

**EL RELEVO GENERACIONAL DE LA POBLACIÓN AGRARIA:
LA VISIÓN DEL DERECHO COMUNITARIO
Y LA REALIDAD DEL DERECHO INTERNO**

Por D. FRANCISCO JAVIER HIERRO HIERRO
*Profesor Titular (i) de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidad Rey Juan Carlos*

Resumen

En el presente trabajo se lleva a cabo un estudio de las distintas regulaciones existentes en el ordenamiento comunitario y español favorecedoras del relevo generacional de la población agraria y de las disposiciones reguladoras del acceso a la prestación de jubilación en el Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social, poniendo de manifiesto las distintas incongruencias y desigualdades entre ellas.

Abstract

In the present work one takes to end a study of the different existing regulations in the community and Spanish classification favouring of the generational relief of the agrarian population and of the regulatory dispositions of the access to the presentation of retirement in the Special Agrarian Regime of the Social Security, putting of manifest them different.

SUMARIO

- I. CONSIDERACIONES INTRODUCTORIAS
- II. EL REAL DECRETO 5/2001, DE 12 DE ENERO
 - A) BREVE REFERENCIA HISTÓRICA DE SU CONFIGURACIÓN NORMATIVA
 - B) NATURALEZA JURÍDICA
 - C) CAMPO DE APLICACIÓN
 - a) **Ámbito subjetivo**
 - b) **Ámbito objetivo**
- III. LA TODAVÍA VIGENCIA DEL ART. 52.2 R.G.R.E.A. Y OTRAS DISPOSICIONES
- IV. CONSIDERACIONES FINALES

I. CONSIDERACIONES INTRODUCTORIAS

El sector agrícola, ganadero, forestal y pesquero todavía hoy goza en la Unión Europea de una importante relevancia. Circunstancia ésta que se explica no sólo por su contribución al producto y al empleo¹, sino también por su carácter multifuncional: por su función de suministrador de productos alimenticios a los ciudadanos, por su papel en la conservación del medio ambiente y los espacios naturales y paisajísticos –garante en la protección de la biodiversidad–, así como por su importancia como elemento vertebrador del territorio y su contribución al mantenimiento y desarrollo del medio rural, de su cultura y patrimonio².

Estos factores confieren, por tanto, un carácter estratégico al sector agrario y explican el protagonismo que aún en la actualidad se otorga a la Política Agrícola Comunitaria (en adelante P.A.C.)³, tal y como se desprende del hecho que el desarrollo rural, en el que la actividad agraria continúa siendo su principal actividad económica, haya pasado a constituirse en su segundo pilar, en tanto que sin los dos pilares de la P.A.C., es decir, la política de mercados y el desarrollo rural, muchas zonas rurales de Europa habrían de afrontar importantes problemas económicos, sociales y medioambientales. El modelo europeo de agricultura refleja el carácter multifuncional de la agricultura, determinante

¹ Aun cuando la población ocupada en labores agrarias posea un peso reducido, el 4,0%, comparado con el 28,2% que representa el empleo industrial y el 67,8% de los servicios, no ha de olvidarse que alrededor de 6,5 millones de europeos trabajaba en 2002 en el sector primario.

A pesar de tales cifras, el redimensionamiento del sector agrario no se ha producido con la misma intensidad o celeridad en los distintos países, de tal modo que en Grecia y Portugal, así como en Polonia, Letonia y Lituania, sigue representando más del 10% de la población ocupada, y en España, Irlanda, Finlandia, Austria, más del 5%.

En lo que respecta al caso español, es necesario reseñar que, tal y como se desprende de la E.P.A., la reducción del empleo en España en el sector primario ha sido especialmente acusada desde principios de los años noventa que de contar con 1.386.425 trabajadores en 1990 pasa a tener tan sólo 892.750 ocupados en 2003.

² Sobre el uso y abuso del término multifuncionalidad, cfr. T. Azcárate García, «La revisión a medio plazo de la P.A.C.: ¿locura burocrática o apuesta de futuro?», U.I.M.P., curso: *La P.A.C. que España necesita (En el marco de la revisión de la Agenda 2000)*, Valencia, 2002, material fotocopiado, págs. 3 y 9.

³ Cfr. C.E.S., *Informe sobre Análisis y perspectivas del sector primario de la Unión Europea. Sesión Ordinaria del Pleno del Consejo Económico y Social*, 30 marzo 2005, pág. 4.

Informe con el que el Consejo Económico y Social pretende contribuir al debate y la reflexión sobre el futuro marco en el que se va a desarrollar el sector primario, tal y como se concretó en la decisión del Pleno de 24 de marzo de 2004 de encargar a la Comisión de Trabajo de Agricultura y Pesca la elaboración de una propuesta de informe sobre la situación y perspectivas del sector.

para la riqueza y la diversidad de los paisajes, de los productos y del patrimonio cultural y natural⁴.

Sin embargo, el sector primario se enfrenta actualmente a un proceso de transformación estructural derivado, entre otras causas, de la progresiva liberalización del comercio mundial, de la reciente ampliación europea a diez nuevos Estados miembros, de la reforma de las políticas comunitarias, del desarrollo tecnológico, del aumento de las exigencias medioambientales y de la aparición de nuevas demandas de calidad y seguridad alimentaria por parte de los consumidores.

A tales elementos ha de unirse el fenómeno del envejecimiento general de la población y de las sociedades⁵, fruto de la combinación de tasas de fecundidad bajas⁶ con el aumento de la esperanza de vida⁷, que en el futuro conllevará algunos cambios demográficos sin precedentes reestructuradores de la sociedad actual ante las exigencias sociales y económicas derivadas de estas nuevas realidades⁸ ante las importantes consecuencias y repercusiones que en todos los ámbitos de la vida diaria éste desplegará –en la economía afectará al crecimiento económico, al ahorro, las inversiones y el consumo, los mercados laborales, las pensiones...; a la salud y la atención médica; a la composición y organización de la familia...⁹–, obligando a buscar y a encontrar nuevas formas de vivir, trabajar y atender a otras personas.

Este hecho configurará, por tanto, no sólo un factor determinante de las potencialidades de desarrollo, sino también de las limitaciones de importantes zonas geográficas, siendo mucho más acusadas en unas regiones que en otras, en la medida que existen fuertes diferencias territoriales en la cantidad y la proporción de personas de edad.

Esta circunstancia es significativamente más relevante en el ámbito rural y, por extensión, en el sector agrario español, que, en su conjunto, ha envejecido de forma acelerada, con ocho o diez puntos de diferencia sobre la media nacional. Si el porcentaje nacional de mayores es, en la actualidad, del 17%, en muchos núcleos rurales supera el 25 o el 30%¹⁰, por cuanto en éste han influido otras circunstancias de muy variada índole:

⁴ Cfr. Comisión de la Comunidades Europeas, «Propuesta de Decisión del Consejo sobre las Directrices estratégicas comunitarias de desarrollo rural (Período de programación de 2007-2013)», COM (2005) 304 final, Bruselas 5-7.2005, pág. 5.

⁵ Cfr. L. Lorenzo Carrascosa, «Consecuencias del envejecimiento de la población: el futuro de las pensiones», http://www.ine.es/daco/daco42/sociales/infosoc_envej.pdf, pág. 3.

⁶ El número medio de hijos por mujer en España en el año 2002 era de 1,25.

⁷ En el caso español la esperanza de vida se situaba en el año 2002 en 75,7 años para los hombres y en 83,1 años para las mujeres.

⁸ Documento de Naciones Unidas, «Una sociedad para todas las edades. Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento. Madrid 8 a 12 de abril de 2002», pág. 1.

⁹ Documento de Naciones Unidas, «Una sociedad para todas las edades. Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento. Madrid 8 a 12 de abril de 2002», pág. 1.

¹⁰ Cfr. VV.AA., *Libro Blanco de la Agricultura y el Desarrollo Rural*, tomo I, Edit. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid, 2004, pág. 559.

