

# Evolución histórica y modernas tendencias normativas del derecho agrario contemporáneo comunitario y español

## Historical evolution and modern regulatory trends of contemporary EU and Spanish agricultural law

---

PABLO AMAT LLOMBART

Facultad de ADE. Universitat Politècnica de València. Camino de Vera s/n. Edificio 7J, 46022 – Valencia. (España)

[pabamlllo@urb.upv.es](mailto:pabamlllo@urb.upv.es)

ORCID <https://orcid.org/0000-0001-7316-6771>

Recibido:28-09-2023. Aceptado: 20-10-23.

Cómo citar: Amat Llombart, Pablo, “Evolución histórica y modernas tendencias normativas del derecho agrario contemporáneo comunitario y español”, *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros* 261 (2023): 185-241.



Este artículo está sujeto a una [licencia “Creative Commons Reconocimiento-No Comercial” \(CC-BY-NC\)](#).

DOI: <https://doi.org/10.24197/reep.261.2023.185-241>

**Resumen:** Estudio y análisis de la evolución histórica del vigente derecho agrario, a nivel comunitario, español y de la Comunidad Autónoma Valenciana. El trabajo contiene un completo y exhaustivo estudio sistemático de los principales ámbitos de desarrollo de la legislación agraria aplicable en la actualidad, ordenados en atención a criterios materiales y de jerarquía normativa. Se plantean y analizan las principales tendencias de política legislativa detectadas en el derecho agrario contemporáneo, incluyendo propuestas de reforma y mejora de la normativa con vistas a futuras regulaciones de la materia.

**Palabras clave:** Derecho agrario; evolución; tendencias normativas.

**Abstract:** Study and analysis of the historical evolution of current agricultural law, at the community level, Spanish and the Valencian Autonomous Community. The paper contains a complete, exhaustive and systematic study of the main areas of development of currently applicable agrarian legislation, ordered according to material and normative hierarchy criteria. Main legislative policy trends detected in contemporary agrarian law are presented and analyzed, including proposals to reform and improve the regulations, with a view to future implementations on the topic.

**Keywords:** Agricultural law; evolution; normative trends.

---

## INTRODUCCIÓN

En 1986 el Reino de España se incorporó como miembro de pleno derecho a la entonces llamada Comunidad Económica Europea (CEE), aceptando la cesión de una parte de soberanía a favor de una entidad supranacional (la CEE, luego CE y hoy Unión Europea<sup>1</sup>), y asumiendo el denominado «acervo comunitario», que incluía la aplicabilidad en España de toda la normativa así como el sistema europeo de fuentes de creación del Derecho comunitario.

Respecto a la agricultura, la actividad agraria y el desarrollo rural, la adhesión de España a la CEE supuso una verdadera revolución en cuanto a las fuentes del Derecho agrario<sup>2</sup>, en su doble acepción habitualmente conocida. En una primera acepción, la que se refiere a los poderes, instituciones o fuerzas sociales con potestad y capacidad para crear normas jurídicas, la producción del Derecho agrario dejó de quedar en las exclusivas manos del Estado central, puesto que a partir de 1986 buena parte de la normativa agraria y la más relevante proviene del legislador comunitario (Parlamento, Comisión Europea y Consejo Europeo). En cuanto a la segunda acepción, la que atiende a las formas de manifestarse el Derecho o tipos de normas jurídicas que lo conforman, destaca el aumento y enriquecimiento de las fuentes jurídicas formales reguladoras de la materia agraria, sumándose a las fuentes nacionales las fuentes del ordenamiento jurídico comunitario (Reglamentos, Directivas, Decisiones...) de plena aplicabilidad en el ordenamiento y territorio españoles.

Con todo, con carácter previo a la incorporación de España a la CEE, no hay que olvidar, a nivel interno, la instauración de un nuevo sistema de distribución de poderes y competencias legislativas derivado de la Constitución Española de 1978. Con el advenimiento del régimen democrático a partir de 1975, España deja de configurarse como un Estado centralista, con un poder legislativo único. Se convierte progresivamente

---

<sup>1</sup> En ese sentido, el Tratado de la Unión Europea (TUE), suscrito en la ciudad de Maastricht el 7 de febrero de 1992 (modificado por el Tratado de Lisboa de 13 de diciembre de 2007, y en vigor desde el 1 de diciembre de 2009), dispone en su artículo 1 lo siguiente: “Por el presente Tratado, las Altas Partes Contratantes constituyen entre sí una Unión Europea, en lo sucesivo denominada «Unión», a la que los Estados miembros atribuyen competencias para alcanzar sus objetivos comunes”.

<sup>2</sup> Vid. DE LA CUESTA SÁENZ, J.M. (2018). La regulación del desarrollo rural en España. *Revista de derecho agrario y alimentario*. 72: pp. 31 a 47.

en un Estado ampliamente descentralizado, mediante el establecimiento de las comunidades autónomas (CCAA), entes territoriales que disponen en su territorio de un relevante poder legislativo, amparado por sus Estatutos de Autonomía y ejercido por Cortes y Parlamentos regionales con amplia capacidad de maniobra en diversos ámbitos materiales, todo ello en detrimento de la potestad legislativa central del Estado (ejercida por las Cortes Generales ubicadas en Madrid).

Por su parte, respecto a la materia agraria y al desarrollo rural, las competencias legislativas y de ejecución normativa de las CCAA han ido aumentando y consolidándose con fuerza en sus respectivos territorios.

En suma, el intrincado sistema de fuentes del Derecho agrario actual resulta de la conformación política y territorial de Europa a lo largo de las últimas décadas, de la sucesiva incorporación de nuevos Estados miembros a la Unión Europea (como España), así como de las relaciones entre el ordenamiento jurídico comunitario y los ordenamientos jurídicos estatales de cada uno de los países miembros.

Ahora bien, en realidad, el Derecho comunitario constituye parte del ordenamiento interno de cada Estado, y se aplica con preferencia o prioridad frente al derecho nacional (principio de supremacía jerárquica). Así, el Derecho estatal no puede invadir las competencias legislativas sobre materias o asuntos cedidos a la UE (competencias exclusivas). En buena medida, la potestad normativa de los Estados en materia agraria pasa a desempeñar una función de desarrollo, concreción, transposición y aplicación de la legislación comunitaria. Y en España, esa función se distribuye y comparte entre el Estado central y las CCAA.

## **1. LA UNIÓN EUROPEA, EL DERECHO AGRARIO COMUNITARIO Y LA PAC**

### **1.1. Derecho primario y derecho derivado**

Las fuentes primarias que conforman el Derecho comunitario se integran ante todo por los Tratados internacionales, mediante los cuales se constituyó inicialmente la CEE en 1957 y que organizaron su funcionamiento (así el TUE<sup>3</sup> y el TFUE<sup>4</sup>). En ellos se establecen los

---

<sup>3</sup> TUE: Tratado de la Unión Europea, suscrito en Maastricht el 7 de febrero de 1992.

<sup>4</sup> TFUE: Tratado de Funcionamiento de la UE, firmado en Roma en 1957, el cual ha sido sucesivamente reformado y actualizado a lo largo del tiempo, sobre todo por el Tratado de Lisboa de 2007.

valores y principios fundamentales de todo orden (jurídicos, democráticos, políticos, institucionales, sociales, económicos, etc.) que organizan la existencia y funcionamiento de la CEE/UE en cuanto organización supraestatal, dotada de personalidad jurídica propia, de autogobierno, con capacidades en el ámbito legislativo, ejecutivo y judicial en relación con las amplias competencias que tiene asignadas, procedentes de la cesión de soberanía nacional por los Estados miembros.

Junto a las «normas constitucionales» dispuestas en los Tratados, otra de las fuentes esenciales del Derecho comunitario lo configura el «Derecho derivado». Los principios, objetivos, políticas, acciones y reglas de funcionamiento contenidos en los Tratados, precisan necesariamente de normas de desarrollo, implementación y ejecución práctica, dentro del marco competencial reservado a la UE. A tal fin, la UE se ha dotado de órganos con capacidad legislativa (Parlamento Europeo y el Consejo Europeo) que, a instancias de las propuestas normativas que plantea la Comisión Europea, aprueban normas jurídicas en forma de Reglamentos, Directivas y Decisiones (principalmente), aplicables a los Estados y a los ciudadanos europeos. Estas normas conforman el «Derecho comunitario derivado», así denominado puesto que proviene de la aplicación de los Tratados constitutivos y de funcionamiento.

En materia de agricultura, la UE se ha dotado de un auténtico y complejo subsistema jurídico propio, a impulsos de una de las políticas que ha asumido la organización desde sus comienzos: la Política Agrícola Común. Por ello, aunque desde una perspectiva exquisitamente formal la Constitución Española es la norma primera y fundamental de nuestro ordenamiento jurídico, no constituye ningún disparate comenzar con una exposición del derecho agrario comunitario que, no se olvide, forma parte del ordenamiento jurídico español en una posición de supremacía con respecto a las normas del Estado y de las Comunidades Autónomas<sup>5</sup>.

## **1.2. Evolución histórica de la Política Agrícola Común y de las competencias de la UE en el ámbito agrario: los dos pilares de la PAC**

Entre las políticas comunitarias y acciones internas que la UE asume como propias, el TFUE dedica su Título III a la agricultura y la pesca (arts. 38 a 44), donde ya se anticipa que la UE definirá y aplicará una política

---

<sup>5</sup> NAVARRO FERNÁNDEZ, J.A. (2005). *Introducción al Derecho agrario. Régimen jurídico de las explotaciones agrarias*. Valencia: Tirant lo Blanch, p. 101.

común de agricultura y pesca, ampliamente vinculada al mercado interior. Así, se dispone que el funcionamiento y desarrollo del mercado interior para los productos agrícolas deberán ir acompañados del establecimiento de una política agrícola común (PAC).

Ciertamente, el propio TFUE (art. 39.1), estableció los grandes objetivos de la PAC, hoy vigentes:

1. Incrementar la productividad agrícola, fomentando el progreso técnico, asegurando el desarrollo racional de la producción agrícola, así como el empleo óptimo de los factores de producción, en particular, de la mano de obra;

2. Garantizar un nivel de vida equitativo a la población agrícola, en especial, mediante el aumento de la renta individual de los que trabajan en la agricultura;

3. Estabilizar los mercados;

4. Garantizar la seguridad de los abastecimientos;

5. Asegurar al consumidor suministros a precios razonables.

Ahora bien, no puede comprenderse adecuadamente el momento y estado actual de la vigente PAC para el periodo 2023-2027, sin vislumbrar los albores de la propia Comunidad Europea, así como sin analizar los avatares, vicisitudes y cambios de la propia y relevante Política Agrícola Comunitaria en los últimos sesenta años, cuestiones que pasamos a abordar seguidamente.

Nos situamos en el año 1962, fecha en que se manifestó la que podríamos calificar como «primera PAC», mediante la adopción, entre otras, de diversas disposiciones sectoriales de regulación de los mercados agrícolas a través de las llamadas Organizaciones Comunes de Mercado (OCM). Cada OCM constituía la base jurídica reguladora de la producción, la comercialización y los regímenes de ayudas de cada uno de los sectores productivos agrícolas y ganaderos. Se planteó así inicialmente una política agraria basada en el control y la regulación de los mercados de productos primarios. De tal forma, la PAC quedó articulada en torno a tres principios básicos: a) La unidad de mercado; b) La preferencia comunitaria (imponiendo aranceles a las importaciones externas); c) La solidaridad financiera. Se instalan, ya entonces, las bases del proteccionismo de las producciones y de los productores agrarios europeos, mediante la financiación directa a la producción agrícola, hecho que constituye el origen de los problemas posteriores que generaron los excedentes agrícolas, la necesidad de su control y la reorientación de la producción al mercado.

Años después, la reforma de la PAC impulsada por el Comisario de Agricultura MacSharry (1992)<sup>6</sup>, supuso un cambio de rumbo en la regulación de la actividad agraria europea, fomentando el tránsito desde un sistema basado principalmente en los precios de apoyo a los agricultores (sistema que llega a descontrollar, incluso sin límites, la producción agraria y el gasto comunitario), hacia un sistema donde las ayudas directas a los agricultores (ayudas a la renta) debían compensar, parcialmente, la fuerte reducción de los precios garantizados. De esta manera se pretendía aumentar la competitividad de la agricultura europea, controlar la producción y el gasto agrícola, así como preservar el medio ambiente.

El Acuerdo de Berlín de 1999<sup>7</sup>, enmarcado en la Agenda 2000, profundiza en los cambios introducidos en 1992, de modo que se continúa reemplazando la política de apoyo a los precios por una política de ayudas a las rentas, al tiempo que se insiste en aspectos tales como el incremento de la competitividad, el impulso a la multifuncionalidad de la agricultura, el desarrollo rural<sup>8</sup> y la tutela de los recursos naturales<sup>9</sup>.

Pero las reformas de la PAC no se detuvieron ahí, pues ya en el año 2002 se planteó la necesidad de impulsar una revisión a medio plazo de la PAC, la cual en principio no debía exceder el alcance de una simple

---

<sup>6</sup> En relación con esta reforma de la PAC, entre otros vid. IBÁÑEZ PUERTA, J. y PÉREZ HUGALDE, C. (1999). Impactos de la reforma de la PAC de 1992 sobre el subsector agrícola español. *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, 185: p. 9 a 30.

<sup>7</sup> Consejo Europeo de Berlín, 24 y 25 de marzo de 1999.

<sup>8</sup> Vid. AMAT LLOMBART, P. (2001). La orientación ambientalista de la política comunitaria de desarrollo rural: del Tratado de Roma de 1957 al Reglamento C.E. nº 1257/1999 del Consejo, de 17 de mayo de 1999. *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*, 38: pp. 30 a 36.

<sup>9</sup> Vid. al respecto, entre otros: MASSOT MARTÍ, A. (2000). La PAC entre la Agenda 2000 y la Ronda del Milenio ¿A la búsqueda de una política en defensa de la multifuncionalidad agraria? *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, 188: pp. 9 a 66; AMAT ESCANDELL, L. (2001). La reforma de la PAC y las nuevas orientaciones al desarrollo rural: ayudas a la comercialización e industrialización de los productos agroalimentarios. En: Carretero García, A. y Carrasco Perera, A. (Coordinadores). *El derecho agrario entre la agenda 2000 y la ronda del milenio (Actas del VIII Congreso Nacional de Derecho Agrario)*. Cuenca: Universidad de Castilla-La Mancha. pp. 351 a 364; AMAT LLOMBART, P. y APARICIO GRAU, J. (2001). El derecho agrario entre la Agenda 2000 y la ronda del milenio. *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*, 38: pp. 25 a 27; CARRETERO GARCÍA, A. (2001). Agenda 2000: la reforma de la PAC, la debilidad de la política rural y la opción de la modulación. *Revista Jurídica de Castilla - La Mancha*, 31: pp. 39 a 68.

«revisión». Sin embargo, esa pretendida «mera revisión» terminó apuntalando la reforma más profunda e incisiva de la PAC en su entonces casi medio siglo de existencia: nos referimos a la relevante reforma de la PAC de 2003<sup>10</sup>.

En efecto, el Acuerdo del Consejo de Ministros de Luxemburgo de 26 de junio de 2003 dio el paso para que la gran mayoría de ayudas directas a la agricultura dejaran de estar vinculadas a la producción. Las ayudas sectoriales, recogidas hasta entonces en las diferentes OCM, inician un proceso de desacoplamiento del producto al productor (*decoupling*), regulándose por un mismo Reglamento base, el Reglamento 1782/2003, de 29 de septiembre, por el que se establecieron disposiciones comunes de aplicación a los regímenes de ayuda directa en el marco de la política agrícola común y se instauraron determinados regímenes de ayuda a los agricultores.

El paulatino y ya irremediable desacoplamiento de las ayudas agrarias iniciado en 2003, quedó reforzado en enero de 2009 a través de la adopción del paquete legislativo conocido como «Chequeo Médico de la PAC»<sup>11</sup>,

---

<sup>10</sup> La doctrina resulta muy abundante sobre esta trascendental reforma de la PAC. Véase, entre otros muchos: MASSOT MARTÍ, A. (2003). La Reforma de la PAC de 2003: hacia un nuevo modelo de apoyo para las explotaciones agrarias. *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, 199: pp. 11 a 60; SUMPSI VIÑAS, J.M. (2003). Una nueva política agraria para una nueva Unión. *Papeles de Economía Española*, 96: (Ejemplar dedicado a: Sector agroalimentario: PAC y cambios en la demanda), pp. 42 a 59; BALLARÍN MARCIAL, A. (2003). La PAC reformada se presenta como modelo de la agricultura sostenible. *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*, 41: pp. 19 a 23; LAMO DE ESPINOSA Y MICHELS DE CHAMPOURCIN, J. (2003). Reflexiones críticas sobre la nueva PAC. *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, 200: (Ejemplar dedicado a: Especial 50 Aniversario), pp. 567 a 584; AMAT LLOMBART, P. y LLOMBART BOSCH, D. (2005). El sistema de ayudas agrarias y el pago único por explotación tras la reforma de la PAC de 2003: análisis jurídico y consecuencias sociales en su aplicación a España. *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*, 46-47: pp. 9 a 66; AMAT LLOMBART, P. (2007). La aplicación del régimen de pago único por las administraciones y tribunales nacionales: el caso español. *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*, 50: pp. 11 a 35.

