

# TEORIA Y PRACTICA DE LA INSTALACION DE JOVENES EN LA AGRICULTURA

Por  
EDUARDO MOYANO ESTRADA(\*)  
MARI CRUZ FERNANDEZ DURANTEZ (\*\*)

## I. INTRODUCCION

**E**n este artículo desarrollaremos algunas de las conclusiones de la investigación que, financiada por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, hemos llevado a cabo recientemente sobre «*Los programas de instalación de jóvenes en la agricultura de varios países de la Comunidad Europea*» (1). Concretamente, la citada investigación ha analizado la aplicación en Francia, República Federal de Alemania e Italia, del art 7º (relativo a las ayudas de primera instalación) del R (CEE) 797/85 del Consejo, sobre «Mejora de la Eficacia de las Estructuras Agrarias».

Dejando a un lado lo que ha sido su particular casuística en cada uno de los tres países analizados y ampliando el marco de referencia al resto de los países comunitarios, en las líneas que siguen haremos una reflexión sobre el tema genérico de la instalación de jóvenes en la agricultura, exponiendo de un modo articulado los factores que, a

---

(\*) Departamento de Economía y Sociología Agrarias de la Universidad de Córdoba.

(\*\*) Dirección general de Investigación y Capacitación del MAPA.

(1) El resultado de esta investigación puede verse en la monografía de 500 páginas depositada en la Secretaría General Técnica del MAPA.

– Revista de Estudios Agro-Sociales, Núm. 154 (octubre-diciembre 1990).

---

nuestro entender, inciden en el éxito o fracaso de una política de esta naturaleza.

A lo largo de dicha investigación hemos tomado como base para nuestras reflexiones una tesis que nos parece central para comprender las vicisitudes por las que transcurre la aplicación del programa comunitario de ayudas a la instalación de jóvenes agricultores, y que podría expresarse en los siguientes términos. En el resultado de las políticas agrarias de tipo socioestructural, como ésta de la instalación, intervienen de un modo decisivo dos factores, a saber: de una parte, la voluntad de un poder público decidido a emprender de forma activa un programa específico de intervención en el área de las estructuras agrarias; y de otra, la presencia en la sociedad rural de grupos intermedios capaces de actuar como eficaces colaboradores en la aplicación de dicho programa. En nuestra opinión, el éxito o fracaso de las políticas socioestructurales, en general, y de la de instalación, en particular, depende en gran medida de que estos dos factores sintonicen a la hora de poner en marcha programas específicos de actuación.

De acuerdo con este planteamiento, el tema de la instalación de jóvenes en la agricultura lo abordaremos aquí desde una doble perspectiva. Desde una perspectiva *política*, dilucidando la lógica a la que responde un tipo como éste de intervención pública en la agricultura y el mundo rural, enmarcado en lo que suele denominarse «política socioestructural»; y desde una perspectiva *sociológica*, analizando el papel de los grupos intermedios, tanto en su calidad de agentes reivindicativos para influir en los contenidos de la intervención estatal, como en la de agentes de colaboración con los poderes públicos para la aplicación de programas específicos en cada zona.

## II. UNA APROXIMACION TEORICA A LA INSTALACION DE JOVENES

### II.1. *Sobre el concepto de «instalación»*

La «*instalación*» puede ser definida como el proceso a través del cual del cual un joven, procedente o no del medio rural, se convierte

---

en titular de una explotación agraria, bien de forma individual o asociativa. En este momento del análisis no importa si el acceso a dicha titularidad se produce por vía directa e inmediata –adquisición en propiedad, usufructo, arrendamiento u otras formas de tenencia– o de un modo gradual – mediante fórmulas de colaboración con el titular de la explotación, en las que el joven va asumiendo parte de las responsabilidades civiles y de gestión–. Lo importante a destacar ahora es que el concepto de «*instalación*» ha de significar que el joven acceda de un modo inmediato o gradual a la titularidad de la explotación en que se instala. Como tendremos ocasión de analizar más adelante, las distintas vías de instalación plantearán problemas diferentes que el legislador deberá tener en cuenta si quiere que los programas de actuación en este dominio culminen en el éxito inicialmente previsto.

En cualquier caso, y con independencia de la vía utilizada para acceder a la titularidad de una explotación agraria, la instalación de un joven como agricultor exige que se den dos condiciones de partida, a saber: una, que haya jóvenes dispuestos a llevar a cabo la instalación; y otra, que haya disponibles explotaciones adecuadas para que la instalación pueda hacerse efectiva.

Sobre ambas condiciones inciden factores de muy diferente naturaleza, muchos de ellos sometidos a lógicas que escapan del propio ámbito de una política de instalación. A analizar dichos factores dedicaremos las líneas siguientes.

- a) En lo que respecta al problema de la disponibilidad de jóvenes candidatos a la instalación, inciden, en primer lugar, factores de *naturaleza demográfica* que, como se sabe, son difíciles, por no decir imposibles de controlar a corto y medio plazo a través de la acción de los agentes públicos o privados. Estos factores –tasas de natalidad, grado de envejecimiento...– tendrían que ser tomados como «datos» fijos para las políticas de instalación, distintos, bien es cierto, en cada momento histórico y en cada país, pero que se presentan con una cierta estabilidad temporal.

En segundo lugar, inciden factores de *naturaleza económica*, relacionados con el nivel de desarrollo de los distintos sectores de actividad y con los flujos de ocupación y empleo

---

entre ellos. Estos factores pertenecen, como se sabe, al ámbito de la política económica global de un país y, en consecuencia, es posible preveer que puedan ser objeto de manipulación por parte de los correspondientes gobiernos nacionales, si bien ha de tenerse en cuenta que dichas políticas cada vez son más interdependientes de unos países a otros y menores los grados de libertad de que aquellos gozan para intentar actuar sobre tales factores. Lo que interesa resaltar aquí es que estos factores se alejan, por lo general, del ámbito de la política agraria, presentándose también ante ella como «datos» relativamente fijos. Las políticas socioestructurales sólo podrían actuar sobre ellos para paliar algunos de sus efectos, pero no para modificar la naturaleza de los mismos.

Es importante comprender, por tanto, que una política de instalación no puede alterar el sentido de las tendencias generales que se producen en el conjunto de la economía o en el seno de la población de un país, por lo que los resultados que se obtienen de ella tendríamos que valorarlos más en términos cualitativos que cuantitativos. Es decir, nos parece un error que los poderes públicos presenten, por ejemplo, las políticas de instalación como medios para contrarrestar la salida de jóvenes del medio rural o para neutralizar los índices generales de desempleo juvenil, ya que estos problemas pertenecen a un ámbito de la política económica general cuya lógica escapa a las posibilidades reales de actuación de una política sectorial como esta de la instalación de jóvenes. Planteadas así, lo más probable será que las políticas de instalación no arrojen resultados positivos o que estos sean cuantitativamente insignificantes en cuanto que apenas podrán modificar el sentido en que aquellas macromagnitudes evolucionan.

Creemos, por el contrario, que el resultado de las políticas de instalación habría de valorarse en términos cualitativos, comprobando si ayudan o no a dinamizar y renovar, que no a sustituir mecánicamente, la población agrícola, si contribuyen a elevar el nivel de formación de los nuevos instala-

---

dos, si permiten incrementar la rentabilidad de sus explotaciones o si posibilitan una mejora de la calidad de vida y de trabajo en el medio rural haciendo más atractiva y gratificante la actividad agraria. Sobre estas cuestiones volveremos más adelante, retomando ahora el eje del análisis que habíamos iniciado sobre las condiciones presentes en toda política de instalación.

