



G CONSELLERIA
O AGRICULTURA,
I PESCA I ALIMENTACIÓ
B DIRECCIÓ GENERAL
/ AGRICULTURA,
RAMADERIA
I DESENVOLUPAMENT
RURAL

Document: consulta prèvia
Expedient:
Codi SIA:
Emissor (DIR3): A04027006

Consulta prèvia a l'elaboració d'un decret pel qual s'estableixen els principis generals de coordinació, organització i funcionament pels quals s'han de regir els bancs de terres en l'àmbit de les Illes Balears i es crea el banc de terres de Mallorca

La situació de les terres agrícoles s'ha convertit en un tema de preocupació de primera magnitud a la Unió Europea. La terra és un dels elements bàsics sobre els quals es configura la realitat del mitjà rural i el sector agropecuari. La sostenibilitat i la viabilitat de les explotacions agràries depèn de manera molt important de l'estructura de la propietat de la terra de cada comunitat autònoma. Les polítiques de terres sempre han tingut un paper central en les polítiques agràries de les diferents administracions agràries. Abordar les polítiques de terres i les mesures per garantir-ne l'accés i la distribució té, a més, un impacte directe sobre la distribució justa de les ajudes la Política Agrària Comuna, atès que tant el pagament bàsic com la futura ajuda a la renda per a la sostenibilitat tenen com a principal referència la superfície. A aquesta dimensió socioeconòmica se n'hi afegeix una altra que resulta crucial en un context de canvi climàtic. Les terres agrícoles són, després dels oceans, l'embornal més gran de CO₂ que tenim, i el manteniment de la fertilitat del sòl resulta essencial en el compliment dels objectius de l'Agenda Verda Europea, no només pel seu paper en el balanç de les emissions, sinó perquè la mateixa fertilitat dels sòls garanteix l'equilibri de la biodiversitat. L'estratègia «De la granja a la taula» i l'estratègia de «Biodiversitat 2030», aprovades per la Unió Europea, estableixen objectius molt concrets en relació amb la fertilitat dels sòls.

L'any 2011 la FAO va aprovar les Directrius sobre governança responsable de la terra, que van ser subscrietes tant per la Unió Europea com per Espanya. El 10 de novembre de 2016, el Parlament Europeu va presentar un informe d'autoiniciativa sobre la realitat de la terra a Europa en el qual van participar nombrosos experts i



organitzacions. Aquest procés va culminar amb l'aprovació al Parlament Europeu de la Resolució sobre la situació de l'accés i la concentració de terres agrícoles a Europa, la qual cosa constitueix un primer pas en l'objectiu d'aprovació d'una directiva marc sobre governança responsable de la terra.

Els problemes i reptes relacionats amb la terra, tant en l'àmbit estatal com a les Illes Balears, han quedat reflectits en els documents de diagnòstic aprovats entre el Ministeri i les comunitats autònomes per elaborar el Pla Estratègic Nacional de la PAC. Aquests diagnòstics han donat com a resultat una prioritització de 87 necessitats que s'hauran de traduir en les actuacions de la futura PAC per a Espanya. Els problemes relacionats amb la terra apareixen de manera directa en l'objectiu específic 1 de la PAC, relatiu a la viabilitat de la renda agrària; en l'objectiu específic 5, amb relació a la qualitat i la fertilitat dels sòls, i en l'objectiu 7, referit al relleu generacional.

Entre l'any 2006 i 2016 s'ha produït un descens en la superfície agrària útil (SAU) a les Illes Balears d'un 21 %, mentre que el descens mitjà a la resta d'Espanya ha estat d'un 7 %. La pèrdua de SAU té orígens molt diversos: el canvi d'usos del sòl és un d'aquests, però també l'abandonament de l'activitat. Els processos d'artificialització resulten molt aguts en un territori sotmès a fortes pressions des d'altres sectors econòmics. Però, a més a més, la ubicació de l'arxipèlag balear al mar Mediterrani ens fa més vulnerables al canvi climàtic i l'impacte d'aquesta vulnerabilitat sobre el sòl es tradueix en un indicador de l'erosió que situa al 23,4 % la superfície en risc mitjà o alt, amb perdudes mitjanes de 10 t/sòl per hectàrea i any.