- el progresivo abandono del campo a las ciudades, esto es, el éxodo de brazos del sector agrario a la industria y los servicios, en ese «proceso constante de expulsión demográfica y de reducción del volumen de la población activa del sector»¹¹;
- el retorno de los emigrantes de las décadas de los sesenta-setenta¹²; y
- el empleo de los jóvenes en las nuevas actividades implantadas en las zonas rurales –especialmente de turismo rural–, sin que exista un relevo generacional eficaz, ante el aumento de medidas vinculadas a la diversificación de la economía rural mediante el fomento de la creación de actividades no agrícolas ya sea a manos de agricultores o de otros.

De hecho, a fin de apuntar un dato estadístico más reflejo de esta realidad, es necesario señalar que más de la mitad de los 6,5 millones de titulares de explotaciones agrarias en la Unión Europea es mayor de 55 años, y sólo el 8% tiene menos de 25 años. Situación que es especialmente acusada en Reino Unido y en los países meridionales, Portugal, Grecia, Italia y también España, donde el porcentaje se eleva al 53%¹³.

Este envejecimiento de la población agraria tiene una repercusión directa en el crecimiento económico de las zonas rurales y en sus perspectivas, en la medida en que la agricultura continúa siendo en gran modo su principal recurso y el colectivo de los trabajadores de mayor edad el que ocupa los puestos de trabajo en el sector agrario y la titularidad de las explotaciones, identificándose esta circunstancia como una de las deficiencias estructurales presentes que condicionan su desarrollo, por lo que se exige una reducción de recursos humanos agrícolas hasta alcanzar la media óptima europea fijada en algo menos del 6%, en tanto constituye uno de los métodos de optimización del patrimonio agrario europeo¹⁴.

Ante tales antecedentes, y por lo que respecta al sector agrario, las estrategias para conseguir una mejora de su competitividad deberían encaminarse hacia:

- la mejora de las infraestructuras,

¹¹ Cfr. A. Martín Valverde, «Mercado de trabajo agrícola y legislación social en el medio rural», *TL*, n.º 2 (1985), págs. 27-28.

¹² Tal y como afirma el Prof. Martín Valverde, la agricultura constituyó el gran depósito de aprovisionamiento de recursos humanos en los procesos de industrialización y terciarización del sistema productivo. A. Martín Valverde, «Legislación laboral y relaciones laborales en la agricultura», en VV.AA., *Las relaciones laborales y la reorganización del sistema productivo*, ed. preparada por F. Durán López, Córdoba, 1983, pág. 233.

¹³ Cfr. C.E.S., *Informe sobre Análisis y perspectivas del sector primario de la Unión Europea*, cit., pág. 7.

¹⁴ Obsérvese que la población activa agraria ha sufrido a lo largo de los años un continuo y prolongado descenso: en el año 1900 era del 69%; del 66,5% en el 1910; algo superior al 50% tras la Guerra Civil y en torno al 10% en el año 1994.

- la modernización de las explotaciones,
- la reducción de los costes de los suministros,
- la inversión en tecnología y capital humano, y
- la mejora de la organización empresarial.

Además, deberían desarrollarse políticas de estímulo a la incorporación de mujeres y agricultores jóvenes, a través de facilidades en la transmisión de explotaciones, preferencias en las cuotas y derechos, fortalecimiento de programas formativos, fomento del asociacionismo...¹⁵.

A tales fines respondía la implantación de una serie de medidas, derivadas de la adopción del Reglamento (C.E.) n.º 1257/99 del Consejo, de 17 de mayo de 1999, sobre la ayuda al desarrollo rural a cargo del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (F.E.O.G.A.) y por el que se modifican y derogan determinados Reglamentos¹⁶, cuyo objeto era, de una parte, favorecer el rejuvenecimiento de la población agraria, dando paso a generaciones con una nueva visión de esta actividad –ayudas a la primera instalación de agricultores jóvenes; ayudas al cese anticipado de la actividad agraria...– y, de otra, aumentar la viabilidad de las explotaciones mediante el dimensionamiento apropiado y su reestructuración –ayudas para la mejora de infraestructuras y modernización de explotaciones; diversificación de las actividades de producción...–, así como la elevación del grado de cualificación profesional de sus titulares –ayudas a la mejora de la cualificación profesional agraria; ayudas a la formación e investigación agroalimentaria...– y el mantenimiento de un tejido social suficiente y viable –ayudas a zonas desfavorecidas...–, y que a su vez todo ello resulte acorde con la salvaguardia del medio ambiente, la conservación de los espacios naturales –ayudas al fomento de métodos de producción agraria compatibles con el medio ambiente mediante la racionalización de productos químicos, la agricultura ecológica...– y la calidad alimentaria.

Camino éste que se prevé continuado en el período 2007-2013, en tanto que la futura política de desarrollo rural se centra en tres ámbitos fundamentales: la economía agroalimentaria, el medio ambiente, y la economía y la población rurales, en el sentido amplio. La nueva generación de estrategias y programas de desarrollo rural se articulará en torno a tres ejes: competitividad de la agricultura, los alimentos y la silvicultura; gestión del suelo y medio ambiente; y calidad de vida y diversificación de las actividades económicas en las zonas rurales.

En el caso del eje referente a la competitividad, se aplicarán medidas relativas al capital humano y físico en los sectores de la agricultura, los alimentos y la

¹⁵ Cfr. C.E.S., *Informe sobre Análisis y perspectivas del sector primario de la Unión Europea*, cit., págs. 62-63.

¹⁶ D.O.C.E. L 160 de 26 de junio de 1999.

silvicultura (fomento de la transferencia de conocimientos y de las innovaciones) y a los productos de calidad¹⁷.

Y ello, por cuanto aún hoy se afirma que los problemas y desafíos que plantea la política de desarrollo rural son:

- Desde el punto de vista económico: las zonas rurales cuentan con ingresos notablemente inferiores a la media, una población activa envejecida y una mayor dependencia del sector primario.
- Desde el punto de vista social: queda claramente demostrado que el desempleo es más elevado en las zonas rurales; algunos factores tales como la baja densidad de población y la despoblación de algunas zonas pueden agravar también el riesgo de dificultades tales como el difícil acceso a servicios básicos, la exclusión social y la reducción de las oportunidades de empleo.
- Desde el punto de vista medioambiental: es preciso lograr un equilibrio ponderado con el fin de garantizar que la agricultura y la silvicultura aporten una contribución positiva al medio rural y, en términos generales, al medio ambiente.

Por ello, la Comisión de las Comunidades Europeas, en su «Propuesta de Reglamento del Consejo relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (F.E.A.D.E.R.)»¹⁸, fija las prioridades en materia de desarrollo rural, estableciendo tres ejes prioritarios:

1.º Aumento de la competitividad del sector agrícola y forestal, cuyas medidas consistirán en:

- a) Medidas destinadas a mejorar el potencial humano a través de:
 - i) acciones relativas a la información y la formación profesional, incluida la divulgación de conocimiento científicos y prácticas innovadoras, de las personas que trabajan en los sectores agrícola, alimentario y forestal;
 - ii) la instalación de jóvenes agricultores;

¹⁷ Así se dispuso en las conclusiones de la Conferencia celebrada en Salzburgo en noviembre de 2003, siendo los objetivos atribuidos a las futuras políticas de desarrollo rural:

- mejorar la competitividad del sector agrícola mediante el apoyo a la reestructuración,
- mejorar el medio ambiente y el espacio rural mediante el apoyo a la gestión del espacio, y
- mejorar la calidad de vida en las zonas rurales y fomentar la diversificación de las actividades económicas mediante la adopción de medidas destinadas al sector agrícola y a otros agentes rurales.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (F.E.A.D.E.R.)» [COM (2004) 490 final – 2004/0161 (CNS)].

¹⁸ Comisión de las Comunidades Europeas, «Propuesta de Reglamento del Consejo relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (F.E.A.D.E.R.)», COM (2004), 490 final, Bruselas, 14-7-2004.