- b) En lo que respecta a la disponibilidad de explotaciones adecuadas que puedan ser objeto de una efectiva instalación, hay que tener en cuenta principalmente factores de tipo *estructural*, vinculados a las características de las estructuras agrarias de cada país, tanto desde el punto de vista físico –superficie agraria útil, aprovechamiento del suelo, orientaciones productivas, grado de intensificación de los cultivos, etcétera–, como socioeconómico –regímenes de tenencia de la tierra, distribución de la propiedad, tamaño de las explotaciones, formas de utilización del factor trabajo, precio de la tierra,..., grado de envejecimiento de la población agrícola, etcétera–.

El modo con que estos factores estructurales se presenten en un determinado país puede hacer que un joven encuentre mayores o menores dificultades para instalarse y hacer viable su proyecto de instalación. Por ello, creemos oportuno preguntarnos hasta qué punto la naturaleza de dichos factores puede ser modificada por las políticas de instalación.

En nuestra opinión, la política agraria de tipo estructural tiene un escaso margen de maniobra para actuar directamente sobre ellos y obtener efectos inmediatos, ya que son factores que se mantienen relativamente invariantes a corto y medio plazo. Como es conocido, las actuaciones emprendidas por los poderes públicos sobre las estructuras agrarias de un determinado país muestran sus efectos a largo plazo, por lo que éstas se presentan como datos relativamente fijos para unas políticas de instalación que a lo máximo que pueden aspirar es a remover algunos de los obstáculos estructurales que dificultan el acceso del joven a la titularidad de una explotación.

---

En efecto, medidas tales como: la concesión de ayudas para la adquisición de tierras o para financiar los gastos de instalación; la flexibilización de los mecanismos sucesorios para facilitar el acceso a la titularidad de una explotación por vía hereditaria; el reconocimiento de un estatuto jurídico de «colaborador» para las ayudas familiares; la creación de nuevas figuras jurídicas de tipo asociativo como alternativa a una, a veces casi imposible, instalación de tipo individual; el establecimiento de un régimen eficaz, por realista, de arrendamientos rústicos; la intervención pública en el mercado fundiario mediante *bancos de tierras* que den preferencia a la instalación de jóvenes, o la puesta en marcha de programas de ayudas para incentivar el cese de la actividad agraria por parte de agricultores de edad avanzada para posibilitar la liberación de sus tierras, pueden, entre otras medidas, hacer más factible, o menos difícil, que un joven que desee instalarse como agricultor encuentre una explotación adecuada para poner en marcha su proyecto de instalación. Sin embargo, lo que no pueden hacer estas medidas es modificar, a corto y medio plazo, la naturaleza de los problemas estructurales que afectan a una determinada región.

Los problemas estructurales se presentan, por tanto, en algunos países comunitarios, y dentro de ellos en muchas de sus regiones, como auténticos hándicaps para el éxito de las políticas de instalación, lo que explica, en cierta medida aunque no completamente, los desiguales resultados que está teniendo el programa de ayudas establecido en el art. 7 del R(CEE) 797/85, y al que volveremos más adelante.

Los factores –demográficos, socioeconómicos y estructurales– antes analizados constituyen, en definitiva, el marco de referencia de las políticas de instalación de jóvenes agricultores. Unas políticas que encuentran precisamente sus limitaciones en el hecho de que algunos de dichos factores se presentan ante ellas como datos prácticamente fijos. Es por esta razón que tales políticas deben ser valoradas en términos cualitativos y en coherencia con los reales objetivos que los poderes públicos pretenden con ellas. En este sentido no sería correcto para el análisis esperar de los programas de instalación

---

unos resultados que no se correspondan con sus auténticas posibilidades como políticas socioestructurales de tipo sectorial. Lo que sí debe analizarse es la coherencia interna de dichos programas en cuanto a sus objetivos y a los medios que ponen en marcha para alcanzarlos.

## II.2. *Una tipología de las políticas de instalación*

Llegados a este punto convendría señalar que, como cualquier otra forma de intervención estatal, los programas de instalación tienen una naturaleza política, reflejándose en ellos las concepciones ideológicas de los grupos que ostentan el poder público en cada momento histórico. Estas concepciones varían, como se sabe, con los cambios que se producen en los sistemas de valores dominantes en materia de agricultura y el mundo rural, pero no debemos olvidar que tales cambios no siempre se reflejan al mismo ritmo y con la misma intensidad en el terreno de las intervenciones públicas. En ocasiones, el ritmo con que se va haciendo dominante un determinado discurso ideológico en el ámbito de la sociedad civil no se corresponde con la lógica a la que puede que estén respondiendo todavía las actuaciones públicas en el área correspondiente. Esto que se está comentando puede verse con claridad en el desfase que aún se observa entre el avance del discurso sobre el mundo rural en los círculos de opinión de la Comunidad Europea y la lógica productivista que aún impera en muchas de las medidas de la PAC.

Lo importante para el análisis que se está haciendo en estas páginas es comprender que, en cada contexto político e ideológico —con sus contradicciones internas y desfases—, el tema de la instalación puede ocupar un lugar diferente en el conjunto de la política estatal, y que, de acuerdo con ello, los poderes públicos pueden orientar de distinta forma las medidas adoptadas y definir de manera diferente el colectivo de posibles beneficiarios.

Con objeto de no perdernos entre la diversidad de programas de instalación que pueden encontrarse en la práctica, utilizaremos la perspectiva weberiana de «tipos ideales» para elaborar una tipología de las políticas de instalación. Hay que tener en cuenta, no obstante,

---

que estos tipos ideales son construcciones teóricas que hemos elaborado agrupando en torno a ellos los rasgos que consideramos esenciales de una determinada política de instalación y que la pueden definir de un modo diferenciado respecto a otras. Otros rasgos considerados como secundarios para el análisis teórico, se manifestarán de un modo fehaciente en la realidad de las políticas de instalación, por lo que tendrán que ser tenidos en cuenta cuando se aborde el análisis empírico de las mismas en un determinado país o región.

De acuerdo con este planteamiento, creemos oportuno establecer dos tipos ideales de políticas de instalación, a saber: una, de carácter «neo-profesional»; y otra, de carácter «neo-rural». A continuación expondremos algunos de sus elementos definitorios.

- a) La política de *instalación «neo-profesional»* se presenta como un instrumento de política agraria destinado a renovar el colectivo formado por los titulares de explotaciones, mediante la incorporación de *nuevos y cualificados* agricultores capaces de ejercer de un modo eficiente la profesión. Los poderes públicos no buscan con este tipo de política instalar el mayor número posible de jóvenes en la agricultura, sino llevar a cabo una incorporación selectiva de los mismos, ya que su objetivo es rejuvenecer la profesión de agricultor y mejorar su cualificación y eficiencia.

En consonancia con esta concepción «neo-profesional» los programas de instalación serán muy selectivos y las medidas adoptadas irán destinadas a favorecer a un colectivo relativamente reducido de beneficiarios. El contorno de este colectivo vendrá delimitado por una definición bien precisa de lo que se entiende por «joven agricultor», expresada en unos términos parecidos a los siguientes: joven de edad inferior a un determinado límite, que se instale por primera vez como titular en una explotación que reúna ciertas condiciones mínimas de viabilidad –medidas en términos de UTH–, que demuestre poseer un nivel elevado –suficiente– de capacidad profesional, que presente un proyecto de instalación capaz de introducir mejoras sustanciales y duraderas en la explotación, y que se comprometa a ejercer la profesión de agricultor como principal, renunciando a la pluriactividad.