<sup>11</sup> Sobre el marco general de la revisión o chequeo médico de la PAC, vid. GARCÍA ALVAREZ-COQUE, J.M. y GÓMEZ-LIMÓN RODRÍGUEZ, J.A. (Coordinadores), (2010). *Chequeo médico de la PAC: y perspectivas de la política agraria común tras 2013*. Madrid: Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino. En relación al sector vacuno y lácteo: El sector lácteo en el chequeo médico de la PAC: debate en España. *Frisona española*, 163: 2008, pp. 34 a 41; Borrador de la propuesta para el Programa de apoyo al sector vacuno de leche en el marco del Chequeo médico de la PAC. *Frisona española*, 171: 2009, pp. 74 a 76. También AMAT LLOMBART, P. (2013). El

en cuya virtud casi todas las ayudas cuyo acoplamiento parcial se había delegado a la decisión de los Estados miembros, así como la gran mayoría de primas específicas vinculadas a la producción, quedaron definitivamente desacopladas e integradas en el régimen de pago único entre los años 2010 y 2012. Esta reforma se introduce mediante el Reglamento 73/2009, de 19 de enero, vigente para el pago de las ayudas directas desde 2010 hasta finales de 2013.

La siguiente etapa culminó con la reforma de la PAC de 2013, por la que fue aprobada la PAC para el periodo 2014-2020<sup>12</sup>. Se mantuvieron los dos grandes pilares de la PAC, que conformaban la espina dorsal de la acción comunitaria en materia agraria: el primer pilar, que engloba tanto la política de mercados (Reglamento 1308/2013 sobre OCM agrícolas, OCM única), como el régimen de ayudas y pagos directos a los agricultores (Reglamento 1307/2013); y el segundo pilar, integrado por la política de desarrollo rural (Reglamento 1305/2013).

Respecto a los principios esenciales que conformaron el primer pilar de la PAC, por una parte, el Reglamento 1307/2013 sobre pagos directos a los agricultores, se fundamenta en los siguientes:

1. Consolidación del principio de disociación de pagos directos a los agricultores. Se elimina el régimen de pago único (RPU) vigente desde 2003, siendo sustituido por un régimen de pago básico y otros pagos directos fundados en diversas circunstancias, requisitos y condiciones específicas (por ejemplo, en acciones en beneficio del clima y el medio ambiente, el trabajo agrícola en zonas con limitaciones naturales o en la juventud del agricultor que se instala por vez primera en el sector...).

2. Aumento de la eficacia de la financiación aplicada a los pagos directos.

3. Garantizar el acceso a los pagos y ayudas directas a los «verdaderos agricultores», a los «agricultores activos», negando los pagos directos a las personas físicas y jurídicas cuya actividad agrícola fuera marginal.

4. Convergencia de los pagos. Ante las importantes diferencias individuales en el nivel de ayuda por hectárea, derivadas del uso de referencias históricas, la ayuda directa a la renta fue distribuida más

---

régimen jurídico del sector lechero español en la evolución de la PAC y frente al nuevo marco normativo de la UE: del control de la producción mediante cuota láctea a la liberalización del sector. *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*, 63: pp. 7 a 48.

<sup>12</sup> En relación a la vigente PAC consúltese la obra dirigida por AMAT LLOMBART, P. y MUÑIZ ESPADA, E. (Editores) (2015). *La nueva PAC 2014-2020. Un enfoque desde el Derecho agrario*. Valencia: Editorial Universidad Politécnica de Valencia.

equitativamente entre los Estados. Se redujo el vínculo a las referencias históricas, teniendo en cuenta el contexto global del presupuesto de la UE y tendiendo paulatinamente a alcanzar una media global en la UE.

5. Facilitar la participación de nuevos y jóvenes agricultores en el régimen de pagos directos, mediante ayudas a la renta para jóvenes agricultores que iniciasen su actividad agrícola, bien para facilitar su primera instalación o para lograr el ajuste estructural de sus explotaciones tras la instalación inicial.

6. Régimen específico simplificado aplicable a los pequeños agricultores, para reducir los costes administrativos vinculados a la gestión y al control de la ayuda directa.

7. Refuerzo del principio de tutela medioambiental, de protección de los recursos naturales y del paisaje. Se exigen requisitos de «condicionalidad» para recibir pagos directos, a fin de evitar que las tierras agrarias sean abandonadas y garantizar que se mantengan en buenas condiciones agrarias y medioambientales.

Pero además, dado que uno de los objetivos de la PAC lo constituía la mejora del comportamiento medioambiental, dicho objetivo se procuró lograr a través de un componente de «ecologización» obligatorio de los pagos directos, que apoyará las prácticas agrícolas beneficiosas para el clima y el medio ambiente. Ello se tradujo en un pago anual adicional al pago básico, destinado a financiar las prácticas obligatorias que debían seguir los agricultores para abordar, prioritariamente, los objetivos de la política climática y medioambiental. Tales prácticas debían ir más allá de la condicionalidad y estar relacionadas con la agricultura: así debían consistir en fomentar la diversificación de cultivos, el mantenimiento de pastos permanentes, incluidos los huertos tradicionales donde se cultivan árboles frutales con escasa densidad en pastos permanentes y el establecimiento de superficies de interés ecológico.

8. Flexibilidad y transferencias financieras entre fondos de la PAC. Con el fin de reforzar las políticas de desarrollo rural, los Estados miembros pudieron transferir fondos de sus límites máximos de pagos directos a su ayuda asignada al desarrollo rural. Ahora bien, en sentido inverso, los Estados miembros igualmente tuvieron ocasión de transferir fondos de su ayuda asignada al desarrollo rural a sus límites máximos de pagos directos.

El otro relevante Reglamento que conformó el primer pilar de la PAC, relativo a la política de organización de los mercados, fue el Reglamento

1308/2013, el cual consolida la llamada organización de mercados de productos agrarios (OCM única).

Este complejo y extenso Reglamento establece numerosas normas relativas a la promoción y comercialización de los productos agrarios. Prevé normativa aplicable de forma general a todas las producciones agrarias, y también de manera particular a diversos productos individuales (azúcar, vino, lácteos, frutas y hortalizas, etc.), en este último caso mediante la introducción de normas sectoriales.

Respecto al mercado interior de la UE, se regulan las medidas de intervención pública (la compra por los Estados miembros de productos en régimen de intervención, que almacenan hasta su salida al mercado; tipos de productos; plazos; precios de intervención...) o de ayudas a dicho almacenamiento por parte de operadores privados (productos, condiciones aplicables...). También se regulan diversos programas de apoyo al acceso de alimentos, para promover el consumo público de ciertos productos y ayudar a dar salida a ciertas producciones, etc. Se establecen normas de comercialización de productos agrarios (importación-exportación), atendiendo a la diversidad de los sectores, a las denominaciones de origen o de calidad, al etiquetado y presentación, etc. También se incluyen normas sobre las organizaciones de productores, sus asociaciones y sobre organizaciones interprofesionales. En especial, destacan las reglas sobre relaciones contractuales (contratación de productos agrícolas). Asimismo, se contemplan los intercambios comerciales con terceros países. En ese sentido, se abordan aspectos tales como los certificados de importación y exportación (sectores afectados...), los derechos de importación (acuerdos internacionales aplicables, precios de entrada...), las restituciones por las exportaciones (mecanismo por el que, para ciertos casos y productos, puede compensarse con cargo al presupuesto de la PAC la diferencia entre los precios del mercado mundial y los precios registrados en la UE).

Por otro lado, el Reglamento 1308/2013 también contiene cierta regulación en materia de competencia aplicable a la agricultura. Incluye disposiciones aplicables a las empresas (para evitar el abuso de posición dominante o prohibir ciertos acuerdos y prácticas concertadas por las organizaciones interprofesionales...), así como normas sobre ayudas públicas (ciertos pagos nacionales). Se trata de remover obstáculos para promover el buen funcionamiento de la organización de mercados, excluir los falseamientos de la competencia o evitar la arbitraria fijación de precios o de cuotas.

En fin, también contempla la previsión de una llamada «Reserva para crisis en el sector agrario», cuyos fondos podrán utilizarse en ciertas situaciones y condiciones especiales. La reserva estará disponible para las medidas a las que se aplica el Reglamento en el ejercicio o ejercicios en que se necesite una ayuda adicional, y se aplicará en circunstancias que se aparten de la evolución normal del mercado.

Pasando al segundo gran pilar de la PAC, el relativo a la política de desarrollo rural, fue regulado por el Reglamento 1305/2013, donde se establecían los diversos fundamentos jurídico-políticos esenciales de la materia, así como las misiones encomendadas a esta política en el seno de la UE. En el Reglamento quedaron fijados los objetivos y prioridades generales del segundo pilar de la PAC, así como las medidas y ayudas de desarrollo rural que, en definitiva, fueron las encargadas de conseguir tales retos y logros.

Una de las novedades que introdujo dicho Reglamento consistió en que las medidas de desarrollo rural dejaron de estar agrupadas sistemáticamente bajo diversos Ejes temáticos, al tiempo que se procedió a reducir la cantidad de medidas a implementar por parte de los Estados y regiones. El Reglamento 1305/2013 se limitó a efectuar una enumeración más o menos exhaustiva de las posibles medidas específicas destinadas a ser adoptadas y puestas en práctica. Dichas modificaciones pretendieron aportar mayor flexibilidad y simplificación al sistema, permitiendo que la programación de las medidas de desarrollo rural por parte de los Estados (bajo la supervisión de Bruselas), se orientara a la consecución de una o varias de las prioridades de la UE en el ámbito del segundo pilar de la PAC. Por otra parte, se incluyó una sección dedicada a la iniciativa LEADER, encomendada a los Grupos de Acción Local, lo que supuso refrendar y reforzar los proyectos endógenos surgidos y gestionados desde la iniciativa privada y local.

Como conclusión a esta forzosamente breve y sucinta historia de la PAC de más de 60 años, cabe señalar que la UE y sus Estados miembros consolidan, por un lado, su compromiso de reducción de las ayudas que en el marco internacional son tachadas de distorsionantes del comercio y del mercado, mostrando así la UE su fuerte grado de implicación y compromiso en las negociaciones comerciales multilaterales en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC). En ese marco de negociaciones multilateral y global, debe tenerse en cuenta el acuerdo alcanzado sobre agricultura y comercio de productos agrícolas, así como los principios esenciales que se derivan de los acuerdos internacionales

vigentes en la UE y en España, a saber: la apertura hacia la progresiva liberalización mundial de los mercados; la lucha contra el proteccionismo interno; la supresión de las ayudas agrícolas que distorsionan el libre mercado, el comercio y la competencia, la implementación de ayudas propias de la caja verde (principalmente) y de la caja azul (con cautela) y la lucha contra el cambio climático, en aplicación de los compromisos derivados de los Acuerdos y Protocolos internacionales sobre la materia. Y por otro lado, se busca reforzar la política de desarrollo rural y las ayudas que conlleva, destacando entre otras prioridades las medidas vinculadas al cambio climático<sup>13</sup>, a la protección del medio ambiente, etc. Todo ello ha influido notablemente en la configuración de la nueva PAC de la UE.

### **1.3. La vigente PAC aplicable al periodo de programación 2023-2027**

#### **A. Objetivos generales y específicos de la PAC. Su implementación mediante los Planes Estratégicos nacionales**

La nueva PAC ya en vigor, aplicable durante el periodo 2023 a 2027, conserva los elementos esenciales de la PAC anterior, pero pasa de ser una política basada en la descripción de los requisitos que deben cumplir los beneficiarios finales de las ayudas, a ser una política orientada a la consecución de resultados concretos, vinculados a tres objetivos generales:

- a) Fomentar un sector agrícola inteligente, competitivo, resiliente y diversificado que garantice la seguridad alimentaria a largo plazo;
- b) Apoyar y reforzar la protección del medio ambiente, incluida la biodiversidad, y la acción por el clima y contribuir a alcanzar los objetivos medioambientales y climáticos de la Unión, entre ellos los compromisos contraídos en virtud del Acuerdo de París;
- c) Fortalecer el tejido socioeconómico de las zonas rurales.

Estos objetivos generales se desglosan a su vez en nueve objetivos específicos, basados en los tres pilares de la sostenibilidad:

- a) Apoyar una renta agrícola viable y la resiliencia del sector agrícola en todo el territorio de la Unión a fin de mejorar la seguridad alimentaria

---

<sup>13</sup> Vid. CABALLERO LOZANO, J.M. (2022). Los derechos de emisión de los gases de efecto invernadero y el Registro de la Propiedad. En: Muñiz Espada, E. (Directora). *Seguridad alimentaria y medio ambiente: nuevas propuestas legislativas, nuevos instrumentos*. Valencia: Tirant lo Blanch. pp. 207 a 241.

a largo plazo y la diversidad agrícola, así como garantizar la sostenibilidad económica de la producción agrícola en la Unión;

b) Mejorar la orientación al mercado y aumentar la competitividad de las explotaciones agrícolas a corto y largo plazo, también mediante una mayor atención a la investigación, la tecnología y la digitalización;

c) Mejorar la posición de los agricultores en la cadena de valor;

d) Contribuir a la adaptación al cambio climático y a su mitigación, también mediante la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y mejorando la captura de carbono, así como promover la energía sostenible;

e) Promover el desarrollo sostenible y la gestión eficiente de recursos naturales como el agua, el suelo y el aire, incluyendo la reducción de la dependencia química;

f) Contribuir a detener y revertir la pérdida de biodiversidad, potenciar los servicios relacionados con los ecosistemas y conservar los hábitats y los paisajes;

g) Atraer y apoyar a los jóvenes agricultores y a los nuevos agricultores y facilitar el desarrollo empresarial sostenible en las zonas rurales;

h) Promover el empleo, el crecimiento, la igualdad de género, incluida la participación de las mujeres en la agricultura, la inclusión social y el desarrollo local en las zonas rurales, entre ellas la bioeconomía circular y la silvicultura sostenible;

i) Mejorar la respuesta de la agricultura de la Unión a las exigencias sociales en materia de alimentación y salud. incluida la demanda de alimentos de buena calidad, seguros y nutritivos producidos de forma sostenible, reducir el desperdicio de alimentos, mejorar el bienestar animal y combatir la resistencia a los antimicrobianos.

Tales objetivos específicos se verán complementados con un objetivo transversal común, consistente en modernizar la agricultura y las zonas rurales, fomentando y poniendo en común el conocimiento, la innovación y la digitalización en las zonas agrícolas y rurales y promoviendo su adopción por los agricultores, mediante la mejora del acceso a la investigación, la innovación, el intercambio de conocimientos y la formación.

Una de las principales novedades de la PAC 2023-2027 es que todos los Estados miembros deben contar con un Plan Estratégico de la PAC, en el que se indiquen las intervenciones o medidas con las que se pretenden alcanzar los objetivos de la PAC y la ambición del Pacto Verde Europeo.

El diseño de las intervenciones se basa en un análisis minucioso de las necesidades del sector agrario y el medio rural en su conjunto. De esta manera, se pretende que la PAC responda mejor a los retos presentes y futuros, como el cambio climático o el relevo generacional, sin dejar de apoyar a los agricultores para conseguir un sector agrícola sostenible y competitivo.

## **B. El Plan Estratégico de la PAC 2023-2027 para España**

El Plan Estratégico de la PAC (PEPAC) en España fue aprobado por la Comisión Europea el 31 de agosto de 2022 y cuenta con un presupuesto de 32.549 millones de euros para el periodo 2023-2027.

El PEPAC permite dar una respuesta equilibrada a las necesidades económicas, sociales y medioambientales del sector agrario, facilitando la evolución hacia una agricultura inteligente, sostenible y competitiva para hacer frente a los retos futuros a los que se enfrenta. Con la reforma se impulsan cambios que garantizan unos pagos más justos y eficientes (orientación más equitativa de las ayudas a la renta y aumento de la competitividad, productividad, sostenibilidad, calidad y orientación a la demanda). Además, se remunera el compromiso ambiental y climático que adquieran las explotaciones (destinando un 42,7 % del gasto del PEPAC a acciones por el clima y el medio ambiente), lo cual a su vez generará un impacto positivo a nivel social y medioambiental.

La nueva regulación en España para la PAC 2023-2027 ha generado un paquete normativo formado hasta la fecha por una Ley y diecinueve Reales Decretos.

La Ley 30/2022, de 23 de diciembre, por la que se regulan el sistema de gestión de la Política Agrícola Común y otras materias conexas, establece las normas para la implantación en España del sistema de gestión de la PAC 2023-2027.

