productivas, capaces de atraer a pequeños grupos de productores, centradas en la diferenciación del producto mediante distintivos de calidad en la elaboración y en la venta sin intermediarios. La horticultura se ha beneficiado de logotipos de calidad, ha apostado por el despacho de manera directa y los resultados han sido positivos⁹. Otro tanto podemos decir del queso con denominación Idiazabal. Las posibilidades principales se centran ahora en los nuevos modelos productivos centrados en la labelización, como el pollo de caserío o el cerdo creado el aire libre, y sobre todo

9 El desarrollo de las denominaciones de origen y los lábeles de calidad en las producciones hortícolas es un nuevo paso en el progreso de los medios de distribución y venta del producto local. El hecho de amparar la verdura local bajo una identificación común que regule los caracteres físicos y químicos del género según las exigencias del mercado, que gestione logotipos e identificaciones comunes y que realice campañas de promoción de la marca aporta al horticultor la posibilidad de acceder a los nuevos sistemas de comercialización que se están imponiendo estos últimos años. La marca, asimismo, apoyada en la promoción realizada, extiende el ámbito territorial en el que el producto era tradicionalmente ofertado aumentando las posibilidades de venta (HAGINA, 2003).

en el desarrollo de la agricultura biológica. Todas ellas producciones minoritarias pero centradas en ofrecer calidad, diferenciación e impulsar modelos de venta directa y con perspectivas de desarrollo.

Hacemos referencia a producciones que no requieren de una inversión inicial elevada, actividades que pueden ser combinadas con otras opciones laborales y que tienen más posibilidades de captar a pequeños propietarios de suelo o a nuevos agricultores. En otros casos, impulsan la elaboración y comercialización directa, una labor efectuada tradicionalmente por la mujer y que tan buenos resultados ha aportado en la consecución de alternativas productoras a la explotación lechera vasca, especialmente en ovino y horticultura.

2. SUELO AGRARIO Y MAYOR APOYO ECONÓMICO COMO OPCIONES PLANTEADAS PARA IMPULSAR LA INCORPORACIÓN DEL JOVEN

El plan de Jóvenes agricultores integra una veintena de medidas agrupadas en cuatro líneas de actuación diferenciadas, como son la asesoría y monitorización, las medidas de apoyo financiero a la primera instalación, el acceso a la tierra y, finalmente, el medio rural y la calidad de vida. Aunque todas son necesarias en la consecución del objetivo final, la instalación del joven en el sector agrario, vamos a centrarnos en aquélla que es fundamental en su materialización como es el facilitar el acceso del joven al disfrute de la tierra, bien aportándole suelo agrario o bien contribuyendo a materializar el relevo al frente de la explotación.

2.1. El acceso a la tierra como recurso fundamental para incorporar jóvenes agricultores

La posibilidad de disponer de suelo agrario permite mejorar la rentabilidad de aquellas unidades agrarias necesitadas de este recurso y, al mismo tiempo, posibilitar la incorporación de nuevos agricultores que carecen de él. La disponibilidad de suelo agrario en los espacios sometidos a fuerte presión urbana es escasa. La intervención sobre el mercado de suelo por parte de las administraciones es esencial para asegurar este recurso en el desarrollo de las actividades agrarias. El programa de Jóvenes Agricultores propone crear una entidad de gestión que regule y dirija actuaciones encaminadas a defender y procurar suelo rural.

2.1.1. Centro de Intermediación de Tierras como respuesta a la necesidad de ofertar suelo

La idea de crear una entidad de gestión de suelo agrario parte inicialmente de la programación de una gran infraestructura que atraviesa toda la Comunidad Autónoma Vasca, el Tren de Alta Velocidad. La toma de conciencia de la pérdida de suelo productivo que la agricultura va a sufrir lleva a plantearse por parte de las instituciones la creación de una entidad de suelo rural que, aprovechando la envergadura de los movimientos de tierra que la obra a efectuar va a generar, compense con suelo, en la medida de sus posibilidades, a los agricultores afectados. La iniciativa es aprovechada por las instituciones de desarrollo

agrario para proponer la creación de una entidad de gestión de suelo rural¹⁰ que aglutine otras posibilidades de gestión de tierras agrarias, además de las surgidas a partir de la realización del tren de alta velocidad. Se proyecta crear un organismo autónomo, dotado de personalidad jurídica, capacidad de obrar y patrimonio propio para el cumplimiento de los fines de la sociedad de gestión del Banco de Suelo¹¹. De las funciones que ha de desempeñar destacamos las siguientes:

- Gestión de diferentes formas de adquisición de terreno agrícola, como permutas, ceses anticipados en la actividad agraria, expropiaciones, ejercicio de los derechos de adquisición preferente...¹²
- Redistribución de las fincas sobrantes y de propietarios desconocidos, surgidas de la concentración parcelaria.
- Actuación sobre los sobrantes de terreno expropiado y de los lugares, preferentemente vaguadas, para depósito de materiales sobrantes de excavación, cuya disponibilidad quedará operada por la declaración de utilidad pública. En este momento, el primitivo dueño tiene el derecho de recobrar la totalidad o la parte del sobrante de lo expropiado en el caso de no establecerse el servicio que motivó la enajenación o bien si desapareciese tal razón, mediante el abono a la entidad expropiatoria de la indemnización correspondiente. Sin embargo, no habrá derecho de reversión cuando simultáneamente a la desafección del fin que justificó la expropiación se acuerde justificativamente una nueva afección a otro fin que haya sido declarado de utilidad pública o interés social.

La creación del órgano de gestión de suelo es, al menos por el momento, un proyecto aún por consolidar. Sin embargo, el carácter de la iniciativa y su reflejo explícito, además de en el proyecto en estudio, en el Plan Sectorial Agroforestal y del Medio Natural son una muestra de la preocupación social e institucional existente sobre la necesidad de apoyar la continuidad de las funciones agrícolas.