---

Esta definición selectiva del colectivo de destinatarios del programa de instalación será utilizada por los poderes públicos como referencia para aplicar las distintas medidas de actuación. Así, las medidas destinadas a favorecer el acceso de un joven a la titularidad de una explotación en el marco de una sucesión familiar exigirán, por lo general, que el candidato reúna los requisitos de edad, capacitación profesional y dedicación a la actividad agraria antes citados. De igual modo, las ayudas para la adquisición de tierras o los criterios utilizados para redistribuir las previamente adquiridas por organismos públicos o semipúblicos en sus correspondientes «bancos de tierras» procurarán ir destinadas preferentemente a colectivos formados por jóvenes de las características antes mencionadas. Lo mismo ocurrirá con las líneas especiales de financiación de las inversiones, en cuyo caso se les exigirá, además, a los jóvenes candidatos la presentación de planes de mejora que demuestren la conveniencia y viabilidad de las mismas.

En definitiva, en la instalación «neo-profesional» el principio de selectividad estará presente en todos los aspectos del programa, favoreciendo a aquellos jóvenes que sean, o se comprometan a ser, cualificados y eficientes profesionales de la agricultura. El problema surge cuando un programa de instalación carece de coherencia interna y se presenta como un conjunto de medidas aisladas sin cohesión alguna entre ellas y sin tomar en consideración los factores que realmente dificultan el acceso de los jóvenes a la titularidad de una explotación agraria, y cuyo análisis efectuamos líneas arriba.

En este sentido habría que señalar que serán muy escasas las posibilidades de éxito de una política de instalación «neo-profesional» que se limite a la concesión de ayudas para financiar los gastos ocasionados por la primera instalación del joven beneficiario, pero que no incluya medidas destinadas a remover los obstáculos de carácter estructural que se oponen a ella. El éxito de estos programas no dependerá, por tanto, de la cuantía de las ayudas económicas concedidas, lo que no significa ignorar su importancia, sino de su articula-

---

ción coherente con otro tipo de actuaciones en el ámbito de los regímenes de arrendamientos, del cese anticipado de la actividad agraria, de la intervención en el mercado de tierras, de la formación profesional, de los regímenes sucesorios, etcétera.

- b) Distinta naturaleza tiene, por el contrario, el tipo ideal de *instalación «neo-rural»*. Esta modalidad de instalación se presenta no como un objetivo de la política agraria, sino como instrumento de una política económica y social más amplia, destinado, entre otras cosas, a favorecer el equilibrio demográfico entre los medios rural y urbano, a contrarrestar la tendencia a la desertificación de las zonas rurales o a generar empleo juvenil en el sector agrario ayudando a mitigar los efectos negativos del desempleo existente en otros sectores.

De acuerdo con esta concepción, los programas de ayudas serán menos exigentes que los neo-profesionales en materia de cualificación de los jóvenes beneficiarios, y la concesión de las mismas no vendrá regida por criterios de eficiencia productiva o viabilidad económica de los proyectos de instalación, ya que con dichos programas el objetivo prioritario que se persigue es lograr el mayor número posible de instalaciones, sin que haya una preocupación especial porque los jóvenes instalados posean un alto nivel de cualificación como agricultores.

En consonancia con ello, el colectivo de posibles beneficiarios vendrá definido de un modo más impreciso que en el caso anterior, dejando amplio margen de maniobra a que los poderes públicos responsables de la selección en los estratos administrativos inferiores amplíen o reduzcan los límites del mismo en función de criterios no profesionales, sino políticos, como pueden ser las disponibilidades presupuestarias, el oportunismo electoral o las presiones de los grupos sociales.

Lo que interesa, en definitiva, en las instalaciones de tipo «neo-rural» es ayudar a mantener un tejido social articulado en el medio rural, combinando sus programas específicos con otras medidas complementarias, tales como las distintas modalidades de indemnización compensatoria, el reconoci-

---

miento de la pluriactividad o la introducción de actividades no agrarias en el marco de las explotaciones familiares. La coherencia de estos tipos de programas de instalación «neorural» radica en que se presenten no de forma aislada, sino articulados en el marco de una política más amplia de desarrollo rural de la que formarían parte como un instrumento más de actuación.

La tipología planteada de un modo ideal en este apartado puede ser útil para analizar la variada gama de programas de instalación con los que podemos encontrar en la realidad. Ella nos puede permitir valorar la coherencia interna de dichos programas en función del papel que los poderes públicos les asignen en el conjunto de la política estatal y en función también de la sintonía existente entre las medidas propuestas en ellos y los objetivos planteados.

### III. LOS ACTORES SOCIALES ANTE LA POLÍTICA DE INSTALACIÓN DE JÓVENES EN LA AGRICULTURA

#### III.1. *Discursos ideológicos y tipos de instalación*

Si como hemos señalado anteriormente, la política de instalación tiene una naturaleza ideológico-política, habría que esperar que los distintos actores sociales se diferencien ante ella elaborando sus propios discursos.

En efecto, ante la política de instalación podemos encontrar, en primer lugar, un discurso de la *modernización*, en el que se reivindica el carácter selectivo de los programas de ayudas y que sintoniza claramente con el tipo «neo-profesional» ya analizado. Para este discurso, representado por sindicatos del estilo de la FNSEA y el CNJA (jóvenes agricultores) franceses, de la Confagricoltura italiana, de la CAP portuguesa o de la recién constituida ASAJA española, por citar sólo algunos, la política de instalación a la agricultura de jóvenes altamente cualificados que asuman la titularidad de explotaciones modernas y viables y que se comprometan a desarrollar la actividad agraria como actividad principal.

---

En las reivindicaciones inspiradas en este discurso, el colectivo de posibles beneficiarios es definido en términos tales que dentro de él puedan tener cabida las bases sociales de estos sindicatos, por lo cual suelen estar interesados en que se fijen con precisión los límites inferiores de dicho colectivo –por debajo del cual se situaría el colectivo de los denominados agricultores marginales o socialmente protegidos– y se dejen más bien indefinidos los superiores. Esta actitud sería coherente además con su propio discurso sindical, que se dirige, como sabemos, a agricultores con explotaciones modernas y viables.

En segundo lugar, podemos encontrar un discurso del *desarrollo rural*, representado por sindicatos como la Confcoltivatori y la Col-diretti italianas, la CNA portuguesa, la Confederation Paysanne francesa o la COAG y UPA españolas. Lejos de ignorar las diferencias existentes entre estas organizaciones en cuanto a su origen, tradición ideológica o estrategia sindical, creemos que mantienen una reivindicación común con respecto a la política de instalación, sintonizando con la que hemos denominado anteriormente instalación «neorural».

Para estos sindicatos, la instalación es, sobre todo, una instalación de jóvenes en el medio rural, más que de profesionales de la agricultura, y por ello se oponen a que los programas de ayudas tengan un carácter demasiado selectivo, principalmente en lo que respecta a los requisitos de formación profesional, a los criterios utilizados para medir la viabilidad de los proyectos de instalación o a las exigencias de dedicación a título principal para los jóvenes beneficiarios. A la inversa que en el discurso anterior, en las reivindicaciones de estos otros sindicatos el colectivo de posibles beneficiarios aparece claramente delimitado en sus límites superiores para evitar que puedan competir por las ayudas jóvenes que, además, no forman parte, por lo general, de sus respectivas bases sociales. Los límites inferiores de dicho colectivo aparecen, por el contrario, definidos de una manera imprecisa, estableciendo situaciones de excepcionalidad de forma tal que permitan ser considerados como beneficiarios a pequeños agricultores pluriactivos cuya funcionalidad sería valorada en términos más sociales que estrictamente económicos.