- iii) la jubilación anticipada de los agricultores y trabajadores agrícolas;
 - iv) la utilización de servicios de asesoramiento por parte de los agricultores y silvicultores;
 - v) la implantación de servicios de gestión de las explotaciones, sustitución y asesoramiento, así como servicios de asesoramiento en el sector forestal;
- b) Medidas de reestructuración y desarrollo del potencial físico y de fomento de la innovación a través de:
- i) la modernización de las explotaciones;
 - ii) el aumento del valor económico de los bosques;
 - iii) el aumento del valor añadido de los productos agrícolas y forestales;
 - iv) la cooperación para el desarrollo de nuevos productos, procesos y tecnologías en el sector agrícola y alimentario y en el sector forestal;
 - v) la mejora y el desarrollo de las infraestructuras agrícolas y forestales relacionadas con la evolución y la adaptación de la agricultura y la silvicultura;
 - vi) la reconstitución del potencial de producción agrícola dañado por catástrofes naturales y la implantación de medidas preventivas adecuadas;
- c) medidas destinadas a mejorar la calidad de la producción y de los productos agrícolas a través de:
- i) ayudas a los agricultores para que puedan adaptarse a las normas estrictas establecidas en la normativa comunitaria;
 - ii) el apoyo a los agricultores que participen en programas relativos a la calidad de los alimentos;
 - iii) el apoyo a las agrupaciones de productores en materia de desarrollo de actividades de información y promoción de productos en el marco de programas relativos a la calidad de los alimentos;
- d) medidas transitorias destinadas a la República Checa, Estonia, Chipre, Letonia, Lituania, Hungría, Malta, Polonia, Eslovenia y Eslovaquia relacionadas con:
- i) el apoyo a las explotaciones agrícolas de semisubsistencia en curso de reestructuración;
 - ii) el apoyo a la creación de agrupaciones de productores¹⁹.

¹⁹ Art. 20 del Reglamento (C.E.) n.º 1698/2005 del Consejo, de 20 de septiembre de 2005 relativo a las ayudas al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (F.E.A.D.E.R.), D.O.C.E. L 277, 21-10-2005.

2.º *Gestión de las tierras*, cuyas medidas consistirán en:

- a) Medidas centradas en la utilización sostenible de las tierras agrícolas a través de:
 - i) ayudas destinadas a indemnizar a los agricultores por las dificultades naturales en zonas de montaña;
 - ii) ayudas destinadas a indemnizar a los agricultores por las dificultades en zonas distintas de las de montaña;
 - iii) ayudas «NATURA 2000» y ayudas relacionadas con la Directiva 2000/60/C.E.;
 - iv) ayudas agroambientales;
 - v) ayudas relativas al bienestar de los animales;
 - vi) ayudas a las inversiones no productivas;
- b) medidas centradas en la utilización sostenible de las tierras forestales a través de:
 - i) ayudas a la primera forestación de tierras agrícolas;
 - ii) ayudas a la primera implantación de sistemas agroforestales en tierras agrícolas;
 - iii) ayudas a la primera forestación de tierras no agrícolas;
 - iv) ayudas «NATURA 2000»;
 - v) ayudas en favor del medio forestal;
 - vi) ayudas a la recuperación del potencial de producción forestal e implantación de medidas preventivas;
 - vii) ayudas a inversiones no productivas²⁰.

3.º *Calidad de vida en las zonas rurales y diversificación de la economía rural*, cuyas medidas estarían destinadas a:

- a) Medidas de diversificación de la economía rural, concretamente:
 - i) la diversificación hacia actividades no agrícolas;
 - ii) la ayuda a la creación y el desarrollo de microempresas con vistas al fomento del espíritu empresarial y del desarrollo de la estructura económica;
 - iii) el fomento de actividades turísticas;
- b) medidas de mejora de la calidad de vida en las zonas rurales, concretamente:
 - i) la prestación de servicios básicos para la economía y la población rural;
 - ii) la renovación y el desarrollo de poblaciones rurales;

²⁰ Art. 36 del Reglamento (C.E.) n.º 1698/2005 del Consejo de 20 de septiembre.

- iii) la conservación y mejora del patrimonio rural;
- c) una medida relativa a la formación e información de los agentes económicos que desarrollen sus actividades en los ámbitos cubiertos por el eje prioritario 3;
- d) una medida relativa a la adquisición de cualificaciones y la promoción con vistas a la elaboración y aplicación de una estrategia de desarrollo local²¹.

Lejos de pretenderse en este trabajo abordar el análisis de todas y cada una de las medidas adoptadas, su objeto es mucho más humilde: el estudio, de un lado, de entre aquéllas destinadas a favorecer el relevo generacional, de la que guarda unos singulares vínculos de conexión con el Sistema de Seguridad Social, esto es, del régimen normativo de las ayudas destinadas a favorecer el cese anticipado de la actividad agraria, en tanto que asimilable al régimen de jubilación anticipada, y, de otro, de los distintos preceptos establecidos por el ordenamiento jurídico sobre el acceso a la jubilación para los trabajadores que desempeñan labores agrarias, lo que permitirá afirmar si con este tipo de actuaciones se está llevando a cabo en esta materia –lucha contra el envejecimiento para modernizar las explotaciones y aumentar su viabilidad– una política transversal coherente o si, por el contrario, se está ante lo que ha dado en llamarse «un viaje de ida y vuelta».

II. EL REAL DECRETO 5/2001, DE 12 DE ENERO

A) BREVE REFERENCIA HISTÓRICA DE SU CONFIGURACIÓN NORMATIVA

En el año 1992, una de las tres medidas complementarias introducidas por la reforma de la Política Agrícola Comunitaria fue la recogida por el Reglamento (C.E.E.) n.º 2079/92, del Consejo, de 30 de junio de 1992, por el que se establecía un régimen comunitario de ayudas a la jubilación anticipada en la agricultura²², lo que dio lugar a la promulgación del Real Decreto 477/1993, de 2 de abril, por el que se regulaba un régimen de ayudas destinado a fomentar el cese anticipado en la actividad agraria, para su instrumentalización, siendo modificado por el Real Decreto 539/1994, de 25 de marzo, con el fin de simplificar el pago de las cuotas de la Seguridad Social de los beneficiarios.

Un año después vería la luz el Real Decreto 1695/1995, de 20 de octubre, que, bajo la misma rúbrica y manteniendo las finalidades de reestructuración, rejuvenecimiento y de carácter social contempladas en la normativa anterior, flexibilizaba algunas condiciones e incrementaba la ayuda por superficie transferida, con el objetivo de impulsar esta línea de ayudas ante el bajo número de

²¹ Art. 52 del Reglamento (C.E.) n.º 1698/2005 del Consejo de 20 de septiembre.

²² D.O.L. 215 de 30 de julio de 1992.

agricultores acogidos desde su entrada en vigor²³. Objetivo también perseguido por el Real Decreto 2286/1998, de 23 de octubre, por el que se modificaba el Real Decreto 1695/1995, de 20 de octubre, dado que el número de agricultores acogidos había sido inferior al programa aprobado²⁴.

Unos años más tarde, y tras la adopción del Reglamento (C.E.) n.º 1257/99 del Consejo, de 17 de mayo de 1999, se promulgó el Real Decreto 5/2001, de 12 de enero, todavía hoy vigente²⁵, modificado por el Real Decreto 708/2002, de 19 de julio, que en su art. 11, bajo la rúbrica *Criterios de prioridad*, establece medidas complementarias al Programa de Desarrollo Rural para las Medidas de Acompañamiento de la Política Agraria Común, con el objeto de ajustar la concesión de ayudas a los recursos presupuestarios disponibles.

Pese a las continuas modificaciones normativas, el régimen de ayudas destinado a fomentar el cese anticipado en la actividad agraria siempre ha estado guiado por un hilo conductor, su finalidad, que no es otra que contribuir:

- al disfrute de una renta por parte de los titulares de explotaciones agrícolas de edad avanzada que decidan cesar en su actividad agraria ante las dificultades de reconversión profesional que este colectivo presenta;
- a la sustitución de estos agricultores de edad avanzada por agricultores que puedan mejorar la viabilidad económica de las explotaciones que continúen, y
- a la recuperación para fines no agrarios de tierras agrícolas que, por no ofrecer un rendimiento satisfactorio, no puedan destinarse a fines agrarios²⁶.

Es decir, estas ayudas, desde sus orígenes, se han encontrado destinadas a impulsar la reestructuración del sector agrario mediante el favorecimiento del relevo generacional y el aumento de la viabilidad de las explotaciones agrarias a través de su ampliación y la elevación del grado de cualificación profesional de sus titulares.