10 La demanda de un órgano público de intervención en el mercado de la tierra agraria es una solicitud ya tradicional de los sindicatos agrarios vascos. Así lo señala el Sindicato EHNE (2002), que apunta como punto de partida la constatación de la existencia de un problema, tierra, que en el ámbito actual, la CAV, se define como la dificultad o imposibilidad de acceso por parte del productor agrario al factor básico de producción, la tierra, por no existir un mercado de tierra, sino de suelo, y no existir instrumentadas formas de acceso a ese factor de producción distintas al mercado.

11 La propuesta de creación de esta entidad de gestión de suelo rural se desarrolla en el Plan Territorial Agroforestal y del Medio Rural de la Comunidad Autónoma del País Vasco, en este momento en revisión. En la misma, respecto a las fórmulas estructurales del órgano de gestión, se plantean dos posibilidades. Por un lado, la creación de un único organismo, formado por las Diputaciones y el propio Gobierno Vasco, o también la posibilidad de que funcione un organismo independiente por cada Territorio Histórico consorciado con el Gobierno Vasco.

12 De hecho, esta es la fórmula principal propuesta por los sindicatos agrarios que operan en la Comunidad Autónoma, la intermediación en operaciones de personas que quieran acogerse al régimen de ayudas por cese anticipado de la actividad agraria (EHNE, 1992), aunque dado el escaso resultado que la medida ha tenido en las provincias más urbanas, Gipuzkoa y Bizkaia, la medida se nos antoja insuficiente.

Los Sindicatos y Asociaciones agrarias consideran la creación de este centro como básica en la consecución del programa y, en términos generales, en el desarrollo del agro de la Comunidad, aunque de aquellas medidas propuestas prefieren más unos aspectos que otros. Entre éstos cabe destacar la labor de mediación entre particulares para la compra/venta y alquiler de la tierra, con especial referencia a la intermediación en operaciones de personas que quieran acogerse al régimen de ayudas por cese anticipado de la actividad agraria, junto a la adquisición de terrenos para su posterior redistribución a precios agrarios entre los agricultores que quieran acceder al disfrute de este recurso básico para dimensionar las explotaciones¹³.

Las opciones planteadas pasan, por tanto, por crear una bolsa de suelo agrario disponible, gestionada por una entidad de intervención pública y dirigida a facilitar la creación de nuevas explotaciones o a mejorar las características de las ya existentes. La naturaleza del suelo es principalmente de dos tipos: suelo agrario o suelo procedente de la realización de infraestructuras.

Las propuestas realizadas son de difícil aplicación en territorios¹⁴ donde la presión urbana es muy intensa y el precio que adquiere el suelo impide acceder a su compra. La liberalización de tierras agrarias procedente de las prejubilaciones o ceses anticipados es inexistente o en todo caso se materializa en la unidad familiar y las fincas sin titular conocido no son habituales sino, mas bien al contrario, la presencia de varios titulares reclamando la misma es la situación que más se repite.

Otra tipología de intervención planteada se fundamenta en la utilización de nuevos espacios surgidos a raíz de la realización de rellenos y escombreras. Su recuperación se apoya en la consideración como bien social de la finalidad que posteriormente va a ser instaurada sobre la nueva parcela, la agrícola, que se asentará sobre un suelo que no va a perder su consideración de utilidad pública. Esta intervención es básica para la consolidación de suelo hábil para el desarrollo de aquella actividad que mayores perspectivas de incorporación de jóvenes tiene en la Comunidad Autónoma, la hortícola. La consagración de esta fórmula daría continuidad a la consecución de polígonos hortícolas que la administración ya ha iniciado en los últimos años pero que por el momento sólo se desarrollan

13 El origen de esta idea hay que situarlo en el nuevo régimen sobre cese anticipado tras la Reforma de la PAC de 1992. A la vista de las dificultades prácticas del régimen anterior (existente desde 1988), el Reglamento CEE nº 2079/92 previó la creación de servicios y redes privadas (pero con autorización pública) para organizar las transmisiones de tierras (trabajo de «intermediación» propiamente dicha). Igualmente, se establecía que «Los estados miembros podrán asimismo crear un organismo que se haga cargo de las tierras cedidas y se comprometa a cederlas con posterioridad a cesionarios que satisfagan las condiciones establecidas en el presente reglamento» (trabajo de recepción-reasignación). De aquí deriva el Decreto del Gobierno Vasco nº 166/2000, tras la reforma de la llamada «Agenda 2000», que al regular las ayudas por cese anticipado, dice en su artículo 23-3: «Asimismo, las tierras que quedan libres podrán pasar a disposición de un organismo que se comprometa a transferirlas posteriormente a un cesionario que cumpla las condiciones para el cese anticipado».

14 Sería muy difícil poner en marcha en todo el País Vasco-Atlántico iniciativas similares a las que se recogen en la Ley 4/1989 del Principado de Asturias, por medio de la cual se crea el Banco de Tierras. Tan sólo el disponer de una base patrimonial pública lo suficientemente amplia permitiría disponer de un patrimonio mínimo. El precio de la tierra es excesivamente elevado y la presión tan importante que difícilmente se puede acceder a otro tipo de terrenos. De hecho, es esta Comunidad la que encabezaba en el año 2000 el número de agricultores acogidos a los programas de prejubilación (CINCO DÍAS, 2001).

en parcelas de titularidad pública. La materialización de la propuesta se topa con la necesidad de declarar las parcelas recuperadas como bien público, obligando al Departamento de Agricultura a tramitar una ley de expropiación de la que actualmente carece. Mientras tanto, el anterior propietario continuará ejerciendo el derecho de reversión, acción habitual en aquellos suelos de naturaleza privada.