---

En definitiva, ante los distintos tipos de políticas de instalación suelen decantarse diferentes discursos ideológicos, coincidentes en gran medida con la diferenciación interna del movimiento sindical. Estos discursos inspiran de algún modo las actitudes y estrategias de los actores sociales ante programas específicos de instalación, bien intentando influir en el proceso de elaboración de dichos programas para orientarlos de acuerdo con sus particulares concepciones o, si esto no es posible, como suele suceder en países con un sindicalismo débil, intentando participar en la fase de aplicación de los mismos para hacer que, a la hora de interpretar los criterios de selección, se vea lo menos perjudicado posible el colectivo de jóvenes que le sirve de referencia como base potencial de apoyo.

### III.2. *Los actores sociales en la práctica de la instalación*

Como hemos señalado, los programas de instalación en cualquiera de los tipos analizados forman parte de las políticas socioestructurales. A diferencia de otras modalidades de intervención estatal en la agricultura y el mundo rural, este tipo de políticas se caracterizan, entre otras cosas, por el hecho de que su aplicación práctica exige la presencia y colaboración de agentes intermedios, función que generalmente, aunque no de forma exclusiva, es ejercida por las organizaciones agrarias de carácter sindical.

Precisamente por su naturaleza indicativa, muchas actuaciones de tipo socioestructural son eficaces en la medida en que los poderes públicos logren involucrar en ellas a los grupos intermedios presentes en el mundo rural. En caso contrario, brillantes programas socioestructurales pueden quedar convertidos en meros objetos de adorno sin haber logrado los objetivos inicialmente previstos por los poderes públicos encargados de su aplicación.

La política de instalación se basa, como se ha indicado al comienzo de este artículo, en la combinación de dos condiciones fundamentales, a saber: la disponibilidad de jóvenes deseosos de llevar a cabo la instalación, y la disponibilidad de explotaciones adecuadas para acogerlos. El éxito de los programas de instalación dependerá, bien es cierto, de que las medidas adoptadas sean cohe-

---

rentes con los objetivos planteados por los poderes públicos y se articulen de un modo integral con otras medidas complementarias para intentar alcanzarlos, siendo, por supuesto, de gran importancia que haya la dotación presupuestaria suficiente para su puesta en marcha. Pero no basta con esto, ya que se hace necesario que las condiciones antes citadas sintonicen entre sí. Es decir, 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.

Es aquí precisamente donde el papel de los grupos intermedios resulta fundamental para dinamizar los distintos colectivos que habrán de entrar en contacto para garantizar el éxito de unos programas de instalación cuya condición previa, repetimos, ha de ser, no obstante, que guarden coherencia interna los objetivos a alcanzar y los medios puestos en marcha para su logro.

Los grupos intermedios pueden desempeñar una importante función en posibilitar que un joven candidato a la instalación contacte con un agricultor próximo a la retirada pero que aún no tiene asegurada la sucesión, y estudien en un clima de confianza mutua un proyecto viable de asentamiento. Asimismo, pueden actuar dinamizando las sucesiones familiares y estimulando a los miembros de la familia a que utilicen los nuevos mecanismos sucesorios y atribuyan la explotación al heredero que haya colaborado directamente y de un modo habitual en ella. De igual modo, y sin agotar sus posibilidades, los grupos intermedios pueden jugar un importante papel como centros de asesoramiento, en colaboración con los organismos públicos, para la elaboración de los dossiers de instalación, así como actuar de centros para la impartición de los cursos de formación necesarios.

Todas estas posibilidades de actuación de los grupos intermedios en la puesta en marcha de una política de instalación dependen casi en su totalidad de la voluntad del poder público de involucrarlos en la misma.

Sin esa voluntad política difícilmente los grupos intermedios, en particular las organizaciones de tipo sindical, van a poder participar

---

eficazmente en la aplicación de un programa socioestructural de esta naturaleza. En último caso ocurrirá que, dejado a la propia iniciativa de estos grupos, sólo los que tengan mayores recursos podrán dotarse de su propia infraestructura de apoyo –gestorías, centros de formación, stages de prácticas,...– para, sobre la base del clientelismo, ofrecer los servicios necesarios.

#### IV. LA REALIDAD ACTUAL DE LOS PROGRAMAS DE INSTALACION EN LA AGRICULTURA COMUNITARIA

Hasta la aprobación del R(CEE) 797/85 del Consejo, sobre «mejora de la Eficacia de las Estructuras Agrarias», que incluye en su artículo nº 7 un programa específico de ayudas a la primera instalación, no puede hablarse de una política comunitaria sobre esta materia. Salvo algunos países aislados, y por propia iniciativa, como Francia –auténtica pionera en este tema– o España –con el estatuto de la Explotación familiar y de los Agricultores Jóvenes, como marco general, y el RD 1982/83, como norma específica–, el tema de la incorporación de jóvenes a la agricultura no había sido hasta ese momento centro de interés para las distintas políticas nacionales. En algunos casos –como en la RFA–, existían, bien es cierto, ayudas suplementarias para jóvenes en el marco de programas generales de ayudas destinadas a los agricultores en su conjunto, pero, salvo las excepciones antes citadas, no existían programas específicos para promover la instalación de aquellos en la agricultura.

##### IV.1. *El ejemplo francés, como antecedente inmediato de una política de instalación*

Puede decirse que Francia ha sido el país pionero en materia de políticas de instalación de jóvenes agricultores. Desde 1973, año de publicación de la primera normativa reguladora al respecto –el decreto nº 18/73 de 4 de enero–, existe un programa específico de ayudas a jóvenes menores de 35 años que se instalen por primera

---

vez en la agricultura y satisfagan una serie de requisitos sobre formación profesional, dimensiones de la explotación, exigencias de contabilidad, viabilidad del proyecto de instalación, etcétera, requisitos que han ido modificándose periódicamente a lo largo de los casi veinte años de vida del programa.

El eje central del programa francés de instalación ha sido la concesión de una prima de instalación –denominada DJA (Dotation Jeune Agriculteur)– al joven que, reuniendo los requisitos exigidos, se instalase por primera vez en la agricultura como titular de una explotación de determinadas dimensiones. Junto a la DJA, cuya cuantía se ha ido elevando desde los 25.000 FF iniciales hasta los 178.000 FF actuales como nivel máximo para instalaciones en zonas de montaña, ha habido también una ayuda en forma de préstamos bonificados –denominados «préstamos Joven Agricultor»– para hacer frente a los gastos iniciales ocasionados por la puesta en marcha del proyecto de instalación.

Sin entrar a analizar aquí con detalle el programa francés de instalación de jóvenes en la agricultura, nos parece oportuno hacer algunos comentarios para comprender las razones de su éxito. En primer lugar, debe señalarse que dicho programa no ha sido una serie inconexa y aislada de ayudas, sino que ha estado enmarcado en el conjunto de la política estructural emprendida en los años 60 y 70 por los gobiernos franceses durante el periodo de la modernización agraria. En ese contexto, la política de instalación ha venido articulándose con otras medidas de carácter estructural, tales como la intervención en el mercado de tierras a través de las SAFER, la puesta en marcha de un régimen eficaz de arrendamientos rústicos, el establecimiento de una extensa red de instituciones encargadas de la formación profesional, la creación de nuevas fórmulas asociativas de asentamiento –tipo GAEC, EARL,...– o la flexibilización de los mecanismos jurídicos reguladores de la sucesión familiar, que han hecho posible, en su conjunto, que las ayudas económicas concedidas hayan podido ser utilizadas eficazmente por los jóvenes para llevar a cabo una instalación viable y duradera.