²³ Sobre la legislación anterior, véase el Reglamento (C.E.E.) n.º 1096/88, del Consejo, del 25 de abril de 1988, por el que se establece un régimen comunitario del fomento del cese anticipado de la actividad agraria (D.O. L 110 de 29 de abril de 1988), y el Real Decreto 1178/1989, de 29 de septiembre.

Objetivo ya perseguido por la Ley 19/1995, de 4 de julio, de modernización de las explotaciones agrarias.

²⁴ Sobre tales cuestiones, Dictamen 3923/1998, de la Comisión Permanente del Consejo de Estado, en sesión celebrada el día 22 de octubre de 1998.

²⁵ Según la Oficina Presupuestaria del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (en adelante M.A.P.Y.A.), la financiación estatal en el período 2000-2006 será de 122.901 millones de euros.

Sobre estas cifras y lo presupuestado por el F.E.O.G.A.-Garantía, véase el Dictamen 3845/2000, de la Comisión Permanente del Consejo de Estado, en sesión celebrada el día 28 de diciembre de 2000.

²⁶ Art. 1.2 del Reglamento (C.E.E.) n.º 2079/92, de 30 de junio de 1992.

B) NATURALEZA JURÍDICA

Una vez delimitado el ámbito jurídico de actuación, Real Decreto 5/2001, de 12 de enero, conviene detenerse en el análisis de su naturaleza jurídica, y ello no sólo por cuanto la doctrina científica no es pacífica al respecto, sino también porque de la conclusión a la que se llegue dependerá la justificación de su estudio en el presente trabajo.

En primer lugar, un sector de la doctrina científica, y de la más cualificada doctrina, sin cuestionarse esta circunstancia, cuando hace referencia al régimen de ayudas destinado a fomentar el cese anticipado en la actividad agraria alude a la incentivación de la jubilación anticipada²⁷. Argumento refrendado por el mismo Reglamento (C.E.E.) n.º 2079/92, del Consejo, de 30 de junio de 1992, que ya en su título identificaba el régimen de ayudas comunitario a la jubilación anticipada²⁸.

En segundo lugar, otro sector de la doctrina sostiene que no se trata, jurídicamente, de un supuesto de jubilación ni, por tanto, de jubilación anticipada, porque estas ayudas no son prestaciones del Sistema de la Seguridad Social –no aparecen en la relación general del art. 38 T.R.L.G.S.S. ni se financian con sus recursos–, son previas a la jubilación (por lo que llegado el momento, el sujeto deberá ejercitar el derecho a la pensión correspondiente formalizando la correspondiente solicitud) y responden a una finalidad básicamente de política económica –reestructuración y rejuvenecimiento del sector agrario–, distinta de la que es propia de la Seguridad Social –cobertura frente a estados de necesidad concretos derivados de la ausencia de ingresos o del aumento de gastos–²⁹.

A ello ha de unirse que los beneficiarios de las mencionadas ayudas mientras las estén percibiendo serán considerados en situación asimilada a la de alta con la consiguiente obligación de cotizar en el correspondiente Régimen del Sistema de la Seguridad Social.

²⁷ Ampliamente sobre estas cuestiones, cfr. M.^a A. Castro Argüelles, «El régimen comunitario de ayuda al cese anticipado de la actividad agraria a partir del Reglamento (C.E.) n.º 1257/1999», *AL*, n.º 22 (2000), págs. 394-396.

Cfr. M. Alonso Olea y J. L. Tortuero Plaza, *Instituciones de Seguridad Social*, 17.^a ed., revisada, Edit. Civitas, Madrid, 2000, pág. 518; y E. Borrajo Dacruz, «Régimen jurídico de la jubilación anticipada en la titularidad de las explotaciones agrarias: C.E.E. y España», *AL*, vol. III (1998), págs. 751 a 769.

²⁸ No obstante, téngase presente que tanto los Reglamentos precedentes como los posteriores hacen referencia a un régimen de ayudas destinado a fomentar el cese anticipado de la actividad agraria, obviando cualquier identificación con la jubilación anticipada, aun cuando en distintos textos de variado orden pueden encontrarse alusiones a esta materia como «jubilación anticipada», así, el Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (F.E.A.D.E.R.)», el propio Real Decreto 5/2001, de 12 de enero, o la «Propuesta de Reglamento del Consejo relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (F.E.A.D.E.R.)».

²⁹ Cfr. L. Hurtado González e I. Marín Alonso, *La Seguridad Social Agraria*, Edit. Laborum, Murcia, 1999, págs. 286-287.

En tercer lugar, y sin excluirlo plenamente del campo de la Seguridad Social, algunos autores mantienen, aun afirmando que el cese en la actividad agraria, ya sea por cuenta propia (cedente), ya sea por cuenta ajena (trabajador agrario), no supone el paso a una situación de jubilación, que la ayuda al cese anticipado se asimila más bien con las situaciones de prejubilación que con las de jubilación anticipada³⁰.

Ante tales antecedentes, es necesario afirmar que si bien es cierto que este régimen de ayudas no es una prestación propiamente dicha de la Seguridad Social ni puede hablarse de un supuesto de anticipación de la edad de jubilación por debajo de los sesenta y cinco años de edad, no lo es menos que se asemeja a la normativa sobre la anticipación de la edad de jubilación, en tanto que las finalidades perseguidas son comunes: evitar una jubilación traumática de los agricultores envejecidos mediante el establecimiento de un puente hasta alcanzar la edad de jubilación legalmente prevista³¹. Elemento bastante para abordar su estudio.

C) CAMPO DE APLICACIÓN

a) **Ámbito subjetivo**

Son beneficiarios de estas ayudas:

- el cedente o cesionista: agricultor que cede su explotación a un cesionario o a un servicio o entidad de transmisión, y
- los trabajadores de las explotaciones cedidas: personas que ejercen su actividad en la explotación del cedente, independientemente de su condición de miembros de la familia del titular o asalariadas.

El art. 4 del Real Decreto 5/2001, de 12 de enero, establece los requisitos que han de concurrir en el cedente para tener derecho a las ayudas:

- a) tener cumplidos los cincuenta y cinco años de edad sin haber cumplido los sesenta y cinco en el momento del cese³²;
- b) haber ejercido la actividad agraria durante los diez años anteriores al cese³³;

³⁰ Cfr. M.^a A. Castro Argüelles, «El régimen comunitario de ayuda al cese anticipado de la actividad agraria a partir del Reglamento (C.E.) n.º 1257/1999», *cit.*, págs. 400-401.

³¹ Cfr. J. L. Tortuero Plaza, *Jubilación forzosa versus jubilación flexible (Reforma y propuesta de capitalización parcial)*, Edit. Civitas, Madrid, 2002, pág. 89.

³² Recuérdese como aun contemplando el Reglamento C.E.E. la edad mínima de 55 años de edad, España venía manteniendo la edad de 60 años desde el Real Decreto 1178/1989, de 29 de septiembre, para acceder a las ayudas de cese anticipado de la actividad.

³³ El Comité Económico y Social Europeo en su Dictamen sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (F.E.A.D.E.R.)», recuerda que varios de los nuevos Estados miembros de la Unión Europea están llevando a cabo un complejo proceso de transformación en el sector agrícola, y que este pro-

- c) haber cotizado a cualquier Régimen del Sistema de la Seguridad Social durante un período previo tal que le permita completar, al cumplir los sesenta y cinco años de edad, al menos quince años de cotización;
- d) estar al corriente de las obligaciones fiscales y con la Seguridad Social;
- e) transmitir su explotación, en caso de ser propietario de la misma, a un cesionario o a un servicio o entidad de transmisión; y,
- f) cesar definitivamente en la actividad agraria³⁴.