A pesar de los obstáculos y dificultades a los que se enfrenta la puesta en marcha de un órgano de intervención de suelo rural en una región urbana, su función es fundamental para incorporar activos que necesitan una base territorial sobre la que desarrollar su actividad. Gestionando una bolsa de suelo disponible se abre la posibilidad de incorporar población de origen urbano y ejercer labores de captación de proyectos y personas en los cursos de formación. Sin esta opción territorial, aquella persona no propietaria apenas tiene posibilidades de iniciar proyecto alguno bien porque no puede acceder a la compra de suelo o bien, porque difícilmente obtendrá arrendamientos a largo plazo que le garanticen la amortización de las inversiones realizadas.

La creación del órgano de promoción de suelo rural también es fundamental a la hora de intervenir en materia de ordenación territorial. Es necesario orientar a aquellas explotaciones sometidas a procesos de expropiación, exigir soluciones y presionar para que los intereses agrarios tengan un lugar en la planificación territorial. Sin este órgano, el medio agrario carece de elementos efectivos que defiendan suelo y explotaciones.

2.1.2. Desarrollo ganadero en los montes de utilidad pública

La presencia de terrenos comunales en las distintas provincias del País Vasco es indicativa de un modelo de organización socioeconómico tradicional que tenía en su disfrute uno de sus principales medios de vida y que con alteraciones pervive todavía. Los montes públicos continúan suministrando recursos fundamentales para el desarrollo de una ganadería extensiva como pastizales, prados o matorral.

La gestión de los pastos comunales recae de manera especial en dos instituciones. La prioritaria es la Diputación Foral, entidad responsable en última instancia de lo concerniente a normativas y planes de actuación a realizar en los montes. La segunda entidad implicada es el ayuntamiento o la entidad local titular del monte, responsable de mediar entre Diputación y ganaderos y que participa junto con la Diputación en la realización del programa de mejoras a impulsar.

Con la inclusión de ayudas para el establecimiento de medidas y compromisos agroambientales por parte de la Comunidad Europea, se impulsan distintos métodos de producción agraria compatibles con las exigencias de protección del medio ambiente y la conservación de los recursos naturales, entre los que está la conservación de los pastos de montaña. Para acceder al disfrute de la ayuda se definen toda una serie de requisitos y condiciones que van a regular a partir de este momento el aprovechamiento a diente de los pastos de montaña y que resumidamente comentamos a continuación:

- Los beneficiarios de las ayudas no serán los ganaderos que a modo particular pastan en estas zonas sino las Asociaciones de Ganaderos legalmente constituidas y a las que se les ha cedido los terrenos de utilidad pública para su uso, como colectivo

que agrupa y gestiona los intereses comunes de los titulares de las explotaciones ganaderas sobre las áreas de pasto asignadas.

- La designación de las zonas de pasto corresponde a la autoridad competente, en los montes de utilidad pública la Diputación Foral, y la concesión de derechos de explotación se tramitará conforme a la legislación vigente de montes.
- Las Asociaciones deberán establecer un programa anual de uso, mejora y conservación de pastos al que deberán someterse todos los ganaderos, que han de ser miembros de estas asociaciones para poder acceder a los derechos de disfrute de estos pastos.

Los interesados en formar parte de las Asociaciones de Ganaderos, a su vez, han de cumplir una serie de requisitos, como es el de estar empadronado en el municipio al que pertenecen los pastos comunales, corresponderse con una explotación ubicada en el municipio de referencia y poseer una cabaña ganadera adecuada a las exigencias que en materia de sanidad establece la administración competente.

La apuesta del Plan por crear opciones para los jóvenes agricultores le lleva a proponer algunos cambios en la organización de los aprovechamientos de los comunales. De hecho, plantea realizar una discriminación positiva a favor de éstos, facilitándoles el empadronamiento en municipios con comunales y, con ello, el acceso al disfrute de pastos. Al mismo tiempo, compromete a las distintas Diputaciones en la recuperación de pastizales dirigidos a proyectos que se sustentan en las posibilidades territoriales que les pueden aportar estos comunales.

Las propuestas, a pesar de que aparentemente rompen la autonomía de los comunales, no suponen alteración alguna de su sistema de funcionamiento y, en la práctica, tanto la recuperación como la incorporación de explotaciones externas al municipio de un modo u otro ya se estaba efectuando.

La posibilidad de acceder a estos suelos se convierte en una opción de desarrollo para aquellos sectores ganaderos extensivos, especialmente ovino, que ya están obteniendo unos resultados económicos satisfactorios en torno a la elaboración y diferenciación del queso y que, tras años sin renovar explotaciones, están presentando cierto dinamismo, especialmente a partir de la creación de un curso intensivo dirigido al adiestramiento en estas prácticas¹⁵.

El problema deriva de la insuficiencia del sistema de los comunales. El pastoreo se reduce a una o dos estaciones y el ganado ha de permanecer en el valle durante buena parte del año. Con ello, la incorporación de nuevos ganaderos es muy reducida. Tan sólo aquel caserío que cuente con terrenos en propiedad puede desarrollar este tipo de actividades y en esta elección no suele ser el ovino la alternativa elegida por el joven, si éste ha decidido vivir de los ingresos agrarios, puesto que por tradición y oficio ha manejado generalmente ganado vacuno. La medida, por tanto, no parece que vaya a suponer alteraciones significativas en la dinámica que actualmente presenta el ovino.

15 El centro de desarrollo rural MENDIKOI lleva 3 años organizando un curso intensivo de un año de duración dirigido a promocionar las prácticas de pastoreo entre aquellos jóvenes que quieran optar profesionalmente por este sector. Aunque los participantes por curso no superan la quincena, los resultados están siendo muy positivos, con un grado de integración laboral muy alto.

