

C) PROBLEMAS JURÍDICOS DE LA RETIRADA DE TIERRAS DE LA PRODUCCIÓN

A. CONDICIONES ESTRUCTURALES

Según el último censo agrario de España la superficie agraria útil (SAU) es de 27.310.000 hectáreas, que representa el 54 por 100 de la superficie total del Estado español (505.000 Km²). Dicha superficie agraria útil se distribuye de la siguiente manera: 15.660.000 hectáreas son tierras arables; 5.000.000 de hectáreas se dedican a cultivos permanentes y 6.650.000 hectáreas son prados naturales.

El número de explotaciones agrarias es de 1.818.000 y la superficie media de las explotaciones es de unas 15 hectáreas. Sin embargo, 655.000 explotaciones, que representan el 36 por 100 del total, tienen una superficie menor de dos hectáreas; 945.000 explotaciones, que representan el 52 por 100 del total, tienen una superficie entre 2 y 20 hectáreas; y sólo 218 explotaciones, que representan el 12 por 100 del total, tienen una superficie mayor de 20 hectáreas.

Los principales productos agrarios excedentarios en España son: el vino, el aceite y los productos hortofrutícolas. Actualmente existen algunos excedentes de cereales como consecuencia de la obligación impuesta a España por la Comunidad Económica Europea de importar de los Estados Unidos de América, determinadas partidas de maíz.

B. COMPETENCIAS LEGISLATIVAS Y ADMINISTRATIVAS

Como consecuencia de la Constitución española de 27 de diciembre de 1978, el Estado español se halla constituido por 17 Comunidades Autónomas. Todas ellas tienen competencias legislativas en materia de agricultura y ganadería «de acuerdo con la ordenación de la economía del Estado».

1. Para la aplicación de los Reglamentos (CEE) número 1.094/88 y núm. 1.096/88, las 17 Comunidades Autónomas tienen competencias legislativas. No obstante, en la actualidad, las disposiciones legales para la aplicación de los Reglamentos Comunitarios, en materia de agricultura, son promulgados por el Gobierno central de la nación mediante Reales Decretos, debido, fundamentalmente, a que su financiación corre a cargo de los Presupuestos del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, salvo la Comunidad Autónoma del País Vasco.

2. Las ayudas son financiadas por el Gobierno central para todas las Comunidades Autónomas, excepto la del País Vasco, que por tener un régimen fiscal especial dispone de fondos propios para su financiación.

3. Las competencias administrativas corresponden a las Comunidades Autónomas, las cuales resuelven las solicitudes presentadas por los interesados, dentro del ámbito de su territorio.

Las solicitudes resueltas favorablemente son comunicadas al Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación para que proceda al pago de las ayudas concedidas.

C. CONTENIDO ESENCIAL DE LA LEGISLACIÓN NACIONAL
RELATIVO A LA APLICACIÓN DEL REGLAMENTO
NÚMERO 1.094/88 Y, EN SU CASO,
EL REGLAMENTO NÚMERO 1.096/88

1. El régimen de ayudas destinado a fomentar la retirada de la producción de superficies de cultivos herbáceos de las explotaciones agrícolas establecido en el Reglamento (CEE) número 1.094/88 ha sido aplicado en España, por Real Decreto 1435/1988, de 25 de noviembre, y por Orden del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de fecha 5 de diciembre de 1988. Esta Orden ha sido modificada por otra Orden de 13 de abril de 1989, en lo referente a la tramitación administrativa de las ayudas por la retirada de tierras de la producción.

Estas disposiciones españolas han sido elaboradas teniendo en cuenta lo establecido en los Reglamentos (CEE) números 1.094/88 y 1.273/88, y su contenido se puede resumir de la siguiente forma:

a) *Objeto de las ayudas.*—Se conceden a los titulares de las explotaciones agrícolas por la retirada de la producción de superficies dedicadas a cultivos herbáceos, cuya producción esté sometida a una organización común de mercado, en el ámbito de la política agraria comunitaria (PAC).

b) *Circunstancias que deben reunir las tierras que se pretende retirar de la producción.*—Las tierras deben reunir simultáneamente, en el momento de la solicitud de la ayuda, las circunstancias siguientes:

- que hayan sido realmente cultivadas para la producción de cultivos herbáceos, como mínimo, en dos campañas agrícolas comprendidas en el período de referencia que se establece entre el 1 de julio de 1985 y el 30 de junio de 1988.
- que representen, al menos, el 20 por 100 del total de las superficies de cultivos herbáceos que formen parte de la explotación. En todo caso, la superficie mínima que deberá retirarse por explotación será de una hectárea, constituida por superficies contiguas.

c) *Requisitos que deben reunir los beneficiarios de las ayudas.*—Para poder ser beneficiarios de las ayudas se exige que los titulares de las

explotaciones agrícolas cumplan, en el momento de la presentación de la solicitud, los siguientes requisitos:

- Que cultiven de una manera efectiva, bien personal o directamente, las superficies que desean retirar de la producción y que las hayan cultivado de igual forma durante los últimos cinco años.
- Que acrediten tener derecho a continuar cultivando las tierras durante todo el período en que se comprometan a retirarlas de la producción.
- Que se comprometan a dejar de cultivarlas de productos herbáceos, durante un período mínimo de cinco años, con la posibilidad de rescisión al cabo de tres años, a petición del interesado.

d) *Destino de las tierras retiradas de la producción.*—Las tierras retiradas de la producción de cultivos herbáceos se podrán destinar a:

- Repoblación forestal.
- Barbecho con posibilidad de rotación.
- Pastos para uso ganadero extensivo.
- Producción de lentejas, garbanzos o «vicias».
- Fines no agrarios.

Si el titular de la explotación agraria no fuere el propietario de las superficies retiradas se requiere el consentimiento de éste cuando se destinen a la repoblación forestal o a fines no agrarios.

e) *Obligaciones del beneficiario respecto de las tierras retiradas.*—El beneficiario de las ayudas por la retirada de tierras de la producción de cultivos herbáceos quedará, en todo caso, obligado a continuar realizando las labores adecuadas para mantenerlas en buenas condiciones agronómicas, protegiendo el medio ambiente y los recursos naturales. A este respecto se le imponen las obligaciones que establece el Reglamento 1.272/88, en los supuestos de que destine las tierras retiradas a barbecho, pastos para la ganadería extensiva, producción de lentejas, garbanzos y «vicias» o fines no agrarios.

f) *Requisitos formales de la solicitud de la ayuda y del compromiso.*—A este respecto se recogen las normas contenidas en los artículos 7 y 8 del Reglamento número 1.272/88.

g) *Importe anual de las ayudas.*—El importe anual de las ayudas para todo el territorio español se fija en las siguientes cantidades, por hectárea y año:

- 16.000 pesetas para los términos municipales incluidos en la lista comunitaria de zonas agrícolas desfavorecidas.
- 19.000 pesetas en el resto de los términos municipales, cuando se trate de tierras de secano.

- 27.000 pesetas para los regadíos extensivos.
- 35.000 pesetas para los regadíos semi-intensivos.
- 47.000 pesetas para los regadíos intensivos.

En el caso de que las superficies retiradas se destinen a pastos para uso ganadero extensivo o para la producción de lentejas, garbanzos o «vicias», las cuantías se reducirán en un 60 por 100 y en un 40 por 100, respectivamente.

h) *Control administrativo y sanciones por incumplimiento.*—Se dispone que:

- Para dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 14 del Reglamento 1.272/88, el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación establecerá los instrumentos de coordinación con las Comunidades Autónomas y fijará anualmente el listado de las explotaciones a controlar.
- La aportación de datos o documentos inexactos o el incumplimiento de los compromisos contraídos por el beneficiario implicará la obligación de devolver las cantidades recibidas, incrementadas por el interés legal del dinero, sin perjuicio de las acciones legales que procedan en aplicación de las disposiciones vigentes.

i) *Transmisión de las tierras retiradas.*—Si se transmitiera, por actos *inter vivos* o *mortis causa*, las tierras retiradas de la producción de cultivos herbáceos, el beneficiario de la ayuda o sus derechohabientes seguirán siendo responsables de que el nuevo titular cumpla los compromisos contraídos, salvo en el caso de que éste suscriba, a su vez, dichos compromisos para el resto del período. Cualquier cambio de titularidad en la explotación agraria posterior a la concesión de la ayuda deberá ser notificada a la Administración competente.