El caràcter insular determina la petita grandària mitjana de les explotacions, la seva dispersió parcel·lària i el règim de tinència de la terra. Mentre que la SAU mitjana per explotació a Espanya, d'acord amb les dades de 2018, és de 24,6 ha, a les Illes Balears la SAU mitjana és de 16,6 ha; és a dir, un 30,84 % menys que a la resta d'Espanya. Si a Espanya i a les Illes Balears, el 60 % de les terres s'exploten en règim de propietat, l'arrendament a les Illes Balears té una incidència molt menor que a Espanya (20 %, en contra del 33 %). No obstant això, el règim de parceria segueix tenint un pes fonamental, recolzat en dues institucions característiques. Ens referim als contractes d'amitgers de Mallorca i a la Societat Rural Menorquina, la qual és una figura societària de dret civil. D'aquesta manera, la parceria a les Balears abasta el 18 % de la terra conreada, mentre que en la resta d'Espanya només arriba al 6 %.

La forta pressió econòmica sobre el sòl derivada del valor que aconseguim quan es destina a altres sectors econòmics explica per ell mateix l'elevat preu de la terra agrícol i la seva evolució constant a l'alça. Així, els preus mitjans de les terres agràries a Illes Balears s'han incrementat entre 2001 i 2019 un 55 %, mentre que



la mitjana d'Espanya es troba en un 35,5 %. Això vol dir haver passat de 12.880 €/ha, de mitjana, a 19.976 €/ha.

Els problemes relacionats amb l'estructura de la terra tenen a veure de manera clara amb les dificultats de relleu generacional en el sector. El 61,2 % de la terra està en mans de persones de més de 55 anys, mentre que les persones de menys de 35 anys tan sols tenen el 4,5 % de la terra. Les dificultats en l'accés a la terra són evidents en el moment de la instal·lació o incorporació al sector. Un 62 % de la gent jove que s'hi instal·len declaren que el seu principal problema ha estat l'accés a la terra, i un 83 % de les persones que volen instal·lar-s'hi i no ho aconsegueixen declaren que la raó ha estat la impossibilitat d'accedir a la terra adequada. A més, continua persistint una desigualtat de gènere important: la terra es troba en mans masculines i tan sols el 23,07 % de la terra la tenen dones, les parcel·les de les quals són un 44 % més petites que les dels homes. Tot això explica l'alta proporció de la fórmula de l'arrendament entre titulars joves, que se situa en el 38 % de les terres que manegen, la qual cosa resulta una font d'inestabilitat important per a la consolidació d'una activitat com l'agrària.

En aquest context adquireixen un valor important les terres agràries que són propietat pública. A les Illes Balears és entorn d'un 5,5 % de la superfície agrària útil amb diverses qualitats i possibilitats, però, en tot cas, representa una oportunitat per utilitzar-la d'una manera social i econòmica activa. És necessari tenir en compte que la titularitat pública és diversa i, així, trobam terres que són propietat de la Comunitat Autònoma, però també parcel·les d'ajuntaments, altres entitats locals, ministeris i organismes autònoms de l'Estat, la qual cosa fa que qualsevol actuació que es pretengui dur a terme en l'àmbit territorial trobi barreres derivades d'aquesta circumstància.

En els darrers anys s'han posat en marxa iniciatives en diverses comunitats autònomes que pretenen dinamitzar l'estructura de la terra i afavorir-hi l'accés. Es tracta de bancs de terra o fons de terra agrària, així com altres fórmules que en sumen fins a un total de 68 de diferents, de les quals la més antiga i consolidada és el banc de terres de Galícia, impulsat des de la mateixa Xunta. Però, a més, en els darrers dos anys, la proposta s'ha incorporat a diverses lleis autonòmiques per tal de consolidar jurídicament el que ja eren projectes incipients. En l'àmbit autonòmic de les Illes Balears hi ha iniciatives públiques i privades en un grau de desenvolupament més o menys consolidat, com ara el Fons de Terres de Formentera o el Banc de Terres promogut per entitats socials d'Eivissa o de Mallorca.