Por su parte, de una forma sistemática, los Reales Decretos aprobados se pueden clasificar en torno a cuatro tipologías básicas. En una primera categoría se incluirían los Reales Decretos dedicados a la gestión administrativa del sistema a cargo de las Administraciones públicas (gobernanza, gestión y control de ayudas, penalizaciones, sistema de información de explotaciones agrarias)<sup>14</sup>. La segunda tipología contempla

---

<sup>14</sup> Real Decreto 1046/2022, de 27 de diciembre, por el que se regula la gobernanza del Plan Estratégico de la Política Agrícola Común en España y de los fondos europeos

los Reales Decretos que fijan las condiciones y requisitos para acceder a ayudas de carácter general (condicionalidad, derechos de ayuda ABRS - pagos directos-, intervenciones del PEPAC)<sup>15</sup>. Como tercera categoría, los Reales Decretos que contienen y desarrollan las normativas sectoriales (reconocimiento de organizaciones de productores de frutas y hortalizas (OPFH), programas operativos de tales OPFH, intervención sectorial del vino, apicultura)<sup>16</sup>. Por último y como cuarta categoría, los Reales Decretos de carácter regulatorio de la actividad, con un gran contenido

---

agrícolas FEAGA y FEADER; Real Decreto 1047/2022, de 27 de diciembre, por el que se regula el sistema de gestión y control de las intervenciones del Plan Estratégico y otras ayudas de la Política Agrícola Común; Real Decreto 1054/2022, de 27 de diciembre, por el que se establece y regula el Sistema de información de explotaciones agrícolas y ganaderas y de la producción agraria, así como el Registro autonómico de explotaciones agrícolas y el Cuaderno digital de explotación.

<sup>15</sup> Real Decreto 1045/2022, de 27 de diciembre, sobre derechos de ayuda básica a la renta para la sostenibilidad de la Política Agrícola Común; Real Decreto 1048/2022, de 27 de diciembre, sobre la aplicación, a partir de 2023, de las intervenciones en forma de pagos directos y el establecimiento de requisitos comunes en el marco del Plan Estratégico de la Política Agrícola Común, y la regulación de la solicitud única del sistema integrado de gestión y control; Real Decreto 1049/2022, de 27 de diciembre, por el que se establecen las normas para la aplicación de la condicionalidad reforzada y de la condicionalidad social que deben cumplir las personas beneficiarias de las ayudas en el marco de la Política Agrícola Común que reciban pagos directos, determinados pagos anuales de desarrollo rural y del Programa de Opciones Específicas por la Lejanía y la Insularidad (POSEI); Real Decreto 147/2023, de 28 de febrero, por el que se establecen las normas para la aplicación de penalizaciones en las intervenciones contempladas en el Plan Estratégico de la Política Agrícola Común, y se modifican varios reales decretos por los que se regulan distintos aspectos relacionados con la aplicación en España de la Política Agrícola Común para el periodo 2023-2027.

<sup>16</sup> Real Decreto 855/2022, de 11 de octubre, por el que se modifica el Real Decreto 532/2017, de 26 de mayo, por el que se regulan el reconocimiento y el funcionamiento de las organizaciones de productores del sector de frutas y hortalizas; Real Decreto 856/2022, de 11 de octubre, por el que se modifica el Real Decreto 1179/2018, de 21 de septiembre, por el que se regulan los fondos y programas operativos de las organizaciones de productores del sector de frutas y hortalizas; Real Decreto 857/2022, de 11 de octubre, por el que se regulan los fondos y programas operativos de las organizaciones de productores del sector de las frutas y hortalizas y de sus asociaciones en el marco de la intervención sectorial del Plan Estratégico de la Política Agrícola Común; Real Decreto 905/2022, de 25 de octubre, por el que se regula la Intervención Sectorial Vitivinícola en el marco del Plan Estratégico de la Política Agrícola Común; Real Decreto 906/2022, de 25 de octubre, por el que se regula la Intervención Sectorial Apícola en el marco del Plan Estratégico de la Política Agrícola Común; Real Decreto 32/2023, de 24 de enero, por el que se modifica el Real Decreto 1338/2018, de 29 de octubre, por el que se regula el potencial de producción vitícola.

medioambientalista (Real Decreto 47/2022, de 18 de enero, sobre protección de las aguas contra la contaminación difusa producida por los nitratos procedentes de fuentes agrarias, Fertilización sostenible, Fitosanitarios, Antibióticos, Bienestar Animal, Sanidad y protección animal en transporte)<sup>17</sup>.

Por cuanto se refiere a las intervenciones de la PAC 2023-2027 en el sector agrario, se siguen articulando en torno a los dos tradicionales pilares. Por un lado, dentro del primer pilar de la PAC encontramos ayudas desacopladas (ayudas directas independientes de la producción) y medidas sectoriales (ayudas directas para ciertos sectores y programas sectoriales). Y por otro lado, dentro del segundo pilar se incluyen las medidas de desarrollo rural.

Comenzando por las intervenciones ligadas al primer pilar de la PAC, hay que reiterar que las ayudas directas de la PAC constituyen un elemento esencial de apoyo a la renta de los agricultores. Funcionan como una red de seguridad para sus ingresos, ya que el sector agrario, a pesar de ser estratégico para la economía y la sociedad española, cuenta con unos ingresos cerca de un 30 % menores a los de otras actividades. Además, las ayudas permiten compensar a los agricultores por aspectos de su trabajo que no remuneran los mercados, y que suponen servicios públicos vitales para la sociedad (por ejemplo, el abastecimiento de alimentos a la población, la protección del medio ambiente y el clima, y la conservación de la vitalidad del medio rural). Las ayudas hacen que el sector agrario sea más rentable y menos vulnerable a fluctuaciones de los precios de mercado, favoreciendo de tal forma la continuidad de la actividad agraria.

---

<sup>17</sup> Real Decreto 47/2022, de 18 de enero, sobre protección de las aguas contra la contaminación difusa producida por los nitratos procedentes de fuentes agrarias; Real Decreto 992/2022, de 29 de noviembre, por el que se establece el marco de actuación para un uso sostenible de antibióticos en especies de interés ganadero; Real Decreto 990/2022, de 29 de noviembre, sobre normas de sanidad y protección animal durante el transporte; Real Decreto 1050/2022, de 27 de diciembre, por el que se modifica el Real Decreto 1311/2012, de 14 de septiembre, que establece el marco de actuación para conseguir un uso sostenible de los productos fitosanitarios; Real Decreto 1051/2022, de 27 de diciembre, por el que se establecen normas para la nutrición sostenible en los suelos agrarios; Real Decreto 159/2023, de 7 de marzo, por el que se establecen disposiciones para la aplicación en España de la normativa de la Unión Europea sobre controles oficiales en materia de bienestar animal, y se modifican varios reales decretos.

Por consiguiente, tras la entrada en vigor de la nueva PAC 2023-2027, los tipos de ayudas directas existentes son<sup>18</sup>: la ayuda básica a la renta para la sostenibilidad; el pago redistributivo; los eco-regímenes; el pago a jóvenes; y las ayudas asociadas a la producción.

a) La Ayuda Básica a la Renta para la Sostenibilidad (ABRS)<sup>19</sup> viene a reemplazar los Derechos de Pago Básico existentes en la Política Agrícola Común 2014-2020. Todos los sectores tienen acceso a esta ayuda (incluidos los de frutas, hortalizas y vino). Se profundiza en la convergencia interna (aproximación progresiva de los derechos de ayuda a la media de cada región agraria), consiguiendo la plena convergencia en 2029. Se reducen de 50 a 20 el número de regiones agrarias. A su vez, el agricultor receptor de esta ayuda sufrirá el *capping*<sup>20</sup> cuando reciba más de 60.000 euros de ayuda, no pudiendo, en todo caso, percibir más de 200.000 euros brutos de ayuda, una vez descontados los costes laborales que permite la normativa.

b) El Pago Redistributivo pasa a ser un complemento a la Ayuda Básica a la Renta para la Sostenibilidad del agricultor. Se paga por las primeras hectáreas de todas las explotaciones y cuenta con un sistema de doble umbral<sup>21</sup> que favorece especialmente a las explotaciones medianas profesionales.

---

<sup>18</sup> Vienen reguladas en el Real Decreto 1048/2022, de 27 de diciembre, sobre la aplicación, a partir de 2023, de las intervenciones en forma de pagos directos y el establecimiento de requisitos comunes en el marco del Plan Estratégico de la Política Agrícola Común, y la regulación de la solicitud única del sistema integrado de gestión y control.

<sup>19</sup> Regulada en el Real Decreto 1045/2022, de 27 de diciembre, sobre derechos de ayuda básica a la renta para la sostenibilidad de la Política Agrícola Común, y el Real Decreto 1048/2022, de 27 de diciembre, sobre la aplicación, a partir de 2023, de las intervenciones en forma de pagos directos y el establecimiento de requisitos comunes en el marco del Plan Estratégico de la Política Agrícola Común, y la regulación de la solicitud única del sistema integrado de gestión y control. Vid. DE LA CUESTA SÁENZ, J.M. (2023). En torno a los contratos sobre los derechos de ayuda básica a la renta de la PAC 2023-2027. *Revista de derecho agrario y alimentario*, 82: pp. 29 a 44.

<sup>20</sup> La *degresividad* en las ayudas se refiere a la reducción gradual de las ayudas, pagos o aportaciones directas a los agricultores en función del tamaño de la explotación agrícola. Es decir, a medida que el tamaño de la explotación aumenta, la cantidad de ayuda directa por hectárea disminuye.

<sup>21</sup> Se abona una cantidad para el primer tramo de hectáreas determinadas (20 % del valor medio regional de ABRS) y una cantidad distinta para el segundo tramo de hectáreas determinadas (40 % del valor medio regional de ABRS).

c) Los Eco-regímenes remunerarán las prácticas agrícolas y ganaderas beneficiosas para el clima y el medio ambiente mediante compromisos voluntarios. El compromiso es anual, excepto para P4 (siembra directa) y P6 (cubierta vegetal espontánea o sembrada), donde existirán unos pagos complementarios por el mantenimiento del compromiso al año siguiente. Estas medidas prevén un nivel de exigencia mayor que la condicionalidad, sólo pudiendo computarse una práctica sobre la misma hectárea a efectos de pago. Dentro de las mismas existe un umbral de «degresividad»<sup>22</sup>, que reduce el importe de las ayudas a partir de un umbral de superficies. Los Eco-esquemas elegidos por España son:

1. Tipo de superficie: Pastos permanentes y pastizales.
  - Prácticas. Pastoreo extensivo (P1).
  - Prácticas. Islas de biodiversidad o siega sostenible (P2).
  - Establecimiento de islas de biodiversidad (P2A).
  - Siega sostenible (P2B).
2. Tipos de superficie: Tierras de cultivo.
  - Prácticas. Rotación de cultivos con especies mejorantes (P3).
  - Prácticas. Siembra directa (P4).
3. Tipos de superficie: Tierras de Cultivo y cultivos permanentes.
  - Prácticas. Establecimiento de espacios de biodiversidad (P5).
4. Tipos de superficie: Cultivos leñosos.
  - Prácticas. Cubierta vegetal espontánea o sembrada (P6).
  - Prácticas. Cubierta vegetal (P7).

d) La ayuda complementaria a la renta para jóvenes persigue facilitar el relevo generacional. El importe de esta ayuda asciende al valor medio regional de los derechos de pago hasta un máximo de 100 hectáreas. Tiene una duración de 5 años, y a su vez existe un incremento del 15 % cuando la persona beneficiaria sea mujer, ya se trate de titular o cotitular de la explotación.

e) Las ayudas asociadas a ciertos sectores o tipos de explotaciones en dificultad, especialmente sectores ganaderos (apoyo al mantenimiento de determinados sectores vulnerables desde el punto de vista social y económico, como la ganadería extensiva), pero también agrarios. Tratan de favorecer la sostenibilidad y la viabilidad de estos sectores. Consisten

---

<sup>22</sup> La degresividad consiste en la reducción del importe de pago por hectárea en el ecorrégimen para aquellas hectáreas que superen un determinado umbral de superficie, en la cuantía que resulte necesaria para ajustar el gasto a la dotación financiera anual de dicho ecorrégimen.

en pagos anuales por hectárea de superficie cultivada o por animal elegible que cumpla los requisitos generales y específicos establecidos en cada caso.

1. Tipos de ayudas asociadas:

- Producción sostenible de leche de vaca.
  - Vacuno extensivo.
  - Ovino y caprino de producción de carne en extensivo o semiextensivo.
  - Engorde de terneros en la explotación de nacimiento.
  - Engorde sostenible de terneros.
  - Producción sostenible de leche de oveja y cabra.
  - Ovino y caprino que pastan barbechos, rastrojeras o restos de cosecha hortícola, incluida la ganadería extensiva y semiextensiva sin pastos a su disposición.
  - Producción sostenible de remolacha.
  - Producción sostenible de tomate para transformación.
  - Producción sostenible de arroz.
  - Producción de frutos secos en secano en áreas con riesgo de desertificación.
  - Producción tradicional de uva pasa.
  - Producción sostenible de proteínas de origen vegetal.
  - Olivar con dificultades específicas y alto valor medioambiental.
2. Intervenciones sectoriales. Continúan los programas anteriores.
- Frutas y hortalizas.  $\geq 15\%$  del gasto deben destinarse a acciones medioambientales y  $\geq 2\%$  a investigación.
  - Sector del Vino.  $\geq 5\%$  del gasto para cumplir objetivos medioambientales y climáticos.
  - Sector Apícola. Aumento de presupuesto respecto al periodo anterior.
  - Ayudas al algodón. Continúa el pago al algodón de buena calidad, limpio y comercializable de ciertas variedades cultivadas en tierras agrícolas autorizadas.

Para poder recibir cualquiera de las citadas ayudas, el agricultor tiene que realizar una actividad agraria y cumplir con los requisitos exigidos a la condición de «agricultor activo». Para demostrar que realiza una actividad agraria, se exige al agricultor que ostente el poder de adopción de decisiones en relación con las actividades agrarias desempeñadas en la superficie de la explotación (en régimen de propiedad, usufructo, arrendamiento, aparcería o asignación por parte de la entidad gestora de

un bien comunal), obteniendo los beneficios y asumiendo los riesgos financieros derivados de esas actividades (riesgo empresarial)<sup>23</sup>. Además, para ser agricultor activo, tras la reforma de la PAC, ha de cumplir alguna de las siguientes condiciones:

- 1) Estar afiliado a la Seguridad Social por cuenta propia<sup>24</sup>.
- 2) Al menos el 25 % de sus ingresos totales procedan de la actividad agraria<sup>25</sup>.
- 3) El importe de las ayudas directas que reciban sean menor o igual a 5.000 € anuales<sup>26</sup>.

Asimismo, deben cumplir unas normas y buenas prácticas relacionadas con el clima, el medio ambiente, la salud pública, la fitosanidad y el bienestar de los animales (condicionalidad reforzada), pues en caso de incumplimiento, los pagos disminuyen o se suspenden por completo. A ello cabe añadir que a partir de 2024 se comprobará el cumplimiento de la legislación laboral para la percepción de las ayudas de la PAC, lo que se denomina la condicionalidad social.

Pasemos seguidamente a comentar con brevedad las intervenciones ligadas al segundo pilar de la PAC, esto es, las correspondientes al desarrollo rural y que vienen financiadas por el FEADER, cuyo monto asciende a 1.080 millones de euros al año de presupuesto comunitario.

Las medidas son en parte comunes a todas las comunidades autónomas, existiendo a la vez otras de carácter regional y específicas de cada una de ellas<sup>27</sup>. Estas ayudas se gestionan a través de las Administraciones autonómicas, si bien los requisitos para acceder a las mismas suelen ser homogéneos.

El 47,8 % del gasto corresponde a medidas de carácter ambiental (agricultura ecológica, medidas agroambientales, inversiones con fines medioambientales, ayudas a zonas con limitaciones naturales u otras limitaciones específicas, así como ayudas a zonas con limitaciones

---

<sup>23</sup> Obligación recogida en el artículo 11 del Real Decreto 1048/2022.

<sup>24</sup> Tiene que estar afiliado por cuenta propia por una actividad empresarial declarada a efectos del Impuesto de Actividades Económicas o conforme a la Clasificación Nacional de Actividades Económicas (CNAE) relacionada con el sector agroalimentario.

<sup>25</sup> Se mantiene una lista negra de actividades no agrarias.

<sup>26</sup> Existe un límite mínimo de ayudas de 300 € (las comunidades autónomas pueden elevarlo hasta 500 €), por debajo del cual no cobrará la ayuda.

<sup>27</sup> Cada comunidad autónoma/región cuenta con su propia normativa sobre estas medidas de desarrollo rural a ejecutar en su propio territorio.

específicas). Asimismo, se ha incrementado el apoyo a la innovación, transferencia del conocimiento y la digitalización.

Entre las medidas de desarrollo rural podemos destacar las siguientes:

1. Establecimiento de jóvenes agricultores, nuevos agricultores y puesta en marcha de nuevas empresas rurales (Submedida 6.1).
2. Inversiones en explotaciones (Submedida 4.1).
3. Cooperación (LEADER) (Medida 19).
4. Intercambio de conocimientos y difusión de información.

## **2. DERECHO AGRARIO ESPAÑOL DE ÁMBITO ESTATAL**

### **2.1. Constitución Española y legislación civil común**

Como punto de partida debemos citar el artículo 130 de la CE, según el cual «Los poderes públicos atenderán a la modernización y desarrollo de todos los sectores económicos y, en particular, de la agricultura, de la ganadería, de la pesca y de la artesanía, a fin de equiparar el nivel de vida de todos los españoles. Con el mismo fin, se dispensará un tratamiento especial a las zonas de montaña». Nos encontramos ante un expreso posicionamiento del texto constitucional a favor del impulso de sectores estratégicos para el país, como lo es el sector agrario. Este precepto se encuadra en el Título VII de la CE que está dedicado a la «Economía y Hacienda».