2.1.3. Apadrinar a un joven, paso previo para transmitir el disfrute de la heredad

El padrinazgo es una figura dirigida a posibilitar el acceso de un joven ajeno a la unidad familiar al disfrute de la heredad de aquellas explotaciones gobernadas por población en edad de jubilación y que carecen de relevo generacional. En la elaboración del Plan de Jóvenes Agricultores del País Vasco la conveniencia de la inclusión de esta medida es objeto de discusión entre sindicatos y consejería de agricultura, siendo aceptada tan sólo parcialmente. El programa apuesta por introducir al joven que acude a la escuela agraria en la realidad del trabajo y funcionamiento de la explotación agraria. A este respecto se pretende establecer una ayuda al padrinazgo, por la cual el joven pueda evaluar por sí mismo su interés hacia este sector mediante la realización de prácticas remuneradas en una explotación activa. La ayuda adquiere la forma de una beca de inserción por un período de seis meses durante el cual el beneficiario realizará labores de apoyo bajo la dirección del titular de la explotación en la que se encuentre.

El padrinazgo, medida aplicada actualmente por la administración francesa, es un medio de puesta en contacto entre una explotación cuyo disfrute quiere ser cedido y un joven que quiere vivir de la agricultura. La primera relación se extiende a lo largo de un año, en el que el joven y el titular van decidiendo cual va a ser el rumbo y la forma en la que se realiza la cesión. El modelo combina acciones de formación, prácticas y acompañamiento y su principal característica es la flexibilidad: permite analizar la situación de cada joven y adaptar el proceso a las necesidades. Una vez decidida la instalación, el joven puede sustituir al titular bien por la fórmula de instalación progresiva o bien optar por conformar una fórmula asociativa con el titular. Mientras tanto, el titular, tanto en el caso de sustitución como en la fórmula asociativa, percibe una ayuda administrativa a la transmisión de explotación, ayuda independiente de la prejubilación y que, dependiendo del número de hectáreas transmitidas, puede llegar hasta los 75.000 €.

La opción del padrinazgo es una medida adecuada para mantener en uso muchas de las explotaciones agrarias que carecen de relevo generacional, al mismo tiempo que se aporta una solución laboral al joven que quiere dedicarse a la agricultura. Su aplicación, sin embargo, es poco práctica en aquellos espacios sometidos a fuertes procesos de especulación urbana. De hecho, este tipo de fórmulas, extendidas a todo el territorio francés, apenas cuentan con ejemplos materializados en aquellos cantones más próximos a las concentraciones urbanas¹⁶.

Su aplicación en el País Vasco se topa con la presión que ejerce la ciudad sobre los terrenos agrarios. El precio del suelo es muy elevado, los familiares exigen su parte de la herencia en bienes inmuebles y la heredad tiende a dividirse en unidades cada vez más pequeñas. Por otro lado, los agricultores que carecen de continuidad, aunque estén interesados en mantener el uso agrícola de su dominio, no quieren realizar ningún tipo

16 En las jornadas relativas a la instalación de jóvenes agricultores celebradas en Zizurkil (Gipuzkoa) en mayo de 2003, los responsables del programa de apadrinamiento en el Departamento de los Pirineos Atlánticos (Francia) analizaban el éxito de la medida, con la excepción de aquellos cantones próximos a la conurbación urbana de Biarritz y Baiona, donde las expectativas urbanísticas dificultaban el desarrollo de la iniciativa, que sí se estaba materializando en los cantones del interior.

de acuerdo que pueda limitar la libre disponibilidad y uso de su heredad. Simplemente, apuestan por convenios orales, generalmente sin ningún tipo de prestación, pero que dejan las parcelas a su disposición en todo momento.

2.2. Potenciar el relevo familiar, objetivo primero del Plan

En el anterior apartado comentábamos que el acceso al disfrute de la tierra era uno de los aspectos básicos que estructuraba el Plan de Jóvenes agricultores del País Vasco. En él se fundamentaba la incorporación de activos que carecía de este recurso, generalmente de origen no agrario. Sin embargo, el grueso de la población potencial a la que quiere acceder el programa lo constituyen jóvenes de familias agrarias que participan en el desarrollo de estas labores pero que aún no han accedido al disfrute de la heredad familiar. Las medidas destinadas a impulsar el relevo generacional son de contenido económico y están dirigidas a todos los jóvenes, sean de nueva incorporación o hayan accedido al uso de la tierra a partir del relevo generacional.

2.2.1. Estatuto del joven agricultor y cese anticipado de la actividad

Fundamentándose en la normativa europea relativa a la regulación de ayudas a los agricultores, el Gobierno Vasco y las Diputaciones ya habían iniciado distintos programas que financiaban la primera instalación. El nuevo plan no hace sino reforzar estas medidas, tomando como referencia la consideración o estatuto de joven agricultor.

- Como primera instalación se considera el acceso del joven agricultor a la titularidad de la explotación por medio de un contrato de transmisión de los elementos de la explotación, que incluye el acceso a la responsabilidad civil y fiscal de la gestión de la misma y del conjunto de bienes y derechos que la constituyen. El citado contrato de transmisión puede ser por herencia, compra, pacto sucesorio, donación, arrendamiento, aparcería u otras formas que se ajusten a la legalidad vigente. También se consideran como primera instalación la cotitularidad y la integración como socio.

Además del requisito de acceder al disfrute de los elementos inmuebles de la explotación, la consideración de joven agricultor requiere cumplimentar otros relacionados con el ejercicio de la función agraria, entre otros tener más de 18 años y menos de 40 años en el momento de presentar la solicitud y acceder a la titularidad de la explotación, poseer la capacidad y competencia profesionales adecuados que garanticen el correcto empleo de los nuevos medios productivos (formación reglada o no reglada homologada), obtener al menos el 50% de la renta total del titular de la explotación, de la actividad agraria y figurar en el Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social.