Por otro lado, los requisitos que ha de cumplir el trabajador por cuenta ajena, familiar del titular de la explotación o asalariado, para ser beneficiario de este tipo de ayudas son:

- a) tener cumplidos los cincuenta y cinco años de edad sin haber cumplido los sesenta y cinco en el momento del cese del cedente;
- b) haber cotizado a cualquier Régimen del Sistema de la Seguridad Social durante un período previo tal que le permita completar, al cumplir los sesenta y cinco años de edad, al menos quince años de cotización, de los cuales los dos últimos anteriores al cese han de ser sin interrupción;
- c) estar al corriente de las obligaciones fiscales y con la Seguridad Social;
- d) haber dedicado a la actividad agraria, al menos, la mitad de su tiempo de trabajo durante los cinco años anteriores al cese;
- e) haber trabajado en la explotación del empresario cedente como mínimo durante el tiempo equivalente a tres años de trabajo a tiempo completo durante los cinco años que preceden al inicio del cese de dicho titular; y

ceso aún no ha concluido. En consecuencia, la condición por la que se requiere haber desarrollado una actividad agrícola durante los diez años anteriores al cese para poder beneficiarse de la ayuda a la jubilación anticipada resulta, en estos casos, demasiado estricta, por lo que se propone que se establezca un período transitorio durante el cual sería suficiente un período más corto de actividad agrícola, añadiendo para el solicitante la condición suplementaria de haber trabajado en el sector agrícola durante la mayor parte de su vida activa.

³⁴ Sin embargo, es conveniente señalar que las distintas Comunidades Autónomas, junto a los requisitos establecidos, regulan otras exigencias. Así, la Comunidad Autónoma de Extremadura establece en el art. 2 del Decreto 38/2001, de 6 de marzo, por el que se establece un régimen de ayudas destinadas a fomentar el cese anticipado en la actividad agraria (D.O.E. 13 marzo) que los cedentes para tener derecho a estas ayudas además de las establecidas en el art. 4 del reiteradamente mencionado Real Decreto 5/2001, de 12 de enero, deberán acreditar: su condición de agricultor a título principal durante los tres años anteriores a su solicitud de cese; su domicilio social y fiscal en Extremadura y estar dados de alta en el Registro de Explotaciones Agrarias en el momento de la solicitud de la ayuda. En términos parecidos se pronuncia la Orden de la Consejería de Agricultura y Pesca de Andalucía de 28 de agosto 2001, por la que se establecen normas para la aplicación del régimen de ayudas destinadas a fomentar el cese anticipado en la actividad agraria. (B.O.J.A. de 4 de septiembre). Sin incorporar exigencia nueva, Orden de 24 de abril de la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente de Castilla-La Mancha, por la que se regula el régimen de ayudas destinadas a fomentar el cese anticipado en la actividad agraria durante el año 2001 (D.O.C.M. 5 de junio).

f) cesar definitivamente en la actividad agraria³⁵.

En estos casos, la percepción de las ayudas destinadas al cese anticipado no se genera como derecho propio, sino que es derivada, esto es, para que estos sujetos puedan ser beneficiarios es necesario que los titulares de las explotaciones en las que vinieran prestando sus servicios cesen en la actividad agraria con fines comerciales.

Además existe una importante limitación en cuanto a los beneficiarios de las ayudas al cese en su calidad de trabajadores de las explotaciones, ya que sólo

³⁵ La nueva redacción del art. 23 del Reglamento (C.E.) n.º 1698/2005 del Consejo de 20 de septiembre, es la siguiente:

Art. 23. Jubilación anticipada.

1. La ayuda prevista en el art. 20, letra a), inciso iii), se prestará a:
 - a) los agricultores que decidan cesar su actividad agrícola con el fin de ceder su explotación a otros agricultores;
 - b) los trabajadores agrícolas que decidan cesar todo trabajo agrícola con carácter definitivo una vez cedida su explotación.
2. El cesionista:
 - a) no tendrá menos de 55 años, aunque no habrá alcanzado aún la edad normal de jubilación en el momento de la cesión, o tendrá como máximo 10 años menos que la edad normal de jubilación en el Estado miembro de que se trate, en el momento de la cesión;
 - b) deberá cesar toda actividad agrícola con fines comerciales con carácter definitivo;
 - c) deberá haber desarrollado una actividad agrícola durante los 10 años anteriores a la cesión.
3. El cesionario:
 - a) sucederá al cesionista instalándose tal como establece el art. 22, o
 - b) será un agricultor de menos de 50 años, o una persona jurídica de derecho privado, que se haga cargo de la explotación agrícola cedida por el cesionista para aumentar el tamaño de su explotación.
4. El trabajador agrícola:
 - a) no tendrá menos de 55 años, aunque no habrá alcanzado aún la edad normal de jubilación, o tendrá como máximo 10 años menos que la edad normal de jubilación en el Estado miembro de que se trate;
 - b) habrá dedicado al menos la mitad de su tiempo de trabajo a la actividad de ayuda familiar o de trabajador agrícola en la explotación en los cinco años anteriores;
 - c) habrá trabajado en la explotación agrícola del cesionista durante un período mínimo equivalente a dos años a tiempo completo durante los cuatro años anteriores a la jubilación anticipada del cesionista;
 - d) deberá estar afiliado a un régimen de seguridad social.
5. La duración total de la ayuda a la jubilación anticipada no podrá superar un período de 15 años en el caso del cesionista y del trabajador agrícola. Dejará de prestarse transcurrido el septuagésimo cumpleaños del cesionista y la edad normal de jubilación del trabajador agrícola.
En caso de que el Estado miembro pague a un cesionista una jubilación normal, la ayuda a la jubilación anticipada se concederá como suplemento, teniendo en cuenta el importe de la jubilación nacional.
6. El importe máximo subvencionable de la ayuda es el establecido en el anexo [18.000 € por cesionista y año/180.000 € importe total por cesionista/4.000 € por trabajador y año/40.000 € importe total por trabajador].

se concederá indemnización a uno por explotación, teniendo preferencia los trabajadores asalariados sobre los familiares, y dentro de ellos, si hubiera más de uno, el más antiguo, y en caso de igualdad, el de mayor edad³⁶.

Elemento a tomar en especial consideración de entre los requeridos tanto a un colectivo como a otro para acceder a este régimen de ayudas es aquél que hace referencia a la vinculación que durante un período de tiempo más o menos prolongado con la actividad agraria han debido mantener, la exigencia de «profesionalidad en el trabajo agrario»³⁷ y ello por cuanto con ella se persiguen dos objetivos concretos:

- a) contribuir de un modo decidido al rejuvenecimiento del sector y
- b) evitar las situaciones de fraude que se pudieran derivar por el trasvase de la población comprendida en este grupo de edad a la realización, por un espacio temporal breve, de la actividad agraria con el único objetivo de beneficiarse de éstas. Situación más proclive si cabe en el mundo agrario en el que la situación de desempleo estructural es una constante³⁸.

b) **Ámbito objetivo**

Entre los requisitos que han de concurrir para ser beneficiario de este tipo de ayudas se establece la necesidad de transmitir la explotación, en caso de ser propietario de la misma, a un cesionario o a un servicio o entidad de transmisión y cesar definitivamente en la actividad agraria.

No basta, por tanto, con cesar en la actividad agraria con fines comerciales para el cedente, sino que además se exige la transmisión de la explotación; transmisión que debe ser de la explotación agraria entendida en su sentido más amplio, englobando no sólo su base territorial, sino también todos los derechos, cuotas, cantidades de referencia y concesiones administrativas afectas, tanto a la parte agrícola como a la ganadera, es decir, en su concepto más extenso, tal y como era definida por la S.T.S. 9 marzo 1970³⁹: «toda explotación agrícola [...] como una entidad económica cuya finalidad es la obtención de beneficios mediante el desarrollo de la actividad humana y el empleo o utilización de bienes materiales o de equipo adscritos a ella, a fin de obtener y mejorar la producción de una o más fincas rústicas que constituyan el objeto de la explotación y le

³⁶ Recuérdese que el art. 3.2 *in fine* del Reglamento (C.E.E.) n.º 2079/92, de 30 de junio de 1992, establecía que las ayudas a la jubilación anticipada serían cofinanciadas por la Comunidad hasta un máximo de dos trabajadores por explotación.

³⁷ Cfr. E. Borrajo Dacruz, «Régimen jurídico de la jubilación anticipada en la titularidad de las explotaciones agrarias: C.E.E. y España», *cit.*, pág. 760.