A nivel de reparto competencial, la principal competencia del Estado central en esta materia se establece en el artículo 149.1.13ª de la CE, según el cual el Estado posee competencia exclusiva respecto a las «bases y coordinación general de la actividad económica». También resulta aplicable la competencia exclusiva sobre la «legislación básica sobre protección del medio ambiente» (art. 149.1.23.a CE). Partiendo de tales fundamentos constitucionales, el Estado se ha dotado de capacidad legislativa para regular la actividad agraria y el medio rural.

Por otra parte, de igual modo son aplicables al sector agrario y a la agricultura los derechos, libertades y principios generales reconocidos en la CE: derecho de asociación (art. 22); derecho a la propiedad privada y a la herencia, teniendo en cuenta su función social (art. 33); libertad de elección de profesión u oficio remunerado (art. 35); libertad de empresa en el marco de la economía de mercado (art. 38); tutela del medio ambiente (art. 45); defensa de consumidores y usuarios (art. 51); organizaciones profesionales (art. 52), etc.

Dejando a un lado el Derecho constitucional, dentro del Derecho común estatal debemos citar ante todo el Código Civil de 1889 como fuente primaria del Derecho agrario. El mismo contiene no solo normativa general aplicable a los sujetos agrarios, al objeto de la actividad agraria y a los contratos, sino también en cuanto a diversas materias relativas a la agricultura que no se regulen por leyes o disposiciones especiales fuera del propio Código.

Ciertamente, el Código Civil contiene normas e instituciones típicamente agrarias. En él perviven ciertas especialidades relativas a contratos agrarios (por ejemplo en la compraventa y en determinados arrendamientos rústicos). En el campo de los derechos reales, contiene el régimen básico sobre la propiedad rústica (bienes muebles e inmuebles), regulación de los censos, la enfiteusis, las servidumbres rústicas, el usufructo de bienes agrarios, incluido el régimen de los frutos. Finalmente contempla algunas instituciones sucesorias relativas a la explotación agraria, etc.

Dentro de la legislación civil estatal, no hay que olvidar tampoco la legislación hipotecaria, que regula expresamente (dentro de su ámbito material) las fincas rústicas y las explotaciones agrarias (Decreto de 8 de febrero de 1946 por el que se aprueba la Ley Hipotecaria).

Con todo y sin embargo, donde más claramente se puede percibir hoy día la autonomía, especialidad, dinamismo y modernidad del Derecho agrario contemporáneo, es en el marco de la legislación especial extracodicial que disciplina determinadas materias e instituciones típicamente agrarias. Nos referimos a determinadas leyes especiales de preferente aplicación frente a la legislación común codificada. En las últimas décadas, la aparición y consolidación de estas leyes agrarias obedece a un intento por actualizar y mejorar la regulación de materias que no se encuentran específicamente tratadas o desarrolladas en el Derecho común general o cuya normativa ha quedado obsoleta. También pretenden adaptar las instituciones del campo, de la agricultura y del medio rural a las nuevas realidades sociales y económicas a que se enfrenta el sector agrario, así como a las exigencias del Derecho comunitario de la UE, siendo más fácil regular dichos aspectos mediante una Ley especial que abordando una compleja modificación del Código Civil.

Veamos seguidamente las principales áreas de desarrollo del Derecho agrario español estatal<sup>28</sup>.

## 2.2. Derecho agrario patrimonial y empresarial

### A. Derecho de la empresa y la explotación agraria

En primer lugar, debemos citar la Ley 19/1995, de 4 de julio, de modernización de explotaciones agrarias<sup>29</sup>. Esta norma, muy ambiciosa en el momento de su aprobación, a la postre obtuvo resultados dispares y hoy día se encuentra ampliamente superada y necesitada de sustitución, revisión o reformulación<sup>30</sup>. Entre sus objetivos se hallan los siguientes: estimular la formación de explotaciones agrarias de dimensiones suficientes para asegurar su viabilidad; definir las explotaciones agrarias que serán destinatarias prioritarias de los apoyos públicos a la agricultura; favorecer la incorporación de agricultores jóvenes; fomentar el asociacionismo agrario; impedir el fraccionamiento excesivo de las fincas rústicas (estableciendo la unidad mínima de cultivo); incrementar la movilidad en el mercado de la tierra, tanto en propiedad como en arrendamiento; mejorar la cualificación profesional de los agricultores; facilitar el acceso al crédito de los titulares de explotaciones. A tales fines se configura un nuevo modelo de explotación agraria, denominado «Explotaciones agrarias prioritarias», las cuales tendrán acceso preferente a los beneficios, ayudas y otras medidas de fomento previstas en la Ley. Puede tratarse de explotaciones agrarias familiares o bien asociativas, siempre que reúnan ciertos requisitos establecidos por los artículos 4 a 6

---

<sup>28</sup> Para una visión global a nivel doctrinal y legislativo del derecho agrario español, consultar la obra dirigida por MUÑIZ ESPADA, E. y AMAT LLOMBART, P. (2017). *Tratado de derecho agrario*. Madrid: La Ley. También vid. PALMA FERNÁNDEZ, J.L. (2021). *Derecho agroalimentario*. Madrid: Agencia Estatal del BOE. Y más recientemente, la interesante obra de MUÑIZ ESPADA, E. (2023). *La especialización de los órganos judiciales en derecho agrario*. Madrid: Reus.

<sup>29</sup> Vid. SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, A. (2022). La explotación familiar agraria prioritaria: aspectos jurídico-civiles. En: Gallego Domínguez, I. (Coordinador). *Cuestiones civiles y mercantiles en la empresa familiar*. Madrid: La Ley. pp. 467 a 494.

<sup>30</sup> Sobre la derogación y refundición de esta Ley, así como de la Ley de reforma y desarrollo agrario, vid. las propuestas formuladas por AMAT LLOMBART, P., CABALLERO LOZANO, J.M. y MUÑIZ ESPADA, E. (2014). Premisas para la renovación y simplificación del Derecho agrario español. En: *Studi in onore di Luigi Costato*. Nápoles: Jovene Editore. pp. 63 a 88.

de la Ley, vinculados a unos niveles mínimos de profesionalidad, de capacidad de generar trabajo y de rentabilidad económica.

También destaca la Ley 35/2011, de 4 de octubre, de titularidad compartida de las explotaciones agrarias<sup>31</sup>, encaminada a promover y favorecer la igualdad real y efectiva de las mujeres en el medio rural, a través del reconocimiento jurídico y económico de su participación en la actividad agraria. En ella se regula una nueva figura jurídica de carácter voluntario, que persigue promover esta modalidad de explotación agraria (compartida) como un vehículo para alcanzar la verdadera equiparación de las mujeres y los hombres en la explotación agraria, dando cumplimiento efectivo al principio de igualdad y no discriminación proclamado en la Constitución. El objetivo es dar visibilidad a las mujeres y que estas puedan ejercer y disfrutar de todos los derechos derivados de su trabajo en las explotaciones agrícolas en términos de igualdad con respecto a los hombres, favoreciendo la asunción de decisiones gerenciales, la asunción de riesgos y responsabilidades derivados de aquéllas. Se ofrece la posibilidad de constituir una unidad económica sin personalidad jurídica pero susceptible de imposición a efectos fiscales. Esta unidad se constituye por un matrimonio o pareja de hecho, destinada a la gestión conjunta de la explotación agraria. En todo caso, se diferencia entre la titularidad de la explotación y la titularidad dominical de los bienes y derechos, cuyo régimen jurídico civil no se ve afectado. Los resultados inicialmente auspiciados por la Ley, sin embargo, han sido realmente pobres y poco

---

<sup>31</sup> Consúltense al respecto MUÑIZ ESPADA, E. (2012). El nuevo estatuto jurídico de la coparticipación en la actividad agraria. *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*, 61: pp. 103 a 128, así como BELTRÁN SÁNCHEZ, E., PLAZA PENADÉS, J. y MUÑIZ ESPADA, E. (2012). Contribuciones para el desarrollo de la titularidad compartida. *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*, 60: pp. 7 a 32. También PÉREZ VALLEJO, A.M. (2013). La titularidad compartida de las explotaciones agrarias: un análisis desde la perspectiva de género. *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*, 63: pp. 177 a 204; CABALLERO LOZANO, J.M. (2012). La unificación del concepto jurídico de profesionalidad agraria: otra ocasión perdida con la Ley 35/2011, de 4 de octubre, sobre titularidad compartida de las explotaciones agrarias. En: VATTIER FUENZALIDA, C. (Director). *El desarrollo rural en la Política Agrícola Común 2014-2020*. Pamplona: Aranzadi, pp. 115 a 158; MARTÍN MELÉNDEZ, M.T. (2014). Estudio jurídico civil de la explotación agraria de titularidad compartida y de la compensación por colaboración efectiva en la explotación agraria desde la perspectiva del régimen económico matrimonial. *Anuario de Derecho Civil*, 2: pp. 517 a 597 y MILLÁN SALAS, F. (2015). La explotación agraria de titularidad compartida y el régimen económico del matrimonio. *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, 2: pp. 265 a 292.

relevantes, a la vista de la escasa constitución en la práctica de explotaciones de titularidad compartida entre hombres y mujeres.

Asimismo cabe mencionar la Ley 49/2003, de 26 de noviembre, de arrendamientos rústicos<sup>32</sup>. En la norma se distinguen tres figuras contractuales. Por un lado, el propio «arrendamiento rústico», cuyo objeto es la cesión temporal de una o varias fincas, o parte de ellas, para su aprovechamiento agrícola, ganadero o forestal a cambio de un precio o renta. Por otro lado, el «arrendamiento de explotación», por el que se cede el conjunto de elementos que integran la explotación agraria (deberá formarse un inventario al efecto), la cual se considera como una unidad orgánica. Finalmente, se incluye el «contrato de aparcería», donde el titular de una finca o de una explotación cede temporalmente su uso y disfrute o el de alguno de sus aprovechamientos, así como el de los elementos de la explotación, ganado, maquinaria o capital circulante, conviniendo con el cesionario/aparcero en repartirse los productos por partes alícuotas en proporción a sus respectivas aportaciones.

La liberalización en el régimen regulador de estos contratos y la supresión de prórrogas forzosas que afectaban a la relación arrendaticia contractual, supuso un gran incremento en su utilización, sirviendo para la movilización de importantes volúmenes de tierras en arriendo.

La Ley dedica gran parte de su extensión a determinar los elementos contractuales de los arrendamientos. Como punto de partida, se determina el ámbito de aplicación legal, excluyendo diversos tipos de contratos no considerados verdaderos arrendamientos rústicos. Regula las partes contratantes, poniendo especial énfasis en su capacidad contractual, así como los elementos de la forma del contrato, su duración legal mínima (cinco años) y la posible prórroga salvo reintegro de la posesión al

---

<sup>32</sup> Acerca de la necesidad de modificar y reformar esta normativa, vid. VATTIER FUENZALIDA, C. (1995). Sobre la reforma de los arrendamientos rústicos. *Actualidad Civil*, 3: pp. 683 a 690. También LUNA SERRANO, A. (2000). A propósito de la legislación de arrendamientos rústicos. Algunas propuestas de reforma. En: *Operación Jovellanos. Propuestas de reforma para la agricultura española*, Madrid: Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente. pp. 201 a 210. AMAT LLOMBART, P. (2007). Análisis comparativo entre la Ley de arrendamientos rústicos 49/2003 y su Ley 26/2005 de modificación. Principales novedades introducidas en el régimen arrendaticio rústico. En: *Derecho agrario y alimentario español y de la Unión Europea*. Valencia: Tirant lo Blanch. pp. 155 a 191. AMAT LLOMBART, P. (2008). Más sombras que luces en la última reforma de 2005 de la ley 49/2003 de arrendamientos rústicos. En: *Estudios jurídicos en homenaje al profesor Enrique Lalaguna Domínguez*. Valencia: Universidad de Valencia. pp. 41 a 70.

propietario al finalizar el término contractual. Contiene asimismo previsiones sobre el importe de la renta a pagar, libremente acordada por las partes, la forma y lugar del pago. Concluye con el régimen de enajenación, cesión y subarriendo, así como las formas de terminación del contrato.

## B. Derecho asociativo especial agrario

El ejercicio de la actividad económica agraria puede realizarse mediante cualquier figura societaria admitida en Derecho común, civil o mercantil. Una vez constituida como persona jurídica, ya se trate de una sociedad anónima o limitada entre otras posibilidades, la actividad agraria habrá de figurar como parte del objeto social incluido en sus estatutos.

Dentro de la especialidad del Derecho agrario, se regulan algunas figuras societarias típicas de este sector, que pasamos a comentar.

En primer lugar encontramos la figura jurídica denominada «Sociedades Agrarias de Transformación» (SAT)<sup>33</sup>, que se rigen a nivel estatal fundamentalmente por el Real Decreto 1776/1981, que aprueba el estatuto regulador de las SAT, así como por la Orden del 14 de septiembre de 1982 que desarrolla el citado Real Decreto. Subsidiariamente se rigen también por las normas que resulten aplicables a las sociedades civiles. Se trata de sociedades civiles de finalidad económico-social, dirigidas a la

---

<sup>33</sup> Las sociedades agrarias de transformación han sido estudiadas por numerosos autores, entre los podemos citar los siguientes: VARGAS VASSEROT, C. y PULGAR EZQUERRA, J. (Coordinadores) (2007). *Cooperativas agrarias y sociedades agrarias de transformación*. Madrid: Dykinson; BORJABAD GONZALO, P. (2007). La sociedad agraria de transformación. *Anuario de la Fundación Ciudad de Lleida*, 18: pp. 63 a 94; ORTIZ SEIJAS, P. (2004). Sociedad agraria de transformación. *Revista Práctica de Derecho*, 46; BELTRÁN SÁNCHEZ, E.M. (2001). La agricultura de grupo: las sociedades agrarias de transformación. En: Campuzano Laguillo, Ana Belén (Coordinadora). *Derecho agrario: modernización y desarrollo rural* Valencia: Tirant lo Blanch. pp. 243 a 272; LÓPEZ DE MEDRANO, F. (1995). Notas críticas al estatuto jurídico privado de las Sociedades Agrarias de Transformación. *Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, 7: pp. 233 a 268. Interesante también el trabajo de VARGAS VASSEROT, C. (2010). Las sociedades agrarias de transformación: aproximación crítica a su régimen legal. *Revista de Derecho de Sociedades*, 35: pp. 159 a 180. Por último, sobre aspectos fiscales de las SAT, consúltese el trabajo de LUQUE MATEO, M.A. (1999). *Régimen fiscal de la sociedad agraria de transformación*. Almería: Instituto de Estudios Almerienses, y el de MARTÍN FERNÁNDEZ, F.J. (1990). La tributación de las Sociedades Agrarias de Transformación. *Impuestos. Revista de Doctrina, Legislación y Jurisprudencia*, 2: pp. 254 a 273.

producción, transformación y comercialización de productos agrícolas, ganaderos o forestales, la realización de mejoras en el medio rural, la promoción y desarrollo agrarios, así como a la prestación de servicios comunes que sirvan a aquella finalidad. Gozan de personalidad jurídica y plena capacidad de obrar para el cumplimiento de su finalidad desde su inscripción en el Registro General de SAT del Ministerio de Agricultura (o de las Comunidades Autónomas competentes por su ámbito de aplicación). Podrán asociarse para promover la constitución de una SAT, por un lado, las personas que ostenten la condición de titular de explotación agraria o trabajador agrícola, o bien las personas jurídicas que persigan fines agrarios. Es necesario un número mínimo de tres socios para constituir la, sin exigirse un capital mínimo obligatorio. Como regla especial, ningún socio podrá adquirir productos elaborados por la SAT con ánimo de lucrarse en su reventa.

En segundo lugar, el ejercicio cooperativizado de la actividad agraria también presenta algunas especialidades legales. En España hallamos dos modalidades: las cooperativas agrarias (agroalimentarias) y las cooperativas de explotación comunitaria de la tierra. Estas figuras se regulan en la Ley 27/1999, de 16 de julio, de cooperativas<sup>34</sup>. En ella se recogen reglas generales aplicables a todo tipo de cooperativa, y también algunas normas específicas dedicadas a las cooperativas que ocupan nuestro interés. Así, son cooperativas agroalimentarias las que «asocien a titulares de explotaciones agrícolas, ganaderas o forestales, incluyendo a las personas titulares de estas explotaciones en régimen de titularidad compartida, que tengan como objeto la realización de todo tipo de actividades y operaciones encaminadas al mejor aprovechamiento de las explotaciones de sus socios, de sus elementos o componentes de la cooperativa y a la mejora de la población agraria y del desarrollo del

---

<sup>34</sup> La Ley de cooperativas de 1999 ha sido analizada de forma exhaustiva por la doctrina. Entre otros, BLANCO MORALES, J. (2000). Aspectos destacados de la Ley estatal de cooperativas 27/1999, de 16 de julio. *Revista Universitaria de Ciencias del Trabajo*, 1: pp. 153 a 168; ARROYO MARTÍNEZ, I. (1995). *Legislación sobre cooperativas*. Madrid: Tecnos. También resulta de interés consultar al respecto a SALAZAR TERREROS, I. y GALVE GÓRRIZ, C. (2008). Mejora de la gestión de las empresas cooperativas a través de la ley 27/1999 ¿una ley sobre papel o una ley realmente aplicada?. En: PINDADO GARCÍA, J. y PAYNE, G. (Coordinadores). *Estableciendo puentes en una economía global*. Madrid: Escuela Superior de Gestión Comercial y Marketing (ESIC), pp. 1 a 15; así como a GALLEGO SEVILLA, L.P. y GARCÍA MARTÍNEZ, G. (2000). *Normativa de sociedades cooperativas*. Valencia: Servicio de Publicaciones de la Universidad Politécnica de Valencia.

mundo rural, así como atender a cualquier otro fin o servicio que sea propio de la actividad agraria, ganadera, forestal o estén directamente relacionados con ellas y con su implantación o actuación en el medio rural». Y las cooperativas de explotación comunitaria de la tierra se definen como las que «asocian a titulares de derechos de uso y aprovechamiento de tierras u otros bienes inmuebles, susceptibles de explotación agraria, que ceden dichos derechos a la cooperativa y que prestan o no su trabajo en la misma, pudiendo asociar también a otras personas físicas que, sin ceder a la cooperativa derechos de disfrute sobre bienes, prestan su trabajo en la misma, para la explotación en común de los bienes cedidos por los socios y de los demás que posea la cooperativa por cualquier título, así como desarrollar las actividades recogidas en el artículo 93.2 para las cooperativas agrarias»<sup>35</sup>. Estas dos modalidades de cooperativas (al igual que el resto de tipos) deberán estar integradas, al menos, por tres socios para su válida constitución.