Les noves polítiques de terres en el segle XXI han d'afavorir, sens dubte, l'activitat agrària i el relleu generacional en el camp incorporant dinamisme a l'estructura de la tinència i propietat de la terra. Les noves polítiques de terres han d'abordar els nous reptes, que són l'abandonament de l'activitat agrària, amb la seva



repercussió directa en l'absència de maneig d'àmplies zones del territori, la forta competència pels usos del sòl agrari, el segellament i l'artificialització dels sòls més fèrtils, l'increment constant del preu de la terra, la falta de renovació i actualització de les institucions jurídiques que suporten la propietat, la possessió i l'ús.

Seguint aquesta dinàmica, la Llei 3/2019, de 31 de gener, agrària de les Illes Balears, a l'article 122, recull els bancs de terres, sobre els quals estableix el següent:

El Govern, els consells insulars i els ajuntaments poden crear bancs de terres: *a)* creant registres administratius de caràcter públic i instruments que facilitin el contacte entre l'oferta i la demanda de finques rústiques de l'illa, conreades o cultivables, o per a finalitats de conservació de la natura; *b)* oferint la disponibilitat de terrenys públics per a l'aprofitament agrari de les persones que l'administració en qüestió estableixi com a usuàries potencials.

El paràgraf segon de l'article 122 determina que «el Consell de Govern, a proposta del conseller competent en matèria agrària, ha d'establir mitjançant un decret els principis generals d'organització i funcionament pels quals es regiran els bancs de terres».

Amb la finalitat de donar compliment a l'article 133.1 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques, es posa a la disposició de la ciutadania, dels subjectes i de les organitzacions més representatives potencialment afectades per la futura norma la informació relacionada amb els aspectes següents:

a) Problemes que es pretenen solucionar

- Superar la dispersió i atomització en la recerca de solucions i en el desenvolupament d'iniciatives amb relació a l'accés a la terra a través de la definició dels principis generals de coordinació, organització i funcionament del conjunt de les terres disponibles.
- Frenar la pèrdua i l'abandonament de la superfície agrària útil disponible a les Illes Balears per al sector agrari i ramader.
- La immobilitat de l'estructura i propietat de la terra i la seva distribució que determina una excessiva parcialització de les explotacions i un minifundisme que dificulta aconseguir explotacions més viables i sostenibles en la seva dimensió i, per tant, frena l'augment de la renda agrària per UTA.



- La falta de relleu generacional en el camp i les dificultats en l'accés a la terra agrària, especialment per a la gent jove que s'incorpora al sector, les dones i per a altres grups socials que pretenguin engegar una activitat productiva en el sector primari i que malgrat això no disposen d'antecedents familiars i socials els ho faciliti.
- Frenar la pèrdua dels sòls de més valor agronòmic i edafològic a conseqüència dels canvis d'ús del sòl i dels processos d'artificialització i segellament.
- La rigidesa de les institucions jurídiques que sostenen l'ús, la gestió i l'administració de les terres agràries.
- L'increment constant dels preus de la terra agrària.
- Augmentar la producció agrària viable i sostenible de les Illes Balears posant en ús el conjunt de les terres disponibles, de manera que s'aconsegueixi un nivell més alt d'autoabastiment en aquelles produccions en els quals som competitiu i en aquelles en les quals som deficitari, com és el cas de l'alimentació animal.
- La falta d'aprofitament productiu de les terres agràries de titularitat pública.
- Deteriorament del paisatge i dels ecosistemes agraris tradicionals.