³⁸ El art. 14 del Real Decreto 5/2001, de 12 de enero, establece una medida de control, atribuyendo a las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de las funciones que les son propias, la realización anual de un control sobre una muestra del 5% de los beneficiarios a fin de verificar el cumplimiento de las condiciones que dieron lugar a la concesión de la ayuda.

³⁹ R.J. 1970, 1161.

sirven de base; de tal manera, que cualquier actividad humana, faena o tarea que tenga por finalidad el mejor rendimiento o el incremento de los productos agrícolas, forestales y pecuarios, ya se realicen en la misma finca explotada, ya se efectúen fuera de su contorno, si persiguen como objetivo el mejoramiento de la producción, el aumento en el rendimiento o la necesidad de proveer a la posibilidad de ejecución de las labores o la mayor facilidad en su realización, están integradas en el ciclo de producción y comprendidas en el ámbito de la explotación»⁴⁰ y hoy es contemplada por el art. 2.2 de la Ley 19/1995, de 4 de julio: «conjunto de bienes y derechos organizados empresarialmente por su titular en el ejercicio de la actividad agraria, primordialmente con fines de mercado, y que constituye en sí misma una unidad técnico-económica».

No obstante lo anterior, se establece que el cedente pueda seguir explotando, como máximo, un 10% de la superficie agrícola de su explotación, sin superar en ningún caso una hectárea, y una unidad de ganado mayor, con fines de autoconsumo⁴¹.

A ello ha de unirse que la transmisión ha de realizarse a aquellos sujetos que reúnan las condiciones de cesionarios agrarios, teniendo tal consideración:

- a) Las personas físicas titulares de explotaciones agrarias con preexistencia de un año antes de la fecha del cumplimiento del cese en la actividad agraria por el cedente, cuando cumplan las siguientes exigencias:
 - a.1) No haber cumplido los 50 años de edad en el momento del cese del cedente.
 - a.2) Poseer una capacidad profesional suficiente, determinándose ésta mediante la conjunción de criterios de formación lectiva y experiencia profesional.
 - a.3) Estar dado de alta en el Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social (en adelante R.E.A.) o en el Régimen Especial de Trabajado-

⁴⁰ En este sentido, véase M.^a E. Casas Baamonde y J. E. Serrano Martínez, «Régimen Especial Agrario (II). Trabajadores por cuenta propia», en VV.AA., *Diecisiete lecciones sobre Regímenes Especiales de la Seguridad Social*, Madrid, 1972, pág. 95, quienes señalan como «el concepto de labores agrarias ha sido objeto de una interpretación extensiva por una importante doctrina jurisprudencial, según la cual son trabajos agrícolas “todos los que sean necesarios o convenientes para conseguir los mejores resultados y los máximos rendimientos en la producción agraria de la finca” (S.T.S. en interés de la Ley de 21 de abril de 1969); concepto este muy amplio, que incluye tanto las labores que, sin ser típicamente agrarias *per se*, revistan esta naturaleza en razón de su concreta finalidad del beneficio de la explotación de esta clase –dice la S.T.S. de 15 de noviembre de 1968–, “ya que otra interpretación llevaría al absurdo de excluir faenas imprescindibles para la obtención de la utilidad, integradas, por tanto, en la concepción unitaria de la profesión campesina...”, como las que aun discurriendo extra fundo sean tan necesarias como las de laboreo, siembra y recolección y tengan una conexión inescindible con la explotación».

⁴¹ Cfr. E. Borrajo Dacruz, «Régimen jurídico de la jubilación anticipada en la titularidad de las explotaciones agrarias: C.E.E. y España», *cit.*, pág. 764, señala que con esta medida se recoge la tradición de los trabajadores del campo a mantener una parcela o sector de actividad profesional hasta que la invalidez total o la muerte les «retire» totalmente del mundo del trabajo.

res Autónomos (en adelante R.E.T.A.) en función de su actividad agraria y haber cotizado en estos regímenes un período mínimo de un año.

- a.4) Ejercer o pasar a ejercer, por el aumento de la dimensión de la explotación, la actividad a título principal.
- b) Los trabajadores del sector agrario que, no siendo titulares de una explotación, cumplan los requisitos del párrafo precedente.
- c) Los agricultores jóvenes, tal y como son definidos por la Ley 19/1995, de 4 de julio –Agricultor joven, la persona que haya cumplido los dieciocho años y no haya cumplido cuarenta años y ejerza o pretenda ejercer la actividad agraria (art. 2.7)–.
- d) Las cooperativas y entidades asociativas agrarias.

En todo caso, los cesionarios han de comprometerse a ejercer la actividad agraria a título principal y a mantener la explotación resultante de la transmisión o explotación equivalente durante un plazo no inferior a 5 años. En el supuesto de que antes del transcurso de éste el cesionario abandonara la actividad, la explotación transmitida deberá ponerse a disposición del servicio o entidad de transmisión para su reasignación hasta completar el período.

También la transmisión de la explotación podrá realizarse a cesionarios no agrarios, siendo tales quienes se hagan cargo de las tierras cedidas para destinarlas a usos forestales, a creación de reservas ecológicas o a otros usos no agrarios.

Esta dualidad de transmisión determinará las formalidades que han de concurrir en cada caso:

- 1.º Cuando se transmite a cesionario agrario ha de realizarse en propiedad o en arrendamiento por un plazo no inferior a 5 años y siempre superior al período de tiempo transcurrido entre la fecha de cese y el momento en que el cedente cumpla los 65 años de edad.
En aquel supuesto en el que el cedente no sea propietario de toda o parte de la explotación, deberá resolver los contratos que afecten a la actividad productiva de la explotación.
La transmisión en propiedad se formalizará en escritura pública. El arrendamiento se podrá formalizar bien en escritura pública o mediante contrato privado inscrito en el Registro Especial de Arrendamientos Rústicos de la Comunidad Autónoma respectiva.
- 2.º Cuando se transmite a cesionarios no agrarios ésta se podrá formalizar a través de las entidades o servicios de transmisión autorizados por las correspondientes Comunidades Autónomas o, en su defecto, a través de los órganos competentes de la Comunidad Autónoma en que radique la explotación.

Por último, es de reseñar que las explotaciones agrarias cedidas y las resultantes de la transmisión han de reunir una serie de requisitos:

- a) La explotación del cedente tendrá una dimensión mínima de 12 hectáreas tipo; no deberá utilizar más de dos unidades de trabajo asalariado, ni éstas sobrepasar la aportación de mano de obra familiar y tampoco deberá haber experimentado una reducción en la superficie superior al 20% en los dos últimos años anteriores a la solicitud del cese anticipado, salvo cuando el cesionario sea su hijo y ya hubiera recibido parte de la explotación con anterioridad al cese.
- b) La explotación preexistente del cesionario deberá contar con una dimensión mínima de 16 hectáreas tipo. Si el cesionario es un agricultor joven que se instala con motivo del cese o un trabajador asalariado, deberá ampliar la explotación del cedente con una dimensión mínima equivalente a 12 hectáreas tipo dentro de los cuatro años siguientes a su instalación. No obstante, el cesionario, entre la explotación que aporta y la que recibe, debe tener una rentabilidad por U.T.A. igual o superior al 35% de la renta agraria de referencia⁴².

Sin embargo, no puede olvidarse, y pese a lo anterior, que, tal y como se establece por el art. 11 del Real Decreto 708/2002, de 19 de julio, existen unos «criterios de prioridad» en los procedimientos de gestión de las ayudas destinadas a favorecer el cese anticipado en la actividad agraria, con la finalidad de ajustar la concesión de ayudas a los recursos presupuestarios disponibles⁴³, cuales son:

- a) Que el cedente sea mayor de sesenta años;
- b) Que el cesionario reúna los requisitos para ser calificado como agricultor joven;
- c) Que la explotación del cedente se acoja a un plan de reestructuración sectorial establecido por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación o la Comunidad Autónoma;
- d) Que la cesión de toda la explotación se realice en régimen jurídico de propiedad, y
- e) Que la explotación del cedente esté ubicada en zona desfavorecida beneficiaria de la indemnización compensatoria.