Obtener la condición de joven agricultor supone acceder a unas subvenciones públicas más ventajosas. Se establece una ayuda suplementaria para las inversiones en la mejora de explotación que se solicite por el joven agricultor dentro de los 5 años siguientes a su primera instalación y que puede llegar a cubrir hasta el 45 % de la inversión a realizar. Se asigna, al mismo tiempo, una prima a la primera instalación cuyo objetivo es compensar los gastos derivados de la primera instalación en forma de ayuda a fondo perdido en la cantidad de 25.000 €.

Además de las ayudas señaladas, que ya estaban recogidas en los programas de apoyo a las explotaciones agrarias que anualmente convocan las Diputaciones y que siguen los criterios marcados por la PAC, el Plan Joven pone en marcha nuevas compensaciones, entre las que destaca en primer lugar la aportación de una ayuda como capital-semilla, con una cuantía que puede llegar hasta los 25.000 € por UTA y que se financiaría a través de una sociedad de capital riesgo constituida por la administración y entidades financieras. A medida que el Joven vaya amortizando su inversión, compensaría a la sociedad que le ha avalado, que iría retirando su participación¹⁷. En esta línea anuncian también créditos específicos a bajo interés, hasta un máximo de 120.000 €, por debajo de las condiciones de mercado y con un plazo máximo de 15 años en los que la administración actuará como avalista del proyecto. Otro tipo de medidas son de corte fiscal, con exenciones sobre transmisiones o adquisiciones de unidades agrarias así como en actos jurídicos relacionados con la instalación.

Otra línea en la que están puestas muchas de las opciones de éxito del proyecto son aquellas destinadas a promocionar el cese anticipado de la actividad y a impulsar la prejubilación de los agricultores. Como ello, se trata de fomentar la sustitución de los titulares de más edad por otros más jóvenes que puedan mejorar la misma. Hasta el momento, siguiendo las directrices de la PAC, se asignan ayudas destinadas a cubrir las pensiones hasta el período de jubilación, que oscilan entre 294 y 440 € mensuales. Los resultados, sin embargo, no han sido muy satisfactorios, acogiéndose 10 explotaciones en los últimos 5 años en el conjunto del territorio a esta medida, coincidiendo en todos los casos con población de la misma unidad familiar interesada en continuar con las funciones agrarias, con lo que no ha habido ningún ejemplo de cesante de tierras agrarias.

La fórmula que pretende impulsar el Plan Joven se fundamenta en potenciar un fondo privado de pensiones dirigido a agricultores que se acojan a esta medida, que sería incentivado por medio de mejoras fiscales. Con ello, se considera que el número de agricultores que se acogerán a la medida será mayor pues la cantidad aportada en las prejubilaciones es insuficiente¹⁸.

De los datos observados se puede deducir que las prejubilaciones no tienen mucho éxito, seguramente por la combinación de varios factores, como es la escasez de suelo existente en la CAPV y su demanda creciente para usos diferentes al agrario. Este último aspecto provoca que para el agricultor que se está planteando el cese de la actividad no sea atractivo acogerse a estas ayudas, puesto que le exigirían un compromiso de cesión (bien mediante venta o arrendamiento) con rendimientos inferiores a los que puede obtener si se destinara la tierra a otras actividades (vivienda, industria). Junto a ello, el fuerte apego de los agricultores a la tierra y el valor intrínseco que le otorgan, hace que sean muy reti-

17 En este caso, la medida anunciada toma como referencia iniciativas de financiación dirigidas al mundo empresarial Vasco, como son las Sociedades de Garantía y concretamente ELKARGI, cuya función principal es la de actuar como avalistas ante nuevas iniciativas de promoción empresarial que necesiten de un capital inicial para emprender una actividad.

18 La mayoría de estas medidas, como es la destinada a potenciar las prejubilaciones, están siguiendo el ejemplo desarrollado en Francia. Ver VIDAL MATÉ (2002): «Francia aprueba un sistema de pensiones específico para agricultores».

centes a desprenderse de ella, y más aún si el adquiriente o arrendatario es alguien ajeno a su entorno familiar¹⁹.

2.2.2. *Dinamización de la transmisión en la unidad familiar*

El numeroso grupo de explotaciones que no cuentan con un relevo claro obliga a analizar las posibles vías que se pueden explorar para fortalecer la transmisión, de forma mayoritaria, entre padres e hijos. Un paso previo al establecimiento de figuras de gestión mixta entre los cesantes y los jóvenes incorporados, según la opinión de los sindicatos, es la dinamización e información. La administración ha de crear una red de animadores agrorurales que tengan como principal misión el relevo generacional. Es la figura del animador la que desde su experiencia y conocimiento de la realidad cercana que lo rodea, efectuará un detallado trabajo de detección, control y estadística con un censo pormenorizado de posibles cesantes y la situación familiar, social y productiva de cada una de las explotaciones. Éste ha de sensibilizar sobre la importancia del relevo generacional para la pervivencia de la actividad agraria y realizar incursiones para que el cesante inicie un proceso de maduración de la cuestión de la transmisión.

En el caso de aquellas explotaciones que cuentan con un posible relevo generacional dentro del entorno familiar, los sindicatos proponen analizar las posibilidades que ofrece la ayuda a la primera instalación de jóvenes en su propia instalación. El primer paso a dar en el caso de explotaciones con relevo generacional es programar y planificar la transmisión y acceso a la titularidad, cotitularidad o colectivo familiar existente.