En tercer lugar, la ya citada Ley 49/2003, de 26 de noviembre, de arrendamientos rústicos, regula dos modalidades contractuales que dan lugar a explotaciones agrarias de componente asociativa. Por un lado, el «contrato de aparcería». El titular de una finca o explotación agraria (cedente) entrega al aparcerero (cesionario) el uso y disfrute de: a) la finca o explotación íntegras; b) alguno de los aprovechamientos de la finca; c) elementos de la explotación (ganado, maquinaria o capital circulante). La cesión es temporal y libremente pactada. Las partes acuerdan repartirse los productos por partes alícuotas en proporción a sus respectivas aportaciones. Por otro lado, la «aparcería asociativa». En ella, dos o más personas aportan o ponen en común el uso y disfrute de fincas, capital, trabajo y otros elementos de producción. La finalidad es constituir o ampliar una explotación agrícola, ganadera o forestal. Las partes acuerdan repartirse el beneficio que obtengan proporcionalmente a sus aportaciones.

Para concluir, mencionamos la Ley 13/2013, de 2 de agosto, de fomento de la integración de cooperativas y de otras entidades asociativas de carácter agroalimentario, cuyo objeto es promover la fusión o integración entre sí de las cooperativas agroalimentarias y de otras entidades de naturaleza asociativa mediante la constitución o la ampliación de entidades asociativas agroalimentarias de suficiente dimensión

---

<sup>35</sup> En materia de cooperativas agrarias, vid. AMAT LLOMBART, P. (2009). Estatuto jurídico y fiscal de las cooperativas agrarias y agroalimentarias españolas en el marco de las empresas de economía social. *Estudios Agrarios*, 41: pp. 9 a 35.

económica, y cuya implantación y ámbito de actuación económica sean de carácter supra-autonómico. Principalmente se pretende con ello fomentar la agrupación de entidades que conforman los primeros eslabones de la cadena alimentaria, favoreciendo así el redimensionamiento de las entidades asociativas agroalimentarias, con vistas a mejorar su competitividad y contribuir a la valorización de sus producciones.

### **C. Propiedad rústica, regulación del suelo rural y normativa sobre ordenación del territorio rural**

Uno de los hitos fundamentales en la evolución del derecho de propiedad moderno se desencadenó tras la crisis del sistema codificado del Código Civil, que supuso una disgregación del concepto unitario de propiedad, dando lugar a diversos estatutos de la misma. Desde entonces cabe hablar más bien de «las propiedades» en lugar de «la propiedad». Así se afirma la existencia de una pluralidad de derechos plenos sobre la cosa, según la clase de que se trate (propiedad urbana, rústica, minera, forestal, intelectual, industrial, de objetos pertenecientes al patrimonio histórico-artístico, etc.), requiriendo cada caso un régimen distinto y adecuado a la específica naturaleza del objeto.

Las razones que justifican la aparición de una variedad de «propiedades» y la consolidación de regímenes jurídicos diferenciados, son diversas. En cuanto a la propiedad rústica o rural, la especial naturaleza de una determinada categoría de bienes inmuebles (la tierra, el agua, ganados...); su especial función económica de servicio a la producción (bienes de producción); en atención a la «función social» que dicha clase de bienes estuviera llamada a desempeñar, en beneficio de intereses colectivos que trascienden el mero aprovechamiento individual del propietario (función medioambiental de la tierra rústica). A todas estas nuevas exigencias no dan respuesta los códigos civiles, sino un conjunto, en principio desestructurado e inorgánico, de leyes especiales, como la moderna normativa sobre el suelo.

En ese sentido, el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 20 junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana, define la «situación de suelo rural» como aquel suelo preservado por la ordenación territorial y urbanística de su transformación mediante la urbanización. Como mínimo deberá incluir los terrenos excluidos de la transformación urbanística por la legislación de protección del dominio público, de la naturaleza o del patrimonio cultural. Incluye también los

terrenos protegidos por la normativa de ordenación territorial y urbanística, debido a la existencia de determinados valores (ecológicos, agrícolas, ganaderos, forestales y paisajísticos, etc.).

Acto seguido se regula el contenido del derecho de propiedad del suelo en situación rural, describiendo las facultades del propietario de dicho suelo: el titular podrá usar, disfrutar y disponer del suelo rural de conformidad con su naturaleza. Ahora bien, deben dedicarse al uso agrícola, ganadero, forestal, cinegético o cualquier otro vinculado a la utilización racional de los recursos naturales. Por otra parte, la Ley prevé los deberes y cargas que comprende la titularidad sobre suelo rural, entre otros, el deber de cumplir los límites impuestos por las leyes, la ordenación territorial y urbanística, incluido el deber legal de conservación. Este último implica costear y ejecutar las obras necesarias para mantener los terrenos y su masa vegetal en condiciones de evitar riesgos de erosión, incendio, inundación, así como daños o perjuicios a terceros o al interés general, incluidos los medioambientales.

Dentro de la propiedad rural cabe incluir la propiedad de montes y terrenos forestales privados, destinados a su explotación económica. Sobre esto tiene mucho que decir la Ley 43/2003, de 21 noviembre, de montes<sup>36</sup>, la cual tiene por objeto garantizar la conservación y protección de los montes españoles, promoviendo su restauración, mejora, sostenibilidad y aprovechamiento racional. Se entiende por «monte todo terreno en el que vegetan especies forestales arbóreas, arbustivas, de matorral o herbáceas, sea espontáneamente o procedan de siembra o plantación, que cumplan o

---

<sup>36</sup> Sobre la Ley de montes, en su versión original, vid. CALVO SÁNCHEZ, L. (Coordinador) (2005). *Comentarios sistemáticos a la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de montes. Estudios de derecho forestal, estatal y autonómico*. Madrid: Thomson-Civitas. La reforma de la Ley de Montes de 2003, muy cercana en el tiempo a la Ley originaria, introduce una serie de novedades que han sido analizadas y estudiadas por autores como ENTRENA RUIZ, D.B. (2006). Los nuevos instrumentos de catalogación de los montes y las medidas contra los incendios forestales previstas en el Proyecto de Ley de reforma de la Ley de Montes. *Ecosostenible*, 14: pp. 20 a 28, así como por GUIL, F., AGUDÍN, S., CARABALLO, A., JARQUE, F. y GÓMEZ, S. (2008). Implicaciones de la nueva Ley de Montes. Propuesta para la elaboración de herramientas de gestión forestal de los montes de especial protección. *Revista Montes*, 94: pp. 38 a 42. Además de los autores mencionados, destacamos como consulta obligada el artículo de BERROCAL LANZAROT, A.I. (2006). Análisis de la Ley 10/2006, de 28 de abril, por la que se modifica la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes. *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*, 49: pp. 55 a 106.

puedan cumplir funciones ambientales, protectoras, productoras, culturales, paisajísticas o recreativas.

Entre los principios que inspiran la Ley 43/2003, cabe destacar los siguientes: a) La gestión sostenible de los montes; b) El cumplimiento equilibrado de la multifuncionalidad de los montes en sus valores ambientales, económicos y sociales; c) La planificación forestal en el marco de la ordenación del territorio; d) El fomento de las producciones forestales y sus sectores económicos asociados; e) La creación de empleo y el desarrollo del medio rural; f) La conservación y restauración de la biodiversidad de los ecosistemas y especies forestales; g) La integración en la política forestal española de los objetivos de la acción internacional sobre protección del medio ambiente, especialmente en materia de desertificación, cambio climático y biodiversidad; h) Adaptación de los montes al cambio climático y su aportación para la mitigación del mismo.

Son «montes privados» los pertenecientes a personas físicas o jurídicas de derecho privado, ya sea individualmente o en régimen de copropiedad. Los montes vecinales en mano común son montes privados que tienen naturaleza especial derivada de su propiedad en común sin asignación de cuotas, siendo la titularidad de éstos de los vecinos que en cada momento integren el grupo comunitario de que se trate. La Ley contempla algunas previsiones sobre el régimen jurídico de los montes privados. En cuanto a su gestión se llevará a cabo en la forma que disponga su titular, sin perjuicio de lo dispuesto en la legislación específica y en el Código civil. La gestión del monte se ajustará, en caso de disponer de él, al correspondiente instrumento de gestión o planificación forestal.

Se prevé que las comunidades autónomas creen registros de cooperativas, empresas e industrias forestales, tanto de las empresas que realizan trabajos o aprovechamientos forestales en los montes como de las industrias forestales, incluyendo en estas las de sierra, chapa, tableros, pasta, papel, corcho, resina, biomasa, aceites, piñón, castaña, setas y trufas, así como cualquier otro aprovechamiento forestal.

La Ley se completa con normativa especializada en materia de planificación forestal, ordenación de montes y aprovechamientos forestales, conservación y protección de montes (usos, prevención de incendios forestales, sanidad y genética forestal, etc.).

En otro orden de cosas, la Ley 45/2007, de 13 diciembre, de desarrollo sostenible del medio rural<sup>37</sup>, destaca por los siguientes objetivos generales que persigue: a) Fomentar una actividad económica continuada y diversificada en el medio rural, manteniendo el sector agrícola, ganadero, forestal y pesquero; b) Lograr un alto nivel de calidad ambiental en el medio rural. Para ello se previene el deterioro del patrimonio natural, del paisaje y de la biodiversidad. También se facilita su recuperación, mediante la ordenación integrada del uso del territorio para diferentes actividades, la mejora de la planificación y de la gestión de los recursos naturales y la reducción de la contaminación en las zonas rurales. El «Programa de Desarrollo Rural Sostenible» se configura como el instrumento principal para la planificación de la acción de la Administración General del Estado en relación con el medio rural. Se favorece el apoyo a la «agricultura territorial». Se promoverá el mantenimiento y la mejora de una actividad agrícola, ganadera y forestal suficiente y compatible con un desarrollo sostenible del medio rural, en particular en las zonas rurales prioritarias o calificadas como de agricultura de montaña. Se prestará una atención preferente a los profesionales de la agricultura, sobre todo a los que sean titulares de una explotación territorial. En este mismo ámbito, el Real Decreto 1336/2011, de 3 de octubre, regula el contrato territorial como instrumento para promover el desarrollo sostenible del medio rural<sup>38</sup>.

### **2.3. Derecho agroalimentario: cadena alimentaria, contratación, calidad y seguridad alimentaria**

En primer lugar, la Ley 2/2000, de 7 enero, de contratos-tipo de productos agroalimentarios<sup>39</sup>, se ocupa del concepto, caracteres básicos,

---

<sup>37</sup> En relación con la aplicación práctica de la Ley 45/2007, por cuanto afecta al sector rural-agrario y su necesaria orientación hacia la sostenibilidad económica, social y medioambiental, vid. AMAT LLOMBART, P. (2011). Instituciones jurídicas para el desarrollo sostenible del medio rural: el modelo de agricultura territorial, el contrato territorial y el contrato territorial de zona rural. En: Muñiz Espada, E. (Coordinadora). *Un marco jurídico para un medio rural sostenible*. Madrid: Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino. pp. 161 a 206.

<sup>38</sup> Vid. ampliamente al respecto la obra monográfica de AMAT LLOMBART, P. y MONFORT PERIS, R. (2016). *El contrato territorial para el desarrollo sostenible del medio rural*. Pamplona: Aranzadi.

<sup>39</sup> Sobre los contratos tipo de productos agroalimentarios, vid. DOMÉNECH MARTÍNEZ, G. (2010). *Los contratos de integración agroindustrial*. Buenos Aires:

objeto y contenido mínimo de los contratos tipo a efectos de su homologación, incluyendo el procedimiento administrativo dirigido a tal fin.

La principal problemática que la Ley 2/2000 pretende afrontar afecta a la escasa transparencia en las relaciones comerciales del sistema. Al legislador le preocupa introducir seguridad, agilidad y transparencia en el mercado de productos agrarios.

La Ley regula aquel contrato que se utiliza en operaciones de tráfico comercial de productos en el sistema agroalimentario y que obtiene la homologación del Ministerio de Agricultura. Cualquier producto agroalimentario podrá ser objeto de este contrato, pero por regla general solo podrá homologarse un contrato-tipo por producto. Se entiende por «sistema agroalimentario» el conjunto de los sectores productivos agrario y pesquero, así como los de transformación y comercialización de sus productos. El contrato homologado tendrá la consideración de modelo estándar, al cual podrán ajustar sus contratos (sometidos al derecho privado) los operadores del sistema agroalimentario. El éxito del contrato tipo agroalimentario se sustenta sobre el máximo consenso posible que debe existir entre las organizaciones representativas de los sectores implicados, sobre todo el sector productivo, el transformador y el comercializador.

En este mismo ámbito, la Ley 12/2013, de 2 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria<sup>40</sup>, cuya última

---

Tucuman, pp. 150 a 194, donde efectúa un completo y amplio estudio y análisis de la normativa española sobre la materia. De esta misma autora es el artículo (2012). La comercialización de los productos agroalimentarios a través de los contratos tipo de productos agroalimentarios y la mediación en la resolución de sus controversias. *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*, 60: pp. 47 a 64. Asimismo AMAT LLOMBART, P. (2012). Perfiles jurídicos del contrato tipo agroalimentario en España y mejoras del funcionamiento de la cadena alimentaria. En: *Legal aspects of sustainable agriculture*. Nitra: Slovak University of Agriculture, pp. 351 a 359. También vid. VILALTA NICUESA, E. (2006). *Contratos de integración ganadera*. Barcelona, pp. 87 y ss.

<sup>40</sup> Han analizado esta normativa, entre otros, SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, A. (2022). La contratación agroalimentaria tras las medidas de la nueva Ley 16/2021 de 14 de diciembre para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria. *Przegląd Prawa Rolnego/Agricultural Law Review*, 1: pp. 255 a 273. AMAT LLOMBART, P. (2015). Problemas de funcionamiento de la cadena agroalimentaria en la Unión Europea y en España. Déficit a erradicar y aspectos mejorables. *Revista Iberoamericana de Derecho Agrario*, 2: pp. 1 a 7. También en extenso, vid. la monografía de AMAT LLOMBART, P. (2022). *Relaciones comerciales entre operadores de la cadena alimentaria. Contratos alimentarios y prácticas desleales*. Madrid: Reus.

reforma fue introducida por la Ley 16/2021, de 14 de diciembre, a fin de completar la transposición al ordenamiento español de la Directiva UE 2019/633 relativa a las prácticas comerciales desleales en las relaciones entre empresas en la cadena de suministro agrícola y alimentario.

Las relaciones comerciales que se desarrollan en el seno de la cadena alimentaria, desde la producción primaria hasta la transformación y distribución de productos agrícolas y alimentarios, juegan un papel esencial en el adecuado desempeño del sistema agroalimentario. Sin embargo, determinadas disfunciones y vulnerabilidades se han puesto de manifiesto en la cadena alimentaria, lo que ha impulsado al legislador comunitario y al español a aprobar diversa normativa para introducir mejoras en su funcionamiento.

La finalidad de esta legislación es lograr una mejor vertebración de la cadena alimentaria, la reducción de desequilibrios presentes en la misma, la lucha contra prácticas comerciales desleales y el aumento de la competitividad de los sectores implicados. En particular, se apuesta entre otros fines por aumentar, en beneficio de la sociedad y de los consumidores, la eficacia y la competitividad del sector alimentario; mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria; conseguir un mayor equilibrio y transparencia en las relaciones comerciales entre los diferentes operadores; mejorar el acceso a la información y trazabilidad de la cadena alimentaria, regulando las prácticas comerciales y promoviendo códigos de buenas prácticas comerciales entre los operadores; fortalecer el sector productor y potenciar las actividades de las organizaciones interprofesionales agroalimentarias.