Pudiendo las distintas Comunidades Autónomas aplicar todos, o algunos, de los mencionados criterios de prioridad en la selección de beneficiarios.

⁴² El estudio de la mejora de la viabilidad de la explotación deberá realizarse por las respectivas Comunidades Autónomas en un período de cinco años.

La renta de referencia para el año 2005 ha sido fijada en 21.229 € por la Orden A.P.A./4277/2004, de 22 de diciembre.

⁴³ Dentro del Programa Horizontal para Medidas de Acompañamiento, el cese anticipado de la actividad agraria supone el 15,35% del presupuesto (509,3 millones de euros).

III. LA TODAVÍA VIGENCIA DEL ART. 52.2 R.G.R.E.A. Y OTRAS DISPOSICIONES

Como se ha señalado, el Real Decreto 5/2001, de 12 de enero, persigue el objetivo de aumentar la viabilidad de las explotaciones agrarias a través de un régimen de ayudas a «la jubilación anticipada» que contribuya a ofrecer unos ingresos a los agricultores de edad avanzada que decidan cesar su actividad agraria, para favorecer así la sustitución de estos agricultores por otros que puedan hacer más viables las explotaciones que continúen⁴⁴.

Sin embargo, es necesario plantearse si este conjunto de medidas socioeconómicas es coherente con las disposiciones normativas reguladoras de la jubilación de los trabajadores agrarios, y ello por cuanto se encuentran en el ordenamiento jurídico vigente preceptos con finalidades, quizá, distintas, con las que se propicia el retraso en el abandono de las actividades agrarias.

Así, el art. 52.2 del Decreto 3772/1972, de 23 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General del Texto Refundido de las Leyes 38/1966, de 31 de mayo, y 41/1970, de 22 de diciembre, por las que se establece y regula el Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social (en adelante R.G.R.E.A.), establece que el disfrute de la pensión de jubilación «será compatible con la realización de labores agrarias que tengan carácter esporádico y ocasional»⁴⁵, entendiéndose que cumplen dichas exigencias aquéllas que no duran más de seis días laborables consecutivos y siempre que en ellas no se invierta el período equivalente a un trimestre en el plazo de un año⁴⁶.

Esta situación resulta paradójica, no ya sólo analizándola en el contexto actual de la política agraria, con un complejo encaje en ésta, sino también si se realiza una interpretación histórica de las normas reguladoras de la materia, por cuanto se desprende que los objetivos perseguidos por aquellos textos no difieren por completo con los establecidos por la política de desarrollo rural impulsada desde la Unión Europea:

⁴⁴ No se ha de olvidar, sin embargo, que entre los objetivos perseguidos por la nueva política agraria, ligada a las políticas de desarrollo rural y regional, se encuentran, entre otros: proteger y mejorar el medio natural y las condiciones de higiene y bienestar de los animales, así como mejorar la calidad agroalimentaria, garantizar un tejido social bastante y fijar la población en el espacio rural.

En torno a este carácter multifuncional de la actividad agraria, puede consultarse la reciente Ley 4/2004, de 18 de mayo, de la Explotación Agraria y del Desarrollo Rural en Castilla-La Mancha.

⁴⁵ Adviértase que el art. 165 T.R.L.G.S.S. declara incompatible el disfrute de la pensión de jubilación, en su modalidad contributiva, con el trabajo del pensionista, cualquiera que fuese la duración de éste e independientemente de que dé lugar o no a la inclusión del trabajador en alguno de los diferentes Regímenes del Sistema de la Seguridad Social.

⁴⁶ La doctrina judicial entiende que el requisito de habitualidad para quedar encuadrado en el Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social concurre con la cotización por el número mínimo de peonadas para acceder al subsidio por desempleo de los trabajadores eventuales agrarios –35 peonadas–.

- a) Estimular el trabajo campesino de forma que se logre la continuidad en la vida laboral de aquellos trabajadores que el campo necesita, facilitando con ello la posibilidad de su formación y especialización en las tareas agrícolas de cara a un mayor rendimiento y a una mejor remuneración; y
- b) Conseguir que la población agraria esté constituida por un colectivo humano en el que su núcleo fundamental esté formado por trabajadores en edad laboral de óptimo rendimiento, atenuando la tendencia emigratoria actual de este grupo, para evitar el peligroso envejecimiento de la población activa en el campo⁴⁷.

No obstante lo anterior, habrá de entender la vigencia de esta disposición, aun cuando se conciba que se encuentre en total desacuerdo con el contexto general de la política agraria, como medida con la que se busca allegar nuevos recursos económicos a la maltrecha economía del trabajador agrario⁴⁸.

En aquellos supuestos en los que la realización de labores agrarias se declare compatible con el percibo de la cuantía de la pensión de jubilación, el empresario para el cual presta servicios por cuenta ajena vendrá obligado a formalizar la protección por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

Cuando la realización de labores agrarias sea superior a seis días laborables consecutivos o en ellas se invierta, en el plazo de un año, el período equivalente a un trimestre, el trabajador deberá comunicar tal circunstancia a la Entidad Gestora, suspendiéndose el percibo de la pensión y debiéndose formalizar la inscripción en el censo agrario y cotizar por los mismos, cotizaciones que darán lugar a la revisión de la cuantía de la pensión de jubilación por el incremento que éstas supondrán en el porcentaje aplicable a la base reguladora para la determinación de la misma.

Junto a lo anterior, se destaca que en la última década se han producido numerosas reformas normativas que afectan directamente a la configuración jurídica de la acción protectora del Sistema de la Seguridad Social en materia de prestación por jubilación, con las que se instaura la flexibilización de la edad de jubilación. Con ellas se persigue el doble objetivo de, por un lado, propiciar una permanencia en la actividad del trabajador, incentivando el alargamiento de la vida laboral de los trabajadores de mayor edad por las importantes ventajas para el trabajador y para los sistemas de pensiones y, por otro, favorecer la jubilación anticipada a trabajadores por cuenta ajena afiliados al Sistema de la Seguridad Social con posterioridad al 1 de enero de 1967 que presenten una larga carrera de aseguramiento y que hubieren cesado en el trabajo por causa no imputable a ellos⁴⁹.

⁴⁷ E. de M. de la Ley 38/1966, de 31 de mayo.

⁴⁸ Recuérdese que las cuantías de las pensiones concedidas por el R.E.A. se encuentran entre las más bajas de todo el Sistema de la Seguridad Social.

⁴⁹ La contrariedad o asistematicidad de objetivos que parece desprenderse «no es real ya que con tales medidas se pretende hacer frente a dos realidades sin duda distintas pero ambas presentes

Así, en primer lugar, se introdujo un nuevo apartado 3 en el art. 161 Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Re-fundido de la Ley General de la Seguridad Social (en adelante T.R.L.G.S.S.), estableciendo los requisitos que han de concurrir para que los trabajadores que no hubieran tenido la condición de mutualista laboral por cuenta ajena con anterioridad al 1 de enero de 1967 puedan acceder a la nueva jubilación anticipada:

- a) acreditar una edad real de sesenta y un años, sin que resulten aplicables los coeficientes reductores del art. 161.2 T.R.L.G.S.S.;
- b) estar inscrito en la Oficina del Servicio Público de Empleo correspondiente, como demandante de empleo, durante un plazo de, al menos, seis meses inmediatamente anteriores a la fecha de solicitud de la jubilación;
- c) estar en alta o en situación asimilada a la del alta, ya que de no ser así no podrá acceder a la pensión de jubilación hasta el cumplimiento de los sesenta y cinco años de edad (art. 161.5 T.R.L.G.S.S.);
- d) acreditar un período mínimo de cotización efectiva de treinta años completos, esto es, día a día, sin incluir la parte proporcional por pagas extraordinarias ni el abono de años y días de cotización por cotizaciones anteriores a 1 de enero de 1967;
- e) que el cese en el trabajo, consecuencia de la extinción del contrato de trabajo, se haya producido por causa no imputable a la libre voluntad del trabajador, entendiéndose por tal la inequívoca manifestación de voluntad de quien, pudiendo continuar su relación laboral y no existiendo razón objetiva que lo impida, decide poner fin a la misma⁵⁰.