En lo referente a la transmisión de una explotación que cuenta con relevo, existe la posibilidad que permite la legislación foral de asegurar la indivisibilidad y transmisión íntegra de la explotación a uno de sus descendientes. Igualmente, consideran que la formula asociativa entre ascendientes y descendientes es una de las mejores para facilitar la transmisión ya que se facilitará el acceso de los más jóvenes a la asociación y su integración en la misma. Asimismo, proponen abrir otras formulas jurídicas tendentes a garantizar el uso agrario íntegro de la explotación para un descendiente al transmitir, bien por testamento bien por donación, el usufructo vitalicio de los elementos que conforman la explotación a un descendiente y pudiendo mientras tanto, repartir las propiedades según se quiera pero permitiendo que el descendiente que quiera o necesite seguir adelante con la explotación pueda tener la salvaguarda de un usufructo vitalicio condicionado al uso agroganadero²⁰.

19 Una situación tal vez exagerada en el País Vasco pero generalizada en gran medida en el conjunto del agro europeo, según se desprende del dictamen del Comité de la Regiones sobre el tema «jóvenes para la agricultura Europea», publicado en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas (2001/C357/08), donde se apunta la necesidad de crear «un auténtico paquete de jubilación o en su caso de sustitución. Otro tanto podemos señalar del agro español, donde sólo dos de cada mil agricultores se acogen al plan de cese anticipado entre el año 1993 y el 2003 (CINCO DÍAS, 2001).

20 Se están proponiendo instrumentos jurídicos existentes en Francia como es el GFA (groupement foncier agricole) donde el ascendiente favorece «descaradamente» al descendiente que continúa con la explotación al conformar esta sociedad donde el factor tierra es indivisible, repartido en participaciones entre los diversos descendientes y con la única posibilidad de compra-venta entre los mismos, mientras que el resto del capital es dado al descendiente que continúa y que, en teoría estaría más necesitado de fondos para poder emprender nuevos cambios, inversiones o proyectos en el seno de la explotación.

En respuesta a la dinamización que se reivindica desde el sector, la administración apuesta por la creación de la Oficina del Joven Agricultor. Se pretende crear un servicio integral de asesoramiento que ejerza un seguimiento de todo joven que quiera incorporarse al sector agrario. Asimismo, desde este servicio se daría asesoramiento específico a aquellos jóvenes agricultores ya instalados. La justificación de la puesta en marcha de un servicio de este tipo radica en primer lugar en la necesidad de dotar al sector de una referencia clara a la cual dirigirse para recabar toda la información necesaria para la instalación de un joven agricultor, hoy por hoy inexistente. Ello implica la necesidad de un direccionamiento cercano del joven agricultor durante un determinado período de tiempo, que se concreta en medidas de asesoramiento, seguimiento y monitorización.

Sin embargo, entre las funciones a cumplir por esta oficina no está incluida la labor de dinamización en materia de relevo generacional a la que hacen referencia los sindicatos. Ni siquiera la función de captación de jóvenes de nueva incorporación, que queda en manos de la Oficina Comarcal Agraria y las Asociaciones de Desarrollo Rural. Su labor es la de constituirse en un punto de referencia de asesoramiento y de dirección de aquellos proyectos que lo soliciten y coordinar en esta labor los recursos económicos y estructurales que en la puesta en marcha del programa se han ido materializando. Una labor necesaria para el correcto desarrollo pero que debiera de concretar medidas de dinamización.

Al mismo tiempo, resulta sorprendente que ni la oficina ni el propio plan recoja ningún programa específico dirigido a la mujer agricultora y más cuando es un proyecto dirigido a potenciar una agricultura familiar. No se entiende el desarrollo de este modelo productivo sin la mujer, garantía del desarrollo estable de una iniciativa agraria y de una vida social más completa para el conjunto familiar. Se echan en falta a lo largo de todo el programa medidas que ejerzan una discriminación positiva a favor de la mujer.

3. DIFICULTAD DE APLICACIÓN DE UNA POLÍTICA DE DESARROLLO AGRARIO DIRIGIDA AL JOVEN AGRICULTOR

Tras la década de los sesenta y principios de los setenta, período en la que se materializa la industrialización y urbanización de la sociedad vasca y se consuma la desaparición de un buen número de explotaciones, se da inicio a un proceso que varias décadas después lleva a la consecución de un nuevo escenario en el medio rural vasco, un espacio sin agricultores.

La exploración que de los datos del Censo realiza el Plan Joven certifica el alcance del proceso de cambio al que se enfrenta el agro vasco y que se caracteriza por la falta generalizada de población interesada en continuar al frente de la heredad familiar. De hecho, de las 40 mil unidades agrarias censadas en esta Comunidad apenas unas 800 contarán con jefes de explotación con una actividad que superara la marginalidad, mientras tan sólo la mitad la ejercerán a tiempo exclusivo. Las perspectivas de renovación del sector tampoco son muy optimistas. Es más que previsible que en los próximos diez años el relevo generacional al frente de la jefatura de la explotación con dedicación agraria mínima no superará las 500 unidades. Sin ánimo de ser alarmistas, en un período de diez años los jefes de explotación menores de 50 años con una dedicación que supere la marginalidad

se aproximarán al millar de unidades, y viviendo exclusivamente de los resultados de sus cosechas unos quinientos.

La desaparición de agro vasco enciende algunas luces de alarma, aunque éstas hasta el momento no han superado el ámbito sectorial. Fruto de la preocupación creada es la puesta en marcha de un proyecto dirigido a evitar la falta de incorporaciones de jóvenes agrarios. Se presentan unos programas de actuación y se plantea un objetivo a alcanzar en los próximos diez años como es la incorporación de mil jóvenes agricultores. Pretencioso, puesto que los datos de incorporación actuales apenas alcanzarían a la mitad de los señalados, pero tampoco excesivamente optimista puesto que la cifra presentada es reducida si la comparamos con el número de explotaciones cuyos titulares en los próximos años superarán la edad de jubilación.