j) *Exclusión de determinadas regiones.*—En aplicación del Reglamento número 1.273/88 se han excluido del régimen de ayudas por retirada de la producción las comarcas que figuran relacionadas en el Anexo del Real Decreto 1435/1988.

k) *Plazo de presentación de solicitudes y pago de las ayudas.*—Se ha fijado como plazo para la presentación de las solicitudes, para el año 1989, el primer trimestre de dicho año. Para los años siguientes las solicitudes deberán presentarse durante los dos primeros meses de cada año.

El pago de las ayudas se efectuará al final de cada uno de los años en que esté vigente la retirada de tierras de la producción, previa la verificación anual de que efectivamente las tierras se encuentran retiradas de la producción de cultivos herbáceos y el beneficiario cumple todos los compromisos y obligaciones derivados de los mismos.

2. La extensificación de la producción agrícola [art. 1.6 del Reglamento (CEE) núm. 797/85] todavía no ha sido aplicada en España. De conformidad con lo establecido en el Reglamento (CEE) número 591/89, de 6 de marzo de 1989, por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación se han determinado unas fincas piloto en las que se llevará a cabo la extensificación de la producción con carácter experimental.

3. La reconversión de la producción agrícola [art. 1, c, del Reglamento (CEE) núm. 797/85] tampoco ha tenido aplicación en España debido a que el Consejo de la CEE todavía no ha determinado la lista de productos hacia los que se puede admitir una reconversión.

4. De conformidad con el Reglamento (CEE) núm. 1.273/88 se han determinado las zonas o comarcas españolas que quedan excluidas de la aplicación del régimen de retirada de tierras de la producción de cultivos herbáceos. Se ignoran si éstas mismas comarcas quedarán también exentas de la extensificación y de la reconversión de la producción cuando estas medidas sean aplicadas en España.

5. El Gobierno español tiene previsto aplicar en España el régimen de ayudas destinado a fomentar el cese de la actividad agraria establecido en el Reglamento (CEE) núm. 1.096/88, antes de que finalice el segundo trimestre del año 1989. Se encuentra ya elaborado el proyecto de Real Decreto para su aplicación, y el criterio seguido es que la superficie agraria útil de la explotación del agricultor que cesa en la actividad agraria se destine, preferentemente, a aumentar la superficie de una o varias explotaciones agrícolas de otros agricultores que ejerzan su actividad a título principal.

6. Como se ha expuesto en la letra i) del número 1 de este apartado c, cuando se transmita, por actos *inter vivos* o *mortis causa*, las tierras retiradas de la producción de cultivos herbáceos, el beneficiario de las ayudas o sus derechohabientes son responsables de que el adquirente o adquirentes cumplan los compromisos derivados de la congelación de las tierras, salvo que éstos suscriban directamente con la Administración dichos compromisos para el resto del período de retirada de tierras de la producción. En todo caso, toda transmisión de dichas tierras deberá ser notificada a la Administración.

7. El control administrativo del cumplimiento de los compromisos contraídos por la congelación de las tierras lo realizará el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación en colaboración con las Comunidades Autónomas. Antes del pago anual de las ayudas se comprobará que efectivamente las tierras se hallan retiradas de la producción y que se cumplen todos los compromisos y obligaciones derivados de los mismos.

En el caso de incumplimiento, el beneficiario de las ayudas, o, en su caso, sus derechohabientes, quedan obligados a devolver las cantidades

recibidas por la retirada de tierras, incrementadas con el interés legal del dinero, sin perjuicio, además, de que se le apliquen otras sanciones por incumplimiento de otras disposiciones legales.