En segundo lugar, hay que tener en cuenta que, en la elaboración de dicho programa, ha existido una importante sintonía entre los poderes públicos y los grupos intermedios, sintonía que debe enmar-

---

carse en el cuadro general de la política de concertación –«cogestión»– desarrollada en la agricultura francesa desde principios de los años 60. La participación directa y permanente de las organizaciones profesionales, principalmente del sindicato de jóvenes agricultores CNJA, en las instituciones encargadas de aplicar los programas de instalación –como las ADASEAS provinciales, por ejemplo– y en los organismos complementarios – como las ya citadas SAFER, los Centros de Gestión, los centros de formación profesional, las Comisiones Provinciales de Estructuras, etc–, así como en el control y coordinación de los stages de prácticas realizados por los jóvenes, han permitido crear un ambiente favorable para remover los obstáculos que dificultan la viabilidad de la instalación y hacer sintonizar los dos colectivos afectados. En este sentido, merecen ser destacados los llamados «repertorios de instalación» como ejemplo paradigmático del papel dinamizador que juegan los grupos intermedios en el tema de la instalación, posibilitando el contacto y la colaboración entre agricultores de edad avanzada próximos a la jubilación y jóvenes candidatos deseosos de encontrar una explotación en donde instalarse.

Sobre la base de su éxito, el interés del programa francés radica en que ha servido parcialmente como modelo para el programa comunitario de ayudas a la instalación de jóvenes regulado por el R(CEE) 797/85, y cuyo análisis se hará en el próximo apartado. Concretamente, ha sido utilizado como base para establecer los tipos de ayudas –primas y préstamos bonificados– y definir los requisitos exigibles a los candidatos a las mismas, requisitos que, como tendremos ocasión de comprobar, están resultando difíciles de satisfacer por los jóvenes de algunos países con estructuras agrarias diferentes a las francesas y en donde se pretende aplicar el programa comunitario sin ir acompañado, a diferencia de en Francia, de las medidas que habrían sido necesarias para remover los obstáculos ligados a aquéllas.

#### IV.2. *Naturaleza jurídica y contenido del programa comunitario de ayudas a la instalación de jóvenes*

Como hemos señalado anteriormente, el programa comunitario de ayudas a la instalación de jóvenes en la agricultura viene regulado

---

de un modo general por el artículo 7 del R(CEE) 797/85 del Consejo, que actúa como marco de referencia para su posterior aplicación por los Estados miembros. Hay que tener en cuenta, no obstante, que este reglamento ha sido modificado por normas posteriores desde su publicación en el Diario Oficial de la Comunidad nº L 93 de 30-3-85. En lo que se refiere al tema de la instalación, es importante retener las últimas modificaciones introducidas por el R(CEE) 3808/89 del Consejo, de 12 de diciembre, que, en concreto, incrementa los importes máximos de las ayudas y define con mayor precisión los requisitos que deben exigirse a los candidatos. No obstante, estas reformas aún no se han incorporado a las normativas nacionales, por lo que sólo las citaremos aquí como referencia general.

#### IV.2.1. Tipos de ayudas

De acuerdo con el modelo francés que le sirve de referencia, el programa comunitario de ayudas a la primera instalación consiste en la concesión de dos tipos específicos de ayudas económicas y de un tercero específico, sino suplementario a otro de carácter general. Brevemente, expondremos a continuación los rasgos básicos de estas tres modalidades de ayudas.

- a) Una *prima de instalación*, similar en su filosofía a la ya citada DJA francesa, y consistente en una subvención de hasta 7.500 ECUS como máximo (10.000 según la última reforma), que los Estados miembros podrán escalonar a lo largo de un período máximo de cinco años y que, en caso de estimarlo conveniente, pueden sustituirla por una bonificación equivalente de intereses.

La naturaleza de la prima de instalación es la de constituir una ayuda para aumentar los fondos de tesorería del joven que se instale, sin que tenga que ir necesariamente ligada a la realización de unas inversiones o gastos concretos. No obstante, en algunos países, como Francia, RFA y España, la concesión de la «prima» aparece necesariamente ligada a que el joven presente un «plan de explotación» y

---

efectúe previamente una serie de gastos de instalación sin los cuales aquella no sería concedida.

Es importante señalar que el límite de 7.500 ECUS fijado en el programa comunitario actúa como nivel máximo de referencia para los Estados miembros, por lo que, en la práctica, podemos encontrarnos con situaciones diversas en lo que respecta a la cuantía de la prima de instalación. Así, por citar algunos casos, países como España, Grecia, Irlanda o la RFA, la han fijado muy por debajo del nivel máximo, mientras que otros, como Italia, o Portugal, la han situado en dicho nivel, dándose el caso de Luxemburgo o Francia en donde se conceden ayudas de cuantía superior al máximo fijado por las autoridades comunitarias, si bien en estas situaciones la parte en exceso es financiada en su totalidad por los respectivos gobiernos nacionales.

- b) Una *bonificación de intereses* de hasta el 5% como máximo, durante un periodo de quince años, para los préstamos contraídos a fin de cubrir los gastos ocasionados por la instalación. El valor capitalizado de dicha bonificación no podrá superar los 7.500 ECUS (10.000 según la última reforma), y los Estados miembros podrán, si lo desean, abonar el equivalente de la misma en forma de subvención.

También en este caso, podemos encontrar diversas situaciones de unos países a otros. Desde Francia o Luxemburgo, que en este tipo de ayuda también exceden del nivel máximo, hasta RFA o Italia, que lo fijan en dicho nivel, o Portugal, Grecia y España, que lo tienen establecido por debajo del mismo, dándose la circunstancia extrema de que países como Reino Unido e Irlanda ni siquiera conceden este tipo de bonificación.

- c) Como *ayuda no específica*, el programa establece la posibilidad de incrementar hasta en un 25% la cuantía de las ayudas a las inversiones, cuando el joven instalado presente, dentro de los cinco años siguientes a su instalación, un PMME (plan de mejora material de explotación) de características similares a las reguladas de forma general por el título I del R(CEE) 797/85 y normas de desarrollo.
-

#### IV.2.2. Requisitos

Los requisitos que han de satisfacer los candidatos al programa de ayudas hacen referencia a conceptos tales como la edad, las condiciones que ha de reunir la instalación para ser considerada como tal, las características de la explotación en la que el joven se instala, su cualificación profesional y el nivel de su dedicación a la actividad agraria.

Estos requisitos actúan como condiciones mínimas, por lo que, a la hora de aplicarse el programa en cada país, nos podemos encontrar con situaciones en las que los gobiernos nacionales han añadido a aquellos otras condiciones complementarias. Esto es así porque, en realidad, el art. 7 del R(CEE) 797/85 es una especie de reglamento-marco que deja un margen amplio de maniobra a los Estados miembros para que, de acuerdo con las peculiares características de las agriculturas nacionales, definan con mayor precisión los requisitos que en la normativa comunitaria sólo aparecen formulados de un modo genérico. En principio, esta flexibilidad parece razonable y positiva en una política de tipo socioestructural como la de instalación de jóvenes, pero el problema surge cuando se observa que no existen criterios homogéneos entre los distintos gobiernos nacionales a la hora de aplicar el programa comunitario en sus respectivos territorios aprovechando los márgenes de libertad que éste les permite. Pongamos algunos ejemplos.

- a) Así, en lo que respecta al requisito de la *edad*, el nivel máximo de 40 años fijado por el reglamento comunitario es mantenido por algunos países –como Portugal, Italia, Dinamarca, Bélgica, Grecia o RFA–, pero no por otros –Francia, Luxemburgo, Irlanda, España o países Bajos, entre estos últimos–, que lo han bajado hasta los 35 años, reduciendo, por tanto, el colectivo potencial de beneficiarios.