El núcleo principal de la Ley lo constituye la configuración del contrato alimentario, como medio fundamental para establecer jurídicamente las relaciones comerciales entre operadores de la cadena. Se incluye su definición, modalidades, naturaleza jurídica, elementos subjetivos, objetivos y formales, así como su contenido obligacional, con especial énfasis en el alcance de las condiciones contractuales mínimas exigidas por la Ley. El contrato alimentario es de obligatoria suscripción para las empresas, bajo ciertas condiciones, y su contenido mínimo obligatorio viene igualmente previsto en la Ley.

Además, la Ley aborda la regulación de las prácticas comerciales desleales que surgen en las relaciones entre operadores de la cadena alimentaria, susceptibles de distorsionar el contenido y prestaciones del contrato alimentario, las cuales suelen perjudicar más bien al productor primario, en cuanto eslabón más débil de la cadena alimentaria. Es por

consiguiente necesario llevar a cabo un esfuerzo de conceptualización, caracterización y clasificación de las mismas, a la vez que se analiza el vigente listado de prácticas comerciales desleales establecido por la Ley 12/2013, tras la completa transposición al ordenamiento español de la Directiva UE 2019/633.

Por lo que atiende a la normativa sobre tutela de la calidad de los productos agrarios y alimentarios, destaca la Ley 28/2015, de 30 julio, de defensa de la calidad alimentaria. La Ley se aprueba para vigilar que los procesos de elaboración y transformación de los productos alimenticios se ajusten a la normativa de la UE, y así generar un alto nivel de confianza en dichos productos mediante los necesarios procedimientos para defender su calidad, al tiempo que se protegen los derechos de los operadores de la industria alimentaria y de los consumidores. A tal fin se establecen sistemas de control de la calidad alimentaria.

Finalmente, no hay que olvidar la regulación y fomento en España de los regímenes de calidad de productos agrarios y alimenticios, materia, no obstante, muy dominada por la normativa comunitaria. El régimen jurídico básico de las Denominaciones de Origen Protegidas y las Indicaciones Geográficas Protegidas tiene su punto de referencia actual en el Reglamento UE 1151/2012, de 21 de noviembre, sobre regímenes de calidad de los productos agrícolas y alimenticios. Ello no obstante, la normativa de la UE sobre DOP e IGP remite a la legislación nacional ciertos aspectos regulatorios sobre la materia, como por ejemplo en el ámbito del control oficial de estos regímenes de calidad (así el control del cumplimiento de los pliegos de condiciones de deben reunir los productos con DOP/IGP, o el control del uso de las denominaciones y etiquetado en el mercado, etc.). Además, hay otras cuestiones de las que se encarga la legislación nacional: la protección de las DOP e IGP en cuanto derechos de propiedad intelectual, así como la protección de los derechos de los productores y de los consumidores en relación con la información que figure en el etiquetado de los productos amparados por una DOP o IGP, entre otras. Así las cosas, en España se aprobó la Ley 6/2015, de 12 de mayo, de denominaciones de origen e indicaciones geográficas protegidas de ámbito territorial supraautonómico, cuyo objeto es la determinación del régimen jurídico complementario al establecido por el Derecho de la Unión Europea<sup>41</sup>. Por otra parte, la producción ecológica constituye uno

---

<sup>41</sup> Para mayor comprensión sobre esta materia, vid. AMAT LLOMBART, P. (2020). Regulación y fomento de los regímenes de calidad de productos agrarios y alimenticios.

más de los regímenes de calidad de productos agrícolas de la UE. Su régimen común se contiene en el Reglamento UE 848/2018, de 30 de mayo, sobre producción ecológica y etiquetado de los productos ecológicos. Desde una perspectiva institucional, en España las autoridades competentes de las comunidades autónomas son las responsables principales de la implementación de la regulación comunitaria sobre producción ecológica, certificación de la producción, etiquetado y control oficial (lo que implica la organización y supervisión del programa de control de la producción ecológica), realizando también otras funciones asignadas por la reglamentación europea. Así pues, a nivel estatal cabe citar el Real Decreto 833/2014, de 3 de octubre, por el que se establece y regula el registro general de operadores ecológicos y se crea la mesa de coordinación de la producción ecológica.

En el ámbito de la seguridad de los alimentos, resulta oportuno citar la Ley 17/2011, de 5 de julio, de seguridad alimentaria y nutrición<sup>42</sup>. Tiene por objeto el reconocimiento y la protección efectiva del derecho a la seguridad alimentaria, en cuanto derecho a conocer los riesgos potenciales que pudieran estar asociados a un alimento y/o a alguno de sus componentes; así como el derecho a conocer la incidencia de los riesgos emergentes en la seguridad alimentaria y a que las Administraciones competentes garanticen la mayor protección posible frente a dichos riesgos. Todo ello constituye un aspecto fundamental de la salud pública (art. 43 CE), en orden a asegurar un nivel elevado de protección de la salud de las personas en relación con los alimentos, así como establecer las bases para fomentar hábitos saludables que permitan luchar contra la obesidad. Para ello la Ley incluye medidas de prevención y seguridad de los alimentos y piensos, garantías de seguridad en el comercio exterior de alimentos y piensos, instrumentos de seguridad alimentaria, evaluación de riesgos, riesgos emergentes y cooperación científico-técnica, medidas sobre alimentación saludable, actividad física y prevención de la obesidad, así como normativa sobre publicidad de alimentos. Además, resulta de general aplicación el Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 noviembre, que aprueba el texto refundido de la Ley general para la defensa de los

---

Su impacto en el desarrollo rural de la Unión Europea y España. *Revista Internacional de Doctrina y Jurisprudencia*, 22: pp. 69 a 94.

<sup>42</sup> Vid. en esta sede AMAT LLOMBART, P. (2013). Alimentos funcionales y protección de los consumidores. Régimen jurídico comunitario y español. *Revista Española de Drogodependencias*, 38: pp. 411 a 428.

consumidores y usuarios y otras leyes complementarias<sup>43</sup>, donde se regula la responsabilidad civil por bienes o servicios defectuosos.

#### **2.4. Normativa sobre producción vegetal y organismos modificados genéticamente. La protección legal de las obtenciones vegetales y régimen de sanidad vegetal**

Comenzando por la normativa sobre producción vegetal, el Real Decreto 289/2003, de 7 marzo, regula la producción y comercialización de materiales forestales de reproducción de especies forestales y de sus híbridos artificiales. El ámbito de aplicación de la norma es limitado, pues no se aplicará a materiales forestales de reproducción en forma de plantas o partes de plantas destinadas a fines distintos de la selvicultura. En materia de producción, el Estado autorizará los materiales de base que serán permitidos para tal fin productivo, incluidos los que consistan en un organismo genéticamente modificado. Y en cuanto a la comercialización, se regula su etiquetado y envasado, así como ciertas medidas de control que afectan al registro de proveedores, al sistema de control oficial y la declaración anual. En definitiva, la norma trata de proteger las funciones sociales, económicas, medioambientales, ecológicas y culturales de los montes. Para ello se promueve una gestión sostenible, donde la mejora y conservación de los recursos genéticos forestales se manifiesta como esencial. Así pues, los materiales forestales de reproducción de las especies e híbridos que se usen en selvicultura deberán ser fenotípica y genéticamente de alta calidad, así como adecuados a las condiciones del medio en el que se empleen.

En este mismo ámbito material, la Ley 30/2006, de 26 julio, de semillas y plantas de vivero y de recursos fitogenéticos, establece el régimen jurídico de la producción y comercialización de semillas y plantas de vivero. Según reza su preámbulo, el empleo de semillas y plantas de vivero es un factor básico para la actividad agraria, por constituir una de las inversiones con efecto multiplicador más elevado, por su significativa y positiva incidencia en la capacidad productiva, resistencia a agentes adversos y calidad de las cosechas. Mediante las semillas y plantas de vivero se logra, además, una transferencia plena de tecnología de

---

<sup>43</sup> Consultar AMAT LLOMBART, P. (2010). Régimen jurídico de la responsabilidad civil por bienes o servicios defectuosos en la Ley de defensa de consumidores y usuarios de 2007. *Actualidad Jurídica Aranzadi*, 797: pp. 8 a 12.

vanguardia desde el laboratorio de investigación al campo de cultivo. La normativa legal se desarrolla en tres ámbitos fundamentales: el primero, el referente a la obtención, caracterización y evaluación de las variedades vegetales y al Registro de variedades comerciales (procedimiento de inscripción de las variedades); el segundo, el correspondiente a la producción y comercialización de las semillas y plantas de vivero (variedades, requisitos, zonas de cultivo, almacenamiento...); y por último, el relativo a los recursos fitogenéticos para la agricultura y la alimentación, con especial énfasis en la conservación y utilización sostenible de tales recursos.

Pasando al ámbito de los productos transgénicos, más técnicamente denominados como organismos modificados genéticamente (OMG), España cuenta con una legislación ampliamente consolidada. Se encuentra en vigor la Ley 9/2003, de 25 abril, que establece el régimen jurídico aplicable a los OMG o a productos que los contengan. La Ley ha sido desarrollada por el Real Decreto 178/2004, de 30 de enero, que contiene el reglamento general para su aplicación y ejecución<sup>44</sup>. Se contemplan las tres fases sucesivas que atraviesa un OMG hasta llegar al mercado. La primera, la utilización confinada del OMG, a fin de limitar su contacto con la población y el medio ambiente (modificar el material genético de un organismo en laboratorio, o una vez modificado, se cultive, almacene, emplee, transporte, destruya o elimine en condiciones de confinamiento). La segunda etapa (producción), se denomina «liberación voluntaria del OMG», esto es, la introducción deliberada en el medio ambiente de un OMG o combinación de OMG sin que hayan sido adoptadas medidas específicas de confinamiento. Finalmente, la comercialización de OMG, considerada como todo acto que suponga una entrega a terceros, a título oneroso o gratuito, de OMG o de productos que los contengan. La normativa legal y reglamentaria regula con precisión los permisos y autorizaciones administrativas exigidos para cada una de las fases, así como su procedimiento y autoridades competentes en cada caso.

Téngase en cuenta que toda nueva variedad vegetal producida (incluidas las transgénicas), antes de ser objeto de comercialización, precisa de una protección legal de la actividad investigadora e inversión económica que lleva detrás, y que ha llevado a generar una nueva

---

<sup>44</sup> En esta materia, consúltese la monografía de AMAT LLOMBART, P. (2008). *Derecho de la biotecnología y los transgénicos. Especial referencia al sector agrario y alimentario*. Valencia: Tirant lo Blanch.

obtención o variedad. A tal fin entra en juego la Ley 3/2000, de 7 de enero, de régimen jurídico de la protección de obtenciones vegetales y su reglamento de desarrollo aprobado por Real Decreto 1261/2005, de 21 octubre<sup>45</sup>. Para el reconocimiento y protección del derecho de obtentor sobre una nueva variedad vegetal, se concederá un título de obtención vegetal que acredita un derecho de propiedad especial exclusivo y temporal (propiedad industrial) respecto de la variedad. Desde la perspectiva del derecho material, se regulan los requisitos que precisa una nueva variedad vegetal para ser merecedora de la tutela legal, el alcance del derecho de obtentor (facultades del titular en cuanto propietario) y su duración (25 o 30 años, según la variedad), la explotación del derecho a través de licencias contractuales, así como el procedimiento y su tramitación legal hasta la concesión del título de obtentor vegetal por el Ministerio de Agricultura.

Finalmente, citaremos la Ley 43/2002, de 20 noviembre, de sanidad vegetal. Uno de los fines básicos de la política nacional de sanidad vegetal es la generación de un marco legal apropiado para proteger a los vegetales y sus productos contra los daños producidos por las plagas, con objeto de mantenerlos, mediante la intervención humana, en niveles de población económicamente aceptables, y para impedir la introducción y extensión de aquéllas procedentes de otras áreas geográficas. Por ello, constituyen los principales fines de la Ley los siguientes: a) Proteger los vegetales y los productos vegetales de los daños ocasionados por las plagas; b) Proteger el territorio nacional y el de la Unión Europea, de la introducción de plagas de cuarentena para los vegetales y los productos vegetales u otros objetos, y evitar la propagación de las ya existentes; c) Proteger los animales, vegetales y microorganismos que anulen o limiten la actividad de los organismos nocivos para los vegetales y productos vegetales; d) Prevenir los riesgos derivados del uso de productos fitosanitarios para la salud de las personas, animales y medio ambiente; e) Garantizar las condiciones de utilidad, eficacia y seguridad de los medios de defensa fitosanitaria. Se contemplan los aspectos relativos a los medios utilizados en la lucha contra las plagas, en especial los productos fitosanitarios, para garantizar que en su manipulación y aplicación no existan efectos perjudiciales para la salud

---

<sup>45</sup> Consúltense la obra colectiva dirigida por AMAT LLOMBART, P. (Coordinador). (2007). *La propiedad industrial sobre obtenciones vegetales y organismos transgénicos*. Valencia: Tirant lo Blanch.

del consumidor o del aplicador, para los animales o para el medio ambiente.

## **2.5. Derecho agrario ambiental**

Han sido numerosas las disposiciones legales aprobadas que vinculan y comprometen directamente la actividad agraria con la protección del medio ambiente. Recogeremos algunos ejemplos, dada la imposibilidad material de abarcar toda la normativa a respecto.

Desde una perspectiva sectorial o especial y en relación con la tutela de determinados recursos ambientales (suelo, agua...), cabe citar:

Por un lado, el Real Decreto 506/2013, de 28 junio, sobre productos fertilizantes. Entre otros fines, se pretende definir y tipificar los productos fertilizantes, distintos de los «abonos CE», que puedan utilizarse en agricultura y jardinería, así como prevenir los riesgos para la salud y el medio ambiente por el uso de determinados productos. Para ello se despliega un complejo sistema administrativo de autorizaciones, envasado, etiquetado, registro, controles y sanciones.

Seguidamente, el Real Decreto 47/2022, de 18 de enero, sobre protección de las aguas contra la contaminación difusa producida por los nitratos procedentes de fuentes agrarias. Ciertamente, la contaminación de origen difuso de las masas de agua superficial y subterránea es un problema muy extendido en la mayor parte de las cuencas españolas. En particular, este hecho se pone de manifiesto por las elevadas concentraciones de nitratos que se registran en determinadas masas de agua, consecuencia de los excedentes de productos inorgánicos u orgánicos usados como fertilizantes en agricultura. La Unión Europea considera la contaminación de origen difuso como un problema central en sus políticas ambientales y agrarias. Las medidas principales en que se sustenta esta norma abundan en la determinación de zonas vulnerables y la aplicación en ellas de códigos de buenas prácticas. Así pues, las comunidades autónomas designarán como zonas vulnerables todas las superficies conocidas de su territorio cuya escorrentía fluya hacia las aguas afectadas por la contaminación por nitratos y que contribuyan, aunque sea mínimamente, a su contaminación. Las comunidades autónomas aprobarán uno o varios códigos de buenas prácticas agrarias que los agricultores aplicarán obligatoriamente sobre tales zonas vulnerables. Igualmente se establecerán y pondrán en práctica programas de actuación con objeto de prevenir y reducir la contaminación causada por los nitratos de origen agrario, aplicables a las zonas vulnerables.

En íntima relación con el anterior, el Real Decreto 1051/2022, de 27 de diciembre, por el que se establecen normas para la nutrición sostenible en los suelos agrarios, tiene por objeto establecer normas básicas para conseguir un aporte sostenible de nutrientes en los suelos agrarios. La finalidad es disminuir el impacto ambiental y climático de la aplicación en dichos suelos de productos fertilizantes y otras fuentes de nutrientes o materia orgánica. Para ello se establecen una serie de obligaciones a los agricultores a la hora de aportar nutrientes a los suelos agrarios (registro de aportes en el cuaderno de explotación; plan de abonado; seguimiento de guías de buenas prácticas en fertilización de suelos agrarios y cultivos; control de contenidos de metales pesados y otros contaminantes e impurezas, etc.).

En otro orden de cosas, desde una perspectiva más general cabe citar la Ley 26/2007, de 23 octubre, de responsabilidad medioambiental, parcialmente desarrollada por el Real Decreto 2090/2008, de 22 diciembre. La ley regula la obligación de los operadores de prevenir, evitar y reparar los daños medioambientales, de acuerdo con el artículo 45 de la CE, en aplicación de los principios de «prevención» y de «quien contamina paga». La ley se aplica a cualquier persona física o jurídica, pública o privada, que desempeñe una actividad económica o profesional (incluidos los agricultores), que controle dicha actividad o tenga un poder económico determinante sobre su funcionamiento técnico. Contempla un sistema jurídico de atribución de responsabilidad individual, solidaria y subsidiaria, por los daños ambientales causados, así como mecanismos de prevención, evitación y reparación de daños medioambientales. También se regula la garantía financiera obligatoria (seguro, aval, constitución de reserva técnica o fondo «ad hoc»...) que deberán asumir o contratar los operadores para cubrir sus eventuales responsabilidades medioambientales.