D. CONSECUENCIAS DE LA CONGELACIÓN DE TIERRAS
SOBRE EL CARÁCTER AGRÍCOLA DE LAS TIERRAS RETIRADAS
DE LA PRODUCCIÓN AGRÍCOLA

1. Las tierras retiradas de la producción de cultivos herbáceos, salvo que se destinen a fines no agrarios, continúan conservando su carácter agrícola, bien se las destine a la repoblación forestal, a barbecho con posibilidades de rotación, a pastos para uso ganadero extensivo, o a la producción de lentejas, garbanzos y «vicias», ya que aunque se las destine a barbecho sin rotación durante todo el período que dure la retirada de las tierras, el beneficiario queda obligado a realizar las labores de cultivo adecuadas para mantenerlas en buenas condiciones agronómicas y, además, a mantener o crear una cobertura vegetal apropiada, efectuando los trabajos mecánicos necesarios para la conservación del suelo.

Las tierras retiradas de la producción continúan formando parte de la base territorial de la explotación agraria y, en consecuencia, les seguirán siendo aplicables las normas contenidas en el Estatuto de la Explotación Agraria (Ley 49/1981, de 24 de diciembre) referentes a la protección de la integridad de los elementos de la explotación, transmisiones *inter vivos*, sucesiones *mortis causa* y los beneficios fiscales para el caso de transmisión de la totalidad de la explotación en favor de un colaborador de la misma.

2. En España, las cotizaciones mensuales que tienen que satisfacer los agricultores a la Seguridad Social Agraria se fijan, para todos ellos, con arreglo a unos porcentajes sobre el salario mínimo interprofesional correspondiente a cada año. Además de estas cuotas mensuales, los propietarios de terrenos rústicos, por el mero hecho de serlo y con independencia de que las tierras sean o no cultivadas, pagan a la Seguridad Social Agraria una cantidad anual por jornadas de trabajo teóricas, en función de la superficie de la tierra y de su calidad, pudiendo los propietarios, si las tierras las tienen arrendadas, repercutir esta cantidad anual en los arrendatarios.

Por consiguiente, la retirada de tierras de la producción no afectará a las cotizaciones de la Seguridad Social Agraria, ya que el agricultor tendrá que pagar dichas cotizaciones aunque abandone el cultivo de las tierras.

3. La congelación de las tierras escasamente afectará, en España, a la fiscalidad agraria.

En España los principales impuestos que gravan la explotación de las

tierras son: la contribución territorial rústica, el impuesto sobre la renta y el impuesto sobre el valor añadido.

La contribución territorial rústica es un impuesto que recae sobre el importe de las rentas que, real o potencialmente, puedan producir cada año la explotación de fincas rústicas, aun cuando éstas no sean explotadas. Están obligados a su pago el propietario de las tierras o, en su caso, el usufructuario, y si las tierras estuvieran arrendadas el impuesto es repercutible sobre el arrendatario en la parte que exceda de la renta que percibe el propietario o el usufructuario. Por tanto, este impuesto deberá seguir siendo pagado por el agricultor aunque retire las tierras de la producción de cultivos herbáceos.

El impuesto sobre la renta es un tributo de carácter directo y progresivo que grava los rendimientos netos de las personas físicas. Antes de la retirada de las tierras de la producción, el agricultor tendría que declarar los rendimientos netos que obtenía de sus tierras. Después de la retirada de las tierras de la producción tendrá que declarar el importe de las ayudas que reciba por dicha retirada. Por tanto, la diferencia será escasa y afectará poco al impuesto.

El impuesto sobre el valor añadido (IVA) es un tributo indirecto que recae sobre el consumo y grava la entrega de bienes y prestaciones de servicios. Pero la Ley española ha establecido un régimen especial del IVA para la agricultura al que se han acogido la inmensa mayoría de los agricultores. En resumen, este régimen especial consiste en liberar a los agricultores de toda obligación formal con la Hacienda Pública. Los agricultores no tienen que hacer ninguna liquidación a Hacienda ni repercutir el IVA pagado en los precios de venta de sus productos, pero para resarcirse del IVA que han pagado por la adquisición de los medios de producción utilizados para la obtención de sus productos (abonos, simientes, etc.), tienen el derecho de recargar al importe de las ventas de sus productos el porcentaje del 4 por 100, que reciben directamente de los compradores. Por tanto, si el agricultor retira las tierras de la producción, como no adquirirá medios de producción para dichas tierras ni obtendrá productos de ellas, no estará afectado por el IVA respecto de dichas tierras retiradas de la producción.