Per això, el banc de terres definirà:

- Els sistemes i condicions per a la cessió de l'ús i aprofitament de les terres agràries disponibles.
- Una sèrie de les diferents tipologies de contractes per dur a terme entre les parts, que inclouen, a més de les reflectides en la llei d'arrendaments rústics, les cessions, donacions, cooperació en la successió d'explotacions, i que possibiliti l'ús de les finques públiques per tornar a dotar-les del seu ús agrari.
- Un servei de peritatge de l'estat de l'explotació o el terreny que garanteixi les condicions del terreny (arbrat, infraestructures, maquinària).
- Una dinamització per augmentar l'oferta i la demanda a cada illa, a través dels consells d'Eivissa, Menorca i Formentera. A Mallorca, serà competència de la Conselleria d'Agricultura la dinamització de l'illa.



- Un sistema clar i les figures necessàries que ajudin a la resolució dels conflictes que puguin sorgir.
- Una plataforma digital on totes les terres disponibles puguin ser oferides. Inclouen la localització SIGPAC i el tipus de terreny: si té instal·lacions i el seu estat; si és de regadiu, i una sèrie de paràmetres que s'inclouen en el registre RIA per millorar-ne l'optimització.

b) La necessitat i oportunitat d'aprovar-la

Es pretén donar compliment a les previsions de l'article 122 de la Llei agrària de les Illes Balears, que estableix les directrius següents:

1. El Govern, els consells insulars i els ajuntaments poden crear bancs de terres de les formes següents:
 - Creant registres administratius de caràcter públic i instruments que facilitin el contacte entre l'oferta i la demanda de finques rústiques de l'illa, conreades o cultivables, o per a finalitats de conservació de la natura.
 - Oferint la disponibilitat de terrenys públics per a l'aprofitament agrari de les persones que l'administració en qüestió estableixi com a usuàries potencials.
2. El Consell de Govern, a proposta del conseller competent en matèria agrària, ha d'establir mitjançant un decret els principis generals d'organització i funcionament pels quals es regiran els bancs de terres.

El banc de terres estarà adscrit a la Direcció General d'Agricultura, Ramaderia i Desenvolupament Rural.

c) Els objectius de la norma

- Establir els principis generals d'organització i funcionament pels quals s'han de regir els bancs de terres de les Illes Balears.
- Crear un banc de terres de l'illa de Mallorca.
- Frenar la pèrdua de superfície agrària útil a les Illes Balears.
- Impulsar la dinamització de l'estructura de la terra a les Illes Balears afavorint-ne l'aprofitament i l'ús agrari i ramader.



- Donar suport a la consolidació d'explotacions agràries viables i sostenibles per la seva dimensió adequada.
- Contribuir a mantenir el paisatge i els ecosistemes agraris tradicionals.
- Afavorir el relleu generacional i l'accés a la terra agrària, especialment de joves, dones i col·lectius que vulguin emprendre un projecte de producció agrària i ramadera.
- Donar seguretat jurídica i econòmica a través de la intermediació a les relacions que es generin en l'àmbit del banc de terres.
- Afavorir la coordinació de totes les iniciatives impulsades amb relació a l'ús i accés a la terra agrària.
- Establir unes directrius per a la governança viable i sostenible de les terres agrícoles que formin part del banc de terres de les Illes Balears.

d) Les possibles solucions alternatives reguladores i no reguladores

La Conselleria d'Agricultura, Pesca i Alimentació considera que s'ha d'optar per l'aprovació d'un Decret que reguli l'estructura de funcionament, l'estructura de coordinació, les condicions d'intermediació, el desenvolupament dels objectius i la implementació de les mesures que donin resposta a les necessitats detectades en l'àmbit d'aplicació.

e) Antecedents normatius

- La Llei 3/2019, de 31 de gener, agrària de les Illes Balears.
- La Llei 6/1997, de 8 de juliol, del sòl rústic de les Illes Balears.

Palma, 7 de setembre de 2021

El director general

Fernando Fernández Such