Las medidas que diseña parecen adecuadas para responder, en la medida que las instituciones y entidades agrarias pueden, al problema presentado. Especialmente significativas son aquellas dirigidas a facilitar económicamente la instalación del joven. La complementarización de las ayudas de la PAC a la primera instalación con aportaciones dirigidas a avalar la inversión en el nuevo proyecto o a invertir desde distintas entidades en la iniciativa empresarial que comienza a andar, son una atractivo para todos y una necesidad fundamental para muchos. El hecho de que estas medidas estén ligadas a la formación de la persona y a su acceso al disfrute de la heredad familiar en caso de que accedan a partir del relevo generacional, garantizan la continuidad de la explotación y contribuyen a incrementar sus posibilidades de consolidación.

Un segundo elemento positivo estriba en la actuación de los actores sociales ante la política de instalación de jóvenes que se quiere iniciar puesto gran parte de la difusión y éxito que puede obtener depende del grado de aceptación y de la transmisión que del proyecto realicen Sindicatos y Asociaciones Agrarias. En este sentido, a pesar de que en algunos aspectos se han definido propuestas diferentes, la aceptación de demandas sectoriales es generaliza.

En términos generales, el programa tiene las condiciones necesarias para que sus objetivos sean cumplidos, que los jóvenes conozcan la existencia de los programas de instalación, que sean sensibilizados para participar en ellos, que tengan el adecuado asesoramiento para cumplimentar los expedientes que se les soliciten, que encuentren facilidades para satisfacer los requisitos en materia de formación y, finalmente, que puedan encontrar explotaciones adecuadas para instalarse. Aún así, no es suficiente y se hace necesario que todas ellas se materialicen y sintonicen entre sí.

El Plan de Jóvenes Agricultores, por ejemplo, no recoge muchos aspectos que colaborarían en un mayor éxito del programa y que son señalados por sindicatos y asociaciones agrarias, como es la necesidad de informar, dinamizar y apoyar el relevo generacional al frente de la explotación. Vivimos en un momento en el que la autoridad de los padres ha decaído y son los hijos los que deciden qué hacer con la heredad familiar bajo la concepción de la igualdad entre los hermanos. Es importante que en esta decisión padres e hijos conozcan de primera mano las opciones que tienen respecto a la propiedad y al disfrute de sus parcelas. Difícilmente se conseguirán resultados diferentes a los actuales si no hay un trabajo previo, explotación por explotación, que analice la situación a la que se enfrentan aquellos jóvenes que quieren continuar con las funciones agrarias en la unidad familiar.

Pero donde realmente tiene lagunas importantes es en el alcance de las medidas dirigidas a promocionar el acceso al disfrute de la tierra, tanto para aquellas personas procedentes de familias agrarias como para aquellos jóvenes que quieren iniciarse en estas actividades. El programa diseñado trata de abordar la cuestión y realiza planteamientos importantes, en algunas materias muy novedosos, como puede ser la recuperación de nuevos espacios surgidos tras las expropiaciones de las obras de infraestructuras para uso agrario. También es importante la propuesta de crear un centro de intermediación de tierras, que coordine las medidas a tomar respecto al suelo agrario y que cumpla el objetivo de poner suelo a disposición de los agricultores. Sin embargo, son insuficientes para sortear la incidencia que la proximidad urbana ejerce sobre el suelo agrario de su proximidad.

De todas las iniciativas que proponen dos parecen ser las fuentes principales para dotar de tierras disponibles al centro. La primera de ellas trata de incentivar las prejubilaciones y acceder al suelo que estas personas liberan. Sin embargo, las medidas que se señalan para potenciar una línea que hasta el momento no ha aportado resultado alguno se reducen a incentivar la suscripción de planes de pensiones por parte del agricultor que se acoga a ellas, una opción a todas luces escasa y a la que el titular va a acceder en edad muy avanzada. La demanda creciente para usos urbanos eleva las perspectivas económicas sobre el suelo de su propiedad y provocan que tanto para el agricultor que se está planteando el cese de la actividad como para sus familiares no sea atractivo acogerse a unas ayudas con rendimientos inferiores a los que pudiera obtener si destinara la tierra a otras actividades. Junto a ello, el fuerte apego a la heredad familiar hace que sean muy reticentes a desprenderse de ella y más aún si el que las va a disfrutar es alguien ajeno a su entorno familiar.

La escasa receptividad de los potenciales beneficiarios requeriría una actuación integral sobre la gestión del suelo agrario, con el objetivo de movilizar los recursos de tierra ociosos o infrautilizados e incentivar su cesión o arrendamiento por parte de agricultores próximos a abandonar la actividad para uso de aquellos más jóvenes y dinámicos. Sin embargo, y a tenor de lo recogido en el Plan Joven, una medida que requiere el compromiso de la sociedad y de sus representantes no se incluye entre los quehaceres iniciales del centro de intermediación.

Otra de las líneas de intervención estratégicas se fundamenta en los suelos resultantes de los rellenos y expropiaciones que se van realizando en obras de infraestructuras. Junto a ellos, se pretende adquirir terrenos limitantes, parcelas divididas..., en definitiva, crear una base de suelo público útil con la que compensar en primer lugar a aquel agricultor afectado por el trazado de la infraestructura y, en segundo lugar, apoyar a aquellas explotaciones que demanden más suelo o que lo necesiten para iniciar su actividad.

El precio del suelo en el mercado libre en muchos casos multiplica por diez su valor agrológico. La única opción viable para adquirir suelo para uso agrario se produce a partir de la materialización de las expropiaciones justificadas por el interés común del uso a la que van dirigidas. Aquellas parcelas expropiadas en el momento de la materialización de la obra, muchas de ellas fincas adyacentes, no se ven afectadas posteriormente por el nuevo uso y el anterior propietario ejerce su derecho de reversión. Esta situación se seguirá produciendo mientras el posterior uso que se le quiera aportar a los suelos expropiados con el vial no sea legalmente recogido como bien común y las instituciones públicas. Mientras tanto, no podrán adquirir suelo por la vía de la expropiación para usos agrarios.