E. CONTRATOS DE DERECHO PRIVADO Y CONGELACIÓN DE TIERRAS

1. Si el titular de una explotación agrícola es propietario de las tierras que cultiva podrá, con su sola decisión, retirarlas de la producción. Pero pueden plantearse problemas jurídicos cuando cultiva las tierras en virtud de contrato de aparcería o de arrendamiento.

En el caso de aparcería, como el propietario o usufructuario que ha cedido el cultivo de sus tierras al aparcero tiene el derecho a percibir una participación alícuota de los productos que se obtengan de las mismas, será necesario, para que el aparcero pueda retirar las tierras de la producción, que obtenga el consentimiento del propietario o usufructuario, con objeto de evitar el incumplimiento del contrato.

En el caso de arrendamiento, el Real Decreto 1435/1988, por el que se aplica la congelación de tierras en España, exige únicamente consentimiento del propietario cuando las tierras retiradas de la producción se destinen a la repoblación forestal o a fines no agrarios, por lo que pudiera parecer que cuando se destinen a barbecho, a pastos o a la producción de garbanzos, lentejas o «vicias», el arrendatario puede retirar las tierras, sin necesidad de que el propietario preste su consentimiento.

Desde luego, parece que el arrendatario podrá, sin consentimiento del propietario, retirar las tierras de la producción de cultivos herbáceos cuando las destine a la producción de garbanzos, lentejas o «vicias» y a pastos para ganadería extensiva, ya que el arrendatario tiene derecho a determinar el tipo de cultivo de las tierras arrendadas. El problema puede surgir cuando las tierras retiradas de la producción las destina a barbecho sin rotación de cultivo; puesto que, aunque el arrendatario tenga que realizar las labores adecuadas para mantener las tierras retiradas en buenas condiciones agronómicas, realmente no las cultivará para la obtención de ninguna clase de producción, y en el Derecho español es causa de resolución del contrato de arrendamiento, a petición del arrendador, no explotar el arrendatario la finca arrendada. Por ello, es aconsejable que, en este supuesto de destinar las tierras a barbecho, el arrendatario obtenga el consentimiento del arrendador, para evitar que los Tribunales de Justicia pudieran declarar la resolución del contrato de arrendamiento.

2. Las asociaciones de agricultores, legalmente constituidas, que sean titulares de explotaciones agrarias, podrán también retirar las tierras de la producción de cultivos herbáceos, siempre que adopten válidamente el acuerdo, con arreglo a los Estatutos por los que se rigen.

Entendemos que la retirada de tierras es un acto de mera administración, por lo que se requerirá el «quorum» necesario para dichos actos. No obstante, cuando se trate de una asociación de agricultores para el cultivo en común de las tierras en la que cada asociado continúa siendo propietario de las tierras aportadas a la asociación, estimamos que además será necesario el consentimiento del propietario de las mismas.

3. La retirada de tierras de la producción deberá estar siempre condicionada a las obligaciones que previamente hubiera podido contraer el titular de la explotación respecto de los productos herbáceos producidos por ésta, por lo que si tuviera concertado contratos de explotación de

productos herbáceos con empresas de transformación o comercialización no podrá retirar las tierras de la producción, ya que podrá ser judicialmente condenado al pago de daños y perjuicios causados a la otra parte contratante, salvo que consiga obtener de ésta la rescisión del contrato.

4. La retirada de tierras de la producción puede ser una medida contraria al empleo de mano de obra fija o eventual en la explotación agraria y podrá ocasionar el despido de trabajadores agrícolas, aun cuando éstos tengan derecho a la correspondiente indemnización para la rescisión de sus contratos de trabajo. Por este motivo y dado el excesivo paro agrícola que existe en España, el Reglamento (CEE) número 1.273/88 ha permitido que puedan quedar exentas del régimen de retirada de tierras las regiones españolas que por sus particularidades socioeconómicas tengan índices importantes de desempleo y subempleo de la población agraria.