Las razones que expliquen esta reducción no parecen estar muy claras, ya que no responden a que exista en estos países una estructura de edades diferente, que sí justificaría dicha reducción; parece más que sean razones de tipo presupuestario o, como en el caso francés, que sea la simbiosis entre el sindicato CNJA –que tiene establecida en 35 años la

---

edad máxima de sus ayudas, las que expliquen esta situación diferencial.

- b) En lo que se refiere a las condiciones que ha de reunir la instalación para que sea reconocida a efectos de concesión de las ayudas, se entra en un punto que ha suscitado bastante polémica, cual es el de la definición del propio concepto de «*primera instalación*».

La definición inicial formulada por el R(CEE) 797/85 era bastante ambigua, habiendo propiciado interpretaciones tan diferentes de unos países a otros, que ha sido la propia Comisión la que ha tenido que intervenir rechazando incluso algunos programas nacionales por ir en contra de lo que ésta considera que es el espíritu del reglamento comunitario. Así, en algunos casos, se ha identificado el concepto de «instalación» con el de asunción por primera vez de la titularidad o cotitularidad de una explotación agraria, mientras que, en otros, se ha reconocido también a tales efectos la figura del «colaborador» —como ha sido el caso español— o del «*co-imprenditore*» —en algunas normas regionales italianas—, que, como se sabe, no implican el acceso a la titularidad de la misma. El problema planteado por estas otras figuras jurídicas distintas de las del titular de explotación ha sido la imprecisión con la que vienen establecidas en algunas normativas nacionales, como la italiana, imprecisión que, al no ofrecer a las autoridades comunitarias garantía de que aquellas impliquen una real instalación, han tenido por efecto su rechazo como fórmula válida para beneficiarse del programa de ayudas.

La reforma introducida al respecto por el R(CEE) 3808/89 ha clarificado este tema al ofrecer unas directrices más precisas para los Estados miembros. Concretamente, exige que el joven beneficiario de las ayudas se instale en calidad de «jefe de explotación», pero especifica que ello ha de significar por su parte «el acceso a la responsabilidad o corresponsabilidad civil y fiscal de la gestión de la explotación y al estatuto social asignado en el Estado miembro de que se trate a los jefes de explotación independientes», otor-

---

gando además a los Estados miembros la potestad para determinar las condiciones generales que debe reunir la primera instalación y, en particular, las específicas que deben cumplirse en el caso de que el joven no se instale como único jefe de explotación.

De acuerdo con esta nueva redacción, el joven puede instalarse, bien como titular de explotación –de forma individual o asociativa– o bien, sin acceder a la titularidad de la misma, utilizando los estatutos jurídicos vigentes en cada Estado miembro, pero con la condición de que asuma –parcial o totalmente– la responsabilidad civil y fiscal de la gestión. Corresponderá, por tanto, a los Estados miembros determinar en su normativa de aplicación tales figuras jurídicas de instalación –colaborador, «co-partícipe»–, así como establecer en términos cuantificables la asunción de dicha responsabilidad civil y fiscal. De este modo, se ofrece la posibilidad de que pueda beneficiarse de las ayudas un colectivo más amplio de jóvenes para los que la instalación mediante acceso a la titularidad de una explotación sería casi prohibitiva en algunos países con problemas estructurales y con un mercado de tierras escasamente dinámico.

- c) Respecto a las *características de las explotaciones* que pueden ser objeto de instalación, el R(CEE) 797/85 opta claramente por un criterio basado en el volumen de trabajo requerido, fijando en 1 UTH el nivel mínimo que debe absorber una explotación en el momento de efectuarse la instalación por parte del joven candidato. Este requisito, criticado desde los círculos sindicales por su rigidez, ha sido flexibilizado por el R(CEE) 3808/89, señalando que el nivel de 1 UTH podrá ser alcanzado en la explotación hasta dos años después de que el joven se haya instalado.

A pesar de que tal flexibilización supone un avance positivo, continúa existiendo el problema de que no hay una armonización entre los países a la hora de cuantificar el propio concepto de UTH. Así, mientras que, en España, 1 UTH equivale a 1.920 horas al año, en Bélgica son 1.800, en Portugal 2.400, en Francia 2.300, en Grecia 2.100, por citar sólo

---

una muestra de esta variación, lo que crea situaciones de partida bastante diferentes.

Además de lo anterior, esas diferencias de partida se ven agravadas por el hecho de que algunos Estados miembros han complementado el requisito del programa comunitario fijando, sin ningún criterio armonizador, límites máximos de UTH, para evitar que puedan beneficiarse de las ayudas explotaciones que requieran un elevado volumen de trabajo, es decir, claramente situadas en el grupo de las «no familiares». Así, por ejemplo, en Dinamarca, ese nivel máximo aparece situado en 12 UTH, y en Irlanda en 1,5 UTH (3 UTH para las explotaciones hortícolas). En el caso español, por ejemplo, en vez de haberse optado por fijar un nivel máximo de UTH, se ha puesto como condición complementaria que la renta de trabajo disponible de la explotación en la que el joven se instala sea inferior al 120% de la llamada «renta de referencia», con lo cual se limita también por arriba el colectivo de beneficiarios.

- d) El requisito de la *cualificación profesional* «suficiente» es quizá el más ambiguo del programa comunitario, ya que se deja total libertad a los Estados miembros para definir tal concepto de «suficiencia» en función de los particulares sistemas de formación profesional que existan en cada país. Lo único que establece la normativa comunitaria en esta materia es que dicha suficiencia la posea el joven candidato en el momento de su instalación o bien la alcance a los dos años como máximo de haberse instalado.

Como es fácil de comprender, la situación que se ha creado en torno a este requisito es de lo más variada de unos países a otros, si bien en todos ellos se ha venido procurando combinar la posesión de títulos o certificados académicos de ciertos niveles con la experiencia profesional en la agricultura y con la realización de cursos especializados de formación. La forma en que se combinan tales criterios, dando prioridad a unos u otros, es un buen indicador del nivel de exigencia en formación profesional requerido por los poderes públicos de cada país a los jóvenes candidatos a las ayu-

---

das. En este sentido, encontramos el caso extremo de Francia, país en donde el nivel de cualificación exigido es el más elevado de la Comunidad Europea, y en el que se le exige al joven agricultor, independientemente de la titulación académica que posea, la realización de un curso obligatorio de 40 horas, destinado a elaborar su proyecto de instalación, y la realización de un «stage» de, al menos, 6 meses en una explotación agraria distinta de la familiar.

En nuestra opinión, el nivel de cualificación profesional exigido a los jóvenes agricultores ha de ser coherente con el tipo de instalación que se pretende favorecer con el programa de ayudas, pero lo más importante es que tal exigencia se corresponda con una oferta adecuada de centros de formación que posibilite a los jóvenes satisfacer los requisitos exigidos, oferta de la que no se dispone en igualdad de condiciones en todos los países de la Comunidad.

- e) En lo que se refiere al *nivel de dedicación a la actividad agraria* por parte del joven candidato, el R(CEE) 3808/89 ha flexibilizado la condición inicial de que dicha actividad sea desarrollada como principal desde el momento de la instalación, posibilitando que dicho requisito pueda ser adquirido de forma gradual. De este modo, se posibilita que el joven pueda instalarse en una explotación en la que, en un período inicial, la actividad agraria no sea principal, sino parcial, y que el nivel pleno de dedicación pueda alcanzarse gradualmente. No pone límites a ese paso gradual desde la actividad parcial a la principal, por lo que habrán de ser los Estados miembros los que establezcan los límites temporales correspondientes.