Con ello, no queremos decir que la función del centro de intermediación de tierras sea innecesaria (se producen intervenciones en suelo público, problemas de herencia y fincas sin propietario conocido, suelos municipales, montes de utilidad pública...) sino que sus posibilidades de actuación a la hora de ofrecer suelo agrario a quien lo demanda son muy reducidas. Aún así, la función de esta entidad es necesaria, en primer lugar para dinamizar y dirigir proyectos de actuación en materia de suelos con los recursos existentes (materialización de polígonos hortícolas, recuperación de pastizales, cesión de uso por entidades municipales,...). En segundo lugar, para defender el suelo agrario en una región en la que los intereses urbanísticos, públicos o privados, prevalecen sobre cualquier otro tipo de consideración.

Otra de las grandes debilidades del Plan estriba en la ausencia de medidas dirigidas a la mujer agricultora. Sorprende la falta de un reconocimiento explícito de su contribución a la economía del caserío, su aportación en el sostenimiento de una agricultura a tiempo parcial o su influencia decisiva en la consecución de alternativas al monoproduccionismo del caserío lechero vasco. El programa dirigido a los jóvenes no se aventura en la apuesta por unos u otros sistemas productivos y se centra en aquellos subsectores cada vez más tecnificados y productivistas, en los que la presencia femenina es reducida. Con ello se reducen las opciones de incorporar nuevos agricultores y agricultoras, en un plan que no crea líneas específicas ni para ellas ni para impulsar producciones más accesibles. Finalmente, aunque el Plan de Jóvenes deja en manos de los Programas de Desarrollo Comarcal la revitalización de la vida social del agricultor, llevar adelante su materialización es difícil si no se produce una incorporación laboral de la mujer al trabajo agrario. Es necesario potenciar la figura de la mujer agricultora tanto por su contribución al modelo productivo a desarrollar como por su aportación a la vida social del trabajo agrario.

Tal vez, la puesta en marcha de un proyecto dirigido al joven agricultor llegue en un momento en el que la familia ya ha tomado la decisión respecto a la continuidad de la actividad agraria y el uso que le va a aportar a su heredad. Es posible que el Plan resulte incompleto, sobre todo en el que ha de ser su pilar fundamental, el acceso al disfrute de la tierra. Sin embargo, su necesidad es apremiante, su difusión y articulación ha de ser inmediata y su dotación económica adecuada al esfuerzo que requiere puesto que no sólo está en juego la pérdida de una opción laboral sino más bien la desaparición del gestor del medio rural.

4. BIBLIOGRAFÍA

- ALBERDI COLLANTES, J. (2001): *De caserío agrícola a vivienda rural: Evolución de la función agraria en la comarca de Donostia-San Sebastián*. Colección LUR nº 5. Dpto. Agricultura y Pesca. Gobierno Vasco.
- ALBERDI COLLANTES, J. (2001): Distintos ritmos en un proceso de abandono generalizado en el caserío vasco. *Mundaiz*. Nº 62. Universidad de Deusto. San Sebastián.
- ALBERDI COLLANTES, J. (2002): Horticultura y ocio en Gipuzkoa: nuevas formas de ocupación espacial. *Nimbus* nº 7-8. Págs. 21-37.

- ALONSO VALLEJO, J. (2000): *Las políticas de instalación de jóvenes agricultores a ambos lados de Pirineos: la visión desde la CAPV*. Jornada colaboración transfronteriza. Institut Jean Errecart. Sant Palais (Aquitania).
- BLANCO, J. (2001): Sólo dos de cada mil agricultores se acogen al plan de cese anticipado. *Cinco Días*. Octubre.
- COMITÉ DE LAS REGIONES (1997): *Dictamen del Comité de las Regiones al respecto del Informe de la Comisión Europea «Los jóvenes agricultores y el problema del traspaso de explotaciones en la agricultura europea»* DOCE C 357 del 14.12.2001.
- COMITÉ DE LAS REGIONES (2001): *Dictamen del Comité de las Regiones sobre el tema «Proyecto Jóvenes por la agricultura europea»*. DOCE C 357 del 14.12.2001.
- CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (1999): *Reglamento nº 1257/1999 del Consejo de 17 de mayo sobre la ayuda al desarrollo rural a cargo del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA)*. Bruselas.
- DIR. JUVENTUD Y ACCIÓN COMUNITARIA. Dpto. de Cultura. Gobierno Vasco (2002): *II Plan Joven de la CAV 2002-2005*. Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco. Vitoria-Gasteiz.
- ENARO COOPERATIVA (1998): *Estudio sobre la problemática asociada al relevo generacional en las explotaciones agroganaderas de Gipuzkoa*. Informe Inédito. Tolosa (Gipuzkoa).
- HAGINA (1995): Revista trimestral de horticultura de la Cornisa Cantábrica.
- MAULEON, J.R. (1998): *Estrategias familiares y cambios productivos del caserío vasco*. Gobierno Vasco. Vitoria-Gasteiz.
- MENDIKOI (1997): *Creación de un fondo capital-semilla para la promoción empresarial en el medio rural vasco. Propuesta preliminar*. Informe Inédito. Maestu (Álava).
- MONERA, R. (2002): Los planes de mejora de los agricultores jóvenes instalados. *Agro-Negocios*. Agosto.
- MOYANO, E. y FERNÁNDEZ, M.C. (1990): Teoría y práctica de la instalación de Jóvenes en la agricultura. *Revista de Estudios Agrosociales*, nº 154, pp. 7-33.
- SANTAMARÍA, P. (2001): Los jóvenes en el sector agrario vasco (una revisión a partir de los censos agrarios). IKT (Vitoria). Informe Inédito.
- VIDAL MATÉ (2002): Francia aprueba un sistema de pensiones específico para agricultores. *Cinco Días*. Diciembre.