5. Si las tierras dedicadas a cultivos herbáceos se hubieran hipotecado en garantía de la devolución de un préstamo y el deudor estuviera cumpliendo las obligaciones derivadas del mismo, no será precisa la intervención del acreedor para poder retirar las tierras de la producción, ya que la Ley Hipotecaria española sólo autoriza al acreedor para solicitar judicialmente la ampliación de la garantía hipotecaria si la finca hipotecada se deteriora, disminuyendo de valor por dolo, culpa o voluntad del dueño, y la retirada de las tierras de la producción no parece implicar una disminución del valor intrínseco de la finca.

F. EXIGENCIAS JURÍDICAS RESPECTO A LA REPOBLACIÓN
FORESTAL O DE OTRA UTILIZACIÓN DE LOS FUNDOS RETIRADOS
DE LA PRODUCCIÓN AGRÍCOLA A OTROS FINES
NO AGRÍCOLAS, ESPECIALMENTE LAS AUTORIZACIONES
Y LAS RESTRICCIONES FUNDADAS EN EL DERECHO FORESTAL,
EL DERECHO DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO
Y EN OTRAS NORMAS

La Orden del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de 5 de diciembre de 1988, por la que se dictan normas de desarrollo del Real Decreto 1435/1988, establece en su artículo 4.º que cuando el solicitante de las ayudas opte por destinar las tierras retiradas de la producción de cultivos herbáceos a la repoblación forestal o a fines no agrarios, deberá acreditar la autorización que se precise de la Administración competente. Por tanto, sólo cuando se cumplan las normas especiales establecidas en el Derecho forestal y en el Derecho de ordenación del territorio, la Administración competente concederá las autorizaciones necesarias.

- G. OBSTÁCULOS RESPECTO DE LA PUESTA EN CULTIVO DE LOS FUNDOS CONCERNIENTES DESPUÉS DEL TRANSCURSO DEL PERÍODO DE LA CONGELACIÓN DE TIERRAS (POR EJEMPLO, AUTORIZACIÓN DE TALA DE ÁRBOLES, DE OTRAS AUTORIZACIONES Y RESTRICCIONES QUE SE FUNDAMENTEN EN EL DERECHO DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y OTRAS DISPOSICIONES)

Una vez que haya transcurrido el período de compromiso de retirada de tierras de la producción, el titular de la explotación podrá volver a cultivar de productos herbáceos las tierras retiradas. No obstante, si durante el período de compromiso se han destinado a la repoblación forestal o a fines no agrarios, antes de poder volver a cultivar dichas tierras, será necesario cumplir las normas especiales del Derecho forestal y del Derecho de ordenación del territorio. Así, por ejemplo, según el Derecho forestal, es necesario autorización administrativa para la tala de árboles, y esta autorización sólo se concederá cuando, según las distintas especies forestales, los árboles tienen un determinado grosor del tronco, para lo que, normalmente, se requerirá mayor tiempo que el que dure el compromiso de retirada de tierras de la producción. Por ello, en este caso de repoblación forestal, el titular de la explotación no podrá legalmente, una vez transcurrido el período de compromiso de la retirada de tierras, volver inmediatamente a cultivarlas para la producción de cultivos herbáceos hasta que no obtenga la autorización administrativa para poder talar los árboles.

- H. EVALUACIÓN DE LAS MEDIDAS SEGÚN LOS REGLAMENTOS
NÚMEROS 1.094/88 Y 1.096/88

En España el plazo de presentación de solicitudes para acogerse al régimen de retirada de tierras de la producción de cultivos herbáceos finalizó el 31 de marzo de 1989, y como dichas solicitudes se han presentado en cada una de las 17 Comunidades Autónomas, el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación sólo dispone, actualmente, de datos provisionales.

Según estos datos, en este primer año en que se aplica en España dicho régimen han solicitado las ayudas por retirada de tierras de la producción 630 agricultores, para una superficie total de 44.590 hectáreas, lo que representa una media por agricultor de unas 70 hectáreas.

Esto pone de manifiesto, como era previsible, que a los que interesa económicamente acogerse al régimen de ayudas por retirada de tierras de la producción es a los agricultores que cultivan grandes superficies.

CARLOS ALONSO GARCÍA
Letrado del IRYDA