Por lo general las distintas normativas nacionales utilizan para medir el requisito de dedicación los criterios de «renta» y de «tiempo de trabajo», si bien no los cuantifica de forma homogénea, encontrándonos, de nuevo, situaciones en las que tales criterios se aplican de un modo más exigente que en otras. Así, por ejemplo, mientras que, en España, Bélgica o Portugal, por citar algunos, la definición de agricultor a título principal se hace sobre el criterio de que la renta proce-

---

dente de la explotación represente, al menos, el 50% del total de sus rentas y que el tiempo de trabajo dedicado a la misma represente, al menos, el 50% del tiempo laboral, en otros países, como Italia (en algunas de sus regiones, pero no en todas), tales niveles son elevados a los  $2/3$  del total de las rentas y del total del tiempo laboral, respectivamente, si bien estableciendo excepciones cuando la instalación se efectúe en zonas desfavorecidas, en cuyos casos se reducen al 50%.

- f) Junto a los requisitos anteriormente citados, y que son los establecidos en los reglamentos comunitarios, algunos Estados miembros han añadido otros diferentes, entre los que podemos destacar los siguientes.

El compromiso de que el joven ejerza la actividad agraria como principal durante un cierto periodo de tiempo a partir del momento de instalarse es exigido por algunos países, si bien variando el periodo requerido. Así, por ejemplo, mientras en España, Portugal e Irlanda dicho periodo de tiempo es de 5 años, en Francia y algunas regiones italianas lo es de 10 años. Este requisito nos parece coherente con la posibilidad de que el joven instalado aproveche la ya citada ayuda suplementaria del 25% si presenta un PMME (plan de mejora material) dentro de los cinco primeros años desde su instalación, ya que, en este caso, una condición fundamental será que la actividad agraria la desarrolle como principal.

En esta misma línea parece ir el requisito impuesto por algunos Estados –como Francia o algunas regiones italianas (Umbria)– de que el joven instalado se comprometa a llevar un sistema de contabilidad de gestión en su explotación, ya que esta condición se le exigirá también si quiere beneficiarse de la mencionada ayuda suplementaria presentando el PMME correspondiente.

En algunas normativas nacionales de aplicación se incluyen también condiciones relacionadas con la procedencia de la explotación en la que el joven se instala, exigiendo, como es, por ejemplo, el caso de la normativa francesa, que dicha explotación, salvo ciertas excepciones, no sea el resultado de haberse fraccionado otra preexistente de modo que la super-

---

ficie residual de esta última quede por debajo de una SMI (superficie mínima de instalación). En el caso de algunas regiones italianas, como en el Piamonte, también se impone como condición que el joven no se instale en una explotación que resulte de fraccionar otra de carácter familiar, a lo que se le une la condición de que la instalación del joven no implique la sustitución del antiguo titular si éste no ha cumplido aún los 55 años de edad.

Por último, merece la pena comentar un requisito introducido por algunos Estados miembros y que está teniendo importantes consecuencias. Nos referimos a la exigencia de que la explotación en la que el joven se instale genere ya inicialmente una renta de trabajo mínima por encima de un cierto nivel. Este es el caso de la normativa española, por ejemplo, que exige (art. 13.1 del RD 808/87) que el «plan de explotación» ponga de manifiesto que la renta de trabajo disponible por UTH familiar sea igual o superior al 40% de la llamada «renta de referencia». La normativa francesa, por su parte, se ha caracterizado, desde los comienzos de la política de instalación, por exigir que las explotaciones tengan, salvo excepciones, una superficie superior a la SMI, fijada por los poderes públicos para cada región natural. Desde que este criterio de superficie ha sido sustituido por otro basado en la renta generada por la explotación, se ha establecido como condición que el EPI (estudio previo de instalación) —equivalente al «plan de explotación» que aparece en la normativa española— ponga de manifiesto que la renta de trabajo por UTH familiar sea igual o superior al 60% de una «renta de referencia».

Con estos criterios de renta, unidos al ya citado de la absorción de, al menos, 1 UTH, por la explotación, se pretende, al parecer, evitar instalaciones precarias o poco viables desde una óptica económica y neoprofesional. Esta medida, que puede ser coherente con la lógica del programa de instalación, plantea el problema de que no se exige por igual en todos los países de la Comunidad, con lo cual, allá donde sí exista puede que se estén penalizando instalaciones que en otros lugares serían premiadas con la concesión de ayudas.

---

## V. A MODO DE CONCLUSION

No es fácil hacer una valoración del programa comunitario de ayudas a la instalación de jóvenes agricultores, ya que no existe un horizonte temporal lo suficientemente amplio como para poder analizar resultados consistentes del mismo. Si bien hace ya cinco años desde que se publicó el R(CEE) 797/85, su aplicación por los distintos Estados miembros ha sido bastante lenta, con lo cual nos encontramos con países en los que a duras penas podemos analizar el balance de un solo año, periodo a todas luces insuficiente para hacer ninguna valoración al respecto.

Asimismo, el hecho de que el R(CEE) 3808/89 haya incrementado sustancialmente la cuantía de las ayudas y modificado algunos de los requisitos exigidos, introduce un nuevo elemento que, a buen seguro, tendrá efectos importantes en los resultados del programa, si bien habrá que esperar a que las distintas normativas nacionales de aplicación sean reformadas para adecuarse al nuevo marco general, cosa que, hasta la fecha de redacción de este artículo, ningún Estado miembro lo ha efectuado.

Junto a lo anterior, la gran diversidad de situaciones nacionales a la hora de aplicar el programa comunitario, propiciadas, bien es cierto, por la ambigüedad de éste en la definición de los requisitos y la ausencia de criterios armonizadores entre los Estados miembros, hace que carezca prácticamente de sentido realizar ningún tipo de análisis comparado sobre el impacto del programa de ayudas en los distintos países.

Por todo ello, nos parece más oportuno en estas páginas finales valorar el programa comunitario en términos de su propia coherencia interna, es decir, en términos de su propia naturaleza jurídica como instrumento de actuación en el área de la política socioestructural y de la adecuación entre sus objetivos y los medios para alcanzarlos, procurando enmarcar todo ello en el tipo de instalación que pueda deducirse lógicamente del mismo. De este modo, estaremos en condiciones de valorar si los requisitos exigidos se ajustan o no a los reales objetivos del programa, o si el tipo de norma jurídica utilizada es la más adecuada para su efectiva aplicación en los Estados miembros.

---

Hechas estas observaciones previas, abordaremos este análisis final comenzando, en primer lugar, por la naturaleza jurídica del programa comunitario. Sobre este tema es necesario tener en cuenta que, a diferencia de otros programas de ayudas incluidos en el tantas veces citado R(CEE) 797/85 –como el relativo a las ayudas para inversiones, por ejemplo–, el de primera instalación no es obligatorio para los Estados miembros, sino facultativo.

Este hecho puede explicar, en alguna medida, la desigual celeridad con que se está aplicando de unos países a otros, dándose incluso la circunstancia de que algún país –como el Reino Unido– ni siquiera ha aplicado hasta este momento las «primas de instalación» ni los «préstamos bonificados». La mayor o menor celeridad que se observa en su aplicación parece ir en función del grado de sensibilidad de los gobiernos nacionales hacia el problema de la instalación de jóvenes y del nivel de presión reivindicativa desarrollada al respecto por los sindicatos agrarios. En este sentido, es importante señalar la incidencia favorable que está teniendo la presencia de organizaciones autónomas de jóvenes agricultores, que convierten tales programas de ayudas en el eje central de sus reivindicaciones ante el poder público y en el área fundamental de actividad ante sus afiliados.