Sin embargo, y a pesar de la vocación de generalidad de este precepto de reconocer la anticipación de la edad de jubilación por debajo de los sesenta y cinco años a amplios colectivos de trabajadores, el mismo no es aplicable a los trabajadores incluidos en el ámbito de aplicación del R.E.A., uno de los sectores productivos en los que las características personales, formativas e incluso geográficas de los trabajadores, así como la situación de las empresas aconsejan que se les facilite la salida del mercado de trabajo, ni en el R.E.T.A., Regímenes en los que se encuadran los trabajadores agrarios.

en el mercado de trabajo, esto es, la exigencia en un mismo ámbito, por un lado, de trabajadores cuyas características personales, formativas e incluso geográficas así como la situación de las empresas para las que prestan servicios hacen difícilmente sostenible no sólo su permanencia en activo sino incluso su reincorporación al mercado de trabajo y, por otro lado, trabajadores en los que no concurren tales circunstancias, respecto de los cuales es posible pensar en un alargamiento voluntario de su vida laboral». S. del Rey Guanter y C. Gala Durán, «La regulación de la jubilación gradual y flexible: análisis del contenido de la Ley 35/2002, de 12 de julio y de los RR.DD. 1131 y 1132/2002, de 31 de octubre», *Relaciones Laborales*, n.º 11, 2003, pág. 22.

⁵⁰ Estas exigencias han sido flexibilizadas, entre otros, por el art. 1.6 del Real Decreto 1132/2002, de 31 de octubre.

Por otro lado, y en segundo lugar, la Ley 47/1998, de 23 de diciembre, dictó reglas para el reconocimiento de la jubilación anticipada del sistema de la Seguridad Social, en determinados casos especiales, llevando a cabo la ampliación de los colectivos que podrían ser beneficiarios de la prestación de jubilación antes de cumplir los sesenta y cinco años, en tanto que posibilita que por aquellos Regímenes que nunca contemplaron la jubilación anticipada en sus normas de derecho transitorio se reconozcan a partir de ese momento pensiones de jubilación anticipada.

Esta normativa, que no alteró el régimen jurídico establecido en los distintos Regímenes de la Seguridad Social sobre el cómputo recíproco de cotizaciones, introdujo una nueva regla⁵¹, no en cuanto a la determinación del Régimen que debe reconocer la prestación, que continuaba siendo aquél en el que acreditó el mayor número de cotizaciones, sino porque podría reconocerse la pensión anticipadamente en dicho Régimen siempre que hubiese estado afiliado a un Régimen que reconociese ese derecho, es decir, siempre que se acreditase el requisito de la edad en alguno de los Regímenes que se hubieran tenido en cuenta para la totalización de los períodos de cotización.

Sin embargo, y aunque una simple lectura de tal medida podría llevar a entenderla encaminada a facilitar el relevo generacional en el campo, ha de tenerse presente que el derecho a acceder a la pensión de jubilación anticipada en un Régimen que no contemplase esta posibilidad en sus normas de derecho transitorio –caso del R.E.A. y del R.E.T.A.– se encuentra condicionado al cumplimiento de unos requisitos adicionales y restrictivos, cuya concurrencia será necesaria:

- «a) Que el interesado tuviese la condición de mutualista el 1 de enero de 1967 o en cualquier fecha con anterioridad, o que se le certifique por algún país extranjero períodos cotizados o asimilados, en razón de actividades realizadas en el mismo, con anterioridad a las fechas indicadas, que, de haberse efectuado en España, hubieran dado lugar a la inclusión de aquél en alguna de las Mutualidades Laborales, y que, en virtud de las normas de Derecho Internacional, deban ser tomadas en consideración»; y,
- «b) Que, al menos, la cuarta parte de las cotizaciones totalizadas a lo largo de la vida laboral del trabajador se hayan efectuado en los Regímenes que reconozcan el derecho a la jubilación anticipada o a los precedentes de dichos Regímenes, o a Regímenes de Seguridad Social extranjeros,

⁵¹ Art. único.1 de la Ley 47/1998, de 23 de diciembre: «[...] cuando el trabajador no haya cumplido la edad mínima para causar el derecho a la pensión de jubilación en el Régimen por el que deba resolverse el derecho, por ser aquél en que se acredite el mayor número de cotizaciones, podrá reconocerse la pensión por dicho Régimen, siempre que se acredite el requisito de edad en alguno de los demás Regímenes que se hayan tenido en cuenta para la totalización de los períodos de cotización [...]».

en los términos y condiciones señalados en la letra anterior, salvo que el total de cotizaciones a lo largo de la vida laboral del trabajador sea de treinta o más años, en cuyo caso, será suficiente con que se acredite un mínimo de cotizaciones de cinco años en los Regímenes antes señalados» (art. único.2 de la Ley 47/1998, de 23 de diciembre).

De lo precedente se colige que los trabajadores agrarios sólo tendrán acceso a la anticipación de la edad de jubilación cuando cumplan los requisitos exigidos, siendo además la pensión de jubilación objeto de una disminución por la aplicación de porcentajes reductores a la base reguladora, los cuales variarán por cada año o fracción de año que, en el momento del hecho causante, le falte al interesado para cumplir los sesenta y cinco años de edad –efectos que se mantendrán en el tiempo–. Circunstancia que, sin duda alguna, desincentivará el acceso a la jubilación anticipada.

En tercer lugar, el art. 166.1 T.R.L.G.S.S. establece que los trabajadores que hayan alcanzado la edad ordinaria de jubilación y reúnan los requisitos para causar derecho a la misma, podrán acceder a la jubilación parcial sin necesidad de la celebración simultánea de un contrato de relevo⁵², una muestra de la voluntad de legislador de incentivar el alargamiento de la vida profesional.

En cuarto lugar, en el mismo sentido que el párrafo precedente, la D.A. 32.^a T.R.L.G.S.S. establece que los trabajadores por cuenta propia incluidos en el campo de aplicación del Régimen Especial Agrario quedarán exentos de cotizar a la Seguridad Social salvo, en su caso, por incapacidad temporal y por contingencias profesionales, en el supuesto de tener cumplidos sesenta y cinco o más años de edad y acreditar treinta y cinco o más años de cotización efectiva a la Seguridad Social, sin que se computen a estos efectos las partes proporcionales de pagas extraordinarias, con lo se pone en entredicho la voluntad del legislador español de favorecer el relevo generacional de los trabajadores del campo.

Y, en quinto y último lugar, en este recorrido de lo que ha dado en llamarse «de ida y vuelta», se encuentra también el art. 112.bis T.R.L.G.S.S., que, bajo la rúbrica *Cotización con sesenta y cinco o más años*, dispone que los empresarios y trabajadores quedarán exentos de cotizar al Sistema de Seguridad Social por contingencias comunes, salvo incapacidad temporal, respecto de aquellos trabajadores por cuenta ajena con contrato de trabajo indefinido, en los que concurren las circunstancias de tener cumplidos sesenta y cinco o más años de edad y acreditar treinta y cinco o más años de cotización efectiva a la Seguridad Social, disposición no aplicable a los trabajadores agrarios⁵³.

⁵² Aplicable a los trabajadores incluidos en el R.E.A.S.S., tal y como recoge la D.A. 8.^a T.R.L.G.S.S.

⁵³ Disposición Adicional 8.^a T.R.L.G.S.S.

IV. CONSIDERACIONES FINALES

Por todo cuanto antecede, y ante el objetivo expreso de las políticas de desarrollo rural de favorecer la reestructuración de las explotaciones agrarias para favorecer su viabilidad a través del relevo generacional, hay que reseñar la importante incongruencia que se produce en esta materia, ya que de un lado, mediante el establecimiento de medidas de carácter socioeconómico, se fomenta el cese anticipado de la actividad agraria; y de otro, los distintos preceptos reguladores de la prestación de jubilación en el Sistema de la Seguridad Social de los trabajadores agrarios no sólo los privan del acceso a la jubilación anticipada, sino que además incentivan la prolongación de la vida activa agraria, con exenciones en las cotizaciones.

Se hace necesario, por tanto, un conjunto de políticas transversal y coherente, que dinamice un sector en el que entre sus características estructurales se encuentran el envejecimiento y la escasa formación de los trabajadores.