Finalmente, en relación con las condiciones que el agricultor debe cumplir para acceder a las ayudas públicas de la PAC, destaca el Real Decreto 1049/2022, de 27 de diciembre, por el que se establecen las normas para la aplicación de la condicionalidad reforzada y de la condicionalidad social que deben cumplir las personas beneficiarias de las ayudas en el marco de la PAC que reciban pagos directos, determinados pagos anuales de desarrollo rural y del Programa de Opciones Específicas por la Lejanía y la Insularidad (POSEI). A tal fin, los beneficiarios de ayudas deberán cumplir los requisitos legales de gestión (RLG) del anexo I y las normas en materia de buenas condiciones agrarias y

medioambientales (BCAM) del anexo II, en el conjunto de su explotación agraria. Los RLG y las BCAM constituyen la condicionalidad reforzada. Muchas de las medidas tienen que ver con la protección del clima y el medio ambiente (lucha contra el cambio climático), y con la protección de recursos naturales esenciales como el agua, el suelo, la biodiversidad, el paisaje y los ecosistemas.

### **3. DERECHO AGRARIO AUTONÓMICO: EL CASO DE LA COMUNIDAD VALENCIANA**

Desde una perspectiva institucional, hay que poner en valor la distribución territorial del poder legislativo en España y su influencia en el desarrollo del Derecho agrario. El Reino de España constituye una monarquía parlamentaria, no una república ni un Estado federal. No obstante, se organiza territorial y políticamente en torno a las comunidades autónomas (CCAA), regiones que, abarcando la totalidad del territorio nacional, ostentan poder legislativo propio dentro de su ámbito territorial y aquellas competencias que les son atribuidas por la CE y sus estatutos de autonomía.

Entre las competencias que pueden desempeñar las CCAA, se encuentra la relativa a la agricultura y la ganadería (art. 148.1.7ª CE), siempre de acuerdo con la ordenación general de la economía. También la competencia sobre la gestión de la protección del medio ambiente (art. 148.1.9ª CE), si bien compartida con el Estado. Las CCAA llevan décadas aprobando normativa de ámbito autonómico en dichos sectores (en coordinación con la legislación europea y estatal), si bien ajustada a sus propias necesidades y peculiaridades. Por ello cabe sostener que la legislación autonómica ha impulsado al Derecho agrario español de manera relevante. Además, las CCAA son las encargadas de desarrollar y ejecutar la normativa comunitaria y estatal en su ámbito regional. El ejercicio por las CCAA de sus competencias se traduce en una mayor cercanía a los problemas de las empresas agrarias y de los agricultores, lo cual puede generar soluciones jurídicas más ajustadas a las necesidades concretas del sector agrario y rural de cada región.

En otro orden de cosas, la progresiva asunción de competencias y poderes normativos por parte de las CCAA en el sector agropecuario, medio rural, agroambiental, etc., ha provocado a su vez la reducción de posibilidades de actuación del Estado. Por eso el Estado, cuando regula sobre materias agrarias, a menudo se basa en la competencia exclusiva del

artículo 149.1.13<sup>a</sup> de la CE relativa a las «Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica».

Otras competencias «conexas» con el sector agrario que las CCAA vienen asumiendo, son algunas de las incluidas en el art. 148.1 de la CE: 3<sup>a</sup>. Ordenación del territorio; 8<sup>a</sup>. Montes y aprovechamientos forestales; 10<sup>a</sup>. Proyectos, construcción y aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos; 11<sup>a</sup>. Pesca en aguas interiores, marisqueo y acuicultura, caza y pesca fluvial.

Tras la asunción de competencias en sus respectivos Estatutos de autonomía, en los últimos tiempos, las CCAA han venido legislando profusamente en ámbitos que afectan directamente al desenvolvimiento de la agricultura, constituyendo en la actualidad una fuente de creación de normas agrarias (sobre todo de naturaleza administrativa) muy a tener en cuenta, si bien con la previsión de su limitado ámbito de aplicación territorial regional.

Tomando como ejemplo paradigmático de referencia la Comunidad Valenciana, en el art. 49.1 de su Estatuto de autonomía (aprobado originariamente por Ley Orgánica 5/1982, de 1 julio, y profundamente reformado por Ley Orgánica 1/2006, de 10 abril), se establece que la Generalitat tiene competencia exclusiva sobre diversas materias, de entre las que destacamos las relacionadas directa o indirectamente con el sector agrario: 9. Ordenación del territorio; 10. Montes, aprovechamientos y servicios forestales, vías pecuarias y pastos, espacios naturales protegidos y tratamiento especial de zonas de montaña; 16. Aprovechamientos hidráulicos, canales y riegos; 17. Pesca en aguas interiores, marisqueo, acuicultura, caza y pesca fluvial y lacustre. Cofradías de pescadores; 21. Cooperativas; 33. Cámaras Agrarias. Asimismo, en el art. 49.3 del Estatuto de autonomía se incluyen las siguientes competencias exclusivas: 2. Sociedades agrarias de transformación; 3. Agricultura, reforma y desarrollo agrario, y ganadería; 4. Sanidad agraria; 15. Denominaciones de origen y otras menciones de calidad. Por otra parte, el art. 50 de dicho Estatuto dispone que corresponde a la Generalitat el desarrollo legislativo y la ejecución de las siguientes materias: 6. Protección del medio ambiente; 7. Ordenación del sector pesquero. Finalmente, según el art. 51, corresponde a la Generalitat la ejecución de la legislación del Estado en las siguientes materias: 10. Fondos europeo y estatal de garantía agraria en la Comunidad Valenciana.

Así pues, la Comunidad Valenciana, en desarrollo de sus competencias autonómicas, ha aprobado diversas leyes relativas al sector agrario que meramente citamos por orden cronológico:

1. Ley 7/1986, de 22 de diciembre, sobre la utilización de aguas para riego (derogada).
2. Ley 3/1993, de 9 diciembre, forestal.
3. Ley 8/2002, de 5 diciembre, de ordenación y modernización de las estructuras agrarias (derogada).
4. Ley 6/2003, de 4 marzo, de ganadería.
5. Ley 8/2003, de 24 marzo, de cooperativas (derogada).
6. Ley 4/2004, de 30 de junio, de ordenación del territorio y protección del paisaje (derogada).
7. Ley 10/2004, de 9 de diciembre, del suelo no urbanizable (derogada).
8. Ley 13/2004, de 27 diciembre, de caza.
9. Ley 2/2005, de 27 mayo, de ordenación del sector vitivinícola.
10. Ley 4/2006, de 19 de mayo, de patrimonio arbóreo monumental.
11. Ley 3/2013, de 26 de julio, de los contratos y otras relaciones jurídicas agrarias.
12. Decreto Legislativo 2/2015, de 15 de mayo, cooperativas.
13. Ley 5/2018, de 6 de marzo, de la Huerta de Valencia.
14. Ley 5/2019, de 28 de febrero, de estructuras agrarias.
15. Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, aprobando la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje.

## **CONCLUSIONES Y PROPUESTAS. MODERNAS TENDENCIAS NORMATIVAS DERIVADAS DE LA EVOLUCIÓN DEL DERECHO AGRARIO COMUNITARIO Y ESPAÑOL**

Durante las últimas décadas, el legislador español se ha caracterizado por una notable actividad en el ámbito de la regulación de la agricultura, el desarrollo rural y las áreas rurales. De hecho, se han aprobado numerosas leyes a nivel estatal y autonómico que directa o indirectamente afectan al desarrollo del sector agrario y del medio rural. La legislación aprobada ha sido de carácter civil y administrativo. El marco permanente de referencia del legislador español es la PAC y el Derecho comunitario de aplicación directa o tras su transposición al ordenamiento interno. Se ha tratado de imprimir un impulso al desarrollo económico del medio rural, donde la agricultura desempeña una función esencial. Ha procurado dictar

normas para la modernización y viabilidad económica de las explotaciones agrarias españolas, favoreciendo el asociacionismo agrario. Se ha favorecido el rejuvenecimiento de los profesionales de la agricultura, los titulares de explotaciones agrarias y pobladores del medio rural, con especial énfasis en la función de la mujer-agricultora (acceso a la titularidad compartida de explotaciones agrarias). Se han incorporado diversos parámetros ambientales que afectan a la actividad agraria, tratando de sensibilizar al agricultor acerca de la necesidad de proteger el paisaje, los recursos naturales y el medio ambiente en general.

A partir de estas nociones generales, podemos concretar de forma más estructurada y específica las actuales tendencias legislativas detectadas.

a) La empresa agraria y los contratos agrarios como núcleo esencial de la disciplina.

Dentro del ámbito de estudio de la disciplina del Derecho agrario, resulta fundamental la configuración legal y doctrinal de la institución de la empresa agraria. La misma desarrolla su función típica mediante el ejercicio de la actividad agraria, donde otra institución jurídica, el contrato, deviene imprescindible como eficaz instrumento para generar relaciones comerciales cuyo fin último es la transmisión onerosa del resultado del trabajo del agricultor y ganadero: el producto agrícola o alimentario. Consideramos defendible una doble clasificación de contratos agrarios, la cual distingue entre «contratos de organización de la empresa agraria», esto es, aquellos que permiten su constitución y puesta en marcha, y «contratos de actividad de la empresa agraria», o sea, aquellos específicamente encaminados a facilitar el normal desenvolvimiento de la función productiva de la empresa, así como la comercialización en el mercado de la producción final. Es en esta segunda categoría donde se encuadran los contratos para la comercialización de productos agrícolas o alimentarios, cuyo máximo exponente es el contrato alimentario.

b) Apoyo a una agricultura profesionalizada: del agricultor profesional al agricultor activo.

El requisito del “agricultor profesional” o del “profesional de la agricultura” ha sido tradicional y constante en la legislación española desde la Ley de arrendamientos rústicos de 1980. Después fue desarrollado en la Ley de modernización de explotaciones agrarias de 1995, y su definición actual figura en la Ley de desarrollo sostenible del medio rural de 2007. El concepto está vinculado a cierto volumen de trabajo que el

agricultor dedica a la explotación agraria (una unidad de trabajo anual) y a que un volumen mínimo (el 25 %) de su renta total proceda de actividades agrarias. La cualidad de agricultor profesional se requiere para acceder de forma prioritaria o preferente a las ayudas de desarrollo rural, de modernización de explotaciones, a los derechos de producción o derivados de una reserva nacional, etc. La última evolución exige al profesional obtener la cualidad de «agricultor activo», cuya última reglamentación se halla en el art. 4 y siguientes del Real Decreto 1048/2022, de 27 de diciembre, sobre la aplicación, a partir de 2023, de las intervenciones en forma de pagos directos y el establecimiento de requisitos comunes en el marco del Plan Estratégico de la PAC, y la regulación de la solicitud única del sistema integrado de gestión y control. Se exige al agricultor estar de alta en la Seguridad Social en el régimen de agricultura o bien que al menos el 25 % de sus ingresos totales procedan de la actividad agraria. Las ayudas de la nueva PAC 2023-2027 requieren cumplir esta exigencia, entre otras.

c) Rejuvenecimiento del sector agrario: instalación de nuevos y jóvenes agricultores.

España sufre en las últimas décadas un proceso de envejecimiento de la población rural y agraria. Destaca el dato de que solo el 6 % de los titulares de explotaciones agrarias tienen menos de 35 años, mientras cerca del 60 % tienen 55 o más años. El apoyo a la primera instalación de jóvenes agricultores es constante en el Derecho agrario español y se mantiene presente en la normativa (por ej. el art. 16 de la Ley 45/2007), destacando últimamente la ayuda complementaria a la renta para jóvenes agricultores, a fin de favorecer la incorporación de estos (de no más de 40 años siendo varón o a cualquier edad siendo mujer) y contribuir al relevo generacional en el sector agrario (art. 20 y ss del RD 1048/2022, de 27 de diciembre).

d) Apoyo a la mujer rural y reconocimiento de su trabajo en la actividad agraria.

El punto de partida de esta nueva tendencia es el artículo 30 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres. Dicho artículo regula la igualdad entre mujeres y hombres en el sector agrario y el medio rural. A partir de aquí, el artículo 8 de la Ley 45/2007 establece el principio de igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres en el medio rural. Según la Ley 45/2007, podrán contemplarse medidas de acción positiva en favor de las mujeres en el medio rural, encaminadas a superar y evitar situaciones de discriminación

de hecho por razón de sexo. Las mujeres recibirán una atención prioritaria en los programas de desarrollo rural sostenible. En el marco del fomento de la agricultura territorial, si la beneficiaria es una mujer, recibirá el máximo nivel de apoyo posible. La mujer, principalmente en el ámbito de la explotación familiar, comparte con el hombre las tareas agrarias, asumiendo buena parte de las mismas y aportando tanto bienes como trabajo. Sin embargo, esta labor carece de suficiente reconocimiento jurídico, valor económico y reflejo social, por cuanto no trasciende del ámbito familiar. En este ámbito, una de las primeras medidas legislativas adoptadas surgió con el Real Decreto 297/2009, de 6 de marzo. La norma promueve la titularidad compartida de las explotaciones agrarias prioritarias (Ley 19/1995) entre los cónyuges o personas ligadas con una relación de análoga afectividad inscritas en algún registro público. El objetivo es extender los beneficios de la cotización a la Seguridad Social a las mujeres que ostenten dicha cotitularidad. La medida no afectará, en principio, a la titularidad civil de la propiedad de las explotaciones. La tendencia se consolida firmemente con la aprobación de la Ley de 2011 de titularidad compartida de explotaciones agrarias. Las mujeres también desempeñan un papel importante en la cadena de valor agrícola, trabajando en la producción, procesamiento y distribución de alimentos. Existen instrumentos nacionales que apoyan a las mujeres en la actividad agrícola en España, como por ejemplo, el III Plan Estratégico para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres 2022-2025, cuyo fin es ayudar a las mujeres agricultoras a superar los retos que se les presentan y a tener éxito en su actividad. El número de mujeres que participan en la agricultura en España ha aumentado en los últimos años. El Censo Agrario 2020 (en comparación con los últimos datos recogidos de 2009) indica que existe una mayor presencia femenina, puesto que las mujeres suponen ya el 29 % de los jefes de explotación, si bien dirigen más frecuentemente explotaciones de menor tamaño económico.

e) Promoción y reconocimiento de las entidades asociativas agrarias.

El Derecho agrario español tradicionalmente ha tratado de impulsar el desarrollo de la actividad agraria basada en la titularidad asociativa de las explotaciones (personas jurídicas), junto a la titularidad individual (personas físicas). Esta tendencia permanece hoy en día. De ahí la existencia de normas especiales que regulan el régimen jurídico aplicable a entidades asociativas dedicadas a la agricultura. Por ejemplo, las Sociedades Agrarias de Transformación (SAT) (Real Decreto 1776/1981)

o las Cooperativas agrarias y las Cooperativas de explotación comunitaria de la tierra (Ley 27/1999 de cooperativas). La normativa especial incentiva su constitución mediante beneficios fiscales (Ley 20/1990, régimen fiscal de cooperativas y SAT), ayudas a la financiación de los seguros agrarios (Resolución de 30 de noviembre de 2022), subvenciones (Real Decreto 1009/2015, de 6 de noviembre, por el que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones destinadas al fomento de la integración de entidades asociativas agroalimentarias de ámbito supraautonómico), ayudas para el funcionamiento de las organizaciones de productores, etc. Se pretende fomentar el asociacionismo agrario creando estructuras empresariales de mayor dimensión, de tal forma que faciliten la cooperación interterritorial y la economía en red para mejorar la dimensión empresarial, la eficiencia y la rentabilidad de las mismas. También está presente la función de fomento en la Ley 13/2013, de 2 de agosto, de fomento de la integración de cooperativas y de otras entidades asociativas de carácter agroalimentario. Finalmente, tanto en la Ley de arrendamientos rústicos de 2003 como en la Ley de desarrollo sostenible del medio rural de 2007 se reconoce la función de las personas jurídicas o entidades asociativas agrarias en el ejercicio de actividades agrarias y de desarrollo rural. A ellas se les reconoce su profesionalidad agraria.

f) Mejoras en la cadena alimentaria e impulso al contrato alimentario.

La Ley 12/2013 contiene una normativa programática e intervencionista, estableciendo medidas que afectan a las relaciones y transacciones privadas de los operadores de la cadena alimentaria. Constituye un intento de paliar las principales disfunciones que padece la cadena de suministro de productos agrícolas y alimentarios en España. Las finalidades específicas que pretende alcanzar la Ley 12/2013, pueden subsumirse en cuatro grandes categorías generales: 1. Mejora de la vertebración de la cadena alimentaria y su adecuado funcionamiento; 2. Reducción de desequilibrios entre operadores de la cadena; 3. Mejora de la competitividad; y 4. Fines de naturaleza pública y social. La mejora del funcionamiento y la vertebración de la cadena alimentaria pasa necesariamente por el fortalecimiento del subsector producción dentro de dicha cadena. A tal propósito resulta inaplazable incrementar el nivel de integración del sector primario agrario, primer eslabón y más débil del sector agroalimentario. Ello implica la constitución de agrupaciones y organizaciones de productores a mayor escala, cuya entidad y tamaño sean suficientes para favorecer la concentración de la producción y de la oferta

de un modo mucho más eficiente que el actual. Los productores deben aprovechar los incentivos y oportunidades que brinda la normativa vigente para agruparse y organizarse en torno a entidades y asociaciones cada vez más fuertes, por ejemplo, mediante cooperativas agrícolas mucho más dimensionadas, eficientes y de escala, y promoviendo procesos de fusión entre cooperativas. En suma, consideramos imprescindible el fomento del asociacionismo agrario, la cooperación y la potenciación de las actividades de las organizaciones interprofesionales agroalimentarias. Por otra parte, la inclusión en los contratos alimentarios de un contenido mínimo legalmente obligatorio, constituye una de las novedades más importantes de la Ley 12/2013. Se pretende conseguir un mayor equilibrio y transparencia en las relaciones comerciales entre operadores de la cadena alimentaria, incrementando la seguridad jurídica para las partes. El legislador apuesta por erradicar el uso bastante extendido en el sector de concertar compraventas de productos agrícolas y alimentarios mediante simples acuerdos verbales, donde el cumplimiento y ejecución de su contenido obligacional pueda quedar al arbitrio de uno de los contratantes (práctica prohibida por el artículo 1256 CC), normalmente el adquirente en cuanto parte más fuerte de la relación. Se apuesta por la erradicación de otras prácticas comerciales desleales y abusivas perjudiciales sobre todo para los agricultores, estableciendo prohibiciones, sanciones y controles administrativos al efecto.

g) Diversificación de la economía del medio rural y de la actividad agraria.