En segundo lugar, hay que considerar que, en consonancia con su naturaleza facultativa, el programa de ayudas a la instalación no va acompañado de una asignación presupuestaria global previamente fijada por las autoridades comunitarias, sino que éstas se han limitado a establecer en el R(CEE) 797/85 (artículo 26) y ratificar posteriormente en el R(CEE) 223/90, los criterios para repartir la carga financiera que corresponde, respectivamente, a la Comunidad Europea y a cada Estado miembro, criterios que, como se sabe, establecen la cofinanciación al 50% de las ayudas concedidas a los proyectos de primera instalación.

La ausencia de una asignación presupuestaria global por parte de los organismos comunitarios significa que están siendo los fondos asignados por cada gobierno nacional –en función de la prioridad que le den al programa de instalación– los que están marcando la pauta del mismo, y no a la inversa como debería ser en coherencia con el carácter comunitario de dicho programa. En esta situación, la

---

Comisión Europea se limita a cofinanciar los proyectos que le van llegando desde los distintos países miembros, proyectos cuyo número es tan variable, que, en la práctica, están generando un reparto desigual de los fondos comunitarios de unos países a otros.

Ello explica que los sindicatos agrarios hayan reivindicado en distintos foros —como el CEJA, en el informe de noviembre de 1988 aprobado en el seminario que tuvo lugar en Kerkrade (Países Bajos)— la necesidad de que el programa comunitario de ayudas a la instalación sea obligatorio para todos los Estados Miembros y que sea la propia Comunidad Europea la que asigne previamente una dotación presupuestaria específica que actúe de pauta de referencia para cada gobierno nacional.

En tercer lugar, es oportuno recordar, de nuevo, que la normativa general establecida en el art. 7 del R(CEE) 797/85 es, en la realidad, una norma-marco que deja amplios márgenes de libertad a los Estados miembros para definir determinados aspectos del programa e, incluso, para complementarlo con la inclusión de requisitos adicionales.

Como hemos podido comprobar líneas más arriba, la ausencia de criterios armonizadores convierten el programa comunitario de ayudas a la instalación en una suma de normativas nacionales, en las que cada Estado ha procurado aprovechar al máximo las posibilidades de maniobra ofrecidas por el R(CEE) 797/85 utilizándolo de acuerdo con objetivos no siempre coherentes con el tipo de instalación preconizado por éste.

La flexibilidad en la aplicación de un programa de carácter socioestructural como éste de las ayudas de instalación es, en principio, un elemento positivo, dada la gran variedad de los problemas estructurales que afectan a las agriculturas nacionales. Los gobiernos de los Estados miembros deben gozar de cierta libertad para adecuar el programa comunitario a las particulares realizadas de sus estructuras agrarias, pero, si no existen criterios armonizadores sobre la base del modelo de instalación que se quiere propiciar, dicha flexibilidad puede ser aprovechada como puerta trasera para favorecer tipos diferentes de instalación aplicando criterios localistas de carácter político o de oportunismo electoral. La consecuencia más inmediata de este hecho es la gran diversidad de situaciones que podemos encon-

---

trar en materia de instalación de unos países a otros y los agravios comparativos que ella genera entre los jóvenes por el simple hecho de su ubicación geográfica.

Utilizando la tipología elaborada en la primera parte de este artículo, podemos señalar que la lógica del actual programa comunitario responde claramente al tipo «neo-profesional». A la vista de los requisitos exigidos a los jóvenes candidatos a las ayudas, puede deducirse que con dicho programa se pretende instalar de forma selectiva cualificados profesionales de la agricultura en explotaciones modernas y viables, y en consonancia con ello se les exige una formación profesional suficiente, la instalación como titulares o responsables civiles y fiscales de la gestión, en explotaciones que absorban, al menos, 1 UTH, y el desarrollo de la actividad agraria como principal.

Como hemos visto, la mayor parte de las normativas nacionales de aplicación respetan esta filosofía neo-profesional e incluso la refuerzan añadiendo requisitos complementarios que hacen más selectivo aún el programa de ayudas. No creemos que haya lugar a dudas sobre el tipo de instalación que se pretende favorecer con el programa comunitario del R(CEE) 797/85, por lo que no se le debe pedir al mismo resultados que, por su propia naturaleza selectiva, el programa no puede dar.

El problema de fondo es saber si realmente lo que demanda la agricultura de la Comunidad Europea en materia de renovación de su población agrícola y rural es un modelo «neo-profesional» de política de instalación de jóvenes. La respuesta a esta pregunta no puede ser única, dada la heterogeneidad de las agriculturas europeas. Tal vez haya regiones, no ya países, que necesiten un programa menos selectivo de ayudas en el marco de un tipo «neo-rural» de instalación, para ayudar a resolver problemas más rurales que agrícolas, mientras en otras sea necesario aplicar programas selectivos para favorecer la renovación dinámica de un colectivo demasiado envejecido y poco cualificado de agricultores. O quizá haya que combinar ambos tipos de políticas de instalación.

Lo que en nuestra opinión parece no ofrecer muchas dudas es la necesidad de una política «diferenciada» de instalación que responda a objetivos diferentes y se dirija a colectivos diferenciados de bene-

ficiarios. Esta diferenciación se tendría que reflejar también en el tipo de normativa utilizada para regular los programas de ayudas. No creemos oportuno que se deban utilizar normativas de carácter horizontal, como es el R(CEE) 797/85, para poner en marcha políticas socioestructurales que luego han de aplicarse en regiones con estructuras agrarias muy diferentes.

En tanto se introduzca esta perspectiva diferenciada en la política neo-profesional de instalación, la actual aplicación del R(CEE) 797/85 dará lugar a situaciones bastante equívocas de unos países a otros, ya que los gobiernos nacionales o regionales procurarán «forzar» en lo posible la normativa comunitaria para resolver problemas cuyo adecuado tratamiento tal vez exigiría otro tipo de política de instalación.

#### RESUMEN

Se trata de una reflexión sobre el tema genérico de la instalación de jóvenes en la agricultura a partir de la aplicación del art. 7º del R(CEE) 797/85 del Consejo sobre «mejora de la eficacia de las Estructuras Agrarias».

A juicio de los autores el éxito o fracaso de las políticas socioestructurales depende de dos factores; de una parte, la voluntad del poder público de emprender un programa específico de intervención en el área de estructuras agrarias; y de otra, la presencia en la sociedad rural de grupos intermedios capaces de actuar con eficacia en la aplicación de dicho programa.

De acuerdo con este planteamiento el tema se aborda desde una doble perspectiva, la política y la sociología.

#### RESUME

Cette étude offre une réflexion sur la question générique de l'installation des jeunes gens dans l'agriculture à partir de l'application de l'article 7 du règlement (CEE) 797/85 du Conseil concernant l'amélioration de l'efficacité des structures agricoles.

De l'avis des auteurs, le succès ou l'échec des politiques socio-structurelles dépend de deux facteurs, à savoir, d'une part, la volonté du pouvoir public d'entreprendre un programme spécifique d'intervention dans le domaine des structures agricoles, et d'autre part, la présence dans la société rurale de groupes intermédiaires capables d'agir avec efficacité dans l'application de ce programme.

Dans ce sens, le sujet est abordé sous une double perspective, politique et sociologique.

---

**S U M M A R Y**

It is a consideration of the generic subject of placing young people in agriculture on the basis of the application of Article 7 of Council Regulation (EEC) No. 797/85 on the improvement of the efficiency of agricultural structures.

In the authors' view the success or failure of the sociostructural policies depend on two factors: on the one hand, the intent of the public authorities to undertake a definite programme of intervention in the area of agricultural structures; and on the other, the existence of intermediary groups in rural society capable of acting efficiently in applying such a programme.

In line with this approach, the subject is tackled from two perspectives: the political and the sociological sides.

---