A partir de la Ley 45/2007, se apuesta por una política general de fomento de la diversificación económica en el medio rural, mediante nuevas actividades de alto valor añadido. Se trata de fomentar la consolidación del sector agroalimentario, silvícola y el derivado de la caza y pesca en las zonas rurales. Se pretende asimismo potenciar la seguridad alimentaria. También se apoyará la actividad económica vinculada a la industria, al comercio, al turismo y otros servicios. En fin, se considera necesario generar nuevos tipos de actividades locales. En particular, las acciones relacionadas directa o indirectamente con la agricultura consisten en: apoyar procesos de integración vertical en la cadena alimentaria; aplicar medidas de identificación de los productos agroalimentarios con las diversas zonas rurales; reforzamiento de los sistemas de control y seguimiento de las producciones en los diversos sectores del sistema agroindustrial; mejorar los instrumentos privados de trazabilidad de los

alimentos mediante la introducción de referencias territoriales de procedencia; fomentar el turismo rural a través de una adecuada ordenación de la oferta y la mejora de la demanda turística, con atención preferente al turismo sostenible y al agroturismo o turismo ligado a la actividad agraria.

h) Uso de técnicas de administración contractual para la distribución de ayudas públicas.

Se trata de una tendencia consolidada en los últimos años, consistente en organizar la distribución de ayudas públicas o de beneficios concretos por medio de contratos suscritos entre la Administración pública y los titulares de explotaciones agrarias, potenciales beneficiarios de las ayudas. Encontramos ejemplos en el sector de las ayudas agroambientales (Real Decreto 4/2001), donde se regula el llamado «compromiso agroambiental» que contraen los titulares de explotaciones agrarias que se obliguen, por un período mínimo de cinco años, a cumplir determinadas medidas agroambientales en su explotación. Por otra parte, en la Ley 45/2007 (art. 16) se regula el «contrato territorial de zona rural». El contrato territorial es el instrumento que establece el conjunto de compromisos a suscribir entre las Administraciones Públicas y los titulares de las explotaciones agrarias que orienten e incentiven su actividad en beneficio de un desarrollo sostenible del medio rural. La suscripción de estos contratos será requisito necesario para beneficiarse de las prioridades y la atención preferente que prevé la Ley.

i) Modelo de la explotación agraria «territorial».

El apoyo a las explotaciones agrarias territoriales se encuadra dentro del marco general de la política de desarrollo sostenible del medio rural (Ley 45/2007). Esta política promueve el mantenimiento y la mejora de una actividad agrícola, ganadera y forestal suficiente y compatible con un desarrollo sostenible del medio rural. La explotación agraria territorial recibirá el apoyo público de forma preferente por su ubicación en zonas rurales prioritarias (escasa población, aislamiento geográfico, alto nivel de actividad agraria, bajo nivel de renta) o zonas de agricultura de montaña (cotas superiores a los mil metros, pendiente media superior al 20 %, vocación predominantemente agraria, circunstancias excepcionales limitativas de las producciones agrarias).

j) Protección del medio ambiente y de los recursos naturales a través de la actividad agraria.

Se trata de una tendencia que se consolida fuertemente en los últimos tiempos. Se van introduciendo parámetros y requisitos de sostenibilidad medioambiental de la agricultura. Se promueve una nueva «agricultura territorial», donde los agricultores reciben ayudas por orientar e incentivar su actividad en beneficio de un desarrollo sostenible del medio rural, en especial en zonas de montaña (art. 16, Ley 45/2007). Se incentiva la «agricultura ecológica» o la utilización de sistemas productivos compatibles con la tutela del medio ambiente. Se fomenta la eficiencia, el ahorro y el buen uso de los recursos hídricos en el medio rural (art. 25, Ley 45/2007). Entre las medidas previstas, destaca: el uso eficaz y eficiente del agua para regadíos; lucha contra la contaminación del agua por nitratos; prioridad a las actuaciones de modernización para el ahorro de agua; aprovechamiento para riego de aguas regeneradas (reutilización, depuración); utilización de aguas procedentes de la desalinización de aguas salobres y marinas; ayudas económicas para la retirada de tierras de regadío; reducción de la dotación de riego en zonas con escasez de agua y con valores ambientales asociados a los cultivos de secano; medidas de lucha contra el cambio climático; normativa sobre responsabilidad ambiental, etc. Finalmente, la introducción de la condicionalidad obligatoria para el cobro de ayudas de la PAC ha influido en este ámbito de forma determinante: en particular, destaca la exigencia del cumplimiento de los requisitos legales de gestión y las buenas condiciones agrarias y medioambientales de las tierras (Real Decreto 1049/2022, de 27 de diciembre).

Para concluir podemos efectuar una evaluación final y de futuro de las tendencias normativas expuestas. Respecto a las tendencias existentes, consideramos que continuarán en vigor y se consolidarán a medio plazo, puesto que los problemas que tratan de resolver tienen plena vigencia en nuestros días. Cuestiones como la profesionalización de la agricultura, el envejecimiento del sector, el apoyo a la mujer rural, el fomento del asociacionismo agrario, la mejora de la cadena alimentaria o la tutela del medio ambiente, precisan todavía del apoyo e impulso legislativo y económico de la Administración y del legislador. En cuanto a las nuevas tendencias, sobre todo las que impulsa la Ley 45/2007 de desarrollo sostenible del medio rural y que afectan a la agricultura, directa o indirectamente, estimamos que van a experimentar en los próximos años

un desarrollo considerable, tanto a nivel nacional como a nivel regional o autonómico. Una de las razones es la previsible entrada de mayor financiación de la UE en apoyo del desarrollo rural, de los sectores de población más desfavorecidos (mujer rural, jóvenes, medio ambiente, cambio climático) y de la promoción de medidas medioambientales vinculadas al sector agrario, sobre todo procedente de los programas y medidas vinculados a la nueva PAC 2023-2027 en vigor.

### BIBLIOGRAFÍA

- Amat Escandell, L. (2001). La reforma de la PAC y las nuevas orientaciones al desarrollo rural: ayudas a la comercialización e industrialización de los productos agroalimentarios. En: Carretero García, A. y Carrasco Perera, A. (Coordinadores). *El derecho agrario entre la agenda 2000 y la ronda del milenio (Actas del VIII Congreso Nacional de Derecho Agrario)*. Cuenca: Universidad de Castilla-La Mancha. pp. 351 a 364.
- Amat Llombart, P. (2001). La orientación ambientalista de la política comunitaria de desarrollo rural: del Tratado de Roma de 1957 al Reglamento C.E. nº 1257/1999 del Consejo, de 17 de mayo de 1999. *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*, 38: pp. 30 a 36.
- Amat Llombart, P. (2007). Análisis comparativo entre la ley de arrendamientos rústicos 49/2003 y su ley 26/2005 de modificación. Principales novedades introducidas en el régimen arrendaticio rústico. En: *Derecho agrario y alimentario español y de la Unión Europea*. Valencia: Tirant lo Blanch. pp. 155 a 191.
- Amat Llombart, P. (2007). La aplicación del régimen de pago único por las administraciones y tribunales nacionales: el caso español. *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*, 50: pp. 11 a 35.
- Amat Llombart, P. (2008). *Derecho de la biotecnología y los transgénicos. Especial referencia al sector agrario y alimentario*. Valencia: Tirant lo Blanch.

- Amat Llombart, P. (2008). Más sombras que luces en la última reforma de 2005 de la ley 49/2003 de arrendamientos rústicos. En: *Estudios jurídicos en homenaje al profesor Enrique Lalaguna Domínguez*. Valencia: Universidad de Valencia. pp. 41 a 70.
- Amat Llombart, P. (2009). Estatuto jurídico y fiscal de las cooperativas agrarias y agroalimentarias españolas en el marco de las empresas de economía social. *Estudios Agrarios*, 41: pp. 9 a 35.
- Amat Llombart, P. (2010). Régimen jurídico de la responsabilidad civil por bienes o servicios defectuosos en la Ley de defensa de consumidores y usuarios de 2007. *Actualidad Jurídica Aranzadi*, 797: pp. 8 a 12.
- Amat Llombart, P. (2011). Instituciones jurídicas para el desarrollo sostenible del medio rural: el modelo de agricultura territorial, el contrato territorial y el contrato territorial de zona rural. En: Muñiz Espada, E. (Coordinadora). *Un marco jurídico para un medio rural sostenible*. Madrid: Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino. pp. 161 a 206.
- Amat Llombart, P. (2012). Perfiles jurídicos del contrato tipo agroalimentario en España y mejoras del funcionamiento de la cadena alimentaria. En: *Legal aspects of sustainable agriculture*. Nitra: Slovak University of Agriculture, pp. 351 a 359.
- Amat Llombart, P. (2013). Alimentos funcionales y protección de los consumidores. Régimen jurídico comunitario y español. *Revista Española de Drogodependencias*, 38: pp. 411 a 428.
- Amat Llombart, P. (2015). Problemas de funcionamiento de la cadena agroalimentaria en la Unión Europea y en España. Déficit a erradicar y aspectos mejorables. *Revista Iberoamericana de Derecho Agrario*, 2: pp. 1 a 7.
- Amat Llombart, P. (2020). Regulación y fomento de los regímenes de calidad de productos agrarios y alimenticios. Su impacto en el desarrollo rural de la Unión Europea y España. *Revista Internacional de Doctrina y Jurisprudencia*, 22: pp. 69 a 94.

- Amat Llombart, P. (2022). *Relaciones comerciales entre operadores de la cadena alimentaria. Contratos alimentarios y prácticas desleales*. Madrid: Reus.
- Amat Llombart, P., Aparicio Grau, J. y Ramón Fernández, F. (2001). El derecho agrario entre la Agenda 2000 y la ronda del milenio. *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*, 38: pp. 25 a 27.
- Amat Llombart, P., Caballero Lozano, J.M. y Muñiz Espada, E. (2014). Premisas para la renovación y simplificación del Derecho agrario español. En: *Studi in onore di Luigi Costato*. Nápoles: Jovene Editore. pp. 63 a 88.
- Amat Llombart, P. y Llombart Bosch, D. (2005). El sistema de ayudas agrarias y el pago único por explotación tras la reforma de la PAC de 2003: análisis jurídico y consecuencias sociales en su aplicación a España. *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*, 46-47: pp. 9 a 66.
- Amat Llombart, P. y Monfort Peris, R. (2016). *El contrato territorial para el desarrollo sostenible del medio rural*. Pamplona: Aranzadi.
- Ballarín Marcial, A. (2003). La PAC reformada se presenta como modelo de la agricultura sostenible. *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*, 41: pp. 19 a 23.
- Berrocal Lanzarot, A.I. (2006). Análisis de la Ley 10/2006, de 28 de abril, por la que se modifica la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes. *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*, 49: pp. 55 a 106.
- Caballero Lozano, J.M. (2022). Los derechos de emisión de los gases de efecto invernadero y el Registro de la Propiedad. En: Muñiz Espada, E. (Directora). *Seguridad alimentaria y medio ambiente: nuevas propuestas legislativas, nuevos instrumentos*. Valencia: Tirant lo Blanch. pp. 207 a 241.
- Calvo Sánchez, L. (Coordinador) (2005). *Comentarios sistemáticos a la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de montes. Estudios de derecho forestal, estatal y autonómico*. Madrid: Thomson-Civitas.

- Carretero García, A. (2001). Agenda 2000: la reforma de la PAC, la debilidad de la política rural y la opción de la modulación. *Revista Jurídica de Castilla - La Mancha*, 31: pp. 39 a 68.
- De la Cuesta Sáenz, J.M. (2018). La regulación del desarrollo rural en España. *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*. 72: pp. 31 a 47.
- De la Cuesta Sáenz, J.M. (2023). En torno a los contratos sobre los derechos de ayuda básica a la renta de la PAC 2023-2027. *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*, 82: pp. 29 a 44.
- Doménech Martínez, G. (2010). *Los contratos de integración agroindustrial*. Buenos Aires: Tucuman.
- Doménech Martínez, G. (2012). La comercialización de los productos agroalimentarios a través de los contratos tipo de productos agroalimentarios y la mediación en la resolución de sus controversias. *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*, 60: pp. 47 a 64.
- Entrena Ruiz, D.B. (2006). Los nuevos instrumentos de catalogación de los montes y las medidas contra los incendios forestales previstas en el Proyecto de Ley de reforma de la Ley de Montes. *Ecosostenible*, 14: pp. 20 a 28.
- Gallego Sevilla, L.P. y García Martínez, G. (2000). *Normativa de sociedades cooperativas*. Valencia: Servicio de Publicaciones de la Universidad Politécnica de Valencia.
- Guil, F., Agudín, S., Caraballo, A., Jarque, F. y Gómez, S. (2008). Implicaciones de la nueva Ley de Montes. Propuesta para la elaboración de herramientas de gestión forestal de los montes de especial protección. *Revista Montes*, 94: pp. 38 a 42.
- Ibáñez Puerta, J. y Pérez Hugalde, C. (1999). Impactos de la reforma de la PAC de 1992 sobre el subsector agrícola español. *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, 185: p. 9 a 30.

- Lamo de Espinosa y Michels de Champourcin, J. (2003). Reflexiones críticas sobre la nueva PAC. *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, 200: (Ejemplar dedicado a: Especial 50 Aniversario), pp. 567 a 584.
- Luna Serrano, A. (2000). A propósito de la legislación de arrendamientos rústicos. Algunas propuestas de reforma. En: *Operación Jovellanos. Propuestas de reforma para la agricultura española*. Madrid: Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente. pp. 201 a 210.
- Martín Meléndez, M.T. (2014). Estudio jurídico civil de la explotación agraria de titularidad compartida y de la compensación por colaboración efectiva en la explotación agraria desde la perspectiva del régimen económico matrimonial. *Anuario de Derecho Civil*, 2: pp. 517 a 597.
- Massot Martí, A. (2000). La PAC entre la Agenda 2000 y la Ronda del Milenio ¿A la búsqueda de una política en defensa de la multifuncionalidad agraria? *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, 188: pp. 9 a 66.
- Massot Martí, A. (2003). La Reforma de la PAC de 2003: hacia un nuevo modelo de apoyo para las explotaciones agrarias. *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, 199: pp. 11 a 60.
- Millán Salas, F. (2015). La explotación agraria de titularidad compartida y el régimen económico del matrimonio. *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, 2: pp. 265 a 292.
- Muñiz Espada, E. (2012). El nuevo estatuto jurídico de la coparticipación en la actividad agraria. *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*, 61: pp. 103 a 128.
- Muñiz Espada, E. (2012). Contribuciones para el desarrollo de la titularidad compartida. *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*, 60: pp. 7 a 32.

- Muñiz Espada, E. (2020). *Relaciones contractuales de cooperación en el medio agrario y rural*. Navarra: Aranzadi.
- Muñiz Espada, E. (2023). *La especialización de los órganos judiciales en derecho agrario*. Madrid: Reus.
- Muñiz Espada, E. y Amat Llombart, P. (Directores). (2017). *Tratado de derecho agrario*. Madrid: La Ley.
- Navarro Fernández, J.A. (2005). *Introducción al Derecho agrario. Régimen jurídico de las explotaciones agrarias*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Palma Fernández, J.L. (2021). *Derecho agroalimentario*. Madrid: Agencia Estatal del BOE.
- Sánchez Hernández, A. (2022). La contratación agroalimentaria tras las medidas de la nueva Ley 16/2021 de 14 de diciembre para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria. *Przegląd Prawa Rolnego/Agricultural Law Review*, 1: pp. 255 a 273.
- Sánchez Hernández, A. (2022). La explotación familiar agraria prioritaria: aspectos jurídico-civiles. En: Gallego Domínguez, I. (Coordinador). *Cuestiones civiles y mercantiles en la empresa familiar*. Madrid: La Ley. pp. 467 a 494.
- Sumpsi Viñas, J.M. (2003). Una nueva política agraria para una nueva Unión. *Papeles de Economía Española*, 96: (Ejemplar dedicado a: Sector agroalimentario: PAC y cambios en la demanda), pp. 42 a 59.
- Vattier Fuenzalida, C. (1995). Sobre la reforma de los arrendamientos rústicos. *Actualidad Civil*, 3: pp. 683 a 690.
- Vilalta Nicuesa, E. (2006). *Contratos de integración ganadera*. Barcelona.